



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové, v právní věci žalobce: **I. S.**, zastoupený JUDr. Ing. Jakubem Backou, advokátem se sídlem Šlejnická 1547/13, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 1. 2020, čj. OAM-1/LE-BA02-BA04-PS-2020, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 6. 3. 2020, čj. 17 A 21/2020-40, ve znění opravného usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 6. 2020,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Ustanovenému zástupci JUDr. Ing. Jakubu Backovi, advokátovi se sídlem Šlejnická 1547/13, Praha, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši **4 114 Kč**, která je splatná do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce (dále „stěžovatel“) byl původně zajištěn za účelem správního vyhoštění podle § 124 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně

některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). V České republice pobýval neoprávněně, neboť již 16. 7. 2019 bylo rozhodnuto o jeho správním vyhoštění a zákazu vstupu na území členských států EU po dobu jednoho roku. V době trvání zajištění podal 1. 1. 2020 žádost o mezinárodní ochranu a v návaznosti na to byl v záhlaví označeným rozhodnutím žalovaného zajištěn v zařízení pro zajištění cizinců podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“). Doba trvání zajištění byla stanovena podle § 46a odst. 5 téhož zákona do 20. 4. 2020.

[2] Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel žalobu u Krajského soudu v Plzni (dále „krajský soud“). Namítal, že žalovaný nesprávně a nedostatečně posoudil možnost uložení zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu. Jejich vyloučení i rozhodnutí o nutnosti zajištění založil na týchž důvodech. Rozhodnutí tak bylo nepřezkoumatelné, neboť se v něm žalovaný nijak nezabýval specifickými okolnostmi věci, zvláště se nevypořádal se všemi klíčovými prvky stěžovatelovy pobytové historie (zejména měl zhodnotit, že stěžovatel na území ČR pobýval delší dobu a jasně prokázal, že je jeho zájmem prodloužit si zde pobyt). Podle stěžovatele nebyl dán žádný důvod pro domněnku, že by nerespektoval případně uložená zvláštní opatření. Žalovaný dospěl k nesprávným závěrům o spolehlivosti stěžovatele a s tím související možnosti uložení zvláštních opatření. Vycházel pouze z účelovosti žádosti stěžovatele o mezinárodní ochranu, zatímco nedostatečně zhodnotil stěžovatelovu motivaci spolupracovat.

[3] Krajský soud žalobu podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl jako nedůvodnou. Dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného bylo v souladu se zákonem o azylu a se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. 6. 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (dále „přijímací směrnice“) a je přezkoumatelné a věcně správné. Žalovaný se v něm dostatečným a přesvědčivým způsobem vypořádal s tím, proč nebylo v případě stěžovatele namístě užít zvláštní opatření podle § 47 zákona o azylu. Ze skutkových okolností je zřejmá existence důvodné obavy, že stěžovatel i nadále nebude své právní povinnosti dodržovat, závěr o nemožnosti použít mírnější opatření a nutnosti zajištění je tak na místě. Tyto závěry měly oporu ve správním spise a žalovaný se individuálními okolnostmi stěžovatelova případu zabýval.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost. Namítl, že krajský soud, obdobně jako žalovaný, posoudil možnost uložení zvláštních opatření zjevně nesprávně. Aproboval postup žalovaného, který použil stejnou argumentaci pro vyhodnocení důvodnosti zajištění stěžovatele podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu i pro zdůvodnění nemožnosti využití zvláštních opatření a uvedl, že tyto důvody byly totožné. To však nebylo ve stěžovatelově věci případné. Stěžovatel je relativně těsně propojen s českým prostředím a má zjevný zájem na dalším pobytu na území ČR, kterého lze dosáhnout plněním povinností uložených žadateli o mezinárodní ochranu. Z toho vyplývá i zjevný zájem stěžovatele na řádném plnění uložených povinností, jako jsou zvláštní opatření podle § 47 zákona o azylu. Nejedná se o osobu, která by Českou republiku využila jako „migrační trasu“ a nelze se proto domnívat, že by se po propuštění ze zařízení pro zajištění cizinců ztratila z dohledu.

pokračování

[5] Podle čl. 15 preambule přijímací směrnice je třeba primárně využít zvláštní opatření. Důvody umožňující zajištění nemohou být v řadě případů totožné s důvody znemožňujícími využití zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu. Žalovaný je povinen se při vysvětlení svého přesvědčení o údajné nemožnosti využití zvláštních opatření vypořádat se všemi klíčovými prvky stěžovatelovy pobytové historie, a to zcela individuálně. Nezastírá, že skutečně podal žádost o mezinárodní ochranu až v reakci na své zajištění a nezpochybňuje důvody zajištění. Nicméně v dané situaci neměl po svém zajištění žádný důvod s žalovaným nespolupracovat a zkracovat si tak svůj legální pobyt v ČR. Naopak není v jeho zájmu mařit řízení o udělení mezinárodní ochrany, protože vedení uvedeného řízení pro něj v současné době představuje jediný přípustný prostředek legálního pobytu na území ČR.

[6] Stěžovatel dále upozornil na to, že do zákona o pobytu cizinců byl institut zvláštních opatření zaveden v důsledku nutnosti implementace čl. 15 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008, o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále „návratová směrnice“). V tomto směru odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 7. 12. 2011, čj. 1 As 132/2011-51), dle níž může být cizinec zajištěn pouze tehdy, je-li kvůli jeho jednání ohrožen výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Stěžovatel sice žádost o mezinárodní ochranu podal i z důvodu zamezení realizace správního vyhoštění, avšak existují podstatné skutečnosti, které zásadně zeslabují tvrzení žalovaného, že v případě stěžovatele nelze uvažovat o nahrazení zajištění uložením zvláštních opatření. V dané věci není dán důvod pochybovat o tom, že by stěžovatel řádně plnil své povinnosti žadatele o mezinárodní ochranu a názor žalovaného i krajského soudu, podle něhož není možné o uložení zvláštního opatření uvažovat, je tak nesprávný.

[7] Žalovaný ve vyjádření uvedl, že rozhodnutí o zajištění stěžovatele i rozsudek soudu byly vydány v souladu s právními předpisy. Kasační námitky stěžovatele neprokazují, že by správní orgán porušil některé ze zákonných ustanovení. Stěžovatel vědomě nerespektoval své zákonné povinnosti během svého pobytu na území ČR. Správní orgány i soud vycházely z okolností případu, které v souhrnu svědčily pro závěr, že žádost o mezinárodní ochranu byla podána účelově s cílem odvrátit či pozdržet hrozící nebezpečí vyhoštění, ačkoliv stěžovatel mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve. Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, z jakých podkladů správní orgán vycházel, jakým způsobem je hodnotil a k jakým závěrům dospěl, tyto závěry pokládá za zákonné a odpovídající zjištěnému skutkovému stavu. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Těžištěm kasační stížnosti je otázka, zda žalovaný, respektive krajský soud, správně posoudili využitelnost zvláštních opatření ve smyslu § 47 zákona o azylu, jakožto mírnějšího prostředku, než kterým je rozhodnutí o zajištění.

[10] Podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu platí, že *[m]inisterstvo může v případě nutnosti rozhodnout o zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany v přijímacím*

středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců, nelze-li účinně uplatnit zvláštní opatření, jestliže byla žádost o udělení mezinárodní ochrany podána v zařízení pro zajištění cizinců a existují oprávněné důvody se domnívat, že žádost o udělení mezinárodní ochrany byla podána pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání podle evropského zatýkacího rozkazu k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody do ciziny, nebo je pozdržet, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve.

[11] Podle § 47 odst. 2 zákona o azylu platí, že *[m]inisterstvo může rozhodnout o uložení zvláštního opatření žadateli o udělení mezinárodní ochrany, jestliže nastanou důvody podle § 46a odst. 1 nebo § 73 odst. 3, ale je důvodné se domnívat, že uložení zvláštního opatření je dostatečné k zabezpečení účasti žadatele o udělení mezinárodní ochrany v řízení ve věci mezinárodní ochrany.* Mezi zvláštní opatření, jejichž uplatnění je třeba zvážit před vydáním rozhodnutí o zajištění podle citovaného ustanovení, patří povinnost žadatele o udělení mezinárodní ochrany zdržovat se v pobytovém středisku určeném žalovaným nebo povinnost osobně se hlásit žalovanému ve stanovené době (§ 47 odst. 1 zákona o azylu).

[12] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že smyslem zavedení institutu zvláštních opatření do zákona o azylu nebyla nutnost implementace čl. 15 návratové směrnice, neboť návratová směrnice se v průběhu řízení o posouzení žádosti o mezinárodní ochranu nepoužije. Ustanovení § 46a (důvody zajištění) a § 47 (zvláštní opatření) zákona o azylu transponují do vnitrostátního práva čl. 8 přijímací směrnice, která poprvé na úrovni unijního práva upravila možnost zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu (srov. bod [20] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, čj. 1 Azs 349/2016-48). Judikatura Nejvyššího správního soudu, které se stěžovatel dovolává a která se vztahuje k návratové směrnici, tak není pro nyní projednávanou věc přílehlavá.

[13] K námitce nesprávného posouzení využitelnosti zvláštních opatření dle § 47 zákona o azylu Nejvyšší správní soud uvádí, že důvodem zajištění stěžovatele bylo zejména účelové jednání, spočívající v podání žádosti o mezinárodní ochranu až ve chvíli, kdy byl zajištěn v zařízení pro zajištění cizinců za účelem správního vyhoštění, které mu bylo uloženo a které nerespektoval. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem žalovaného i krajského soudu o existenci oprávněné domněnky, že žádost o udělení mezinárodní ochrany byla podána účelově s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění. Stěžovatel měl možnost požádat o mezinárodní ochranu ještě před samotným zajištěním, což však neučinil. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, čj. 5 Azs 24/2008-48, č. 1724/2008 Sb. NSS, „*v případě podání žádosti o mezinárodní ochranu až ve chvíli, kdy žadateli hrozí vyhoštění, existuje vyvratitelná domněnka, že tato žádost byla účelová*“. Účelově podaná žádost o mezinárodní ochranu je speciálním důvodem pro zajištění cizince na základě § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2016, čj. 7 Azs 55/2016-55).

[14] Nejvyšší správní soud současně odmítá tvrzení stěžovatele, podle kterého krajský soud, resp. žalovaný nesprávně vyhodnotil využití zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu. „*Volba mírnějších opatření než je zajištění cizince, mezi něž patří zvláštní opatření za účelem vycestování cizince, je vázána na předpoklad, že cizinec bude se státními orgány spolupracovat při realizaci tohoto opatření a že neexistuje důvodná obava, že se bude vyhýbat případnému výkonu správního vyhoštění*“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, čj. 5 Azs 20/2016-38, č. 3559/2017 Sb. NSS). Stěžovatel

pokračování

nerespektoval právní řád České republiky, neboť zde pobýval neoprávněně bez jakéhokoli oprávnění k pobytu a v rozporu s uloženým správním vyhoštěním, kterého si byl vědom. Navíc zde vykonával nelegální pracovní aktivity, tedy nerespektoval i další zákony. Z uvedeného je zřejmé, že skutečně existovalo nebezpečí, že se stěžovatel bude vyhýbat svým povinnostem a bude porušovat právní předpisy, nebude se správními orgány spolupracovat a bude mařit výkon rozhodnutí o vyhoštění, neboť tak již v minulosti činil.

[15] Uvádí-li stěžovatel, že uložení zvláštního opatření bylo na místě s ohledem na jeho těsné propojení s českým prostředím, není zřejmé, z čeho toto propojení dovozuje. Stěžovatel sám uvedl, že na území ČR nemá hlášenou žádnou adresu, nemá zde rodinu, ani jiné vazby. Ze správního řízení plyne, že stěžovatel se svým postupem primárně snaží setrvat na území ČR, aby zde mohl vydělávat na své dluhy. Správní orgán k zajištění přistoupil tedy především z důvodu zachování možnosti realizace případného správního vyhoštění z území ČR v případě negativního rozhodnutí o jeho žádosti o mezinárodní ochranu, nikoliv z obavy, že by stěžovatel využíval toto území jako „migrační trasu“ do jiných zemí. Argumentace stěžovatele je tak v tomto směru nepřipadná. K namítané motivaci spolupracovat se správními orgány Nejvyšší správní soud uvádí, že deklarovaný zájem stěžovatele spolupracovat s žalovaným v řízení o žádosti o mezinárodní ochranu, která byla vyhodnocena jako účelová, negarantuje dostupnost stěžovatele pro případný výkon rozhodnutí o vyhoštění.

[16] Na základě výše uvedených skutečností je zřejmé, že žalovaný přistoupil k zajištění na základě objektivních okolností spočívajících v předchozím jednání stěžovatele. Nejednalo se pouze o jeden izolovaný důvod, přičemž tyto individuální okolnosti v případě stěžovatele plně odpovídají judikатурním požadavkům na výjimečnost institutu zajištění. Z těchto důvodů nebylo možné přistoupit k uložení zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu a námitka stěžovatele proto není důvodná.

[17] Ke kasační námitce, že důvody umožňující zajištění jako takové nemohou být v řadě případů totožné s důvody znemožňujícími využití zvláštních opatření, Nejvyšší správní soud odkazuje na shora zmíněný rozsudek sp. zn. 1 Azs 349/2016. V něm soud dospěl k závěru, že účelem zajištění žadatele o mezinárodní ochranu podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, není pouze zabezpečení jeho účasti v řízení o mezinárodní ochraně, ale především zabezpečení jeho dostupnosti pro výkon rozhodnutí o vyhoštění, vydání nebo předání podle evropského zatýkácího rozkazu pro případ, že by se tato rozhodnutí stala vykonatelná v důsledku negativního výsledku řízení o mezinárodní ochraně. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku uvedl: *„Pokud jsou splněny všechny podmínky pro aplikaci důvodu zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu (tj. na základě objektivních okolností spočívajících zejména v předchozím jednání cizince existují oprávněné důvody se domnívat, že podání žádosti bylo pouze účelové), je třeba tyto okolnosti zvažovat i při posouzení podmínek účinnosti zvláštních opatření. Zvláštní opatření jsou zamýšlena jako mírnější alternativa k těmto důvodům. Při posouzení účinnosti zvláštních opatření proto nelze odhlížet od důvodu zajištění a od toho, zda by uložením pouze zvláštního opatření nebyl zmařen cíl, k němuž by jinak zajištění směřovalo.“* Důvody zajištění a důvody neuložení zvláštních opatření se tedy mohou vzájemně prolínat a nelze je od sebe vždy zcela oddělit. To, že žalovaný z velké části vyloučil uložení některého ze zvláštních opatření ze stejných důvodů, na jejichž základě usuzoval na účelovost podané žádosti o mezinárodní ochranu, samo o sobě není nezákonné, respektoval-li zásadu individualizace

(srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2017, čj. 8 Azs 114/2017-35).

[18] Právě k nedostatečné individualizaci a nedostatečnému vypořádání se všemi klíčovými prvky stěžovatelovy pobytové historie ze strany žalovaného směřuje další kasační námitka stěžovatele. Nejvyšší správní soud k takto obecné námitce uvádí, že stejnou námitku uplatnil stěžovatel již v žalobě, přičemž krajský soud na ni reagoval a nepřezkoumatelností rozhodnutí žalovaného se zabýval. Uvedl, že žalovaný se dostatečně zabýval podstatnými skutečnostmi v daném řízení. Při hodnocení možnosti využití zvláštních opatření vycházel zejména ze skutečnosti, že stěžovatel nevycestoval z území ČR ani přes uložené správní vyhoštění, mařil tak výkon správního rozhodnutí a pobýval na území ČR neoprávněně, zároveň porušoval další předpisy (zejména pracovněprávní), podal zřejmě účelovou žádost o mezinárodní ochranu (neuvedl žádnou obavu z pronásledování či vážné újmy, primárním zájmem podání žádosti byla snaha prodloužit si pobyt v ČR), ačkoliv možnost požádat o azyl měl již dříve, neboť podle svého vyjádření pobýval na území ČR již od února 2018. Krajský soud tak dospěl k závěru, že *„[ž]alovaný se dostatečným a přezkoumatelným způsobem vypořádal s nemožností uložení zvláštního opatření ve smyslu § 47 zákona o azylu. Správně dospěl k závěru, že by uplatnění zvláštního opatření nebylo v případě žalobce účinné, neboť žalobce nejenže vědomě a opakovaně nerespektoval právní řád ČR, ale také jednal zcela účelově...Soud se s názorem žalovaného ztotožnil a shledal, že žalovaný zajistil všechny potřebné informace, a tak měl dostatek důvodů k zajištění žalobce, vypořádal se s individuálními okolnostmi případu žalobce a své rozhodnutí jasně, přesvědčivě a hlavně přezkoumatelně odůvodnil. Příklad žalobce, který nerespektuje uložené správní vyhoštění, porušuje pracovněprávní předpisy a celkově nerespektuje právní řád ČR, vede soud k jednoznačnému závěru, že existuje důvodná obava, že žalobce nebude své právní povinnosti dodržovat, proto nebylo možné použít mírnější opatření a bylo na místě užít zajištění žalobce, které je dle soudu zcela v souladu se zákonem. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry učiněnými krajským soudem, na něž současně odkazuje, napadené rozhodnutí tedy vadou nepřezkoumatelnosti netrpí.*

[19] V závěru pak stěžovatel namítl existenci podstatných skutečností, které zásadně zeslabují tvrzení žalovaného o nemožnosti nahrazení zajištění zvláštními opatřeními. Žádné takové skutečnosti, mimo uvedené již v rámci předchozích námitek vypořádaných výše, však neuvedl, proto se jimi Nejvyšší správní soud nemohl zabývat.

IV. Závěr

[20] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci při tom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[21] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti svědčilo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

pokračování

[22] Krajský soud ustanovil usnesením ze dne 5. 2. 2020, čj. 17 A 21/2020-16, zástupcem stěžovatele JUDr. Ing. Jakuba Backu, advokáta. V takovém případě platí odměnu advokáta včetně hotových výdajů stát (§ 35 odst. 10 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Ustanovenému zástupci náleží za zastupování stěžovatele v řízení o kasační stížnosti odměna za jeden úkon právní služby podle vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Jedná se o písemné podání ve věci samé – doplnění kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] Za jeden úkon právní služby náleží ustanovenému zástupci odměna ve výši 3 100 Kč (§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 advokátního tarifu) a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), dohromady 3 400 Kč. Ustanovený zástupce je plátcem daně z přidané hodnoty, proto se částka odměny zvyšuje o částku odpovídající dani, kterou je z odměny povinen odvést, tj. o 714 Kč. Výše celkové odměny ustanoveného zástupce proto činí 4 114 Kč. Uvedená částka bude ustanovenému zástupci vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 23. července 2020

Petr Mikeš
předseda senátu