

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce: **V. C. T.**, zastoupen Mgr. Ing. Jakubem Backou, advokátem se sídlem Šlejnická 1547/13, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 6. 2017, č. j. OAM-88/LE-LE05-LE05-PS-2017, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 4. 8. 2017, č. j. 17 A 77/2017 – 47,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Ing. Jakubu Backovi, advokátovi, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů za řízení o kasační stížnosti ve výši 8.228 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Dne 25. 5. 2017 byl žalobce kontrolován hlídkou policie České republiky jako spolucestující v osobním automobilu na dálnici D8. Z výpisu evidence SIS II bylo zjištěno,

že žalobce je evidován jako nežádoucí cizinec se zákazem vstupu na území schengenského prostoru s platností od 28. 5. 2015 do 28. 8. 2018 (zadávající země Norsko).

[2] Dne 27. 5. 2017 byl žalobce zajištěn podle zákona o pobytu cizinců a umístěn do Zařízení pro zajištění cizinců Balková. Zde žalobce podal žádost o udělení mezinárodní ochrany.

[3] V zařízení pro zajištění cizinců byl následně v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zajištěn podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, a podle § 46a odst. 5 téhož zákona byla doba trvání zajištění stanovena do 16. 9. 2017.

[4] Žalobce napadl rozhodnutí o zajištění žalobou, kterou krajský soud zamítl jako nedůvodnou. Soud zejména uvedl, že uložení zajištění nebylo ze strany žalovaného nepřiměřené. Žalobce evidentně nespolupracoval se správními orgány (pobýval v Norsku nelegálně, zastíral identitu a nepředložil pas) a současně byla jeho žádost o mezinárodní ochranu podána zjevně účelově teprve v okamžiku, kdy mu reálně hrozila repatriace. Žalovaný dostatečně odůvodnil neúčinnost zvláštních opatření objektivními okolnostmi případu způsobem, který plně odpovídá judikatorním požadavkům Nejvyššího správního soudu (odkázal přitom na rozsudky ze dne 28. 2. 2017, č. j. 4 Azs 9/2017 - 31, a ze dne 28. 6. 2017, č. j. 1 Azs 349/2016 - 48). Vycházel ze zjištěného skutkového stavu, zohlednil ty informace, které měl k dispozici, a přezkoumatelným způsobem posoudil, zda by nepostačovalo uložení zvláštních opatření.

II. Kasační stížnosti a vyjádření k ní

[5] Proti rozsudku krajského soudu brojí žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížností podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[6] Žalovaný (a posléze i krajský soud) nesprávně vyhodnotil možnost uložení zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu. Z velké části totiž zopakoval vlastní vyhodnocení důvodnosti zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu a stejnou argumentací zdůvodnil i nemožnost využití zvláštních opatření.

[7] Krajským soudem citovaná judikatura je nepřípadná, týkala se cizince se zcela odlišnou pobytovou historií, než v jaké se nacházel stěžovatel v nyní projednávané věci. Stěžovatel se na území ČR objevil poprvé, provinil se „pouze“ nelegálním pobytem a nelze konstatovat, že by snad projevil neúctu k právnímu řádu České republiky.

[8] S poukazem na bod 15 odůvodnění přijímací směrnice stěžovatel zdůraznil, že zajištění by mělo být možné pouze v jasně vymezených výjimečných případech, čemuž odpovídá požadavek na prvořadé využití zvláštních opatření (odkázal přitom na související judikaturu). Z logiky věci tedy důvody umožňující zajištění v naprosté většině případů nejsou totožné s důvody znemožňující 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.

[9] Stěžovatel skutečně podal žádost o mezinárodní ochranu v reakci na své zajištění. Nikdy se však neprotivil jakémukoliv správnímu rozhodnutí, nedopustil se protiprávního jednání představujícího zásadní porušení veřejného pořádku a v reakci na norské rozhodnutí ukončující jeho pobytu na území Evropské unie z Norska dobrovolně vycestoval. Plně s úřady spolupracoval, ačkoliv samozřejmě mohl požádat o mezinárodní ochranu na území Norska. Z pouhého nelegálního vstupu na území schengenského prostoru a několikadenního nelegálního pobytu na území členských států nelze vyvozovat, že se jedná o nespolehlivou osobu, u které nelze uvažovat o uložení zvláštních opatření.

[10] Pobytová historie stěžovatele svědčí o tom, že svoji žádost o mezinárodní ochranu sice přinejmenším sekundárně podal z důvodů zamezení realizace správního vyhoštění, nicméně neexistují žádné důvody domnívat se, že by nedodržel svoje povinnosti žadatele o mezinárodní ochranu. Během pobytu na území Norska prokázal, že je připraven spolupracovat s příslušnými orgány a že jeho úmyslem není maření výkonu příslušných rozhodnutí. V současnosti stěžovatel nemá důvod vycestovat na území Německa, protože tím by zcela minimalizoval své naděje na získání mezinárodní ochrany.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze rekapituloval dosavadní průběh řízení i obsah kasační stížnosti a ztotožnil se s právním posouzením krajského soudu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Kasační stížnost je přípustná.

[13] Ke zjištění podmínek řízení Nejvyšší správní soud řešil, zda se zde projeví změna, kterou přinesla novelizace zákona o azylu provedená s účinností od 15. 8. 2017 zákonem č. 222/2017 Sb. Podle nyní účinného znění § 46a odst. 9 zákona o azylu by fakt, že stěžovatel již není v průběhu řízení o kasační stížnosti nadále zajištěn, mohl vést k zastavení řízení, pokud by soud od žalovaného obdržel informaci o ukončení zajištění.

[14] V procesním právu se uplatňuje obecné pravidlo, podle něhož soud postupuje podle procesního předpisu ve znění účinném v době vedení řízení. V tomto případě ovšem Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že existují důvody pro odklon od tohoto obecného pravidla.

[15] Těmito důvody jsou samotné principy právního státu, konkrétně princip dělby moci, a dále právo na spravedlivý proces zahrnující předvídatelnost soudního rozhodování ve spojení s očekáváním jistého postupu soudu vzniklým účastníku v okamžiku, kdy řízení svým úkonem zahájil. Tyto principy vylučují jakýkoli zásah zákonodárce do výkonu spravedlnosti mající za cíl ovlivnit soudní rozhodnutí v určitém (zahájeném) sporu, pokud k takovému zásahu neexistují závažné důvody v obecném zájmu (srov. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28. 10. 1999, stížnosti č. 24846/94, 34165/96 a 34173/96, ve věci *Zielinski, Pradal a Gonzalez a ostatní proti Francii*, nebo ze dne 9. 12. 1994, stížnost č. 13427/87, ve věci *Stran Greek Rafineries a Stratis Andreadis proti Řecku*, dostupné z http://hudoc.echr.coe.int/).

[16] Stěžovatel podal žalobu v době, kdy zákon o azylu nevylučoval jeho věc z meritorního přezkumu správními soudy z důvodu ukončení zajištění, a tak mohl legitimně očekávat, že jeho žaloba i kasační stížnost budou řádně projednány. Nejvyšší správní soud neshledal žádné závažné důvody, proč by měl v obecném zájmu rezignovat na přezkum zákonnosti rozsudku krajského soudu ve věci zajištění stěžovatele, proto kasační námitky stěžovatele věcně posoudil s přesvědčením, že jde o postup ústavně konformní. Totožným způsobem ostatně postupoval soud i v typově obdobné věci vedené pod sp. zn. 1 Azs 243/2017.

[17] Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Důvody zajištění podle § 46a a institut zvláštních opatření podle § 47 transponují do vnitrostátního práva čl. 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (dále jen „přijímací směrnice“).

[20] Podle čl. 8 odst. 3 písm. d) přijímací směrnice žadatel o mezinárodní ochranu může být zajištěn, „*je-li zajištěn v rámci řízení o navrácení podle* [návratové směrnice] *za účelem přípravy navrácení nebo výkonu vyhoštění a mohou-li členské státy na základě objektivních kritérií, včetně skutečnosti, že daný žadatel již měl možnost přístupu k azylovému řízení, řádně doložit, že existují oprávněné důvody se domnívat, že žadatel činí žádost o mezinárodní ochranu pouze proto, aby pozdržel nebo zmařil výkon rozhodnutí o navrácení*“.

[21] Tento důvod zajištění byl pak transponován do § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, podle kterého „[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 ...e) 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*“.

[22] Z uvedených ustanovení zákona o azylu a přijímací směrnice je zřejmé, že důvodem, který ospravedlňuje zajištění žadatele o mezinárodní ochranu je v tomto případě obava, že se podáním žádosti o mezinárodní ochranu snaží vyhnout realizaci správního vyhoštění. Zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu má za cíl znemožnit zneužití zákona podáním účelové žádosti o mezinárodní ochranu a dosažení takových podmínek, které cizinci umožní vyhnout se správnímu vyhoštění (typicky útěkem a přerušením kontaktu s orgány veřejné správy). Aniž by tím byl jakkoliv předjímán výsledek řízení o mezinárodní ochraně, jedná se o preventivní opatření, které má zabezpečit dostupnost žadatele pro výkon rozhodnutí o vyhoštění pro případ, že by se rozhodnutí o správním vyhoštění stalo vykonatelným v důsledku negativního výsledku

řízení o mezinárodní ochraně. Skutečnost, že účelem § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu je „*zajištění efektivní kontroly nad průběhem správního řízení o vyhoštění v situaci, kdy cizinec během řízení uplatní své právo požádat o mezinárodní ochranu*“ Nejvyšší správní soud potvrdil např. v rozsudcích ze dne 15. 2. 2017, č. j. 10 Azs 284/2016 – 35, nebo ze dne 28. 2. 2017, č. j. 4 Azs 9/2017 – 31.

[23] Zvláštní opatření je možno považovat za účinná, pokud jimi lze dosáhnout daného konkrétního účelu zajištění, bez fyzického zajištění žadatele. V této souvislosti lze přiměřeně odkázat také na závěry rozšířeného senátu vyslovené v usnesení ze dne 28. 2. 2017, č. j. 5 Azs 20/2016 – 38, č. 3559/2017 Sb. NSS, podle kterého „[m]*ožnost aplikace zvláštního opatření namísto zajištění cizince a tomu korespondující úvahy správního orgánu budou nutně záviset na důvodu zajištění*“ (odst. 32 a 36). Byť se toto usnesení vztahovalo ke vztahu zvláštních opatření a zajištění podle zákona o pobytu cizinců, logická vazba mezi oběma instituty je v obou zákonech obdobná.

[24] Těmito zvláštními opatřeními mohou být podle § 47 odst. 1 zákona o azylu a) uložení povinnosti zdržovat se v pobytovém středisku určeném ministerstvem, nebo b) uložení povinnosti osobně se hlásit ministerstvu v době ministerstvem stanovené. Uložení povinnosti zdržovat se v pobytovém středisku umožňuje žadateli opustit pobytové středisko na dobu kratší než 24 hodin. Opuštění pobytového střediska na dobu delší než 24 hodin je pak možné na základě povolení ministerstva (viz § 82 odst. 5 zákona o azylu, viz také důvodovou zprávu k novele zákona o azylu provedené zákonem č. 314/2015 Sb. s účinností od 18. 12. 2015). V případě uložení této povinnosti nelze vyloučit, že by se žadatel po odchodu z pobytového střediska již nevrátil a zůstal na území ČR v ilegalitě. K témuž důsledku by mohlo vést uložení povinnosti pouze hlásit se ministerstvu.

[25] Při zvažovaní zvláštních opatření jako alternativy k důvodu zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu je proto namístě zohlednit pobytovou historii žadatele, včetně případného maření předchozích rozhodnutí o správním vyhoštění. Jakkoliv nelze paušálně říci, že by v případě existence důvodu zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu byla možnost uložení zvláštních opatření vždy vyloučena, jejich neúčinnost bude častější než v případě zvažování alternativ k jiným důvodům zajištění. Vždy však bude třeba zvážit osobní, majetkové a rodinné poměry cizince, charakter porušení povinností souvisejících s vyhošťovacím řízením, jeho dosavadní chování a respektování veřejnoprávních povinností stanovených ČR nebo jinými státy EU, včetně charakteru porušení těchto povinností ze strany cizince (srov. přiměřeně usnesení rozšířeného senátu č. j. 5 Azs 20/2016 – 38, odst. 36 a 37). Zároveň je třeba nepochybně dbát na to, že zajištění žadatelů by mělo být možné pouze v souladu se zásadou nezbytnosti a přiměřenosti (bod 15 odůvodnění přijímací směrnice).

[26] Žalovaný odůvodnil neúčinnost zvláštních opatření v případě stěžovatele tím, již v minulosti vědomě a dlouhodobě pobýval na území schengenského prostoru bez oprávnění k pobytu (roky 2009 - 2015). V roce 2015 mu byl v Norsku uložen zákaz vstupu na schengenské území od 28. 5. 2015 do 28. 8. 2018. Tento zákaz stěžovatel obešel opatřením falešných dokladů. Do České republiky přicestoval podle svých slov přes několik evropských zemí, přičemž na území Slovenska o mezinárodní ochranu nesporně požádat mohl. V průběhu výslechu vyjádřil jednoznačný úmysl přesunout se dále do

Německa. Na základě těchto skutečností měl žalovaný za to, že uložení zvláštních opatření by bylo v případě stěžovatele neúčinné a účelem podané žádosti o mezinárodní ochranu je vyhnout se výkonu vyhoštění.

[27] Veškeré výše popsané skutečnosti zmiňované žalovaným mají oporu ve správním spisu a rovněž kasační soud je považuje za nepochybně relevantní pro úvahu, zda by byla zvláštní opatření v případě stěžovatele dostatečně účinná. Žalovaný přistoupil k zajištění na základě objektivních okolností spočívajících v předchozím jednání stěžovatele, přičemž tyto individuální okolnosti *ve svém souhrnu* plně odpovídají judikatorním požadavkům na výjimečnost institutu zajištění, namísto uložení mírnějších opatření (rozsudek kasačního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 1 Azs 349/2016 - 48, rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 28. 4. 2011, *Hassen El Dridi*, věc C-61/11 PPU).

[28] Tvrzení stěžovatele, že již v současnosti nemá důvod vycestovat na území Německa, protože by tím zcela minimalizoval své naděje na získání mezinárodní ochrany, se kasačnímu soudu s ohledem na výše uvedené jeví jako krajně nevěrohodné. V nyní projednávané věci proto žalovaný nepochybil, když namísto užití zvláštních opatření přistoupil k zajištění stěžovatele. I podle Nejvyššího správního soudu je nepochybné, že cílem takto podané žádosti stěžovatele byla snaha vyhnout se správnímu vyhoštění.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[30] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 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 příslušelo), soud náhradu nákladů nepřiznal, protože mu žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti v řízení o kasační stížnosti nevznikly.

[31] Stěžovateli byl v řízení o žalobě krajským soudem ustanoven zástupce z řad advokátů, Mgr. Ing. Jakub Backa. Zástupce ustanovený v řízení před krajským soudem, je-li jím advokát, zastupuje navrhovatele i v řízení o kasační stížnosti. V případě, kdy je zástupce z řad advokátů ustanoven soudem, platí jeho hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 8 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Ustanovený zástupce v řízení o kasační stížnosti učinil dva úkony právní služby ve výši 3.100 Kč spočívající v sepisu kasační stížnosti a v další poradě s klientem přesahující 1 hodinu dne 14. 9. 2017, o čemž předložil potvrzení [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. c) a d) vyhlášky ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Dále mu náleží dvě paušální náhrady hotových výdajů související s uvedenými úkony právní služby ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). S ohledem na skutečnost, že zástupce stěžovatele doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se dále jeho odměna a náhrada hotových výdajů za zastupování v řízení o kasační stížnosti o 21 % z 6.800 Kč, tj. o částku 1.428 Kč. Za zastupování v řízení o kasační stížnosti ustanovenému advokátovi celkem náleží 8.228

Kč, které mu budou vyplaceny z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 8. listopadu 2017

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu