

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **D. T. Q.**, zastoupen Mgr. Jindřichem Lechovským, 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 29. 8. 2018, č. j. OAM-188/LE-LE05-LE26-PS-2018, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 10. 2018, č. j. 17 A 128/2018 - 38,

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.** Odměna ustanoveného advokáta Mgr. Jindřicha Lechovského **se určuje** částkou **8.228 Kč**. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

## Odůvodnění:

### I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Dne 21. 8. 2018 byl žalobce zadržen německou policií na dálnici A17 jako spolucestující ve vozidle Citroen, bezprostředně po překročení státní hranice z ČR do Německa. Jelikož nebyl držitelem cestovního dokladu a na území Německa vstoupil nelegálně, byl dne 23. 8. 2018 předán na základě readmisní dohody Policii ČR. Při následné kontrole Policie ČR nepředložil žalobce žádný doklad totožnosti a nebyl schopen prokázat

oprávněnost pobytu v schengenském prostoru. Téhož dne jej Policie ČR zajistila za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).
[2] Následně dne 28. 8. 2018 podal žalobce žádost o udělení mezinárodní ochrany. Dne 29. 8. 2018 rozhodl žalovaný o zajištění žalobce dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, neboť dle žalovaného existovaly oprávněné důvody domnívat se, že žalobce podal žádost o udělení mezinárodní ochrany s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění nebo je pozdržet.

[3] Proti rozhodnutí o zajištění dle zákona o azylu podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Plzni. Namítal, že žalovaný nesprávně posoudil využitelnost zvláštních opatření dle § 47 zákona o azylu.

[4] Krajský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou. V rámci odůvodnění odkázal na důvodovou zprávu k zákonu č. 314/2015 Sb., kterým byl § 47 do zákona o azylu vtělen na základě směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přijímací směrnice) a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2016, č. j. 7 Azs 185/2016 – 23, ze kterého vyplývá, že má-li být využito zvláštních opatření jakožto mírnějších prostředků než zajištění, musí být dán předpoklad, že cizinec bude se státními orgány spolupracovat. Krajský soud zrekapituloval skutkový stav zřejmý ze správního spisu a uvedl, že žalobce ignoroval své povinnosti spojené se vstupem na území ČR a Evropské unie, ačkoliv o nich věděl, a aby je obešel, využil služeb převaděčů a překročil hranice nelegálně s úmyslem vyhnout se hraničním kontrolám. Jeho cílovou destinací bylo Německo, kde měl v úmyslu usadit se kvůli práci. Soud uzavřel, že žalovaný správně posoudil, že žalobce jednal zcela účelově a podal žádost o udělení mezinárodní ochrany v detenčním zařízení pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve. Existovala zde důvodná obava, že by žalobce se správními orgány nespolupracoval a zvláštní opatření dle § 47 zákona o azylu proto nebylo možné využít. Částečné překrývání důvodů, pro něž byla shledána účelovost žádosti a důvodů neúčinnosti zvláštních opatření bylo posvěceno i Nejvyšším správním soudem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2017, č. j. 8 Azs 114/2017-35, bod 17 a násl.).

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost.

[6] Podle stěžovatele žalovaný i krajský soud nesprávně posoudili využitelnost zvláštních opatření dle § 47 zákona o azylu. Nemožnost využití zvláštních opatření i nutnost zajištění odůvodnili stejnou argumentací, což pokládá stěžovatel za nepřijatelné.

[7] V případě stěžovatele se jedná o osobu, která se provinila „pouze“ nelegálním pobytem a nelze konstatovat, že by projevila neúctu k právnímu řádu ČR, není tedy možné aplikovat závěry z rozsudku č. j. 7 Azs 185/2016 – 23. S poukazem na článek 15 preambule přijímací směrnice stěžovatel zdůraznil, že zajištění by mělo být možné pouze v jasně vymezených výjimečných případech. Z logiky věci tedy důvody umožňující zajištění

jako takové v naprosté většině případů nejsou totožné s důvody znemožňující využití zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu, a žalovaný je povinen se při vysvětlení svého přesvědčení o údajné nemožnosti využití zvláštních opatření vypořádat se všemi klíčovými okolnostmi případu.

[8] Ačkoliv nelze zastřít, že stěžovatel podal žádost o mezinárodní ochranu v reakci na své zajištění (důvod svého zajištění ani nerozporuje), pouze z jeho několikadenního nelegálního pobytu v schengenském prostoru nelze dovozovat, že by se jednalo o nespolehlivou osobu, u které nelze uvažovat o uložení zvláštních opatření.

[9] Stěžovatel poukazuje zejména na smysl a účel zavedení institutu zvláštních opatření, kterými byl do zákona o pobytu cizinců i zákona o azylu implementován čl. 15 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (návratová směrnice). Stěžovatel uvádí rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2011, č. j. 1 As 132/2011 – 51, a ze dne 28. 3. 2012, č. j. 3 As 30/2011 – 57, ve kterých Nejvyšší správní soud vyslovil, že smyslem zmiňované právní úpravy byla snaha o minimalizaci omezování osobní svobody v případě zajištění cizinců za účelem vyhoštění, neboť vyhoštění musí být prováděno prostřednictvím co nejmírnějších donucovacích prostředků.

[10] Stěžovatel v současnosti nemá důvod vycestovat do Německa, neboť by tak minimalizoval své naděje na získání mezinárodní ochrany. Není tedy důvod pochybovat o tom, že by stěžovatel neplnil svoje povinnosti žadatele o mezinárodní ochranu a názor o nevyužitelnosti zvláštních opatření je tak nesprávný.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti trvá na tom, že rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem o azylu. Rozhodné okolnosti ve svém souhrnu svědčily pro závěr, že žádost o mezinárodní ochranu byla podána účelově a s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění. Stížnostní námitky považuje žalovaný za nedůvodné.

## III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou.

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

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Zvláštními opatřeními dle § 47 odst. 1 zákona o azylu jsou povinnost žadatele o udělení mezinárodní ochrany zdržovat se v pobytovém středisku určeném ministerstvem, nebo osobně se hlásit ministerstvu v době ministerstvem stanovené. Zvláštní opatření však

je možno považovat za účinná jen tehdy, pokud jimi lze dosáhnout daného konkrétního účelu zajištění mírnějšími prostředky - 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.

[16] 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).

[17] Žalovaný odůvodnil neúčinnost zvláštních opatření v případě stěžovatele tím, že nelegálně vstoupil na území schengenského prostoru, a pobýval v něm (včetně ČR) bez jakéhokoliv oprávnění a dokonce i dokladu totožnosti. Ve své žádosti o mezinárodní ochranu nezmínil žádnou obavu z pronásledování či vážné újmy, žalovaný se proto domníval, že žádost podal pouze s cílem vyhnout se realizaci vyhoštění, aby mohl pokračovat v cestě do Německa. Porušení povinností se stěžovatel dopouštěl již v minulosti, na území členských států EU vstoupil neoprávněně s pomocí převaděčů. O neúčinnosti zvláštních opatření svědčilo dle žalovaného nejen soustavné nerespektování právního řádu, ale právě i jeho účelové jednání, neboť v průběhu správního řízení vedeného Policií ČR tvrdil, že mu v návratu do vlasti nic nebrání a ve vlasti mu nic nehrozí.

[18] Nejvyšší správní soud považuje výše popsané skutečnosti za nepochybně relevantní pro úvahu, zda by byla zvláštní opatření dostatečně účinná. Žalovaný k zajištění přistoupil na základě objektivních okolností spočívajících v předchozím jednání cizince, přičemž tyto individuální okolnosti v případě stěžovatele *plně odpovídají* judikatorním požadavkům na výjimečnost institutu zajištění, namísto uložení mírnějších opatření. V nyní projednávaném případě proto žalovaný nepochybil, když namísto užití zvláštních opatření přistoupil k zajištění stěžovatele. Ani skutečnost, že stěžovatel může mít nyní zájem na řízení o udělení mezinárodní ochrany v ČR, nemůže vyvážit nedůvěru žalovaného pramenící z výše popsaných okolností.

[19] Nelze se ztotožnit ani s námitkou, že žalovaný odůvodnil nemožnost využití zvláštních opatření zcela totožně jako vlastní důvod zajištění. Jak již bylo výše uvedeno,

jisté prolínání důvodu zajištění a nemožnosti aplikace zvláštních opatření je v určitých případech nevyhnutelné a naopak logické, neboť skutečnosti, na základě kterých správní orgán činí úvahu například o účelovosti žádosti o mezinárodní ochranu, mohou být relevantní i ve vztahu k posouzení možnosti využití zvláštních opatření. V nyní posuzované věci vzal žalovaný v potaz veškeré zjištěné informace o stěžovateli. Účelovost žádosti nebyla jediným, ale jedním z více důvodů, pro které žalovaný uzavřel, že zvláštní opatření by v daném případě nebyla účinná.

## IV. Závěr a náklady řízení

[20] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Nejvyšší správní soud proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[21] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 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.

[22] Stěžovateli byl Krajským soudem v Plzni usnesením ze dne 14. 9. 2018, č. j. 17 A 128/2018 – 17, jako zástupce ustanoven advokát Mgr. Jindřich Lechovský. Dle § 35 odst. 9 *in fine* s. ř. s. zastupuje ustanovený zástupce, je-li jím advokát, účastníka i v řízení o kasační stížnosti. Hotové výdaje a odměnu za zastupování platí v takovém případě stát (§ 35 odst. 9 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Podle § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., s přihlédnutím k § 11 odst. 1 písm. c) a d) citované vyhlášky náleží advokátovi odměna za dva úkony právní služby (podání kasační stížnosti a porady s klientem, kterou doložil potvrzením) v částce 2 x 3.100 Kč, a podle § 13 odst. 4 citované vyhlášky náhrada hotových výdajů v částce 2 x 300 Kč a částka 1.428 Kč představující 21% DPH, jíž je advokát plátcem. Celková výše odměny ustanoveného zástupce proto činí 8.228 Kč. Částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 13. února 2019

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu