ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **A. T.**, zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 12. 2017, č. j. OAM-175/LE-LE05-LE26-PS-2017, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 12. 1. 2018, č. j. 17 A 156/2017 - 34,

takto:

I. V řízení **se pokračuje**.

II. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Žalobce byl dne 1. 12. 2017 kontrolován policejní hlídkou, neprokázal se však žádným dokladem totožnosti. Po jeho zadržení policisté zjistili, že rozhodnutím Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 12. 2. 2016, které nabylo právní moci dne 23. 2. 2016, bylo žalobci uloženo správní vyhoštění na dobu 3 let. V rámci podání vysvětlení žalobce uvedl, že v České republice pobývá nepřetržitě již šest let, a to bez příslušného pobytového oprávnění. Během této doby nepodnikl žádné kroky k legalizaci svého pobytu. Na pracovišti Policie ČR byl pak identifikován podle otisků prstů, přičemž

bylo zjištěno, že byl do dne 20. 9. 2014 veden v evidenci nežádoucích osob. Od této doby s ním nebylo vedeno žádné řízení ohledně oprávnění k pobytu na území ČR. Žalobce sám potvrdil, že po tuto dobu pobýval na území ČR neoprávněně.

[2] Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Hlavního města Prahy rozhodnutím ze dne 1. 12. 2017, č. j. KRPA-441234-9/ČJ-2017000022, rozhodla o zajištění žalobce podle § 124 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců"), tedy proto, že nevycestoval z území v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění.

[3] Následně dne 4. 12. 2017 podal žalobce v zařízení pro zajištění cizinců žádost o udělení mezinárodní ochrany. Dne 8. 12. 2017 rozhodl žalovaný o „přezajištění" 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 opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění nebo je pozdržet.

[4] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Plzni, který ji zamítl. Podle soudu má odůvodnění rozhodnutí v části týkající se neúčinnosti zvláštních opatření oporu ve skutkových okolnostech žalobcova případu. Žalobce evidentně nespolupracoval se správními orgány (několik let pobýval v ČR nelegálně a nepředložil pas) a současně je jeho žádost zjevně podána účelově, neboť ji podal až po zajištění v okamžiku, kdy mu reálně hrozila repatriace. Na daný případ lze dle krajského soudu plně aplikovat závěry rozsudku ze dne 28. 2. 2017, č. j. 4 Azs 9/2017 - 31. Žalovaný vycházel ze zjištěného skutkového stavu, zohlednil informace, které měl k dispozici, a přezkoumatelným způsobem posoudil, zda by nepostačovalo uložení zvláštních opatření. Odůvodnění bylo logicky konzistentní a dostačující.

[5] Krajský soud připomněl, že podmínky pro zajištění podle § 46a zákona o azylu a podle § 124 zákona o pobytu cizinců jsou odlišné. Žalovaný dospěl dle názoru soudu ke správnému závěru, že žádost o mezinárodní ochranu není ničím jiným než dalším způsobem, jímž se žalobce snaží vyhnout vyhoštění. Zjevně tímto byly splněny podmínky § 46a pro zajištění žalobce v zařízení pro zajištění cizinců. Účelovost žádosti o mezinárodní ochranu spolu s dalšími konkrétními okolnostmi případu (jako např. okolností, že žalobce nemá v ČR stálé bydliště, uvádí pobyt u přítelkyně, kde není hlášen, legálně nepracuje a nerespektuje právní řád ČR dlouholetým nelegálním pobytem) současně svědčí o neúčelnosti aplikace zvláštního opatření dle § 47 odst. 1 písm. b) zákona o azylu. Všechny tyto okolnosti žalovaný přezkoumatelným způsobem zohlednil a zdůvodnil v napadeném rozhodnutí.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Proti rozsudku krajského soudu brojí žalobce (stěžovatel) kasační stížností.

[7] Stěžovatel je přesvědčen o nedůvodnosti a nadbytečnosti zajištění, které nerespektuje požadavky na proporcionalitu obdobných druhů rozhodnutí. Zajištění cizince dle zákona o azylu je zcela mimořádným institutem, který umožňuje zasáhnout do ústavně zaručeného práva na osobní svobodu. Žalovaný zkoumal naprosto nedostatečně možnost uložení mírnějších opatření. Je třeba mít na paměti fakultativní charakter zajištění

a jeho nepřípustnost, je-li možno účelu zajištění dosáhnout mírnějšími prostředky. Stěžovatel má na území ČR družku s povoleným dlouhodobým pobytem, žije s ní ve společné domácnosti a mají vytvořeno úzké a silné citové pouto.

[8] Posouzení stěžovatelovy žádosti o mezinárodní ochranu jako účelové je zcela nesprávné. Stěžovatel se nacházel na území ČR dlouhou dobu a necítil se již ohrožen nuceným vycestováním. Nemá právní vzdělání, nebyl si tak vůbec vědom možnosti požádat o mezinárodní ochranu, to zjistil až po svém zajištění. V poslední době také došlo k vystupňování telefonických kontaktů jeho tchána vůči stěžovatelově matce; tuto hrozbu pociťuje více než v minulosti. Pokud se stěžovatel dostal do situace, ve které má dojem, že mu hrozí vážná újma, neboť ho chce zabít jeho tchán, který je policista, měl zajisté právo podat žádost. Využití této zákonné možnosti by mu tedy nemělo být kladeno k tíži a vést k jeho bezdůvodnému zajištění. Stěžovatel žalovanému sdělil, že bydlí u dlouholeté přítelkyně, za kterou před šesti lety z Ukrajiny přicestoval, takže úvahy o jeho případném útěku a skrývání jsou absurdní a neopodstatněné. Žalovaný nijak podrobněji nerozvedl předestřenou obavu z ohrožení průběhu správního řízení ve věci mezinárodní ochrany hrozící při případném propuštění ze zajištění.

[9] V rozhodnutí žalovaného naprosto absentuje podrobné vyjádření se k možnosti uplatnění zvláštních opatření, konkrétně se pak nabízelo opatření dle § 47 odst. 1 písm. b) zákona o azylu (osobní hlášení u žalovaného ve stanovené době). Ani krajský soud se této námitce nevěnoval. Stěžovatel se nesnažil skrývat, pouze neměl pas. Co se týče údajné nespolupráce se správními orgány, stěžovatel sice v minulosti nesplnil svou povinnost vycestovat, nebylo ale prokázáno, že by chtěl mařit řízení o udělení mezinárodní ochrany. Pas nepředložil, neboť jej neměl u sebe.

[10] Soud se vůbec nezabýval žalobní námitkou, že žalovaný nijak podrobněji nerozvedl obavu z ohrožení průběhu správního řízení ve věci mezinárodní ochrany. Jeho rozsudek je proto nepřezkoumatelný.

[11] Stěžovatel požaduje zrušit jak napadený rozsudek, tak rozhodnutí žalovaného.

[12] Žalovaný ve vyjádření konstatoval, že stěžovatel v kasační stížnosti neuvedl žádné konkrétní skutečnosti, které by vyvracely zjištění, na jejichž základě došlo k zajištění (tedy zejména, že stěžovatel svévolně a vědomě neoprávněně pobýval na území ČR v rozporu s rozhodnutím o vyhoštění a nepodnikl žádné kroky k legalizaci svého pobytu). Bylo jednoznačně prokázáno, že stěžovatel podal žádost o udělení mezinárodní ochrany pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, nebo je pozdržet.

[13] Stěžovatel sice uvedl, že má v ČR přítelkyni (občanku Ukrajiny), se kterou plánuje založit rodinu, nicméně následně uvedl, že má v úmyslu vycestovat zpět na Ukrajinu dobrovolně, a že mu ve vycestování nic nebrání. Podle žalovaného tedy existence tohoto vztahu není relevantní důvod proti zajištění. Uplatnění zvláštního opatření by nebylo účinné. O tom svědčí soustavné nerespektování právního řádu a uložených povinností.

III. Posouzení kasační stížnosti

III.1 Přerušení řízení

[14] Při předběžném posouzení kasační stížnosti soud ze správního spisu zjistil, že stěžovatel byl dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu zajištěn do 24. 3. 2018. Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti sdělil, že stěžovatelovo zajištění bylo tohoto dne ukončeno.

[15] Podle § 46a odst. 9 zákona o azylu ve znění účinném od 15. 8. 2017 do 20. 1. 2019 platilo, že „*v případě, že je zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany nebo cizince ukončeno před vydáním rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí o zajištění nebo o žalobě proti rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění, soud řízení o žalobě zastaví. O ukončení zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany nebo cizince ministerstvo neprodleně informuje příslušný soud, který žalobu projednává. Věty první a druhá se pro řízení o kasační stížnosti použijí obdobně.*“

[16] Soudu bylo známo, že před Ústavním soudem byl projednáván návrh na zrušení mimo jiné § 46a odst. 9 zákona o azylu. Řízení bylo vedeno pod sp. zn. Pl. ÚS 41/17. Výsledek tohoto řízení byl významný pro procesní postup v nyní posuzované věci, proto soud přerušil řízení podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. usnesením ze dne 20. 7. 2018, č. j. 1 Azs 73/2018 - 26.

[17] Ústavní soud rozhodl v dané věci nálezem ze dne 27. 11. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 41/17, jímž zrušil mimo jiné § 46a odst. 9 zákona o azylu ke dni vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů, tj. k 21. 1. 2019. Překážka soudního přezkumu stěžovatelem předložené kasační stížnosti tak odpadla. Soud proto rozhodl výrokem I. tohoto rozsudku v souladu s § 48 odst. 6 za použití § 120 s. ř. s. o pokračování v řízení.

III.2 Posouzení kasační stížnosti

[18] Kasační stížnost je přípustná. 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.).

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu může ministerstvo vnitra „*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.*“

[21] Stěžovatel namítá, že jeho žádost o mezinárodní ochranu byla nesprávně vyhodnocena jako účelová. K tomu soud uvádí, že při postupu podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu se neposuzuje důvodnost žádosti o mezinárodní ochranu. Pro naplnění důvodu zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu totiž postačí pouze zjištění, že existují *oprávněné důvody* se domnívat, že žádost o mezinárodní ochranu je účelová.

Skutečnost, že žadatel v žádosti o mezinárodní ochranu podané v zařízení pro zajištění cizinců uvádí skutečnosti, které mohou být při meritorním posouzení shledány azylově relevantními, tak nevylučuje postup podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu. Zajištění postupem podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu závisí na objektivních okolnostech případu, které zakládají oprávněné důvody se domnívat, že žádost o mezinárodní ochranu je účelová (např. dosavadní jednání cizince, délka pobytu na území, osobní poměry apod.). To odpovídá účelu tohoto institutu, kterým je zajištění efektivní kontroly nad průběhem správního řízení o vyhoštění v situaci, kdy cizinec během řízení uplatní své právo požádat o mezinárodní ochranu (srov. rozsudek 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).

[22] Nejvyšší správní soud se shoduje se žalovaným i krajským soudem v tom, že ve stěžovatelově případě existovaly objektivní okolnosti, které založily oprávněné důvody se domnívat, že žádost byla podána účelově (dosavadní ilegální pobyt na území v délce trvání šesti let, nerespektování pravomocného rozhodnutí o vyhoštění, podání žádosti o mezinárodní ochranu se značným časovým odstupem). Tyto důvody jak žalovaný, tak krajský soud ve svých rozhodnutích dostatečně srozumitelně vyjevili; stěžovateli tedy nelze přisvědčit v tom, že jejich rozhodnutí jsou v tomto ohledu nepřezkoumatelná.

[23] Stejně tak se žalovaný i krajský soud přezkoumatelně vyjádřili k tomu, proč by ve stěžovatelově věci nebylo možno účinně uplatnit zvláštní opatření a proč je jeho zajištění nutné jako prevence ohrožení průběhu správního řízení.

[24] 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.

[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.

[26] Ze správního spisu vyplynulo, že stěžovatel přicestoval na území ČR v roce 2011. Po celou dobu až do svého zajištění dne 1. 12. 2017 pobýval na území ilegálně. V roce 2016 mu bylo uloženo správní vyhoštění v délce tří let, toto rozhodnutí však nerespektoval. Následně byl proto zadržen a zajištěn. Po svém zajištění podle zákona o pobytu cizinců podal žádost o mezinárodní ochranu. Soud také nad rámec dodává, že stěžovatelova žádost o mezinárodní ochranu byla zamítnuta, kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti Nejvyšší správní soud odmítl pro nepřijatelnost usnesením ze dne 6. 9. 2018, č. j. 6 Azs 182/2018 - 29.

[27] Žalovaný odůvodnil neúčinnost zvláštních opatření v případě stěžovatele tím, že dlouhodobě pobýval v ČR bez jakéhokoliv pobytového oprávnění, v rozporu s uloženým správním vyhoštěním a udělení mezinárodní ochrany se začal domáhat teprve po svém zajištění, ačkoli tak mohl učinit již dříve. Nadto v průběhu řízení o zajištění podle zákona o pobytu cizinců tvrdil, že mu na Ukrajině nic nehrozí a dobrovolně se tam vrátí.

[28] 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, pokud namísto užití zvláštních opatření přistoupil k zajištění stěžovatele.

[29] Pro skutečnost, že zvláštní opatření dle zákona o azylu by nebyla v případě stěžovatele účinná, a tedy nutnost přistoupení k zajištění, v případě stěžovatele svědčilo více na sobě nezávislých faktorů. Ani možná skutečná obava stěžovatele z vážné újmy v případě návratu na Ukrajinu nemůže vyvážit nedůvěru správního orgánu ve stěžovatele pramenící z výše popsaného. Vzhledem k předchozí aktivitě a pobytové historii stěžovatele se lze naopak oprávněně domnívat, že v případě, že by nebyl zajištěn, pokusil by se svého cíle, tedy neopuštění České republiky, dosáhnout skrýváním se před orgány veřejné správy, nikoliv spoluprací s nimi. Žalovaný i krajský soud tak správně dospěli k závěru, že existovaly důvodné obavy z ohrožení průběhu správního řízení ve věci mezinárodní ochrany.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[31] 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.

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

V Brně dne 7. února 2019

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu