ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **T. T. L.**, zast. Mgr. Jindřichem Lechovským, 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 26. 3. 2019, čj. OAM-204/LE-BA04-BA04-PS-2019, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 4. 6. 2019, čj. 17 A 77/2019-42,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Jindřichu Lechovskému, advokátu, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši **8 228** Kč, která bude proplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

[1] Žalobce je státní příslušník Vietnamské socialistické republiky. Dne 19. 3. 2019 překročil hranice z ČR do Německa, kde ho zastavila německá policejní hlídka. Žalobce při kontrole nepředložil žádný doklad totožnosti, který by ho opravňoval k pobytu na území schengenského prostoru. Německá policie proto žalobce zadržela a na základě readmisní dohody vrátila na území ČR. Policie ČR následnou lustrací zjistila, že žalobci nebylo vydáno vízum ani povolení k pobytu, které by ho opravňovalo k pobytu na území ČR. V protokolu o vyjádření účastníka řízení ze dne 20. 3. 2019 žalobce vysvětlil, že z Vietnamu odcestoval v srpnu 2018. Cestu do Evropy mu zařídil za úplatu převaděč. Cílem žalobce bylo Německo, kde měl přislíbenou práci. Cestoval lodí se skupinou dalších lidí. Po vylodění v neznámém přístavu pokračoval různými dopravními prostředky.

[2] Rozhodnutím ze dne 21. 3. 2019 Policie ČR zajistila žalobce za účelem realizace správního vyhoštění a umístila ho do zařízení pro zajištění cizinců. Žalobce následně dne 23. 3. 2019 podal žádost o udělení mezinárodní ochrany. V reakci na to žalovaný vydal dne 26. 3. 2019 rozhodnutí o zajištění žalobce dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Toto rozhodnutí je předmětem přezkumu v nynější kauze. Žalobce se proti tomuto rozhodnutí bránil žalobu, kterou krajský soud rozsudkem ze dne 4. 6. 2019 zamítl jako nedůvodnou.

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s. V ní uvádí pouze jedinou námitku, a sice že žalovaný i krajský soud nesprávně posoudili možnost užití zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu. Stěžovatel podotýká, že cizince je možné zajistit pouze ve výjimečných případech. Primárně mají správní orgány využít zvláštní opatření. Zdůrazňuje, že se nikdy neprotivil žádnému správnímu rozhodnutí a nedopustil se protiprávního jednání narušujícího veřejný pořádek. Na území ČR se ocitl poprvé a provinil se jen několikadenním nelegálním pobytem. Pouze na základě těchto skutečností nelze uzavřít, že je stěžovatel nespolehlivou osobou, u které nelze zvažovat uložení zvláštních opatření. Proto nebylo namístě přistupovat k tak zásadnímu zásahu do osobní svobody, jako je zajištění. Stěžovatel navíc kritizuje, že žalovaný nemožnost využití zvláštních opatření zdůvodnil stejnou argumentací, jakou použil při posouzení důvodnosti zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu. Přinejmenším od podání žádosti o mezinárodní ochranu prokázal, že je připraven se správními orgány spolupracovat. Stěžovatel nemá důvod vycestovat na území Německa, protože by si tím zcela zmařil naděje na získání mezinárodní ochrany a citelně si zkrátil dobu legálního pobytu na území EU. Podle stěžovatele byl žalovaný povinen se zcela individuálně vypořádat se všemi klíčovými prvky jeho pobytové historie. Stěžovatel nadto obecně konstatuje, že smyslem zavedení institutu zvláštních opatření do zákona o azylu byla nutnost implementace čl. 15 návratové směrnice. Příslušná ustanovení je proto třeba vykládat v souladu se smyslem, cíli a požadavky této směrnice.

[4] Žalovaný se ve vyjádření ztotožňuje s rozsudkem krajského soudu a navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[5] NSS při posuzování přípustné kasační stížnosti dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil NSS v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Předmětem přezkumu v nynější kauze je rozhodnutí o „přezajištění“ stěžovatele podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, a v souvislosti s tím posouzení možnosti uložení zvláštních opatření podle § 47 téhož zákona. NSS se výkladem uvedených ustanovení na podkladě obdobné stížní argumentace opakovaně zabýval (např. rozsudky ze dne 18. 7. 2019, čj. 7 Azs 521/2018-30, či ze dne 27. 2. 2019, čj. 6 Azs 351/2018-32). V posuzované věci neexistuje důvod se od citované judikatury odchýlit.

[8] Ustanovení § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu stanoví, že žalovaný 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 [...], *nebo je pozdržet, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve*.

[9] Podle NSS v případě stěžovatele existují oprávněné důvody se domnívat, že podal žádost o udělení mezinárodní ochrany pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění. Stěžovatel totiž žádost o udělení mezinárodní ochrany podal teprve poté, co byl zajištěn a umístěn do zařízení pro zajištění cizinců. Nevysvětlil, co mu bránilo v dřívějším podání žádosti. Účelovost podání žádosti ostatně stěžovatel nepopírá (viz s. 4 kasační stížnosti: „*současnou žádost o mezinárodní ochranu podal* [...] *přinejmenším sekundárně rovněž z důvodu zamezení realizace správního vyhoštění*“).

[10] Rozhodnutí podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu lze vydat pouze v případě, že nelze účinně uplatnit zvláštní opatření podle § 47 téhož zákona. Podle tohoto ustanovení může žalovaný *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).

[11] Stěžovatel namítá, že žalovaný i krajský soud neposoudili možnost uložení zvláštních opatření správně. Podotýká, že se nikdy neprotivil žádnému správnímu rozhodnutí a nedopustil se protiprávního jednání narušujícího veřejný pořádek. Dle jeho názoru nelze pouze s poukazem na několikadenní nelegální pobyt na území schengenského prostoru dospět k závěru, že je nespolehlivou osobou, u které je aplikace zvláštních opatření vyloučena. Zdůrazňuje, že správní orgány mají přednostně aplikovat zvláštní opatření.

[12] NSS souhlasí se stěžovatelem, že primárně je třeba použít výše popsaná zvláštní opatření. Volba mírnějších opatření, než je zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany, je však vázána na předpoklad, že žadatel bude se státními orgány spolupracovat. Uložení zvláštního opatření musí být dostatečné k zabezpečení jeho účasti nejen v řízení ve věci mezinárodní ochrany, nýbrž rovněž pro případ výkonu rozhodnutí o vyhoštění, pokud by se rozhodnutí o správním vyhoštění stalo vykonatelným v důsledku negativního výsledku řízení o mezinárodní ochraně (rozsudek ze dne 28. 6. 2017, čj. 1 Azs 349/2016-48). Existují-li skutečnosti nasvědčující tomu, že by žadatel správní řízení či výkon případného rozhodnutí o správním vyhoštění mařil, nelze přistoupit ke zvláštnímu opatření.

[13] Ve světle všech skutkových okolností nynější kauzy bylo podle NSS důvodné se domnívat, že by zvláštní opatření nebyla účinná. NSS se proto v otázce neuložení zvláštních opatření ztotožňuje s posouzením žalovaného a krajského soudu. Stěžovatel využil služeb převaděčů a nerespektoval zákonné povinnosti spojené se vstupem a pobytem na území ČR a alespoň jednoho dalšího státu EU (Německa). Na území těchto států se

nacházel nelegálně, neboť zde pobýval bez cestovního dokladu i dokladu totožnosti a bez jakéhokoli oprávnění k pobytu. Zcela správně žalovaný zohlednil i to, že podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany bylo zjevně účelové, a to i s ohledem na skutečnost, že stěžovatelovou cílovou zemí bylo od začátku Německo. Jak sám stěžovatel připustil v kasační stížnosti, důvodem podání žádosti bylo zamezení realizace správního vyhoštění (srov. též bod [9]). Proto by propuštěním ze zajištění byl ohrožen průběh správního řízení ve věci mezinárodní ochrany. Deklarovaný zájem stěžovatele pobývat na území ČR nedává věrohodnou záruku spolupráce s žalovaným v průběhu řízení o mezinárodní ochraně a negarantuje dostupnost stěžovatele pro případný výkon rozhodnutí o vyhoštění. Snaha co nejdéle si prodloužit „*legální pobyt*" naopak naznačuje trvání rizika vyhýbání se hrozícímu správnímu vyhoštění.

[14] Ani obecné tvrzení stěžovatele uplatněné v kasační stížnosti o odhodlání spolupracovat se správními orgány nevyvolává v kontextu uvedených zjištění nutnost uložení zvláštních opatření. Pokud jde o obecnou námitku, že byl žalovaný povinen se vypořádat se všemi klíčovými okolnostmi pobytové historie stěžovatele, NSS je přesvědčen, že žalovaný této povinnosti dostál.

[15] NSS na rozdíl od stěžovatele považuje za přípustné, že žalovaný zčásti ztotožnil důvody pro samotné zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu s důvody vedoucími k závěru o nemožnosti využití zvláštních opatření. Z povahy věci je zřejmé, že tyto důvody se vzájemně prolínají a není možné je zcela oddělit. NSS v tomto ohledu již dříve konstatoval, že „[p]*okud 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* [...] *nelze odhlížet od důvodu zajištění a od toho, zda by uložením pouze zvláštního opatření nebyl zmařen cíl, k němuž by jinak zajištění směřovalo.* [...] *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*" (rozsudek 1 Azs 349/2016-48, body 25 a 27).

[16] K poukazu stěžovatele na návratovou směrnici NSS uvádí, že ustanovení § 46a (důvody zajištění) a § 47 (zvláštní opatření) zákona o azylu transponují do vnitrostátního práva nikoli čl. 15 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2008/115/ES (známé též jako „*návratová směrnice*"),[1] ale čl. 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2013/33/EU(známé též jako „*přijímací směrnice*").[2] Tato směrnice poprvé na úrovni unijního práva upravila možnost zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu (srov. rozsudek 1 Azs 349/2016-48, bod 20). Nelze tedy souhlasit se stěžovatelem, že smyslem zavedení institutu zvláštních opatření do zákona o azylu byla nutnost implementace čl. 15 návratové směrnice, neboť návratová směrnice se v průběhu řízení o posouzení žádosti o mezinárodní

[1] Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. 12. 2008, č. 2008/115/ES, o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Úř. věst. L 348/98.

[2] Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. 6. 2013, č. 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu. Úř. věst. L 180/96.

ochranu nepoužije. V podrobnostech lze odkázat na bod 12. napadeného rozsudku krajského soudu.

[17] S ohledem na vše výše uvedené proto NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[18] Zástupcem stěžovatele byl usnesením krajského soudu ze dne 18. 4. 2019 ustanoven Mgr. Jindřich Lechovský, advokát, jehož odměnu a hotové výdaje podle § 35 odst. 10 s. ř. s. hradí stát. Zástupci NSS přiznal odměnu za dva úkony právní služby (doplnění kasační stížnosti a další porada s klientem přesahující jednu hodinu) a dále 2 x 300 Kč jako paušální náhradu hotových výdajů v souladu s § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), celkem tedy 6 800 Kč. Zástupce doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, proto je odměna zvýšena o částku odpovídající této dani (tj. 21 %). Částka v celkové výši 8 228 Kč bude vyplacena z účtu NSS ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. listopadu 2019

Zdeněk Kühn
předseda senátu