

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **M. S.,** zastoupená Mgr. Petrem Dvořákem, advokátem se sídlem Vinohradská 1233/22, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2018, č. j. 53 A 4/2018 - 44,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Průběh dosavadního řízení

[1] Žalobkyně se při pobytové kontrole prováděné dne 31. 5. 2018 v prostorách společnosti Mektec CZ, s.r.o. (nyní Mektec Manufacturing Corporation Europe CZ s.r.o.), prokázala padělaným občanským průkazem Litevské republiky. V návaznosti na to Policie ČR, Krajské ředitelství policie Jihočeského kraje, Odbor cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, zahájila řízení o jejím správním vyhoštění a rozhodnutím ze dne 1. 6. 2018, č. j. KRPC-77906-25/ČJ-2018-020023, žalobkyni 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Rozhodnutím téhož správního orgánu ze dne 7. 6. 2018, č. j. KRPC-77906-32/ČJ-2018-020023, bylo žalobkyni dle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 1 zákona o pobytu cizinců uloženo správní vyhoštění, přičemž doba, po kterou jí nelze umožnit vstup na území členských států EU, byla stanovena na dva roky. Následně dne 8. 6. 2018 požádala žalobkyně o udělení mezinárodní ochrany. Žalovaný poté svým

rozhodnutím ze dne 11. 6. 2018, č. j. OAM-107/LE-BE01-LE26-PS-2018, zajistil žalobkyni dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, v relevantním znění (dále jen „zákon o azylu"), přičemž dobu zajištění stanovil do 26. 9. 2018.

[2] V úvodu odůvodnění posledně zmíněného rozhodnutí žalovaný zrekapituloval shora popsaný průběh správních řízení a shrnul obsah výpovědi, kterou žalobkyně podala dne 1. 6. 2018 v rámci řízení o správním vyhoštění. Žalobkyně je státní příslušnicí Ukrajiny, místem jejího trvalého bydliště je město Dmytrashkivka ve Vinnycké oblasti, je svobodná, bezdětná a má vysokoškolské vzdělání. Litevský občanský průkaz si opatřila na Ukrajině v listopadu 2016, přičemž věděla, že se jedná o padělek, a byla zprostředkovatelkou informována, že se jím má v ČR prokazovat pouze v souvislosti se zaměstnáním. Do ČR poprvé přicestovala za prací v listopadu 2017, pracovala zde asi dva měsíce a poté odjela zpět na Ukrajinu. Následně se do ČR vrátila v květnu 2018, přičemž dne 26. 5. 2018 přijela do Českých Budějovic, kde začala dne 29. 5. 2018 pracovat. Práci získala přes pracovní agenturu a v zaměstnání se prokazovala padělaným občanským průkazem. V ČR nemá žádné rodinné vazby, nenachází se zde žádná osoba, vůči níž by měla vyživovací povinnost nebo ji měla v péči, ani nikdo, pro koho by své vycestování pociťovala jako nepřiměřený zásah do svého rodinného života. Nesdílí společnou domácnost s občanem ČR ani jiného státu EU a nemá zde žádné kulturní, sociální či ekonomické vazby ani závazky či pohledávky. V domovském státě se má kam vrátit, není jí známa žádná překážka bránící jejímu vycestování. Dále žalobkyně vyjádřila vůli vycestovat dobrovolně zpět do vlasti.

[3] Vzhledem k popsaným okolnostem rozhodl žalovaný o zajištění žalobkyně. Žalovaný dospěl k závěru, že žalobkyně zažádala o udělení mezinárodní ochrany pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, nebo je pozdržet, ačkoliv mohla o udělení mezinárodní ochrany požádat dříve. Uvedený závěr žalovaný přijal na základě toho, že žalobkyně naposledy pobývala v ČR od 26. 5. 2018, přičemž zde pracovala již na přelomu let 2017 a 2018, avšak o udělení mezinárodní ochrany požádala až poté, co byla zajištěna za účelem správního vyhoštění, tedy přibližně po dvou týdnech svého posledního nepřetržitého pobytu na území ČR. Dle své výpovědi zde přitom žalobkyně již v minulosti pobývala přibližně dva měsíce za účelem práce. V průběhu tohoto období se žalobkyně volně pohybovala na území ČR a mohla tedy zažádat o udělení mezinárodní ochrany. Navíc již v minulosti vědomě porušovala právní řád ČR neoprávněným výkonem výdělečné činnosti a používáním padělaného dokladu totožnosti. V průběhu řízení o správním vyhoštění žalobkyně nezmínila žádnou překážku, která by bránila jejímu vycestování zpět do vlasti, naopak existenci takové překážky přímo popřela a uvedla, že vycestuje dobrovolně. Ani ve své žádosti o udělení mezinárodní ochrany neuvedla žádné takové skutečnosti, ale pouze své osobní údaje. Z postupu žalobkyně je tedy zřejmé, že využije jakékoliv možnosti, aby se vyhnula správnímu vyhoštění a mohla dále setrvat a pracovat, byť neoprávněně, na území ČR. Vzhledem k dosavadnímu chování žalobkyně nelze rozumně předpokládat, že by náhle změnila chování a respektovala zvláštní opatření uložené dle § 47 zákona o azylu. Žalobkyně není osobou vyloučenou z aplikace § 46a odst. 1 zákona o azylu, neboť z jejích vyjádření nevyplývá, že by byla zranitelnou osobou ve smyslu § 2 odst. 1 písm. i) téhož zákona. Dále se žalovaný zabýval stanovením doby zajištění žalobkyně. Vzhledem k tomu, že žalobkyně svou žádost o udělení mezinárodní ochrany ke dni vydání rozhodnutí žalovaného neodůvodnila, nebylo možné vyloučit, že ji

bude nutné posoudit standardním způsobem bez aplikace § 16 zákona o azylu. Nebylo tedy možné předpokládat vydání rozhodnutí ve lhůtě třiceti dnů, lze však očekávat ukončení řízení do devadesáti dnů. Vzhledem ke skutečnosti, že případná žaloba ve věci mezinárodní ochrany má téměř vždy odkladný účinek, měla by být doba zajištění žalobkyně delší o dalších dvacet dnů, z čehož patnáct dnů odpovídá délce lhůty pro podání případné žaloby ve věci mezinárodní ochrany a pět dnů průměrné době doručování písemností v rámci soudního řízení. Celkovou dobu zajištění tedy žalovaný stanovil na sto deset dnů.

[4] Proti uvedenému rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou podanou ke Krajskému soudu v Praze, který ji však rozsudkem ze dne 29. 6. 2018, č. j. 53 A 4/2018 - 44, jako nedůvodnou zamítl.

[5] Krajský soud provedl na návrh žalobkyně při jednání důkaz výslechem svědka J. B., který vypověděl, že se s žalobkyní seznámil v lednu 2018 ve společnosti Mektec CZ s.r.o., kde oba pracovali. Zhruba v únoru si spolu začali psát a od března 2018 spolu „chodí". Nikdy spolu nebydleli, měli to však v plánu. Žalobkyně bydlela po celou dobu na ubytovně, jejíž adresu svědek nezná, ani neví, kde se nachází, neboť tam nikdy nebyl. S žalobkyní se scházel pouze ve městě, kde si povídali a procházeli se, i když bylo nepříznivé počasí. Žalobkyně pochází z Ukrajiny z Vinnycké oblasti a má oba rodiče a sestru, svědek však neví, zda starší či mladší. Svědek neví, jaké má žalobkyně vzdělání. Mezi záliby žalobkyně dle svědka patří kreslení, procházky, příroda a poslech hudby. Svědek bydlí v pronájmu v bytě o dispozici 2+1 a rozloze zhruba 50 m^2, kde žalobkyně nikdy nebyla. Svědek s žalobkyní se vídali téměř každý den, po práci se scházeli, když měli čas, tedy zhruba obden. Žalobkyně nezná nikoho z příbuzných svědka, ani z jeho známých, vždy spolu byli pouze sami. Svědek uvedl, že je ochoten u sebe žalobkyni ubytovat do konce života. Pokud bude žalobkyně pracovat, bude se na nákladech domácnosti podílet, v opačném případě by veškeré náklady hradil svědek. Jeho čistý měsíční příjem činí zhruba 30 000 Kč. O problémech žalobkyně s doklady svědek ví. Dříve spolu nebydleli, protože se pouze scházeli, a když začal být vztah vážný, bylo s žalobkyní zahájeno řízení o správním vyhoštění. Od doby, kdy svědek žalobkyni poznal, vycestovala zhruba na šest týdnů na Ukrajinu, odjela v dubnu, vrátila se v květnu, při odjezdu ji vyprovázet nebyl. Svědek neví, odkdy žalobkyně pracuje ve společnosti Mektec CZ s.r.o. Byl by rád, kdyby byla propuštěna ze zajištění, aby mohli být spolu. Každý týden ji navštěvuje v zařízení pro zajištění cizinců. Mají společné plány do budoucna, dne 31. 5. 2018 ji na policejní stanici v Českých Budějovicích v přítomnosti policistů požádal o ruku. Žalobkyně nabídku přijala. Soud svědka konfrontoval s výpovědí žalobkyně v rámci řízení o správním vyhoštění (kterou soud rovněž provedl při jednání k důkazu, neboť není součástí správního spisu), podle níž se žalobkyně teprve v dubnu 2018 rozhodla přicestovat do ČR, a opětovně jej poučil o následcích křivé výpovědi, svědek však na svých tvrzeních setrval.

[6] V odůvodnění rozsudku krajský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2014, č. j. 3 Azs 24/2013 – 42 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), konstatoval, že žalobou napadené rozhodnutí představuje tzv. *„přezajištění"*, které de facto navazuje na prvotní rozhodnutí o zajištění, a tedy je přípustné, aby vycházelo výlučně z podkladů opatřených v souvislosti s rozhodováním o prvotním zajištění v režimu zákona o pobytu cizinců.

[7] Krajský soud neshledal důvodnou žalobní námitku, podle níž nejsou v rozhodnutí žalovaného uvedeny žádné konkrétní skutečnosti, z nichž by vyplývalo, že žalobkyně požádala o udělení mezinárodní ochrany pouze se cílem vyhnout se správnímu vyhoštění. Krajský soud se v této otázce v zásadě ztotožnil s hodnocením žalovaného. Jeho úvahy pouze korigoval v tom směru, že neuvedení důvodů v žádosti o udělení mezinárodní ochrany nelze samo o sobě považovat za indicii její nedůvodnosti. Podání blanketní žádosti o udělení mezinárodní ochrany, jímž žadatel dle § 3 zákona o azylu toliko projevuje vůli požádat o udělení ochrany, je běžnou a žalovaným akceptovanou praxí, přičemž konkrétní důvody žádosti je žadatel povinen uvést až na písemnou výzvu žalovaného ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o azylu. O účelovosti žádosti v předmětném případě však svědčí dle krajského soudu dvě jiné skutečnosti.

[8] První z nich je procesní kontext, v němž byla žádost podána, tedy skutečnost, že k tomu došlo až poté, co byla žalobkyně zajištěna dle zákona o pobytu cizinců a bylo jí uloženo správní vyhoštění, ačkoliv mohla žádost podat již dříve. Krajský soud nepřisvědčil argumentaci žalobkyně, podle níž by dřívější podání žádosti bylo iracionální, neboť na území ČR pobývala legálně. Konstatoval, že žalobkyně je sice držitelkou biometrického pasu Ukrajiny, který ji opravňuje k pobytu na území ČR po dobu devadesáti dnů v období sto osmdesáti dnů, to však platí pouze v případě pobytu za účelem turistiky. Žalobkyně však měla již při svém vstupu na území EU v plánu pobývat v ČR za účelem výkonu výdělečné činnosti. Kvůli tomu si ostatně v listopadu 2016 opatřila padělaný litevský občanský průkaz. Na území ČR pak žalobkyně fakticky vykonávala závislou práci. Žalobkyně proto nebyla oprávněna pobývat na území ČR, neboť nenaplňovala účel pobytu, na který se vztahuje bezvízový styk, přičemž nebyla držitelkou víza. I bezvízový styk za účelem turistiky je omezen na devadesát dnů, pokud by tedy žalobkyně přicestovala z důvodu pronásledování či hrozby vážné újmy, kterým by byla vystavena v zemi původu, musela by stejně za účelem zajištění si dalšího oprávnění k pobytu požádat o udělení mezinárodní ochrany, což však evidentně neměla v úmyslu, když nastoupila do zaměstnání.

[9] Druhou skutečností svědčící o účelovosti žádosti žalobkyně je podle krajského soudu to, že ve výpovědi v rámci řízení o správním vyhoštění uvedla, že jí v návratu do země původu nic nebrání. Krajský soud nepřisvědčil argumentaci žalobkyně, podle níž byly dotazy týkající se návratu do země původu nesrozumitelné. Žalobkyně sama uvedla, že jí v případě návratu hrozí újma finančního charakteru, neboť do ČR přicestovala především za prací. Jestliže několik dní poté podala žádost o udělení mezinárodní ochrany, není její počínání konzistentní a svědčí o účelovosti uvedené žádosti. Pokud by žalobkyně měla skutečné důvody, pro něž se nemůže vrátit do země původu, nepochybně by je uvedla v řízení o správním vyhoštění, v němž se posuzuje existence důvodů znemožňujících vycestování.

[10] Dále se krajský soud zabýval přezkumem závěru žalovaného, podle něhož nebylo možné účelu žalobou napadeného rozhodnutí dosáhnout některým z mírnějších prostředků, tedy zvláštními opatřeními dle § 47 zákona o azylu. V tomto kontextu shledal krajský soud nedůvodnou argumentaci žalobkyně, podle níž žalovaný řádně neodůvodnil, proč nelze považovat za dostatečné uložení některého ze zvláštních opatření. Žalovaný

vyjádřil pochybnost, že by žalobkyně respektovala povinnosti uložené jí zvláštním opatřením, když v minulosti záměrně porušovala právní řád ČR tím, že si opatřila padělaný doklad totožnosti, aby zde mohla bez potřebného povolení vykonávat závislou práci, což také činila a tímto dokladem se následně při policejní kontrole skutečně prokazovala.

[11] Krajský soud se ztotožnil se závěrem žalovaného a uvedl, že z podkladů rozhodnutí bez jakýchkoliv pochybností plyne, že se žalobkyně již před vycestováním připravovala na to, že bude na území ČR pobývat v rozporu s právními předpisy, neboť si za tímto účelem vědomě opatřila padělaný doklad. Ačkoliv žalobkyně byla oprávněna vstoupit bez víza na území členských států EU, neboť je držitelkou biometrického pasu Ukrajiny, pobývala zde za účelem, na nějž se bezvízový styk nevztahuje. Navíc vykonávala na území České republiky závislou práci bez potřebného povolení, čehož si byla vědoma, neboť si k zakrytí tohoto nedostatku opatřila zmíněný padělaný doklad, který následně skutečně použila při pobytové kontrole. Jednání žalobkyně dokládá, že je jí zcela lhostejné, zda dodržuje právní předpisy ČR, či nikoliv, čímž je zásadním způsobem narušena důvěra v to, že se v budoucnu její přístup změní. Ačkoliv žalobkyně v řízení o správním vyhoštění uvedla, že jí v návratu do vlasti nic nebrání, v rozporu s tímto tvrzením posléze požádala o udělení mezinárodní ochrany. Je tedy zřejmé, že prohlášením a příslibům žalobkyně nelze důvěřovat, a žalobkyně tedy neskýtá záruku toho, že by na území ČR setrvala pod dohledem správních orgánů a v kontaktu s nimi do doby, než by bylo rozhodnuto o její žádosti a než by se stalo vykonatelným rozhodnutí o jejím správním vyhoštění. Nelze věřit ani tvrzení žalobkyně, že má zájem se aktivně účastnit řízení o udělení mezinárodní ochrany. Pravděpodobnost udělení některé z forem mezinárodní ochrany občanu Ukrajiny, který nebyl v zemi politicky aktivní, nebydlí v blízkosti bojové linie probíhající Doněckou a Luhanskou oblastí a jehož motivem opuštění země byly ekonomické důvody, je minimální. Pouhá skutečnost, že žalobkyně iniciovala řízení o mezinárodní ochraně, nesvědčí o tom, že má opravdový zájem být v kontaktu se žalovaným. Krajský soud tedy s odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2017, č. j. 2 Azs 237/2017 – 20, a ze dne 4. 1. 2018, č. j. 2 Azs 234/2017 – 39, uzavřel, že uložení zvláštních opatření dle § 47 zákona o azylu by zjevně nebylo dostatečné k dosažení cíle sledovaného § 46a odst. 1 písm. e) téhož zákona.

[12] Dále krajský soud využití konkrétně zvláštního opatření dle § 47 odst. 1 písm. b) zákona o azylu (povinnost osobně se hlásit žalovanému v době žalovaným stanovené) vyloučil rovněž s ohledem na skutečnost, že žalobkyně neměla dostatek finančních prostředků, aby žila v soukromém bytě. Krajský soud neuvěřil tvrzení žalobkyně, že má zajištěny podmínky k tomu, aby se mohla na území ČR zdržovat po celou dobu řízení ve věci mezinárodní ochrany v soukromém bytě. Žalobkyně vypověděla, že má u sebe cca 1000 Kč, podle seznamu dočasně odebraných dokladů, věcí a finančních prostředků ze dne 2. 6. 2018 u sebe měla 3101 Kč, 180,76 ukrajinských hřiven, 5 USD a 0,90 EUR. V ČR přitom bydlí na ubytovně, nemá zde žádné pevné zázemí. Vzhledem k tomu, že v průběhu prvních šesti měsíců trvání řízení o udělení mezinárodní ochrany není žadatel oprávněn vykonávat zaměstnání, nelze předpokládat, že by si žalobkyně dokázala sama opatřit prostředky nezbytné k hrazení životních nákladů. Svědectví J. B. shledal krajský soud nevěrohodným. Uvedl, že z výpovědi svědka nevyplývá, že by byl jeho vztah s žalobkyní natolik vážný, že by byl ochoten ji ubytovat a živit po celou dobu řízení o mezinárodní

ochraně. Krajský soud především poukázal na rozpory mezi výpovědí svědka a tvrzeními žalobkyně, která při výslechu v řízení o správním vyhoštění dne 1. 6. 2018 uvedla, že nemá partnera, ačkoliv ji měl svědek dle své výpovědi den před tím požádat o ruku. Dále soud poukázal na rozpory v časové souslednosti událostí, jak je popsala žalobkyně a svědek. Žalobkyně uvedla, že do ČR přicestovala dne 26. 5. 2018, což odpovídá otisku přechodového razítka v jejím cestovním dokladu, a do zaměstnání nastoupila dne 29. 5. 2018. Vzhledem k tomu, že dne 31. 5. 2018 byla žalobkyně zajištěna, mohla její známost se svědkem trvat v době zajištění nejvýše tři dny. Časový vývoj vztahu popsaný svědkem je však zcela jiný. Vzhledem k uvedenému krajský soud konstatoval, že ačkoliv svědek tvrdil, že v době rozhodování soudu dojížděl za žalobkyní na návštěvy do zařízení pro zajištění cizinců, nebylo věrohodně prokázáno, že by vztah mezi žalobkyní a svědkem byl natolik pevný, aby skýtal záruku toho, že se žalobkyně bude zdržovat v bytě svědka až do skončení řízení ve věci mezinárodní ochrany, resp. do vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění. Krajský soud uzavřel, že žalobou napadené rozhodnutí je v souladu se zásadou proporcionality zásahu veřejné moci do osobní svobody jednotlivce i se zásadou subsidiarity zajištění ve vztahu ke zvláštním opatřením.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a další průběh řízení

[13] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, kterou opírá o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., které spatřuje v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předchozím řízení a nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu i rozhodnutí žalovaného, který nezjistil skutkový stav věci tak, aby vyloučil důvodné pochybnosti.

[14] Stěžovatelka namítá, že se krajský soud ve svém rozhodnutí řádně nevypořádal se všemi žalobními námitkami, resp. že je vypořádal nesprávně. Tyto nedostatky stěžovatelka namítá především ve vypořádání otázky nezbytnosti zajištění. Zajištění představuje nejzazší institut a jeho využití by mělo být náležitě odůvodněno skutkovými okolnostmi. Stěžovatelka uvádí, že v jejím případě nebyly dány žádné takové skutkové okolnosti. Popírá, že by žádost o udělení mezinárodní ochrany podala, aby se vyhnula správnímu vyhoštění, a uvádí, že ji nepodala dříve, protože k tomu neměla důvod. Své zajištění považuje stěžovatelka za nadbytečné, neboť žalovanému sdělila adresu svého pobytu a všechny podstatné skutečnosti tak, aby pro něj byla vždy dobře dosažitelná.
[15] Stěžovatelka trvá též na žalobní námitce, podle níž žalovaný nevyhodnotil možnost užití zvláštních opatření dle § 47 zákona o azylu, když pouze na základě skutečnosti, že se stěžovatelka prokazovala padělaným dokladem, učinil závěr o neúčinnosti mírnějších opatření. Stěžovatelce přitom ani nebylo umožněno vyjádřit se, zda by byla ochotna se případně podrobit omezujícím opatřením. Pokud jde o náležitosti odůvodnění správního rozhodnutí a jeho význam, odkázala stěžovatelka na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 As 60/2006 – 46, publ. pod č. 1109/2007 Sb. NSS, a ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 – 130, publ. pod č. 1350/2007 Sb. NSS.

[16] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se plně ztotožňuje s rozsudkem krajského soudu a navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Žalovaný zopakoval, že z dosavadního jednání stěžovatelky bylo zřejmé, že v jejím případě existuje nebezpečí, že se bude vyhýbat povinnosti vycestovat z území ČR. Dále žalovaný odkázal na rozsudek

Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Azs 24/2008 - 48, publ. pod č. 1724/2008 Sb. NSS, z něhož má vyplývat, že v případě podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany až ve chvíli, kdy žadateli hrozí vyhoštění, existuje vyvratitelná domněnka, že žádost je účelová. Také námitku nesprávného posouzení možnosti využití zvláštních opatření označil žalovaný za nedůvodnou, jelikož v případě stěžovatelky by se taková opatření minula účinkem, o čemž svědčí nejen její naprosté nerespektování právního řádu, ale rovněž její zcela účelové jednání.

[17] Dne 2. 10. 2018 žalovaný Nejvyššímu správnímu soudu oznámil, že stěžovatelka byla dne 26. 9. 2018 propuštěna ze zajištění v Zařízení pro zajištění cizinců Bělá Jezová a umístěna do Pobytového střediska Kostelec nad Orlicí. V souvislosti s touto skutečností Nejvyšší správní soud s účinností ode dne 19. 10. 2018 přerušil řízení o kasační stížnosti mj. z toho důvodu, že před Ústavním soudem probíhalo řízení o návrhu na zrušení § 46a odst. 9 zákona o azylu, v tehdejším znění, podle něhož by byl jinak Nejvyšší správní soud povinen z důvodu ukončení zajištění stěžovatelky řízení o kasační stížnosti zastavit. Po té, co Ústavní soud nálezem ze dne 27. 11. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 41/17, uvedené ustanovení pro jeho rozpor s ústavním pořádkem zrušil, pokračoval Nejvyšší správní soud v předmětném řízení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastnicí řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[19] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[20] Obecně formulovanou námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, podle níž se krajský soud řádně nevypořádal se všemi žalobními námitkami, neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou, naopak lze konstatovat, že rozsudek krajského soudu, jak je patrné i z výše uvedené stručné rekapitulace, je velmi pečlivě odůvodněn a patřičně reaguje na veškeré žalobní body stěžovatelky. Nejvyšší správní soud považuje za dostatečně odůvodněné rovněž rozhodnutí žalovaného a ani námitku nedostatečného zjištění skutkového stavu věci ze strany žalovaného nepovažuje za důvodnou. Žalovaný si zajistil dostatečné podklady pro své rozhodnutí, přičemž své závěry opřel o důkazy obsažené ve správním spise. Krajský soud následně na návrh stěžovatelky provedl i výslech svědka, který stěžovatelka před vydáním rozhodnutí o zajištění nenavrhovala, ani existenci vztahu k této osobě nezmínila. Skutkový stav věci byl tedy zjištěn dostatečně. Ani z těchto stížních námitek samotných přitom není zřejmé, proč konkrétně považuje stěžovatelka zjištění skutkového stavu za nedostatečné a se kterými žalobními body se krajský soud řádně nevypořádal.

[21] Soud neshledal důvodnými ani stížní námitky nezákonnosti rozsudku krajského soudu, potažmo rozhodnutí žalovaného. Dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu Ministerstvo vnitra 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.

[22] V § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu jsou tedy obsaženy čtyři podmínky pro vydání rozhodnutí o zajištění. První podmínkou je podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany v zařízení pro zajištění cizinců, druhou je neúčinnost zvláštního opatření, třetí pak existence oprávněných důvodů se domnívat, že žádost o udělení mezinárodní ochrany byla podána pouze s cílem se vyhnout hrozícímu vyhoštění nebo jej pozdržet, a konečně čtvrtou, že tuto žádost nebylo možné podat dříve. Tyto podmínky přitom musí být splněny kumulativně.

[23] Naplnění první z uvedených podmínek nebylo v průběhu řízení nijak zpochybňováno a rovněž z obsahu správního spisu je zřejmé, že stěžovatelka žádost podala až v zařízení pro zajištění cizinců. Nenaplnění, resp. nepřezkoumání druhé z podmínek je v předmětné věci naopak jednou ze stěžejních kasačních námitek. Stěžovatelka namítá, že se žalovaný dostatečně nezabýval možností uložení zvláštních opatření dle § 47 zákona o azylu a ani nezjišťoval, zda je ochotna se jim podrobit.

[24] Pokud jde o nutnost zvážení aplikace mírnějších opatření (alternativ k zajištění), lze odkázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 5 Azs 20/2016 – 38, publ. pod č. 3559/2017 Sb. NSS, v němž byl sice řešen případ zajištění podle zákona o pobytu cizinců, avšak, jak již Nejvyšší správní soud judikoval v rozsudku ze dne 29. 8. 2019, č. j. 5 Azs 209/2019 – 28, jeho závěry lze přiměřeně vztáhnout též na zajištění podle zákona o azylu, neboť příslušná podmínka je v obou případech shodná – k zajištění lze přistoupit jen tehdy, pokud mírnější opatření, předvídaná zákonem, nebudou dostatečně účinná.

[25] Jako zvláštní opatření lze dle § 47 zákona o azylu uložit povinnost zdržovat se v pobytovém středisku určeném žalovaným nebo povinnost osobně se hlásit žalovanému v době jím stanovené. Možnost uplatnění obou těchto opatření je závislá mj. na důvěryhodnosti žadatele. V posledně zmíněném rozsudku o těchto alternativách k zajištění žadatele Nejvyšší správní soud konstatoval: „*Smyslem a účelem těchto opatření je obecně to, aby byla zajištěna dostupnost cizince pro potřeby řízení o mezinárodní ochraně. Současně ovšem nelze odhlížet od toho kterého typového důvodu zajištění pod písm. a) až f) v § 46a odst. 1 zákona o azylu; v nyní souzené věci byl stěžovatel zajištěn z důvodu uvedeného pod písm. e) – to znamená v situaci, kdy existují oprávněné důvody se domnívat, že žádost o udělení mezinárodní ochrany podal účelově s cílem vyhnout se hrozícímu správnímu vyhoštění a kdy účelem zajištění takového žadatele není pouze zabezpečení jeho účasti v řízení o mezinárodní ochraně, jak je uvedeno výše, ale především zabezpečení jeho dostupnosti pro řízení o správním*

vyhoštění, případně pro výkon rozhodnutí o správním vyhoštění (bude-li vydáno). Tento závěr potvrzuje judikatura Nejvyššího správního soudu, která ve vztahu k posouzení účinnosti zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu pak dále dovodila, že nelze odhlížet od důvodu zajištění a od toho, zda by uložením pouze zvláštního opatření nebyl zmařen cíl, k němuž by jinak zajištění směřovalo. Je proto namístě zohlednit pobytovou historii žadatele o mezinárodní ochranu, včetně případného maření předchozích rozhodnutí o správním vyhoštění; v podrobnostech viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 1 Azs 349/2016 – 48."

[26] Stěžovatelka se sice v minulosti nedopustila maření výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění, na druhou stranu s ní řízení o správním vyhoštění nebylo vedeno toliko pro neoprávněný pobyt na území ČR. Stěžovatelka pro svůj záměr vykonávat neoprávněně zaměstnání na území ČR postupovala plánovitě a promyšleně, když si za tímto účelem opatřila padělaný doklad totožnosti občana EU, kterým se rovněž prokazovala a nelegální zaměstnání skutečně vykonávala. S ohledem na toto dosavadní chování stěžovatelky bylo lze stěží očekávat, že by postupovala v souladu s uloženým zvláštním opatřením; uložení zvláštního opatření dle § 47 zákona o azylu by v jejím případě nebylo účinným prostředkem k zabezpečení její dostupnosti pro řízení o správním vyhoštění, případně pro jeho výkon. Skutečnost, že stěžovatelka sdělila žalovanému adresu či jiné kontaktní údaje, na uvedeném závěru nic nemění. Za daných okolností ani nebyl žalovaný povinen se stěžovatelky dotazovat, zda by byla ochotna se některému ze zvláštních opatření podrobit, jestliže měl důvodné pochybnosti o tom, že by stěžovatelka tyto své povinnosti respektovala.

[27] Lze rovněž souhlasit se závěrem krajského soudu, podle něhož není zřejmé, jak by v případě uložení zvláštního opatření v podobě povinnosti osobně se hlásit žalovanému v jím stanovené době stěžovatelka zajišťovala své životní potřeby, když by jí jakožto žadatelce o udělení mezinárodní ochrany nemohlo být v prvním půlroce od podání žádosti vydáno povolení k zaměstnání [§ 99 písm. a) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v relevantním znění]. Stěžovatelka sama uvedla, že nemá hodnotnější majetek, ani větší úspory. Svědectví J. B., který uvedl, že za stěžovatelku bude hradit potřebné životní náklady, přitom nelze považovat za věrohodné z důvodů, které podrobně vysvětlil již krajský soud. Jeho závěr o nevěrohodnosti zmíněné výpovědi přitom stěžovatelka v kasační stížnosti nezpochybnila.

[28] Pokud jde o existenci oprávněných důvodů se domnívat, že žádost o udělení mezinárodní ochrany byla podána pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění nebo jej pozdržet, odůvodnil žalovaný naplnění této podmínky zajištění tím, že stěžovatelka nevyužila možnosti zažádat o mezinárodní ochranu již dříve, byť tak mohla učinit, přičemž v minulosti opakovaně porušovala zákony ČR a v průběhu řízení o správním vyhoštění nezmínila žádný důvod, který by jí bránil v návratu do země původu, naopak takový důvod znemožňující vycestování přímo popřela. Ani v žádosti o udělení mezinárodní ochrany stěžovatelka neuvedla její konkrétní důvody, nýbrž pouze své osobní údaje. Stejně jako krajský soud považuje i Nejvyšší správní soud popsané zdůvodnění naplnění předmětné podmínky za dostatečné a v zásadě správné. Jak již však uvedl krajský soud, ze samotného projevu vůle cizince požádat o udělení mezinárodní ochrany ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o azylu bez uvedení konkrétních důvodů přímo v takové žádosti nelze

dovozovat, že by taková žádost byla podána pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění nebo jej pozdržet. Ovšem vzhledem k dalším již popsaným skutečnostem, zejména s ohledem na časovou souslednost postupu stěžovatelky, která podala žádost o udělení mezinárodní ochrany den po svém zajištění za účelem správního vyhoštění, i s ohledem na to, že stěžovatelka před tím při své výpovědi v řízení o správním vyhoštění přímo vyloučila existenci důvodů znemožňujících její vycestování do země původu, lze důvodně předpokládat, že její žádost o udělení mezinárodní ochrany byla podána pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění nebo jej pozdržet.

[29] Na uvedeném nic nemění ani tvrzení stěžovatelky, že neměla důvod dříve žádat o udělení mezinárodní ochrany, neboť na území ČR pobývala oprávněně. Jak již uvedl krajský soud, stěžovatelka pobývala v ČR na základě biometrického cestovního dokladu Ukrajiny, který ji opravňoval k časově omezenému pobytu za turistickým účelem, ten však stěžovatelka zcela zjevně neplnila, když jen několik dní po příjezdu do ČR nastoupila do zaměstnání, k jehož výkonu oprávněna nebyla. Navíc, jak krajský soud rovněž zmínil, k pobytu v ČR delšímu než devadesát dnů by již stěžovatelka v každém případě potřebovala jiné oprávnění, než jí poskytuje režim bezvízového styku v Evropské unii pro ukrajinské občany, kteří jsou držitelé biometrického pasu. Žalovaný ani krajský soud zároveň nepochybili, pokud dospěli k závěru, že stěžovatelka mohla o udělení mezinárodní ochrany během svého prvního nebo druhého pobytu v ČR požádat dříve, než byla umístěna do zařízení pro zajištění cizinců. Zákonem stanovené podmínky pro zajištění stěžovatelky dle § 46 odst. 1 písm. e) zákona o azylu tedy byly splněny.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] S ohledem na uvedené Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[31] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, od účastníka, který ve věci úspěch neměl. Úspěšnému žalovanému ovšem žádné náklady nad rámec běžné administrativní činnosti v tomto řízení nevznikly, takže mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

P o u č e n í :
Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 31. července 2020

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu