USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **R. I. B.**, zast. JUDr. Tomášem Tomšíčkem, advokátem, se sídlem Vlastina 602/23, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 1. 2023, č. j. OAM-15/LE-LE05-LE05-NV-2023, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 3. 2023, č. j. 2 A 6/2023-32,

takto:

I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.

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

III. Ustanovenému zástupci žalobkyně JUDr. Tomášovi Tomšíčkovi, advokátovi, se sídlem Vlastina 602/23, Plzeň, **se přiznává** odměna a náhrada hotových výdajů za zastupování žalobkyně v řízení o kasační stížnosti ve výši celkem 4.114 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů ode dne právní moci tohoto usnesení. Náklady právního zastoupení žalobkyně nese stát.

Odůvodnění:

[1] Městský soud nadepsaným rozsudkem zamítl žalobu, kterou se žalobkyně domáhala zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného. Tím žalovaný nepovolil žalobkyni vstup na území České republiky na základě § 73 odst. 3 písm. a) a písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu v rozhodném znění (dále jen „zákon o azylu“). Doba, na níž se dle § 73 odst. 4 zákona o azylu nepovoluje vstup žalobkyně na území České republiky, byla stanovena do 13. 5. 2023.

[2] Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) včas kasační stížnost, ve které namítla jeho nepřezkoumatelnost, jakož i nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného. Rozhodnutí žalovaného totiž vycházelo ze skutkového stavu, který nebyl opřen o důkazní materiál, který nebyl chybou správních orgánů založen ve spisu. Stěžovatelka žalovanému v průběhu správního řízení prostřednictvím pracovníků příslušného přijímacího střediska zaslala fotokopii svého cestovního dokladu, ten jej však do spisu nezaložil. Žalovaný sice nemusel k tomuto důkazu přihlédnout, takový postup

však měl zdůvodnit. Soud měl povinnost stěžovatelku poučit o absenci důkazů, na které stěžovatelka odkazovala v žalobě. Stěžovatelka byla v důsledku nepoučení o absenci důkazního materiálu ve spisu ponechána v přesvědčení, že tento materiál ve spisu založen je, jelikož byla dříve ze strany žalovaného ubezpečena, že tímto materiálem disponuje. Soud tak zbavil stěžovatelku možnosti řádně argumentovat a vydal napadený rozsudek na základě neúplně zjištěného skutkového stavu. Napadený rozsudek je pro svou překvapivost způsobenou nedodržením poučovací povinnosti nepřezkoumatelný. Stěžovatelka soudu sdělila, že její azylový příběh byl účelově zkreslen, ale soud se s jejími námitkami stran chyb v protokolaci při jejím výslechu nevypořádal.

[3] Městský soud dále nesprávně posoudil otázku nutnosti a nezbytnosti zajištění stěžovatelky v přijímacím středisku, jakož i řádnost a úplnost odůvodnění rozhodnutí žalovaného. Závěry soudu, že v případě zajištění dle § 73 odst. 3 zákona o azylu není dán prostor pro správní uvážení, nejsou správné. Žalovaný nepostupoval v souladu se zákonem a soudní praxí, neboť se vůbec nezabýval otázkou nutnosti zajištění stěžovatelky a ohledně uplatnění zvláštních opatření se omezil toliko na konstatování, že tato by nebyla účinná, neboť je zde důvodné podezření, že stěžovatelka by opustila Českou republiku a odcestovala do Itálie.

[4] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s rozsudkem městského soudu. Uvedl, že dostatečně zjistil skutkový stav věci, při svém rozhodování vycházel ze stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí. Stěžovatelka nedoložila správnímu orgánu fotokopii cestovního dokladu, ani to nijak neprokázala. Správní orgán se dostatečně zabýval možností uložení zvláštních opatření, což městský soud potvrdil.

[5] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal podmínky pro řízení o kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[6] Před zahájením meritorního přezkumu věci se Nejvyšší správní soud musel zabývat otázkou přijatelnosti kasační stížnosti. Podle § 104a odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud odmítne pro nepřijatelnost kasační stížnost ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce (což je také nyní projednávaná věc), pokud tato stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele.

[7] Vymezením institutu nepřijatelnosti a výkladem konceptu přesahu vlastních zájmů stěžovatele se Nejvyšší správní soud podrobně zabýval v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS. O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech: 1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu, 2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně, 3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon, tj. Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně, 4) v napadeném rozhodnutí krajského soudu bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele. O zásadní právní

pochybení se v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud: a) krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu, b) krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva.

[8] V posuzovaném případě Nejvyšší správní soud shledal, že žádná z těchto podmínek nebyla naplněna, a kasační stížnost je proto ve smyslu § 104a s. ř. s. nepřijatelná.

[9] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, jakož i rozhodnutí žalovaného, spatřovanou v absenci fotokopie cestovního dokladu stěžovatelky ve správním spisu. Stěžovatelka v průběhu řízení před správními orgány ani v průběhu řízení před městským soudem fotokopii cestovního dokladu nedoložila, jak vyplývá z obsahu správního a soudního spisu. Městský soud přitom nebyl povinen vyzývat stěžovatelku k jejímu předložení, neboť se nejednalo o takovou vadu návrhu, jejímž důsledkem by byla neprojednatelnost návrhu ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s. Stěžovatelka v dané věci uplatnila projednatelné žalobní body, postup dle § 37 odst. 5 s. ř. s. pouze z důvodu nedoložení fotokopie cestovního dokladu tudíž nebyl namístě (k tomuto postupu viz např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 3. 2018, č. j. 3 Azs 66/2017-31, č. 3733/2018 Sb. NSS). Obecně je třeba odlišovat vady návrhu, jejichž následkem je neprojednatelnost návrhu, od neunesení břemene tvrzení, jehož důsledkem je nevyhovění návrhu. Právě o druhou situaci se jednalo v souzené situaci, kdy stěžovatelka v žalobě pouze tvrdila, že si opatřila fotokopii cestovního dokladu (viz dále). V kasační stížnosti pak tvrdila, že správním orgánům předložila kopii svého cestovního dokladu, tuto skutečnost však nijak nedoložila (například potvrzením ze strany pracovníků příslušného přijímacího střediska či alespoň uvedením data, kdy tento důkaz měla předat těmto pracovníkům k odeslání žalovanému). Současně nedoložila ani to, že by byla žalovaným ubezpečena, že ten kopií cestovního dokladu stěžovatelky disponuje, jak tvrdila. Ani tato skutečnost nevyplývá ze správního spisu.

[10] Stěžovatelce nadto nic nebránilo nahlédnout v průběhu správního řízení či v průběhu řízení soudního prostřednictvím svého zástupce do spisové dokumentace a absenci jejího cestovního dokladu ve správním spisu takto zjistit, a případně proti této skutečnosti brojit. V žalobě přitom stěžovatelka pouze uvedla, že si za účelem svého náležitého ztotožnění opatřila fotokopii svého cestovního dokladu. Netvrdila však, že by tento doklad předložila správním orgánům, ani to, že by tento důkaz správní orgány nebraly v potaz. Pokud tuto námitku stěžovatelka uplatňuje až v kasační stížnosti, ačkoli jí nic nebránilo ji uplatnit již v řízení před městským soudem, jedná se o nepřípustnou námitku ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. (viz např. rozsudky NSS ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004-49, č. 419/2004 Sb. NSS, a ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006-155, č. 1/2009 Sb. NSS).

[11] Kasační soud nepřisvědčil ani námitce, že se městský soud nezabýval námitkami stěžovatelky stran účelového zkreslování jejího azylového příběhu ze strany správních orgánů. Soud se totiž touto námitkou zabýval, a to zejména v bodu 30. napadeného rozsudku. K námitce nepřezkoumatelnosti lze uzavřít, že městský soud se v napadeném rozsudku řádně zabýval všemi žalobními body, jedná se o rozhodnutí srozumitelné, opřené o dostatečné odůvodnění, je z něho zřejmé, proč soud rozhodl, jak je uvedeno ve výroku

rozhodnutí (ke kritériím přezkoumatelnosti soudních rozhodnutí srov. např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005-245, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007-64).

[12] Zdejší soud souhlasí se stěžovatelkou, že omezení osobní svobody cizince žádajícího o mezinárodní ochranu nesmí být automatismem. V obecné rovině představuje zajištění podle azylového zákona zcela mimořádný institut, neboť se jedná o citelný zásah do osobní svobody cizince. Správní orgány proto musí před rozhodnutím o zajištění cizince vždy zvážit, zda nelze zajistit řádný průběh řízení o žádosti o mezinárodní ochranu mírnějšími prostředky, kterými jsou právě zvláštní opatření podle § 47 zákona o azylu. Zajištění je tedy nutné aplikovat pouze tam, kde je ho skutečně třeba (k tomu viz např. rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2019, č. j. 10 Azs 252/2017- 89). Neznamená to však, že by bylo nejprve nutné uložit zvláštní opatření a k zajištění přistoupit, teprve pokud by nebylo zvláštní opatření účinné. NSS v této souvislosti konstatoval, že *„[v]olba mírnějších opatření než je zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany, mezi něž lze řadit zmíněné zvláštní opatření, je vázána na předpoklad, že žadatel bude se státními orgány spolupracovat při realizaci tohoto opatření a že uložení zvláštního opatření je dostatečné k zabezpečení jeho účasti v řízení ve věci mezinárodní ochrany. Pokud zde existují skutečnosti nasvědčující tomu, že by žadatel správní řízení mařil, nelze přistoupit ke zvláštnímu opatření*“ (rozsudek NSS ze dne 10. 10. 2016, č. j. 7 Azs 185/2016 - 23, bod [28]).

[13] Při posouzení námitky použití zvláštního opatření dle § 47 zákona o azylu, je potřeba se nejprve zabývat tím, v jaké situaci může správní orgán toto opatření uplatnit. Pokud v řízení o povolení vstupu na území Ministerstvo vnitra dospěje k závěru, že je naplněn některý z důvodů nepovolení vstupu dle § 73 odst. 3 zákona o azylu, nicméně je důvodné se domnívat, že uložení zvláštního opatření (zdržovat se v pobytovém středisku určeném ministerstvem, nebo osobně se hlásit ministerstvu ve stanovené době) je dostatečné k zabezpečení účasti žadatele o udělení mezinárodní ochrany v řízení ve věci mezinárodní ochrany, může rozhodnout o uložení tohoto zvláštního opatření. Jeho aplikace se však musí posuzovat ve vztahu ke konkrétnímu důvodu nepovolení vstupu na území (shodně viz např. rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2017, č. j. 9 Azs 314/2016-44).

[14] V nyní souzené věci žalovaný dospěl k závěru o neúčinnosti uplatnění zvláštního opatření dle § 47 zákona o azylu jednak z důvodu nerespektování právního řádu ze strany stěžovatelky, kdy se tato při příletu na území České republiky prokazovala pozměněným dokladem totožnosti, a dále z důvodu účelovosti jejího jednání. Stěžovatelka se totiž nejprve pokusila za pomoci pozměněného dokladu neoprávněně vniknout na území České republiky a teprve po neúspěchu tohoto pokusu podala žádost o mezinárodní ochranu, přičemž však sama uvedla, že cílem její cesty je Itálie. V případě stěžovatelky přitom nebyla zjištěna její totožnost.

[15] Za této situace závěr žalovaného, že k naplnění účelu (tzn. zabezpečení účasti žadatelky v řízení o její žádosti o udělení mezinárodní ochrany) zvláštní opatření dle § 47 zákona o azylu nepostačují, lze považovat za správný, potažmo zákonný. V tomto ohledu lze odkázat na závěry výše citovaného rozsudku zdejšího soudu č. j. 10 Azs 252/2017-89, dle kterého *„[ž]alovanému nelze vytýkat, že za rozhodnou skutečnost považoval protiprávní*

jednání stěžovatele spočívající v prokazování se padělanými doklady. Toto jednání vedle důsledků ve smyslu zákona o pobytu cizinců a zákona o azylu naplňuje rovněž skutkovou podstatu trestného činu. Vědomé prokázání se padělanými doklady je natolik závažné porušení právních předpisů, že značně zužuje prostor pro udělení zvláštního opatření. Jakkoliv je tedy obecně nutné upřednostnit zvláštní opatření podle § 47 zákona o azylu, v případech závažného jednání, jakým je prokázání se padělaným dokladem, lze takto postupovat pouze výjimečně (podtržení doplněno). Jak dále konstatoval kasační soud v právní větě rozsudku ze dne 14. 12. 2017, č. j. 2 Azs 237/2017-20: „*Okolnost, že cizinec užije při prokazování totožnosti padělaný či pozměněný doklad totožnosti některého z členských států EU, umožňující mu za běžných okolností vystupovat pod nepravou identitou (příp. je u něho takový doklad nalezen, aniž by cizinec dokázal osvědčit, že jej nehodlal jakkoli užít), je obvykle velmi silným signálem toho, že cizinec je připraven závažně porušovat pravidla České republiky regulující pobyt cizinců, a za běžných okolností tedy dostatečným důvodem k důkladnému zvážení, zda cizince zajistit dle § 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů*“ (podtržení doplněno).

[16] Nejvyšší správní soud nezpochybňuje závěry vyslovené v rozsudku ze dne 28. 6. 2017, č. j. 1 Azs 349/2016-48, kterým argumentuje stěžovatelka v kasační stížnosti. V tomto rozsudku kasační soud vyslovil mimo jiné, že 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. Zvláštní opatření lze proto považovat za účinná, pokud lze jimi dosáhnout daného konkrétního účelu zajištění mírnějšími prostředky - bez fyzického zajištění žadatele. Účelem zajištění v daném případě přitom bylo zajištění účasti stěžovatelky coby žadatelky o udělení mezinárodní ochrany v řízení ve věci mezinárodní ochrany, neboť z okolností zjištěných v průběhu správního řízení vyplývala důvodná obava, že by stěžovatelka nevyčkávala na výsledek řízení o udělení mezinárodní ochrany, ale naopak by neoprávněně vstoupila na území jiného státu Evropské unie (konkrétně Itálie, jak sama stěžovatelka uváděla v průběhu pohovoru v řízení o udělení mezinárodní ochrany). Z výše uvedeného je patrné, že účast stěžovatelky v řízení ve věci mezinárodní ochrany nemohla být zabezpečena mírnějšími prostředky ve formě zvláštních opatření ve smyslu zákona o azylu. Žalovaný ani krajský soud tedy nepostupovali v rozporu s výše citovanými závěry rozsudku zdejšího soudu č. j. 1 Azs 349/2016-48.

[17] Taktéž závěry městského soudu, že se v případě vyhodnocení naplnění podmínek pro rozhodnutí o nepovolení vstupu na území dle § 73 odst. 3 písm. a) a b) zákona o azylu nejedná o správní uvážení, plně obstojí. V daném případě totiž dikce § 73 odst. 3 zákona o azylu nedává žalovanému možnost správní úvahy, zda rozhodne o nepovolení vstupu žadatele o mezinárodní ochranu na území České republiky (k charakteristice správního uvážení viz např. rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2012, č. j. 1 Afs 78/2011-184, č. 2564/2012 Sb. NSS). Naopak § 73 odst. 3 zákona o azylu stanoví přesné podmínky, za kterých žalovaný rozhodne o nepovolení vstupu na území České republiky. Podmínky dle § 73 odst. 3 písm. a) a b) zákona o azylu byly v souzené věci bez dalšího naplněny, neboť nebyla spolehlivě zjištěna totožnost stěžovatelky (viz výše), stěžovatelka se prokázala pozměněnými doklady totožnosti a současně nebylo možné účinně uplatnit zvláštní opatření (viz výše).

[18] Jelikož stěžovatelka neměla v řízení o kasační stížnosti úspěch a žalovanému nevznikly náklady přesahující náklady jeho běžné úřední činnosti, Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[19] Odměna zástupce stěžovatelky JUDr. Tomáše Tomšíčka, advokáta, který byl stěžovatelce k její žádosti ustanoven usnesením Městského soudu v Praze ze dne 20. 2. 2023, č. j. 2 A 6/2023-5, byla stanovena za jeden úkon právní služby, tj. podání kasační stížnosti ze dne 21. 3. 2023 podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (dále jen „advokátní tarif“). Zástupci stěžovatelky tak náleží odměna 3.100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce stěžovatelky již v řízení před městským soudem doložil, že je plátcem DPH, přiznaná odměna a náhrada hotových výdajů se tedy zvyšuje o částku odpovídající této dani (21 %). Celkem tady náleží zástupci stěžovatelky odměna a náhrada hotových výdajů v částce 4.114 Kč. Tato mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto usnesení. Náklady právního zastoupení stěžovatelky nese stát.

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

V Brně dne 28. dubna 2023

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu