U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Lukáše Hloucha v právní věci žalobce: **V. T. N.**, zastoupen Mgr. Ladislavem Bártou, advokátem se sídlem Purkyňova 787/6, Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 2. 2022, č. j. 18 Az 1/2022-37,

takto:

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

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

III. Odměna a náhrada hotových výdajů advokáta Mgr. Ladislava Bárty **se určují** částkou 3400 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti (60) dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, ze dne 26. 11. 2021, č. j. KRPA-314607-11/ČJ-2021-000022-ZSV, byl žalobce zajištěn dle § 124 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v relevantním znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců"), za účelem správního vyhoštění a byl umístěn do zařízení pro zajištění cizinců. Z úřední činnosti je Nejvyššímu správnímu soudu známo, že žaloba podaná žalobcem proti uvedenému rozhodnutí byla zamítnuta rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 14. 2. 2022, č. j. 13 A 51/2021-42, a kasační stížnost žalobce směřující proti tomuto rozsudku odmítl Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost usnesením ze dne 29. 6. 2022, č. j. 9 Azs 23/2022-24.

[2] Dne 30. 11. 2021 podal žalobce v Zařízení pro zajištění cizinců Vyšní Lhoty opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany a rozhodnutím žalovaného ze dne 2. 12. 2021, č. j. OAM-163/LE-VL17-VL15-PS-2021, byl zajištěn dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, v relevantním znění (dále jen „zákon o azylu"). Doba trvání zajištění byla stanovena do 18. 3. 2022.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného o zajištění dle zákona o azylu podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Ostravě, který ji shora uvedeným rozsudkem ze dne 2. 2. 2022, č. j. 18 Az 1/2022-37, posuzovaným v této věci, zamítl.

[4] Krajský soud neshledal důvodnou námitku žalobce, podle níž mu namísto zajištění mělo být uloženo některé ze zvláštních opatření ve smyslu § 47 zákona o azylu a podle níž se žalovaný s možností uložení zvláštních opatření v žalobou napadeném rozhodnutí dostatečně nevypořádal.

[5] Krajský soud připomněl, že žalobce nerespektoval rozhodnutí o správním vyhoštění, které nabylo právní moci již dne 1. 3. 2019; území České republiky neopustil a namísto toho podal dne 20. 2. 2019 svou první neúspěšnou žádost o udělení mezinárodní ochrany. Následně po svém zajištění za účelem správního vyhoštění podal dne 30. 11. 2021 opakovanou žádost. Žalobce pobýval na území České republiky v rozporu s rozhodnutím o správním vyhoštění, opakovaně střídal místa svého pobytu, pro státní orgány byl nekontaktní, bylo na něj vyhlášeno celostátní pátrání a trestní řízení muselo být proti němu vedeno jako proti uprchlému.

[6] Žalovaný podle krajského soudu ve svém rozhodnutí správně poukázal na to, že žalobce podal žádost o mezinárodní ochranu až poté, co byl zajištěn policií za účelem správního vyhoštění. Krajský soud se ztotožnil se závěrem žalovaného, že žádost o udělení mezinárodní ochrany byla podána pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění. Žalobce před podáním žádosti o mezinárodní ochranu v České republice pobýval od roku 2008, kdy zde působil na základě pracovního víza a následně i podnikal. O pobytové oprávnění přišel v roce 2015, aby následně v roce 2019 podal první žádost o udělení mezinárodní ochrany a následně dne 30. 11. 2021 opakovanou žádost v návaznosti na své zajištění a jemu předcházející rozhodnutí o správním vyhoštění. Podle krajského soudu je zcela zřejmé, že žalobce měl dostatek času podat žádost o udělení mezinárodní ochrany dříve.

[7] Za těchto okolností je podle názoru krajského soudu vyloučeno použití mírnějších prostředků, neboť zvláštní opatření podle § 47 zákona o azylu předpokládá, že se žadatel o mezinárodní ochranu těmto zvláštním opatřením podřídí a že je bude dodržovat. V posuzované věci je důvodné se domnívat, že jejich uložení nebude dostatečné k zabezpečení účasti žalobce jakožto žadatele o udělení mezinárodní ochrany v řízení ve věci mezinárodní ochrany. Krajský soud tedy souhlasil se závěrem žalovaného, že použití zvláštních opatření předpokládaných § 47 zákona o azylu by v případě žalobce nebylo účinné.

[8] Byť krajský soud v obecné rovině přisvědčil žalobci, že uložení zvláštních opatření ve smyslu § 47 zákona o azylu má přednost před zajištěním žadatele, žalobce byl zajištěn dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu. Přitom v rozsudku ze dne 28. 6. 2017, č. j. 1 Azs 349/2016-48 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), Nejvyšší správní soud poukázal na to, že při posouzení účinnosti zvláštních opatření nelze odhlížet od důvodu zajištění a od toho, aby uložením zvláštního opatření nebyl zmařen cíl, k němuž by jinak zajištění směřovalo. Podle krajského soudu se v případě důvodu zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu lze setkat s častějším vyloučením možnosti uložení zvláštních opatření, než v případě zvažování alternativ k jiným důvodům zajištění.

[9] Krajský soud připustil, že odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí je v otázce možného uložení zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu poměrně stručné, nicméně nelze ho podle krajského soudu považovat za nepřezkoumatelné. Žalovaný shrnul pobytovou historii žalobce, poukázal na jeho neoprávněný pobyt na území České republiky a na maření rozhodnutí o správním vyhoštění. Rovněž je zřejmé, že důvodem zajištění žalobce byla možná účelovost opakované žádosti o mezinárodní ochranu. Uvedená hlediska považoval krajský soud coby důvody předpokládané neúčinnosti zvláštních opatření za dostačující.

[10] V kasační stížnosti žalobce (stěžovatel) namítá, že žalovaný i krajský soud posoudili možnost uložení zvláštních opatření dle § 47 zákona o azylu nedostatečně a nesprávně. Ačkoliv žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí fakticky zopakoval vlastní vyhodnocení důvodnosti zajištění stěžovatele podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu a stejnou argumentací zdůvodnil i nemožnost využití zvláštních opatření, krajský soud tento postup aproboval, což je v případě stěžovatele podle jeho názoru nepřípadné.

[11] Stěžovatel dále odkázal na odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepracované znění) (dále jen „přijímací směrnice“), podle něhož má využití zvláštních opatření přednost před zajištěním, které je podle ustálené judikatury zcela mimořádným institutem. Stěžovatel připouští, že skutečně podal žádost o udělení mezinárodní ochrany v reakci na své zajištění, nicméně nevycestoval pouze z důvodu svých rodinných a ekonomických vazeb na Českou republiku, zajištění je v takovém případě excesivním opatřením. Neuložení a nezdůvodnění zvláštních opatření dle § 47 zákona o azylu, např. stanovením povinnosti osobně se hlásit ve stanovené době žalovanému, je zásahem do jeho práva na osobní svobodu. Žalovaný má na území ČR zázemí a byl připraven se omezením vyplývajícím z § 47 zákona o azylu podrobit.

[12] Stěžovatel zdůrazňuje, že české právní předpisy musí být vykládány v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návratová směrnice“). V této souvislosti stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2011, č. j. 1 As 132/2011-51.

[13] Podle stěžovatele není z napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč předpokládá, že stěžovatel by se státními orgány v případě uložení zvláštního opatření nespolupracoval. Stěžovatel připouští, že při posouzení účinnosti zvláštních opatření je třeba přihlédnout k důvodu zajištění a k tomu, aby uložením zvláštního opatření nebyl zmařen cíl, k němuž by jinak zajištění směřovalo (krajským soudem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 1 Azs 349/2016-48), nicméně z hlediska celkového hodnocení důvodů pobytu stěžovatele na území ČR, jeho vazeb a rodinných poměrů nelze konstatovat, že by stěžovatel projevil tak zásadní neúctu k právnímu řádu ČR, aby jej bylo nezbytné držet v zajištění i po podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

[14] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalovaného zrušil.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na tom, že zvláštní opatření by v případě stěžovatele nebyla dostatečná pro zajištění jeho účasti na řízení ve věci mezinárodní ochrany ani jeho dostupnosti pro výkon rozhodnutí o správním vyhoštění pro případ, že by jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany nebylo vyhověno. Žalovaný odkázal na své rozhodnutí a vyjádření k žalobě a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.); je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[17] S ohledem na skutečnost, že se jedná o věc, kterou před krajským soudem rozhodoval samosoudce, se Nejvyšší správní soud ve smyslu § 104a s. ř. s. dále zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle tohoto ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná.

[18] Výklad zákonného pojmu *„přesah vlastních zájmů stěžovatele“*, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, provedl Nejvyšší správní soud již ve svém usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, publ. pod 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.* Rozdílnost v judikatuře přitom může vyvstat na úrovni krajských soudů i v rámci Nejvyššího správního soudu.

3) Kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit *judikatorní 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) Další případ přijatelnosti kasační stížnosti bude dán tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno *zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele.*

[19] Nejvyšší správní soud neshledává v kasační stížnosti dostatečné argumenty svědčící pro její přijatelnost.

[20] Podstatou věci je přezkum rozhodnutí o zajištění stěžovatele, které žalovaný vydal dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, jenž stanoví: *„Ministerstvo 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.“ (pozn.: zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem)

[21] Nejvyšší správní soud se možností uplatnění zvláštních opatření dle § 47 zákona o azylu namísto zajištění dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu opakovaně zabýval, přičemž ze závěrů této své prejudikatury, jak byla shrnuta např. v rozsudku ze dne 13. 1. 2020, č. j. 5 Azs 338/2019-28, Nejvyšší správní soud vycházel i v nyní posuzované věci.

[22] Ani v nynějším případě není sporné, že se jedná o zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany v zařízení pro zajištění cizinců – a to s cílem vyhnout se hrozícímu správnímu vyhoštění. Tuto skutečnost stěžovatel nijak nerozporoval, naopak ji výslovně připustil a je zjevná i z obsahu správního spisu. Základní předpoklad pro zajištění stěžovatele byl tedy splněn. Nicméně další a dlužno dodat, že neméně důležitý předpoklad zajištění dle citovaného ustanovení zákona o azylu souvisí se stěžovatelem namítanou subsidiaritou zajištění vůči mírnějším opatřením; k tomu srov. *mutatis mutandis* 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 jeho závěry lze vztáhnout též na zajištění podle zákona o azylu, neboť základní logická vazba je v obou případech stejná – k zajištění lze přistoupit jen tehdy, pokud mírnější donucovací opatření nebudou dostatečně účinná (byť na institut zvláštních opatření dle § 47 zákona o azylu dopadá primárně úprava alternativ k zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu dle přijímací směrnice, nikoliv úprava alternativ k zajištění státních příslušníků třetích zemí za účelem jejich navrácení dle návratové směrnice, která se na azylové zajištění, ač se jí stěžovatel rovněž dovolává, přímo nevztahuje).

[23] Jednoduše řečeno, zákon o azylu podmiňuje podle § 46a odst. 1 zajištění žadatele tím, že nelze „*účinně uplatnit zvláštní opatření*“; těmi se dle § 47 odst. 1 zákona o azylu rozumí uložení povinnosti „*a) zdržovat se v pobytovém středisku určeném ministerstvem, nebo b) osobně se hlásit ministerstvu v době ministerstvem stanovené*“.

[24] 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 posuzované 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, ale především zabezpečení jeho dostupnosti pro řízení o správním vyhoštění, případně pro výkon rozhodnutí o správním vyhoštění [tento důvod zajištění odpovídá důvodu dle čl. 8 odst. 3 písm. d) přijímací směrnice]. 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 mj. pobytovou historii žadatele o mezinárodní ochranu, v podrobnostech viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 1 Azs 349/2016-48, na který odkazovali krajský soud i stěžovatel.

[25] Je pravdou, jak namítá stěžovatel, že důvody zajištění a důvody neúčinnosti zvláštních opatření by neměly být totožné, byť na sebe budou úzce navazovat tak jako i v nyní projednávané věci. V ní žalovaný i krajský soud v rámci zvažování účinnosti zvláštních opatření vycházeli z důvodu zajištění, což Nejvyšší správní soud považuje za logické a odpovídající uvedené judikatuře. Nejvyšší správní soud souhlasí se žalovaným i s krajským soudem, že za skutkových okolností, jak vyplývají z výše rekapitulované argumentace krajského soudu, by účel zajištění stěžovatele, tedy zabezpečení jeho dostupnosti pro výkon rozhodnutí o správním vyhoštění při využití zvláštních opatření podle § 47 odst. 1 zákona o azylu mohl být zmařen. Stěžovatel nerespektoval rozhodnutí o správním vyhoštění, ve snaze uniknout vyhoštění a následně i zajištění za účelem správního vyhoštění stěžovatel podal opakovaně žádost o udělení mezinárodní ochrany. Uložení povinnosti zdržovat se v pobytovém středisku [§ 47 odst. 1 písm. a) zákona o azylu] přitom umožňuje žadateli opustit pobytové středisko na dobu kratší než 24 hodin a nebylo možné vyloučit, že by se stěžovatel po odchodu z pobytového střediska již nevrátil a zůstal na území ČR v ilegalitě, jako tomu bylo před jeho zadržením. K témuž důsledku by mohlo vést též uložení povinnosti pouze se osobně hlásit žalovanému [§ 47 odst. 1 písm. b) zákona o azylu].

[26] Jen pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatelovu opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany následně shledal žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 1. 2022, č. j. OAM-163/LE-VL17-HA13-2021, dle § 10a odst. 1 písm. e) zákona o azylu nepřípustnou a řízení o ní dle § 25 písm. i) téhož zákona zastavil. Žaloba stěžovatele proti uvedenému rozhodnutí žalovaného byla zamítnuta rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 5. 2022, č. j. 18 Az 7/2022-49, a kasační stížnost stěžovatele směřující proti tomuto rozsudku odmítl Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 31. 8. 2022, č. j. 2 Azs 158/2022-30.

[27] S ohledem na uvedené skutečnosti tedy dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatele svým významem podstatně nepřesahuje jeho vlastní zájmy, neboť se nejedná o otázku, která dosud nebyla řešena judikaturou, byla řešena rozdílně, případně vyžadovala učinit judikaturní odklon a nejde ani o případ zásadního pochybení krajského soudu, které by mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. Za těchto okolností Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost ve smyslu § 104a s. ř. s. nepřijatelnou a odmítl ji.

[28] Při rozhodování o nákladech řízení Nejvyšší správní soud vycházel z usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33, publ. pod č. 4170/2021 Sb. NSS, podle něhož je odmítnutí kasační stížnosti pro její nepřijatelnost, na rozdíl od jiných případů odmítnutí kasační stížnosti, druhem zjednodušeného meritorního přezkumu napadeného rozhodnutí krajského soudu. Výrok o náhradě nákladů řízení se tedy opírá o § 60 odst. 1 (nikoli odst. 3) ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, měl by tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení o kasační stížnosti důvodně vynaložil. Ze spisu však nevyplývá, že by mu v tomto řízení jakékoli náklady nad rámec běžné administrativní činnosti vznikly, proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.

[29] V řízení o kasační stížnosti pokračovalo zastoupení stěžovatele advokátem Mgr. Ladislavem Bártou, kterého stěžovateli ustanovil již krajský soud (§ 35 odst. 10

poslední věta s. ř. s.). Náklady spojené se zastoupením, tj. hotové výdaje advokáta a odměnu za zastupování, hradí v takovém případě stát. Nejvyšší správní soud ustanovenému zástupci přiznal odměnu ve výši 3100 Kč za jeden úkon právní služby spočívající v podání a doplnění kasační stížnosti podle § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bodem 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Zástupci rovněž dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu náleží paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za provedený úkon, celkem tedy 3400 Kč. Tato částka bude zástupci stěžovatele vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů ode dne právní moci tohoto usnesení.

Poučení:
Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 9. března 2023

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu