



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **V. B.**, zastoupený JUDr. Mgr. Milanem Dočkalem, advokátem se sídlem Lukavická 2019/16, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 4. 2018, čj. OAM-62/LE-LE05-LE26-PS-2018, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 7. 2018, čj. 17 A 73/2018-51,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Ustanovenému zástupci JUDr. Mgr. Milanu Dočkalovi, advokátovi se sídlem Lukavická 2019/16, Plzeň, **s e p ř i z n á v á** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši **4 114 Kč**, která je splatná do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobci, který na území České republiky pobýval bez pobytového oprávnění, bylo uloženo správní vyhoštění a byl zajištěn podle § 124 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Následně žalobce podal žádost o mezinárodní ochranu a žalovaný dne 19. 4. 2018 rozhodl o jeho přezajištění dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen „zákon o azylu“). Rozhodnutí žalovaný odůvodnil tím, že žádost o mezinárodní ochranu byla podána pouze s cílem vyhnout se správnímu vyhoštění. O mezinárodní ochranu totiž žalobce požádal až po čtyřech měsících pobytu na území České

republiky, přičemž v minulosti na území České republiky pobýval sedm let na základě pracovního víza. O mezinárodní ochranu požádal teprve poté, co mu bylo uloženo správní vyhoštění, které nerespektoval, a proto byl následně umístěn do zařízení pro zajištění cizinců.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, v níž tvrdil, že zajištění podle zákona o azylu je prostředkem *ultima ratio*, o kterém žalovaný ze zákona může, ale nemusí rozhodnout. Žalobce nesouhlasil se závěrem, že žádost o mezinárodní ochranu podal pouze s cílem vyhnout se správnímu vyhoštění. K tomuto závěru žalovaný došel z důvodu nedostatečného zjištění stavu věci a okolností svědčících ve prospěch žalobce. Žalovaný navíc rozhodnutí nedostatečně odůvodnil. Žalobce žádost o mezinárodní ochranu podal kvůli ohrožení jeho života a zdraví, jelikož v Luhanské oblasti, kde žalobce trvale pobýval, probíhá válečný konflikt. Pokud měl žalovaný pochybnosti o jeho pobytu, měl v souladu se zásadou materiální pravdy zjistit skutečné místo pobytu. Je logické, že žalobce podal žádost o mezinárodní ochranu až po svém zadržení, jelikož nemá znalosti právního řádu a žádost podal poté, co byl o této možnosti poučen.

[3] Krajský soud v Plzni (dále „krajský soud“) žalobu zamítl v záhlaví označeným rozsudkem. V odůvodnění uvedl, že tvrzení o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu je nevěrohodné. Žalobce zde pobýval několik měsíců nelegálně a v rozporu s rozhodnutím o správním vyhoštění a současně před žalovaným připustil, že se snaží „natáhnout čas“, aby nemusel vycestovat. Připouštěl rozpory ve svých výpovědích, které vysvětloval tím, že doufal, že bude propuštěn a nebude se muset vracet. Primárním důvodem podání žádosti o mezinárodní ochranu tedy nebyla obava z konfliktu na Ukrajině či z nástupu do armády, ale zabránit realizaci správního vyhoštění. Obecnou námitku směřující proti možnosti neuplatnění zajištění krajský soud vyložil jako námitku proti neuplatnění zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu, přičemž dospěl k závěru, že úvahy žalovaného mají oporu ve správním spisu a nebylo zjištěno nic, co by mohlo vést k případnému upuštění od zajištění. To, že žalovaný neposuzoval účinnost jednotlivých zvláštních opatření, ale posuzoval možnost jejich uložení v obecné rovině v kontextu dosavadního jednání žalobce, není v rozporu se zákonem. Podmínkou uložení zvláštních opatření je, že bude dostatečnou alternativou k zajištění, což v případě žalobce nebylo naplněno. Žalobce před žalovaným výslovně připustil, že přemýšlel, jak to udělat, aby nemusel zpět na Ukrajinu a chtěl natáhnout čas. Z toho nepochybně vyplývá, že nemá v úmyslu respektovat právní řád ani rozhodnutí o správním vyhoštění.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Proti výrokům I. a II. rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvodnost spatřuje v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem [§103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)] a v tom, že žalovaný při zjišťování skutkového stavu porušil zákon takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

[5] Podle stěžovatele se žalovaný byt' okrajově nezabýval válečnou situací na Ukrajině. S ohledem na některé výpovědi stěžovatele pouze konstatoval, že z důvodu rozporuplnosti některých tvrzení se jeví podání žádosti o mezinárodní ochranu jako účelové. Stěžovatel má však za to, že v případě jakýchkoliv rozporností je žalovaný s ohledem na zásadu materiální pravdy povinen zjistit skutečný stav věci.

[6] Stěžovatel zopakoval, že zajištění podle zákona o azylu by mělo být až řešení *ultima ratio*, jehož užití by se měl žalovaný vystríhat, existují-li o jeho vhodnosti pochybnosti. Z § 46a odst. 1 daného zákona nevyplývá povinnost takové rozhodnutí vydat a zákonodárce zde ponechal široký prostor pro správní uvážení. Ve vztahu ke správnímu uvážení odkázal na nález Ústavního soudu

pokračování

ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 21/16. Krajský soud nesprávně posoudil tuto právní otázku, neboť konstatoval, že se jedná pouze o obecně formulovanou námitku. Podle stěžovatele měl krajský soud detailně přezkoumat užití správního uvážení, což se nestalo.

[7] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že námitky stěžovatele neprokazují, že by porušil ustanovení správního řádu nebo zákona o azylu a trvá na tom, že rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem. Jak vyplynulo z jeho výpovědi, stěžovatel své zákonné povinnosti během pobytu na území České republiky vědomě nerespektoval. Žalovaný i krajský soud vycházel ze skutečností, které ve svém souhrnu svědčily pro závěr, k němuž žalovaný dospěl. Tedy že žádost o mezinárodní ochranu byla podána účelově s cílem odvrátit správní vyhoštění nebo jej pozdržet. Z rozhodnutí je zřejmé, z jakých podkladů vycházel, jak je hodnotil a k jakým závěrům jej tyto úvahy vedly. V rozhodnutí popsal skutkový stav a zdůvodnil, z jakých důvodů dospěl k závěru o zajištění stěžovatele. Žalovaný pokládá právní kvalifikaci za zcela souladnou se zákonem a odpovídající zjištěnému skutečnému stavu věci.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Stěžovatel uplatnil důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. a vznesl kasační námitku, která se týká aplikovatelnosti institutu zajištění podle § 46a zákona o azylu a otázky zákonnosti zjišťování skutkového stavu.

[11] Podle § 46 odst. 1 písm. e) zákona o azylu „*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 brožícímu vyhoštění, vydání nebo předání podle evropského zatykačového rozkazu k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody do ciziny, nebo je pozdržet, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve.*“

[12] Z citovaného ustanovení vyplývá, že o zajištění žadatele o mezinárodní ochranu rozhoduje správní orgán za použití správního uvážení, což vyplývá zejména z použití výrazu „*může*“ v dispozici právní normy. Je tedy ponecháno na uvážení správního orgánu, zda žadatele o mezinárodní ochranu zajistí či nikoliv.

[13] Diskreční pravomoc, neboli správní uvážení, je oprávnění správních orgánů určitou věc samostatně posoudit a rozhodnout o ní. V rámci tohoto uvážení mají správní orgány relativně volný prostor. Nejsou v takových případech vázány zákonem k jediné možné alternativě. Je to důsledek toho, že právní norma kvůli určité právní skutečnosti nestanoví jen jeden konkrétní následek. V textech právních předpisů bývá tato pravomoc označena např. slovy „*smí*“, „*může*“, „*je oprávněn*“, „*lze*“, případně je správnímu orgánu nabídnuto několik příkladných možností k rozhodnutí. Správní orgán nicméně nemá možnost zcela neomezené volby, nemůže

ve svém rozhodování postupovat libovolně nebo nahodile. Správní řád v § 2 odst. 4 výslovně stanoví, že „*Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2016, čj. 7 As 282/2015-32).

[14] V rámci přezkumné činnosti správní soudy přezkouvávají zákonnost napadeného správního rozhodnutí. Nemohou však nahrazovat správní uvážení správního orgánu uvážením soudním. Správní uvážení může soud přezkoumat pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem. Za splnění těchto předpokladů není soud oprávněn z těchto skutečností dovozovat jiné závěry (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, čj. 5 A 139/2002-46, ze dne 21. 1. 2004, čj. 5 Azs 47/2003-48 a usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 10. 2000, sp. zn. II. ÚS 361/2000).

[15] Podle stěžovatele se měl žalovaný při rozhodování o zajištění zabývat situací v zemi původu. Nejvyšší správní soud k tomu poznamenává, že skutečnost, že žadatel v žádosti o mezinárodní ochranu podané v zařízení pro zajištění cizinců uváděl skutečnosti, které mohou být při meritorním posouzení shledány azylově relevantními, sama o sobě 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 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, čj. 4 Azs 9/2017-31). Nejvyšší správní soud tedy zdůrazňuje, že předmětem řízení o této kasační stížnosti není posouzení důvodnosti samotné žádosti o mezinárodní ochranu, ale zákonnost zajištění stěžovatele po jejím podání.

[16] Jak vyplývá ze správního spisu, stěžovatel přicestoval do České republiky v prosinci 2017, aniž by disponoval pobytovým oprávněním. Dne 16. 1. 2018 byla provedena pobytová kontrola stěžovatele a rozhodnutím Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy ze dne 16. 1. 2018, čj. KRPA-21167-16/ČJ-2018-000022, bylo rozhodnuto o správním vyhoštění v délce jednoho roku s dobou pro vycestování v délce 30 dnů. Při výslechu stěžovatel uvedl, že ihned jakmile to bude možné, vycestuje a nemá žádnou překážku ani důvod pro nevycestování. Dne 15. 4. 2018 bylo při pobytové kontrole zjištěno, že stěžovatel povinnost stanovenou rozhodnutím o správním vyhoštění nerespektoval a z území České republiky nevycestoval. Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy proto rozhodnutím ze dne 15. 4. 2018, čj. KRPA-139873-17/ČJ-2018-000022, stěžovatele zajistilo podle § 124 zákona o pobytu cizinců za účelem správního vyhoštění. Stěžovatel při výslechu opět tvrdil, že neexistuje překážka pro jeho vycestování a sám chce na Ukrajinu dobrovolně odcestovat. V případě návratu na Ukrajinu mu nehrozí žádné nebezpečí. Následně požádal stěžovatel o mezinárodní ochranu a v prohlášení o mezinárodní ochraně uvedl, že žádá o azyl kvůli válce na Ukrajině. Bydlí v Luhansku, kde probíhají válečné operace. Následně při poskytnutí údajů k žádosti o mezinárodní ochranu podle § 10 zákona o azylu uvedl, že k trvalému pobytu je registrován v obci Zolotarevo v Zakarpatské oblasti. Mezi lety 2012 a 2016 bydlel v Luhansku, pak se vrátil k příbuzným v Zolotarevu, kde byl až do odjezdu z Ukrajiny v říjnu 2017. Jako důvod žádosti o mezinárodní ochranu uvedl, že jej v domě jeho matky hledali vojáci a tvrdili, že je ruský agent. Matka věc nahlásila policii, ale ta to neřešila. Nyní lidé v uniformách přijíždějí jednou měsíčně a ptají se sousedů, jestli stěžovatel nebyl doma. Když byl při výslechu konfrontován se svými dřívějšími tvrzeními o tom, že mu na Ukrajině nehrozí nebezpečí, uvedl, že se domníval, že díky tomu bude propuštěn a nebude se muset vracet. Jak

pokračování

sám uvedl: „*Prostě policii lhal.*“ Na dotaz, proč skutečnosti, které tvrdí nyní, netvrdil již dříve, uvedl, že neví, prostě jen přemýšlel, jak to udělat, aby nemusel zpět na Ukrajinu. Na dotaz, proč netvrdil, že se na Ukrajině cítí ohrožen již dříve v policejním protokolu či v žádosti o mezinárodní ochranu, uvedl, že chtěl jen natáhnout čas, i teď chce natáhnout čas, aby se nemusel vracet na Ukrajinu.

[17] Jestliže stěžovatel nyní tvrdí, že žalovaný měl kvůli těmto rozporům zjišťovat skutečný stav věci a nikoliv dospět k závěru o účelovosti stěžovatelových tvrzení, Nejvyšší správní soud této argumentaci nepřisvědčil. Je otázkou, jak by to žalovaný reálně mohl učinit za situace, kdy rozpory spočívají v tom, že stěžovatel si sám protiřečí při uvádění důvodů pro podání žádosti o mezinárodní ochranu.

[18] Uvedená skutková zjištění stěžovatel v řízení před krajským soudem ani nyní v kasační stížnosti nijak nezpochybnil. Je třeba vycházet z toho, že stěžovatel mohl žádost o mezinárodní ochranu podat již dříve, neboť mu v tom nic nebránilo. Stěžovatel však podal žádost o mezinárodní ochranu až v momentě, kdy se hrozba realizace správního vyhoštění stala reálnou, tj. když byl za účelem vyhoštění zajištěn. K tomu došlo poté, co stěžovatel nejprve na území České republiky neoprávněně setrval po uložení pravomocného rozhodnutí o správním vyhoštění a pozdějším zajištění za účelem správního vyhoštění. To vše nasvědčuje tomu, že motivací stěžovatele k podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany byla pouze snaha vyhnout se správnímu vyhoštění. Stěžovatel navíc i v rámci řízení o udělení mezinárodní ochrany výslovně tvrdil, že jeho snahou je „*natahování času, aby se nemusel vracet na Ukrajinu*“. Žalovaný tudíž nijak nevykročil z mezí správního uvážení, pokud za takových skutkových okolností rozhodl o zajištění stěžovatele podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu. Obstojí proto zcela i navazující rozhodnutí krajského soudu napadené kasační stížností.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[20] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšné žalované pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů její běžné úřední činnosti, proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[21] V řízení před krajským soudem byl stěžovateli ustanoven zástupcem JUDr. Mgr. Milan Dočkal, advokát. Hotové výdaje a odměnu za zastupování platí v takovém případě stát (§ 35 odst. 9 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Odměna ustanovenému zástupci náleží za poskytnutí jednoho úkonu právní služby dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), spočívající v podání kasační stížnosti [písemné podání ve věci samé dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], při sazbě 3 100 Kč za úkon právní služby [dle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Zástupce žádal rovněž o přiznání odměny za úkon v podobě repliky k vyjádření žalovaného v řízení před krajským soudem. Vyjádření žalovaného bylo zástupci doručeno 19. 7. 2018, tedy v den, kdy krajský soud vyhlásil napadený rozsudek. Zástupce o vyhlášení rozsudku nevěděl a 20. 7. 2018 krajskému soudu doručil repliku, za kterou mu však nebyla přiznána odměna, jelikož krajský soud již o den dříve ve věci rozhodl. Ačkoliv je postup krajského soudu nestandardní, Nejvyššímu správnímu soudu nepřisluší, aby nyní v řízení o kasační stížnosti přiznal odměnu za úkon učiněný v řízení před krajským soudem poté, co byl vyhlášen rozsudek ve věci. Odměna ustanoveného zástupce tak činí 3 100 Kč. Pokud jde o náhradu hotových výdajů ustanoveného

zástupce, ta je stanovena paušálně v § 13 odst. 3 advokátního tarifu, a to ve výši 300 Kč za každý jeden úkon právní služby. Na náhradě hotových výdajů proto ustanovenému zástupci náleží částka 300 Kč. Vzhledem k tomu, že ustanovený zástupce je plátcem DPH, odměna je dále zvýšena o částku odpovídající této dani ve výši 21 % podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty. Celkem tedy ve výroku IV. tohoto rozsudku přiznal Nejvyšší správní soud ustanovenému advokátovi na odměně za zastupování stěžovatele a na náhradě hotových výdajů částku 4 114 Kč. Tato částka bude ustanovenému zástupci vyplacena do 30 dnů od právní moci rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu.

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

V Brně 19. února 2019

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu