



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a soudců JUDr. Miloslava Výborného a JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., a v právní věci žalobce: **S. H.**, zastoupen 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 10. 12. 2018, čj. OAM-348/LE-LE05-LE26-PS-2018, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 2. 2019, čj. 17 A 5/2019-37,

**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 Mgr. Jindřichu Lechovskému, advokátovi, **s e p ř i z n á v á** odměna a náhrada hotových výdajů ve výši **8 228 Kč**, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Žalobce (dále „stěžovatel“) byl původně zajištěn za účelem správního vyhoštění podle § 124 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“). V době zajištění podal 7. 12. 2018 žádost o mezinárodní ochranu, proto byl v záhlaví označeným rozhodnutím žalovaného zajištěn v zařízení pro zajištění cizinců podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném od 15. 8. 2017 (dále jen „zákon o azylu“). Doba trvání zajištění byla stanovena podle § 46a odst. 5 téhož zákona do 27. 3. 2019. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel žalobu, kterou Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) rozsudkem podle

§ 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl jako nedůvodnou.

[2] Krajský soud zkoumal napadené rozhodnutí s ohledem na žalobní námitky, zda by namísto zajištění stěžovatele nepostačovalo užití mírnějších zvláštních opatření, přičemž neshledal, že by žalovaný posoudil věc nesprávně. Uplatnění zvláštního opatření by nebylo účinné. O tom svědilo to, že stěžovatel nerespektoval právní předpisy České republiky i Evropské unie, neboť vstoupil a pobýval neoprávněně bez cestovního dokladu a jakéhokoliv povolení na území České republiky a přinejmenším 3 dalších států Evropské unie (Řecka, Maďarska a Slovenska). Při pohovorech uváděl, že nechce zůstat v České republice, chce pokračovat do Francie a až tam by chtěl požádat o mezinárodní ochranu. Také podání žádosti o mezinárodní ochranu až po zajištění za účelem správního vyhoštění svědčí o účelovém jednání, jehož cílem je vyhnout se reálné hrozbě vyhoštění. Žalovaný dospěl ke správnému závěru, podle kterého je ze stěžovatelova jednání zřejmé, že by uložení zvláštních opatření nebylo účinné a existuje nebezpečí, že se bude i nadále vyhýbat svým povinnostem a bude porušovat právní předpisy, a to nejen České republiky ale i dalších států Evropské unie. Krajský soud dospěl k závěru, že žalovaný uvedl ve svém rozhodnutí podstatné skutečnosti vyplývající ze správního řízení a dostatečným a přezkoumatelným způsobem se vypořádal s nemožností uplatnění zvláštních opatření.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost. Namítl, že krajský soud posoudil možnost uložení zvláštních opatření zjevně nesprávně. Aprobval postup žalovaného, spočívající v zopakování argumentace týkající se důvodnosti zajištění stěžovatele i důvodů nemožnosti využití zvláštních opatření. To však nebylo ve stěžovatelově případě případné. Stěžovatel se na území České republiky ocitl poprvé, provinil se pouze nelegálním pobytem a nelze konstatovat, že projevil neúctu k právnímu řádu České republiky. Princip článku 15 preambule Směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (dále jen „přijímací směrnice“) se promítá v potřebě primárního využití zvláštních opatření. Důvody umožňující zajištění nemohou být v řadě případů totožné s důvody znemožňujícími využití zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu. Žalovaný je povinen se při vysvětlení svého přesvědčení o údajné nemožnosti využití zvláštních opatření vypořádat se všemi klíčovými prvky stěžovatelovy pobytové historie, a to zcela individuálně. Nezastírá, že skutečně podal žádost o mezinárodní ochranu v reakci na své zajištění, ani nezpochybňuje důvody zajištění. V jeho případě však nelze pouze z nelegálního vstupu na území schengenského prostoru a několikadenního nelegálního pobytu na území členských států vyvozovat, že se jedná o nespolehlivou osobu, u které nelze uvažovat o uložení zvláštních opatření. Právní úprava zvláštních opatření má být vykládána v souladu s čl. 15 směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 2008/115/ES, o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále „návrátové směrnice“). V návaznosti na to cituje z judikatury Nejvyššího správního soudu. Současně neexistují žádné důvody domnívat se, že by nehodlal plnit své povinnosti žadatele o mezinárodní ochranu, neboť přinejmenším od podání své žádosti prokázal, že je připraven spolupracovat s příslušnými orgány a že není jeho úmyslem za každou cenu mařit výkon příslušných rozhodnutí. Závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[4] Žalovaný považuje kasační stížnost za nedůvodnou a účelovou. Kasační námitky prakticky opakují námitky žalobní. Stěžovatel bagatelizuje své protiprávní jednání a navozuje dojem, že žalovaný postupoval příliš přísně. Nemožnost uložení zvláštních opatření byla řádně

pokračování

zdůvodněna. Plně se ztotožnil s rozsudkem krajského soudu a setrval na svém stanovisku, podle něhož uplatnění zvláštních opatření ve smyslu § 47 zákona o azylu by bylo v případě stěžovatele neúčinné. Závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti 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 stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda 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.

[6] Nejvyšší správní soud předesílá, že skutkově i právně obdobnými případy se v minulosti již zabýval (srov. např. rozsudky ze dne 26. 6. 2019, čj. 8 Azs 89/2019-37, ze dne 6. 3. 2019, čj. 6 Azs 356/2018-35 nebo ze dne 27. 2. 2019, čj. 6 Azs 351/2018-32). Nejvyšší správní soud v nyní posuzované věci neshledal důvod se od tam zaujatého právního názoru odchylovat, a proto ze závěru v těchto rozsudcích uvedených dále vychází.

[7] Těžištěm kasační stížnosti je otázka, zda žalovaný, respektive krajský soud, správně posoudili využitelnost zvláštních opatření ve smyslu § 47 zákona o azylu, jakožto mírnějšího prostředku, než kterým je rozhodnutí o zajištění.

[8] Podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu platí, že *[m]inisterstvo 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 zatykačícího rozkazu k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody do ciziny, nebo je pozdržet, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve.*

[9] Podle § 47 odst. 2 zákona o azylu platí, že *[m]inisterstvo může 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).

[10] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že smyslem zavedení institutu zvláštních opatření do zákona o azylu nebyla nutnost implementace čl. 15 návratové směrnice, neboť návratová směrnice se v průběhu řízení o posouzení žádosti o mezinárodní ochranu nepoužije. Ustanovení § 46a (důvody zajištění) a § 47 (zvláštní opatření) zákona o azylu transponují do vnitrostátního práva čl. 8 přijímací směrnice, která poprvé na úrovni unijního práva upravila možnost zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu (srov. bod [20] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, čj. 1 Azs 349/2016-48).

[11] Stěžovatel namítal, že pouze z nelegálního vstupu na území schengenského prostoru a krátkodobém nelegálním pobytu v něm nelze vyvozovat, že je nespolehlivou osobou, u které nelze uvažovat o uložení zvláštních opatření. Provinil se pouze nelegálním pobyt, z čehož nelze usuzovat na neúctu k právnímu řádu České republiky. Nebylo tedy nutné přistupovat

k omezení jeho osobní svobody. K této kasační námitce Nejvyšší správní soud uvádí, že zvláštní opatření nebyla uložena nejen na základě stěžovatelem předestřené důvody. Dalším důvodem bylo jeho účelové jednání, spočívající v podání žádosti o mezinárodní ochranu až ve chvíli, kdy mu bylo uloženo správní vyhoštění, a za účelem realizace tohoto rozhodnutí byl zajištěn v zařízení pro zajištění cizinců. Nejvyššímu správnímu soudu je navíc z jeho úřední činnosti známo (rozsudek ze dne 24. 7. 2019, čj. 8 Azs 54/2019-30), že stěžovatel opakovaně při pohovoru provedeném v rámci řízení o jeho zajištění podle zákona o pobytu cizinců a v rámci řízení o jeho vyhoštění vyjadřoval neochotu setrvání v České republice, chtěl za každou cenu pokračovat do Francie, neboť tato země je jeho cílovou zemí, a tam si také chtěl požádat o udělení mezinárodní ochrany (což uváděl v rozsudku i krajský soud). Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem žalovaného i krajského soudu o existenci oprávněné domněnky, že žádost o udělení mezinárodní ochrany byla podána účelově s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění. Stěžovatel měl možnost požádat o mezinárodní ochranu ještě před samotným zajištěním, což však neučinil. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, čj. 5 Azs 24/2008-48, č. 1724/2008 Sb. NSS, „*v případě podání žádosti o mezinárodní ochranu až ve chvíli, kdy žadatelé brozí vyhoštění, existuje vyvratitelná domněnka, že tato žádost byla účelová*“. Účelově podaná žádost o mezinárodní ochranu je přitom speciálním důvodem pro zajištění cizince na základě § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2016, čj. 7 Azs 55/2016-55).

[12] Nejvyšší správní soud současně odmítá tvrzení stěžovatele, podle kterého krajský soud, resp. žalovaný nesprávně vyhodnotil využití zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu. „*Volba mírnějších opatření než je zajištění cizince, mezi něž patří zvláštní opatření za účelem vycestování cizince, je vázána na předpoklad, že cizinec bude se státními orgány spolupracovat při realizaci tohoto opatření a že neexistuje důvodná obava, že se bude vyhýbat případnému výkonu správního vyhoštění*“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, čj. 5 Azs 20/2016-38, č. 3559/2017 Sb. NSS). Stěžovatel nerespektoval právní řád České republiky i Evropské unie, neboť neoprávněně vstoupil a pobýval na území několika členských zemí a vypravil se na vědomě nelegální cestu do Francie. Z uvedeného je zřejmé, že skutečně existovalo nebezpečí, že se stěžovatel bude vyhýbat svým povinnostem a bude porušovat právní předpisy, nebude se správními orgány spolupracovat a bude mařit výkon rozhodnutí o vyhoštění. Na druhou stranu nebyla ve správním řízení jakkoliv patrná snaha stěžovatele nově s příslušnými českými orgány spolupracovat – například tím, že by sdělil, že upouští od svého záměru dále cestovat do Francie a vysvětlil by, proč tak nově činí, jakož i vysvětlení toho, proč by se v případě neúspěchu své žádosti o azyl nadále nebránil realizaci svého správního vyhoštění. Měl k tomu příležitost minimálně při poskytování údajů k žádosti o mezinárodní ochranu, ale žalovanému nic takového nesdělil. Pohnutku řádně plnit své povinnosti žadatele o mezinárodní ochranu uvedl poprvé až v žalobě u krajského soudu.

[13] Na základě výše uvedených skutečností je zřejmé, že žalovaný přistoupil k zajištění na základě objektivních okolností spočívajících v předchozím jednání stěžovatele. Nejednalo se pouze o jeden izolovaný důvod, přičemž tyto individuální okolnosti v případě stěžovatele plně odpovídají judikатурním požadavkům na výjimečnost institutu zajištění. Z těchto důvodů nebylo možné přistoupit k uložení zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu a námitka stěžovatele proto není důvodná.

[14] Ke kasační námitce, že důvody umožňující zajištění jako takové nemohou být v řadě případů totožné s důvody znemožňujícími využití zvláštních opatření, Nejvyšší správní soud odkazuje na rozsudek sp. zn. 1 Azs 349/2016. V něm soud dospěl k závěru, že účelem zajištění žadatele o mezinárodní ochranu podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, není pouze zabezpečení jeho účasti v řízení o mezinárodní ochraně, ale především zabezpečení jeho

pokračování

dostupnosti pro výkon rozhodnutí o vyhoštění, vydání nebo předání podle evropského zatýkacího rozkazu pro případ, že by se tato rozhodnutí stala vykonatelná v důsledku negativního výsledku řízení o mezinárodní ochraně. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku uvedl: „*Pokud 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 proto nelze odhlížet od důvodu zajištění a od toho, zda by uložením pouze zvláštního opatření nebyl zmařen cíl, k němuž by jinak zajištění směřovalo.*“ Důvody zajištění a důvody neuložení zvláštních opatření se tedy mohou vzájemně prolínat a nelze je od sebe vždy zcela oddělit. To, že žalovaný z velké části vyloučil uložení některého ze zvláštních opatření ze stejných důvodů, na jejichž základě usuzoval na účelovost podané žádosti o mezinárodní ochranu, samo o sobě není nezákonné, respektoval-li zásadu individualizace (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2017, čj. 8 Azs 114/2017-35).

[15] Právě k nedostatečné individualizaci a nedostatečnému vypořádání se všemi klíčovými prvky stěžovatelovy pobytové historie ze strany žalovaného směřuje další kasační námitka stěžovatele. Nejvyšší správní soud k takto obecné námitce uvádí, že stejnou námitku uplatnil stěžovatel již v žalobě, přičemž krajský soud na ni reagoval a nepřezkoumatelností rozhodnutí žalovaného se zabýval. V bodě 24. uvedl, že „*správní orgán uvedl ve svém rozhodnutí podstatné skutečnosti vyplývající ze správního řízení, které odůvodňovaly neuplatnění zvláštního opatření dle § 47 zákona o azylu (str. 4-5 napadeného rozhodnutí). Žalovaný se dostatečným a přezkoumatelným způsobem vypořádal s nemožností uložení zvláštního opatření ve smyslu § 47 zákona o azylu.*“ V bodě 28. dospěl krajský soud k závěru, že se žalovaný „*vypořádal s individuálními okolnostmi případu žalobce, přičemž zdejší soud se s jeho závěry zcela ztotožnil. Případ žalobce, který nerespektoval právní řád země EU, vede soud k jednoznačnému závěru, že existuje důvodná obava, že žalobce nebude své právní povinnosti dodržovat ani v budoucnu. S ohledem na shora uvedené tak mírnější opatření ve smyslu § 47 zákona o azylu nebylo možné použít a zajištění žalobce bylo zcela namístě a v souladu se zákonem.*“ Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry učiněnými krajským soudem, na něž současně odkazuje, tedy napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti netrpí. Stěžovatel nyní v kasační stížnosti ani neupřesnil, v čem konkrétně spatřuje nesprávnost posouzení krajským soudem.

[16] Na závěr stěžovatel předeštlá úvahy o absenci motivů pro maření řízení o udělení mezinárodní ochrany, z čehož dovozuje nesprávnost závěru o nemožnosti uložení zvláštního opatření. Jak již Nejvyšší správní soud shora uvedl, pohnutku spolupráce s českými orgány rozváděl až v žalobě a nyní v kasační stížnosti. Ačkoli měl příležitost toto tvrdit již dříve, nečinil tak a jeho jednání tomu nijak nenasvědčovalo. Žalovaný ji tak nemohl žádným způsobem zohlednit. Navíc současný deklarovaný zájem stěžovatele spolupracovat se žalovaným v řízení o žádosti o mezinárodní ochranu, která byla vyhodnocena jako účelová, navíc 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.

#### IV. Závěr

[17] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci při tom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[18] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu

nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádnému z účastníků se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

[19] Krajský soud ustanovil usnesením ze dne 15. 1. 2019, čj. 17 A 5/2019-17, zástupcem stěžovatele Mgr. Jindřicha Lechovského, advokáta. V takovém případě platí odměnu advokáta včetně hotových výdajů stát (§ 35 odst. 10 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Ustanovenému zástupci náleží za zastupování stěžovatele v řízení o kasační stížnosti odměna za dva úkony právní služby podle vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Jde o písemné podání ve věci samé - kasační stížnost [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], a dále o poradu s klientem (stěžovatelem), kterou ustanovený zástupce doložil písemným potvrzením [§ 11 odst. 1 písm. c) advokátního tarifu]. Za každý úkon právní služby náleží ustanovenému zástupci odměna ve výši 3 100 Kč (§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 advokátního tarifu) a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), dohromady 6 800 Kč. Ustanovený zástupce je plátcem daně z přidané hodnoty, proto se částka odměny zvyšuje o částku odpovídající dani, kterou je z odměny povinen odvést, tj. o 1 428 Kč. Výše celkové odměny ustanoveného zástupce proto činí 8 228 Kč. Uvedené částka bude ustanovenému zástupci vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně 28. srpna 2019

JUDr. Petr Mikeš, Ph.D.  
předseda senátu