



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj) a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **S. S.**, zastoupený Mgr. Ladislavem Bártou, advokátem, sídlem Purkyňova 6, Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, odbor azylové a migrační politiky, sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. listopadu 2018 č. j. OAM-313/LE-VL14-VL16-PS-2018, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. července 2019 č. j. 18 A 51/2018 - 54,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Ladislavu Bártovi, advokátu, **s e n e p ř i z n á v á** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Rozhodnutím Krajského ředitelství policie Královéhradeckého kraje ze dne 9. listopadu 2018 č. j. KRPH-106990-17/ČJ-2018-050022-SV bylo žalobci uloženo správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9 a podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), spojené se zákazem vstupu na území členských států Evropské unie po dobu pěti let. Žalobce totiž pobýval na území České republiky neoprávněně bez cestovního dokladu a nerespektoval rozhodnutí o správním vyhoštění, jež mu bylo uloženo v roce 2015 (vykonatelným se stalo dne 26. června 2016), ani rozhodnutí o povinnosti opustit území vykonatelné ke dni 8. ledna 2017.

[2] Rozhodnutím Krajského ředitelství policie Královéhradeckého kraje ze dne 9. listopadu 2018 č. j. KRPH-106990-20/ČJ-2018-050022-SV byl žalobce zajištěn za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců na 90 dnů.

[3] Dne 10. listopadu 2018 požádal žalobce o mezinárodní ochranu.

[4] Rozhodnutím žalovaného označeným v návěti byl žalobce zajištěn podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, do 28. února 2019. Na základě skutečnosti, že žalobce pobýval v České republice již několik let neoprávněně a o mezinárodní ochranu požádal až poté, co s ním bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění a byl zajištěn podle zákona o pobytu cizinců, dospěl žalovaný k závěru, že žalobce podal žádost o mezinárodní ochranu pouze s cílem vyhnout se správnímu vyhoštění, nebo je pozdržet. Skutečnosti, jimiž žalobce zdůvodnil žádost o mezinárodní ochranu, mu byly známy již dříve, podle názoru žalovaného tedy ve skutečnosti obavu z pronásledování ani z vážné újmy nepocítuje. Propuštěním žalobce ze zajištění by byl ohrožen průběh řízení o žádosti o mezinárodní ochranu a výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Uplatnění zvláštního opatření podle § 47 zákona o azylu by dle názoru žalovaného nebylo v případě žalobce účinné, neboť žalobce soustavně nerespektuje právní řád a povinnosti, které mu byly uloženy.

[5] Žalobu proti rozhodnutí žalovaného Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) nejprve odmítl usnesením ze dne 7. ledna 2019 č. j. 18 A 51/2018 - 24, neboť žalobce doplnil žalobní body prostřednictvím ustanoveného zástupce až po uplynutí lhůty pro podání žaloby. Toto usnesení zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 29. dubna 2019 č. j. 6 Azs 10/2019 - 25, protože zjistil, že krajský soud při stanovení konce lhůty pro podání žaloby (a tedy pro doplnění žalobních bodů) vycházel z nesprávného údaje na doručence.

[6] Rozsudkem označeným v návěti krajský soud žalobu zamítl. Přisvědčil žalovanému, že žádost žalobce o udělení mezinárodní ochrany byla účelová, motivovaná snahou vyhnout se správnímu vyhoštění. Dřívější rozhodnutí o správním vyhoštění žalobce nerespektoval. Tyto okolnosti vylučují uložení některého ze zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu. Krajský soud nepřehlédl, že v rámci řízení ve věci povinnosti žalobce opustit území České republiky policie žalobci uložila zvláštní opatření za účelem vycestování podle § 123b odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců (povinnost pravidelně se osobně hlásit policii každé úterý), avšak žalobce je nerespektoval. Krajský soud se tedy neztotožnil s názorem žalobce, že žalovaný nesprávně a zavádějícím způsobem vyhodnotil klíčové okolnosti žalobcovy pobytové historie.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[7] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu včas kasační stížnost. Namítal, že krajský soud stejně jako žalovaný zjevně nesprávně uvážil o zajištění stěžovatele a rozhodl o tomto zásadním zásahu do osobní svobody stěžovatele excesivně a bez dostatečných důvodů. Žalovaný zdůvodnil nemožnost využití zvláštních opatření stejnou argumentací, jakou užil při odůvodnění podmínek pro zajištění. To však v případě konkrétní stěžovatelovy situace nestačí k řádnému a individuálnímu posouzení závažnosti stěžovatelova protiprávního jednání. Stěžovatel odkázal na bod 15 preambule směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (dále jen „přijímací směrnice“), z níž dovozuje, že v naprosté většině případů nejsou důvody umožňující zajištění totožné s důvody znemožňujícími užití zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu. Stěžovatel trvá na tom, že žalovaný pomínil skutečnost, že stěžovatel pobývá na území České republiky poměrně dlouhou dobu a mimo jiné tím,

pokračování

že nerespektoval uložené správní vyhoštění, jasně prokázal, že je jeho zájmem si pobyt co nejvíce prodloužit. Není tedy důvod domnívat se, že by stěžovatel zvláštní opatření podle § 47 zákona o azylu nerespektoval. Stěžovatel je navíc relativně pevně spjatý s územím České republiky, a nelze tudíž očekávat, že by vycestoval na území jiného státu.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornil, že žádost stěžovatele o mezinárodní ochranu vyhodnotil jako nepřipustnou a řízení o ní zastavil. Řízení o této žalobě krajský soud zastavil, neboť stěžovatel svévolně opustil pobytové středisko a nesdělil žalovanému adresu svého pobytu. Samotnou kasační stížnost považuje žalovaný za nedůvodnou, trvá na správnosti svého rozhodnutí.

[9] Nejvyšší správní soud zaslal vyjádření žalovaného stěžovateli na vědomí.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[11] Podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu může žalovaný *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 brozícímu vyhoštění, vydání nebo předání podle evropského zatykačského rozkazu k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody do ciziny, nebo je pozdržen, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve.*

[12] Zvláštním opatřením zákon o azylu rozumí povinnost žadatele o mezinárodní ochrany zdržovat se v pobytovém středisku určeném žalovaným, nebo se osobně hlásit žalovanému ve stanovené době (§ 47 odst. 1 zákona o azylu). O uložení zvláštního opatření může žalovaný rozhodnout, jestliže nastane některý z důvodů pro zajištění žadatele o mezinárodní ochranu, *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.*

[13] Ačkoli by se z posledně citovaného ustanovení mohlo zdát, že jediným účelem zvláštních opatření je zajistit zdárný průběh řízení o žádosti o mezinárodní ochranu, tedy zajistit účast žadatele v tomto řízení, *„důvodem, který ospravedlňuje zajištění žadatele o mezinárodní ochranu je v tomto případě obava, že se podáním žádosti o mezinárodní ochranu snaží vyhnout realizaci správního vyhoštění. Zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu má tedy za cíl znemožnit zneužití zákona podáním účelové žádosti o mezinárodní ochranu a dosažení takových podmínek, které cizinci umožní vyhnout se již uloženému správnímu vyhoštění (typicky útěkem a přerušením kontaktu s orgány veřejné správy). Aniž by tím byl jakkoliv předjímán výsledek řízení o mezinárodní ochraně, jedná se o preventivní opatření, které má zabezpečit dostupnost žadatele pro výkon rozhodnutí o vyhoštění pro případ, že by se rozhodnutí o správním vyhoštění stalo vykonatelným v důsledku negativního výsledku řízení o mezinárodní ochraně. [...] 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 uložení pouze zvláštního opatření nebyl zmařen cíl, k němuž by jinak zajištění směřovalo. [...] Jakkoliv nelze paušálně říci, že by v případě existence důvodu zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu byla možnost uložení zvláštních opatření vždy vyloučena, jejich neúčinnost bude častější než v případě zvažování alternativ k jiným důvodům zajištění.*

Vždy však bude třeba zvážit osobní, majetkové a rodinné poměry cizince, charakter porušení povinností souvisejících s vybošt'ovacím řízením, jeho dosavadní chování a respektování veřejnoprávních povinností stanovených ČR nebo jinými státy EU, včetně charakteru porušení těchto povinností ze strany cizince“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. června 2017 č. j. 1 Azs 349/2016 - 48).

[14] To, že žalovaný vyloučil uložení některého ze zvláštních opatření z obdobných důvodů, na jejichž základě shledal splněné podmínky pro zajištění stěžovatele, proto samo o sobě není nezákonné, respektoval-li zásadu individualizace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. června 2018 č. j. 6 Azs 163/2018 - 29 a přiměřeně též úvahy rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyjádřené v bodech 36 a 37 usnesení ze dne 28. února 2017 č. j. 5 Azs 20/2016 - 38, č. 3559/2017 Sb. NSS).

[15] Tyto závěry nejsou v rozporu s bodem 15 preambule přijímací směrnice, na který se odvolával stěžovatel. Podle tohoto ustanovení by zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu mělo být prováděno v souladu s hlavní zásadou, podle níž nelze nikoho zajistit pouze proto, že žádá o mezinárodní ochranu, a zejména v souladu s mezinárodními právními závazky členských států a s článkem 31 Ženevské úmluvy. Zajištění žadatelů by mělo být možné pouze v jasně vymezených výjimečných případech stanovených touto směrnicí a v souladu se zásadou nezbytnosti a přiměřenosti, pokud jde o způsob i účel zajištění. Zajištěný žadatel by měl mít účinný přístup k příslušným procesním zárukám, jako jsou opravné prostředky k vnitrostátnímu soudnímu orgánu. Z citovaného textu vyplývá, že zajištění žadatele o mezinárodní ochranu je možné pouze v nezbytných případech, což § 46a a § 47 zákona o pobytu cizinců respektují, neboť zajištění připouštějí pouze, pokud není možné uplatnit zvláštní opatření. Ze stejného východiska vychází i citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Na druhou stranu z bodu 15 preambule přijímací směrnice nevyplývá, že by důvody pro zajištění nemohly v určitých případech splývat s okolnostmi znemožňujícími užití některého ze zvláštních opatření. Přijímací směrnice zakazuje zajistit žadatele jen a pouze z důvodu, že podal žádost o mezinárodní ochranu. Něco takového však česká právní úprava neumožňuje a žalovaný nic podobného neučinil. Stěžovatel byl zajištěn proto, že žalovaný vyhodnotil jeho žádost jako účelovou, podanou pouze s cílem vyhnout se správnímu vyhoštění. Nutno též zmínit, že ustanovení, podle něhož byl stěžovatel zajištěn, je transpozicí čl. 8 odst. 3 písm. d) návratové směrnice, který umožňuje zajistit žadatele o mezinárodní ochranu, *je-li zajištěn v rámci řízení o navrácení podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí za účelem přípravy navrácení nebo výkonu vyhoštění a mohou-li členské státy na základě objektivních kritérií, včetně skutečnosti, že daný žadatel již měl možnost přístupu k azylovému řízení, řádně doložit, že existují oprávněné důvody se domnívat, že žadatel činí žádost o mezinárodní ochranu pouze proto, aby pozdržel nebo zmařil výkon rozhodnutí o navrácení.* Rozhodnutí žalovaného tedy není s návratovou směrnicí v rozporu.

[16] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že žalovaný nezohlednil všechny okolnosti jeho případu, nicméně až na výjimku (k níž se Nejvyšší správní soud vyjádří níže) neuvádí, které další skutečnosti měl žalovaný v úvahu vzít. Nejvyšší správní soud po posouzení rozsudku krajského soudu i rozhodnutí žalovaného naopak shledal, že žalovaný do svých úvah zahrnul vše, co mu bylo o situaci stěžovatele známo, a dospěl k správnému závěru, že zvláštní opatření podle § 47 odst. 1 zákona o azylu by nebyla dostatečná pro zajištění účasti stěžovatele v řízení ve věci mezinárodní ochrany a jeho dostupnosti pro výkon rozhodnutí o správním vyhoštění pro případ, že by žádosti o mezinárodní ochranu nebylo vyhověno.

[17] Ze správního spisu, především z odůvodnění nyní napadeného rozhodnutí a rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele, vyplývá, že stěžovateli bylo v minulosti již dvakrát uloženo správní vyhoštění (výše zmíněnému rozhodnutí z roku 2015 předcházelo rozhodnutí o správním vyhoštění z roku 2013), avšak stěžovatel na území České republiky nadále setrval.

pokračování

bez pobytového oprávnění a výkon těchto rozhodnutí mařil – což vedlo k vydání dalšího rozhodnutí o správním vyhoštění (zmiňnému výše v bodě [1]). V roce 2016 byla stěžovateli uložena povinnost opustit území společně se zvláštním opatřením za účelem vycestování spočívajícím v povinnosti hlásit se ve stanovené době na policii [§ 123b odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců]; toto opatření stěžovatel nerespektoval, na policii se ani jednou nedostavil. Nejvyšší správní soud dále poukazuje na to, že stěžovatel žádal o mezinárodní ochranu poprvé v roce 2015, rozhodnutí o jejím neudělení napadl žalobou, avšak v soudním řízení správním mu musel být ustanoveno opatrovník z důvodu neznámého pobytu. Ostatně, k obdobné situaci došlo i při posuzování opakované žádosti stěžovatele o mezinárodní ochranu: jak vyplývá z vyjádření žalovaného, stěžovatel podal proti rozhodnutí o této žádosti (ze dne 31. ledna 2019) žalobu, dne 14. března 2019 však svévolně opustil pobytové středisko a krajský soud řízení zastavil usnesením ze dne 23. května 2019, které nabylo právní moci dne 31. května 2019.

[18] Uvedené skutečnosti jednoznačně svědčí o tom, že stěžovatel neměl v úmyslu se podrobit uloženému správnímu vyhoštění a žádost o mezinárodní ochranu podal jen proto, aby výkon tohoto rozhodnutí oddálil. Zajištění stěžovatele podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu tudíž bylo zákonné.

[19] Tvrzení stěžovatele, že z jeho dosavadního jednání je patrná snaha zůstat na území České republiky za každou cenu, což měl žalovaný vzít v úvahu jako důvod pro uložení zvláštního opatření, považuje Nejvyšší správní soud za argument svědčící spíše ve stěžovatelův neprospěch. Jde totiž o okolnost potvrzující předběžný závěr žalovaného, že žádost stěžovatele o mezinárodní ochranu byla motivovaná pouze snahou vyhnout se nucenému opuštění území České republiky, který lze zároveň považovat za důvod pro vyloučení zvláštních opatření. Navíc, stěžovateli bylo již v minulosti zvláštní opatření nahrazující zajištění (byť v režimu zákona o pobytu cizinců, nikoli zákona o azylu) uloženo, avšak stěžovatel uloženou povinnost dostavit se na policii nesplnil. Není důvod domnívat se, že by tomu mělo být v současné situaci jinak.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Z výše uvedených důvodů neshledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, pročť ji ve smyslu § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Rozhodl tak bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[21] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce neměl úspěch ve věci, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti, a náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

[22] Stěžovateli byl usnesením krajského soudu ze dne 18. prosince 2018 č. j. 18 A 51/2018 - 18, ustanoven zástupcem advokát. Hotové výdaje a odměnu za zastupování ustanoveného zástupce v takovém případě platí stát (§ 35 odst. 10 věta první za středníkem s. ř. s.). Zástupce stěžovatele učinil v řízení jediný úkon právní služby ve smyslu § 11 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Nejvyšší správní soud však zjistil, že obsahově totožnou kasační stížnost jako v nyní projednávané věci podal zástupce stěžovatele i v jiném řízení, jehož předmětem bylo rovněž rozhodnutí o zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, vydané za velmi podobných okolností jako rozhodnutí žalovaného o zajištění stěžovatele; o obsahové totožnosti kasačních stížností svědčí i opomenutí právního zástupce, který na závěr prvního doplnění kasační stížnosti v této věci ponechal jméno stěžovatele z věci

sp. zn. 9 Azs 36/2019. Tuto kasační stížnost zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 13. června 2019 č. j. 9 Azs 36/2019 - 30, který nabyl právní moci téhož dne. Nyní posuzovanou kasační stížnost podal zástupce stěžovatele až dne 2. srpna 2019 (respektive dne 9. září 2019, kdy doplnil její důvody), kdy si již musel být vědom toho, že jeho argumenty nemohou být úspěšné. Kasační stížnost byla navíc podána až poté, kdy stěžovatel opustil pobytové středisko, přičemž jeho aktuální pobyt není znám. To vzbuzuje pochybnost, zda stěžovatel o podání kasační stížnosti vůbec věděl. S ohledem na kombinaci těchto skutečností nelze podání kasační stížnosti považovat za účelný úkon právní služby (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. října 2019 č. j. 1 Azs 164/2019 - 31). Nejvyšší správní soud proto zástupci stěžovatele odměnu za zastupování a náhradu hotových výdajů nepřiznal.

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

V Brně dne 28. listopadu 2019

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu