



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Barbory Berkové v právní věci žalobce: **S. F.**, zastoupeného Mgr. Silvií Rymlovou, advokátkou se sídlem náměstí Republiky 2/1, Opava, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 3. 2019, č. j. OAM-194/LE-BA02-VL16-PS-2019, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 4. 2019, č. j. 17 A 65/2019 – 25,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **se zamítá**.
- II.** Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV.** Ustanovené advokátce žalobce Mgr. Silvií Rymlové **se přiznává** odměna za zastupování ve výši 3 400 Kč, která jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

**O d ů v o d n ě n í :**

### **I. Vymezení věci**

[1] Žalobce (spolu s dalšími 8 osobami) byl dne 10. 3. 2019 zadržen policií Spolkové republiky Německo (dále jen „SRN“) bezprostředně po překročení státní hranice a následně byl předán na základě readmisní dohody zpět do ČR. Policie ČR, Krajské ředitelství policie Plzeňského kraje, uložila žalobci rozhodnutím ze dne 12. 3. 2019 správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 6 a písm. c) bodů 1 a 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť žalobce překročil státní hranice v úkrytu a pobýval na území bez cestovního dokladu a bez víza či platného oprávnění k pobytu,

ač k tomu nebyl oprávněn. Rozhodnutím z téhož dne policie zajistila žalobce za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

[2] V průběhu zajištění dne 15. 3. 2019 žalobce podal žádost o mezinárodní ochranu. Podle žalovaného existovaly oprávněné důvody se domnívat, že žádost byla pouze účelová, tj. byla podána pouze s cílem vyhnout se správnímu vyhoštění, proto jej „přezajistil“ podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, v záhlaví označeným rozhodnutím. Doba zajištění byla stanovena do 5. 7. 2019.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Plzni, který ji shora uvedeným rozsudkem zamítl. Úvodem připomněl výjimečnost institutu zajištění, jak vyplývá z unijního práva a z důvodové zprávy k zákonu č. 314/2015 Sb., jimž byl do zákona o azylu vtělen institut tzv. zvláštních opatření. Ze skutkových okolností věci však plyne, že uplatnění zvláštních opatření by v případě žalobce nebylo účinné. Žalobce byl zajištěn poté, kdy byl dne 10. 3. 2019 spolu s dalšími osmi osobami kontrolován německou policií po nelegálním překročení státní hranice z ČR do SRN. Při následné kontrole totožnosti nepředložil žádný cestovní doklad a nebyl ani schopen prokázat oprávněnost svého pobytu na území schengenského prostoru. Z tohoto důvodu s ním bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění a byl zajištěn za účelem realizace vyhoštění. Teprve poté podal žádost o mezinárodní ochranu. Žalobce porušoval právní předpisy nejen ČR, ale i jiných členských států (přínejmenším Rumunska a SRN). Zcela ignoroval povinnosti spojené se vstupem na území ČR i EU a namísto toho využil služeb převaděčů. Z jednání žalobce je tak zřejmé, že existuje reálné nebezpečí, že své povinnosti nebude nadále plnit, a bude mařit výkon rozhodnutí o správním vyhoštění.

[4] V napadeném rozhodnutí žalovaný dostatečně a přezkoumatelně uvedl podstatné skutečnosti, které odůvodňovaly neuplatnění zvláštních opatření, i závěr, že žalobce podal žádost o mezinárodní ochranu pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění. Dostatečně se přitom vypořádal i s individuálními okolnostmi případu. Krajský soud se proto s napadeným rozhodnutím plně ztotožnil. V této souvislosti odkázal také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2016, č. j. 7 Azs 185/2016 – 23, podle kterého: *„Volba 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.“*

[5] Krajský soud nepřisvědčil námitce, že žalobcova žádost o mezinárodní ochranu nebyla účelová, protože mu v zemi původu hrozí pronásledování z důvodu tvrzeného bahaistického vyznání. Hledá-li občan třetího státu ochranu před specifickými formami útlaku podle § 12 zákona o azylu, má tak učinit bezprostředně po vstupu na území prvního členského státu EU. V opačném případě lze mít pochybnosti o motivaci jeho žádosti. Prvním členským státem EU, na jehož území žalobce vstoupil, bylo Rumunsko, tam se však o žádnou legalizaci svého pobytu nepokusil. Žádost o mezinárodní ochranu podal v ČR až po opakovaném vstupu na její území a v nápadné časové souvislosti s rozhodnutím o jeho zajištění.

## II. Obsah kasační stížnosti

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

pokračování

[7] Namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Přestože rozsudek čítá 13 stran, namísto věcného a smysluplného odůvodnění téměř doslovně cituje žalobu, rozhodnutí žalovaného, vyjádření žalovaného a repliku žalobce. Rozsudek postrádá vlastní posouzení případu krajským soudem. Základ odůvodnění začíná až na straně 10 rozsudku, namísto vlastního odůvodnění však soud cituje ustanovení zákona o azylu a důvodovou zprávu k § 47 téhož zákona.

[8] Krajský soud se dostatečně nevypořádal se zákonným požadavkem, podle kterého lze cizince zajistit pouze v případě, nelze-li účinně uplatnit zvláštní opatření. Napadený rozsudek je z tohoto důvodu nezákonný. Z rozsudku nevyplývá, že by se soud řídil smyslem § 47 zákona o azylu, který umožňuje využití zvláštních opatření. Soud se nezabýval dostatečně tím, zda by některé ze zvláštních opatření bylo v případě stěžovatele možné.

[9] Primárním cílem stěžovatele bylo získat v Evropě ochranu před pronásledováním z náboženských důvodů. Při své cestě neměl bližší možnost požádat o udělení mezinárodní ochrany. Žalovaný řádně nedoložil existenci oprávněných důvodů se domnívat, že stěžovatel podal žádost pouze s cílem pozdržet nebo zmařit výkon rozhodnutí o vyhoštění. Krajský soud tuto otázku posoudil nesprávně.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své rozhodnutí a správní spis.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným. Kvantitativní poměr rekapitulační části a části vlastního odůvodnění rozsudku není sám o sobě měřítkem přezkoumatelnosti, ale spíše otázkou složitosti věci či komplexnosti skutkových okolností, které je třeba popsat, případně projevem osobního stylu soudce. Zvolený postup sám o sobě nemohl zkrátit stěžovatele na jeho právech, pokud krajský soud dodržel požadavky na odůvodnění soudního rozhodnutí.

[14] Z judikatury vyplývá, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, není-li z jeho odůvodnění zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci žalobce a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jednalo-li se o právní argumentaci, na níž byl postaven základ žaloby (viz např. rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, č. 689/2005 Sb. NSS). Takového pochybení se krajský soud nedopustil. Vyšel z informací shromážděných ve správním řízení a dostatečně vysvětlil, z jakých důvodů se s argumentací žalovaného ztotožnil. Stěžovateli nelze přisvědčit, že by krajský soud pouze přebral závěry žalovaného bez vlastního posouzení věci (viz shrnutí rozsudku v bodech [3] až [5]). Skutečnost, že se stěžovatel s důvody rozsudku neztotožňuje, neznamená, že tyto důvody nejsou dostatečné pro závěr, k němuž krajský soud dospěl.

[15] Nejvyšší správní soud se již opakovaně zabýval obdobnými případy, kdy cizinci vstoupili nelegálně (bez oprávnění k pobytu a bez cestovních dokladů) na území ČR s pomocí převaděčů v úkrytu vozidla, následně byli odhaleni policií SRN bezprostředně po nelegálním překročení hranice do SRN a vráceni zpět do ČR, kde s nimi bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění

a byli za účelem správního vyhoštění také zajištěni. V průběhu zajištění pak podali žádost o mezinárodní ochranu, kterou žalovaný posoudil jako účelově podanou (viz zejména rozsudek ze dne 26. 8. 2019, č. j. 1 Azs 195/2019 – 37, ve věci cizince, který cestoval v úkrytu vozidla společně se stěžovatelem a byl spolu s ním dne 10. 3. 2019 zadržen německou policií na parkovišti dálnice A6 Ulrichsberg/Nord, skutkové okolnosti obou věci jsou tudíž v podstatných rysech totožné; příp. srov. také obdobné případy, jimiž se soud zabýval např. v rozsudcích ze dne 25. 7. 2019, č. j. 1 Azs 106/2019 – 23, ze dne 2. 5. 2019, č. j. 7 Azs 522/2018 – 33, ze dne 9. 4. 2019, č. j. 7 Azs 533/2018 – 29, ze dne 27. 2. 2019, č. j. 6 Azs 351/2018 – 32, nebo ze dne 21. 2. 2019, č. j. 9 Azs 420/2018 – 32).

[16] Obdobně jako ve výše citovaných věci ani v nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud neshledal nezákonným závěr krajského soudu a žalovaného, podle kterého existují oprávněné důvody se domnívat, že stěžovatelova žádost o mezinárodní ochranu byla účelová.

[17] Stěžovatel byl zajištěn podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, který umožňuje žalovanému „*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 zatykácího rozkazu k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody do ciziny, nebo je pozdržet, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve*“.

[18] Při posouzení podmínek zajištění podle citovaného ustanovení se neposuzuje důvodnost žádosti o mezinárodní ochranu. Postačí pouze zjištění, že existují *oprávněné důvody* se domnívat, že žádost o mezinárodní ochranu byla podána účelově. Skutečnost, že žadatel v žádosti podané v zařízení pro zajištění cizinců tvrdí okolnosti, které mohou být při meritorním posouzení shledány relevantními z hlediska mezinárodní ochrany, nevylučuje postup podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu. Rozhodnutí o zajištění nijak nepředjímá výsledek řízení o mezinárodní ochraně, ani jej nenahrazuje.

[19] Důvodem, který ospravedlňuje zajištění žadatele o mezinárodní ochranu podle citovaného ustanovení, je obava, že se podáním žádosti o mezinárodní ochranu snaží vyhnout realizaci správního vyhoštění (příp. extradici nebo předání podle evropského zatykácího rozkazu). 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 útekem a přerušením kontaktu s orgány veřejné správy). Aniz 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 (viz např. rozsudek ze dne 28. 6. 2017, č. j. 1 Azs 349/2016 – 48). Skutečnost, že účelem § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu je „*zajištění efektivní kontroly nad průběhem správního řízení o vyhoštění v situaci, kdy cizinec během řízení uplatní své právo požádat o mezinárodní ochranu*“ soud potvrdil také např. v rozsudcích ze dne 15. 2. 2017, č. j. 10 Azs 284/2016 – 35, nebo ze dne 28. 2. 2017, č. j. 4 Azs 9/2017 – 31.

[20] Nejvyšší správní soud se s ohledem na skutkové okolnosti ztotožňuje s hodnocením krajského soudu a žalovaného, že v posuzované věci existovaly oprávněné důvody se domnívat, že žádost o mezinárodní ochranu byla podána účelově. Z jednání stěžovatele (viz výše bod [3]) je patrné, že jejím podáním usiloval o oddálení či zmaření výkonu správního vyhoštění.

pokračování

[21] Stěžovatel dále namítl, že krajský soud nesprávně posoudil otázku možnosti uplatnění zvláštních opatření. Ani této námitce Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

[22] Ačkoliv stěžovatel správně uvádí, že smyslem a účelem zvláštních opatření je minimalizace omezování osobní svobody cizinců, neznamená to, že by k omezení osobní svobody nemohlo dojít nikdy. Zvláštní opatření je možno považovat za účinná jen tehdy, pokud jimi lze dosáhnout daného konkrétního účelu zajištění mírnějšími prostředky - bez fyzického zajištění žadatele. V této souvislosti lze odkázat na závěry rozšířeného senátu vyslovené v usnesení ze dne 28. 2. 2017, č. j. 5 Azs 20/2016 – 38, č. 3559/2017 Sb. NSS, podle kterého „[m]ožnost aplikace zvláštního opatření namísto zajištění cizince a tomu korespondující úvahy správního orgánu budou nutně záviset na důvodu zajištění“. Z citovaného usnesení dále vyplývá, že volba některého ze zvláštních opatření namísto zajištění 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. Jinými slovy, je třeba zvážit, zda by uložením pouze zvláštního opatření nebyl zmařen cíl, k němuž by jinak zajištění směřovalo.

[23] Zvláštními opatřeními podle § 47 odst. 1 zákona o azylu mohou být uloženy a) povinnosti zdržovat se v pobytovém středisku určeném žalovaným, nebo b) povinnosti osobně se hlásit žalovanému v době stanovené žalovaným. Uložení povinnosti zdržovat se v pobytovém středisku umožňuje žadateli opustit pobytové středisko na dobu kratší než 24 hodin. Opuštění pobytového střediska na dobu delší než 24 hodin je pak možné na základě povolení žalovaného (viz § 82 odst. 5 zákona o azylu, viz také důvodovou zprávu k novele zákona o azylu provedené zákonem č. 314/2015 Sb. s účinností od 18. 12. 2015). V případě uložení této povinnosti nelze vyloučit, že by se žadatel po odchodu z pobytového střediska již nevrátil a zůstal na území ČR v ilegality. K témuž důsledku by mohlo vést uložení povinnosti pouze hlásit se žalovanému.

[24] Při zvažování zvláštních opatření jako alternativy k důvodu zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu je proto namístě zohlednit pobytovou historii žadatele. 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 (č. j. 1 Azs 349/2016 – 48). Vždy bude třeba zvážit osobní, majetkové a rodinné poměry cizince, charakter porušení povinností souvisejících s vyhošťovacím řízením, jeho dosavadní chování a respektování veřejnoprávních povinností stanovených ČR nebo jinými státy EU, včetně charakteru porušení těchto povinností ze strany cizince (srov. přiměřeně usnesení rozšířeného senátu č. j. 5 Azs 20/2016 – 38, body 36 a 37). Zároveň je třeba dbát na to, že zajištění žadatelů by mělo být možné pouze v souladu se zásadou nezbytnosti a přiměřenosti.

[25] Nejvyšší správní soud přisvědčil krajskému soudu a žalovanému, že u stěžovatele existovala důvodná obava, že by s žalovaným nespolečně pracoval v případě, že by mu bylo uloženo některé ze zvláštních opatření, a že by tak bylo ohroženo zabezpečení jeho dostupnosti pro výkon rozhodnutí o vyhoštění pro případ, že by se rozhodnutí o správním vyhoštění stalo vykonatelným v důsledku negativního výsledku řízení o mezinárodní ochraně (srov. rozsudky citované výše v bodu [15]). Vzhledem k dosavadnímu počínání stěžovatele existují oprávněné důvody se domnívat, že by v pobytovém středisku nevyčkal do doby skončení řízení o žádosti o mezinárodní ochranu, ale uchýlil se opět ke skrývání se před orgány veřejné moci a neoprávněnému pobytu. Obavy z nespolečné práce a neplnění zvláštních opatření stěžovatel nerozptýlil žádnými konkrétními argumenty. Závěr o neúčinnosti uložení zvláštních opatření krajský soud i žalovaný odůvodnili dostatečně. V posuzované věci nevyšly najevo další okolnosti, které by žalovaný a krajský soud byli povinni zvážit, ale nečinili tak.

#### IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[26] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[27] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

[28] Stěžovateli byla usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2019, č. j. 1 Azs 182/2019 – 21, ustanovena zástupkyní advokátka Mgr. Silvie Rymlová. V takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 10 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud určil odměnu zástupkyně částkou 3 100 Kč za jeden úkon právní služby (podání kasační stížnosti) a dále 300 Kč jako paušální náhradu hotových výdajů v souladu s § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), celkem tedy 3 400 Kč. Zástupkyně není plátkyní DPH. Částka v celkové výši 3 400 Kč bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

[29] Zástupkyní požadovanou mimosmluvní odměnu a náhradu hotových výdajů za úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. b) advokátního tarifu („*první porada s klientem včetně převzetí a přípravy zastoupení nebo obhajoby, je-li klientovi zástupce nebo obhájce ustanoven soudem*“) soud nepřiznal. Soudní praxe při výkladu ustanovení o náhradě nákladů za převzetí a přípravu zastoupení, je-li zástupce ustanoven [tj. podle § 11 odst. 1 písm. b) advokátního tarifu], vychází z toho, že k přiznání odměny za úkon právní služby spočívající v převzetí věci dojde pouze tehdy, jestliže se uskuteční první porada mezi zástupcem a zastoupeným. Zástupkyně však potvrzení první poradě nedoložila (srov. např. rozsudky ze dne 27. 5. 2019, č. j. 8 Azs 113/2018 – 59, ze dne 18. 6. 2019, č. j. 8 Azs 112/2018 – 83, ze dne 9. 10. 2019, č. j. 7 Azs 108/2019 – 35, nebo usnesení ze dne 13. 2. 2019, č. j. 9 Azs 322/2018 – 49, ze dne 12. 2. 2019, č. j. 8 Azs 366/2018 – 46, ze dne 16. 10. 2018, č. j. 2 Azs 200/2018 – 36, nebo ze dne 14. 6. 2018, č. j. 7 Azs 170/2018 – 42).

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. ledna 2020

JUDr. Filip Dienstbier  
předseda senátu