



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **O. Ch.**, zastoupeného JUDr. Tomášem Plíhalem, advokátem se sídlem Plzeň, Sedláčkova 212/11, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 936/3, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 12. 7. 2019, č. j. 17 A 90/2019 – 50,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **se zamítá**.
- II.** Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Ustanovenému advokátovi žalobce JUDr. Tomáši Plíhalovi **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů v celkové výši 4.114 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí. Náklady zastoupení žalobce nese stát.

**O d ů v o d n ě n í :**

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 6. 5. 2019, č. j. OAM-260/LE-BA02-BA04-PS-2019 (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“), rozhodnuto o zajištění žalobce v zařízení pro zajištění cizinců (dále též jen „ZZC“), přičemž doba trvání zajištění byla v souladu s § 46a odst. 5 téhož zákona stanovena do 20. 8. 2019. Žalobce uvedené rozhodnutí napadl žalobou u Krajského soudu v Plzni, který ji rozsudkem ze dne 12. 7. 2019, č. j. 17 A 90/2019 – 50 (dále jen „napadený rozsudek“), zamítl.

[2] Žalobce v žalobě namítal, že napadené rozhodnutí neobsahuje skutkově relevantní okolnosti, na jejichž základě by bylo možné se oprávněně domnívat, že svou žádost o mezinárodní ochranu (dále též jen „žádost“) podal s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění.

V této souvislosti poukázal na předchozí bezproblémový pobyt v ČR a nynější obavy, které souvisejí s boji probíhajícími na Ukrajině. Žalobce dále namítal nedostatečné zohlednění jeho vztahu k nezletilým synům, včetně vyživovací povinnosti, kterou vůči nim má. V důsledku jeho zajištění se děti a jejich matka dostaly do existenčních problémů. Třetí okruh žalobních bodů žalobce vztáhl k otázce zvláštních opatření dle § 47 zákona o azylu, jejichž uplatnění považoval za dostatečné k zabezpečení jeho účasti v řízení ve věci mezinárodní ochrany. Žalovanému současně vytkl, že jejich nevyužití nijak nezduvodnil. Závěrem žaloby žalobce namítl, že napadené rozhodnutí je rovněž v rozporu s bodem 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“). Dodal, že z logiky věci důvody umožňující zajištění jako takové nejsou v naprosté většině případů totožné s důvody znemožňujícími využití zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu.

[3] Krajský soud v napadeném rozsudku úvodem shrnul podstatné závěry napadeného rozhodnutí, s tím, že v něm uvedené skutečnosti odpovídají obsahu spisového materiálu. Za podstatu žalobní argumentace poté označil nedostatečné zjištění skutkového stavu, který by opravňoval k aplikaci § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu při současném vyloučení zvláštních opatření ve smyslu § 47 téhož zákona, přičemž nadto nemělo dojít ke zhodnocení zásahu do soukromého a rodinného života žalobce. V tomto kontextu krajský soud poukázal na podstatné okolnosti projednávaného případu. Zdůraznil, že k zajištění žalobce došlo z důvodu, že při kontrole totožnosti předložil neplatný cestovní doklad, přičemž následně bylo zjištěno, že mu byla zamítnuta žádost o změnu dlouhodobého pobytu, protože se na území ČR nachází ode dne 29. 8. 2013 neoprávněně. Od 14. 3. 2014 pak i bez platného cestovního dokladu. Dále si rovněž obstaral padělaný (rumunský) cestovní doklad. Krajský soud připomněl též sdělení žalobce, že vycestovat nechce, stejně jako to, že se během nelegálního pobytu dopouštěl i obcházení právních předpisů o zaměstnávání cizinců na území ČR. Opakovaně tak hrubě porušoval právní předpisy ČR. Z vyjádření žalobce taktéž vyplynulo, že zde nemá žádné trvalé bydliště, neboť doposud pobýval na stavbách a u bývalé přítelkyně. Krajský soud zdůraznil, že za těchto okolností byl žalobce zadržen, zajištěn a umístěn do ZZC za účelem realizace správního vyhoštění, neboť jeho dosavadní počínání nezavdávalo důvod myslet si, že by se náhle začal řídit právním řádem ČR. Podle krajského soudu proto žalovaný vyhodnotil situaci tak, že existuje reálné nebezpečí, že žalobce své povinnosti nadále nebude respektovat a bude mařit výkon správního vyhoštění.

[4] Ohledně žalobcem namítaných skutečností, pro něž se jeho vycestování jeví v rozporu s § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, krajský soud poznamenal, že tyto „*skutečnosti působící až v možné budoucnosti*“ budou vzaty v potaz až v řízení o udělení mezinárodní ochrany. Nyní žalovaný správně zohlednil současnou a dřívější pobytovou historii žalobce, v souvislosti s čímž krajský soud připomněl, že jmenovaný o mezinárodní ochranu požádal až poté co byl zadržen policií, zajištěn a umístěn do ZZC za účelem správního vyhoštění.

[5] V kontextu úpravy zvláštních opatření ve smyslu § 47 odst. 1 a 2 zákona o azylu a okolností projednávaného případu dospěl krajský soud dále k závěru, že jejich uplatnění nebylo u žalobce účinné, neboť porušoval právní předpisy ČR (neoprávněný pobyt, bez platného cestovního dokladu, nadto při pořízení falešného dokladu), protože žalovaný správně shledal, že z jednání žalobce je zřejmé, že existuje nebezpečí, že se bude i nadále vyhýbat svým povinnostem, porušovat předpisy a mařit výkon vyhoštění. Podstatné skutečnosti pak uvedl na str. 3-4 napadeného rozhodnutí, přičemž svůj závěr o neúčinnosti zvláštních opatření dle krajského soudu dostatečně a přezkoumatelně odůvodnil. Krajský soud připomněl poznatek žalovaného, že žalobce nejenže vědomě nerespektoval právní řád ČR, ale ve smyslu obstarání falešného cestovního dokladu jednal i zcela účelově.

pokračování

[6] Krajský soud v návaznosti na uvedené aproboval závěry žalovaného, dle kterých žalobce podal svou žádost účelově, ačkoliv tak mohl učinit dříve, neboť jím deklarované důvody mu musely být známy již dlouho před tím, přičemž nebylo možné účinně uplatnit zvláštní opatření. Žalovaný proto správně shledal naplnění podmínek § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, a to při zohlednění individuálních okolností případu. Podle krajského soudu jednoznačně existovala důvodná obava, že žalobce nebude své povinnosti dodržovat ani v budoucnu, pročež mírnější opatření dle § 47 zákona o azylu nebylo možné použít. Zajištění bylo zcela na místě a v souladu se zákonem. Na podporu svých závěrů krajský soud odkázal též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2016, č. j. 7 Azs 185/2016 – 23.

[7] Závěrem napadeného rozsudku se krajský soud vyjádřil k námitce týkající se bodu 15 preambule přijímací směrnice. Vyšel přitom z důvodové zprávy k zákonu č. 314/2015 Sb., jímž došlo k zařazení § 47 v jeho stávajícím znění do zákona o azylu. Z ní mimo jiné vyplývá, že zvláštní opatření byla přijata, neboť na základě přijímací směrnice je nutné před individuálním posouzením nutnosti zajištění rovněž posuzovat tzv. alternativy k zajištění. Krajský soud v této souvislosti poukázal právě na body 15 a 20 preambule přijímací směrnice, zdůrazňující výjimečnost institutu zajištění, který má být uplatněn pouze po posouzení možnosti alternativních opatření, a na ně navazující čl. 8 odst. 2 a 3 téže směrnice. Těmito ustanovením pak dle krajského soudu odpovídá znění § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, které je tak stejně jako § 47 téhož zákona třeba vykládat eurokonformně. Krajský soud uzavřel, že žalovaný bod 15 preambule přijímací směrnice reflektoval a napadené rozhodnutí je tedy v souladu nejen se zákonem o azylu, ale i zmíněnou směrnicí. Ze všech shora uvedených důvodů proto podanou žalobu zamítl.

[8] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). V ní nejprve obecně namítl, že se krajský soud „nedostatečně vypořádal s právními otázkami zásadními pro vydání rozhodnutí“. Podle stěžovatele neobsahovalo napadené rozhodnutí žádné individuální okolnosti jeho případu, ale pouze obecné informace. Žalovaný se řádně nevypořádal ani „s okolnostmi, které byly žalovanému známy“, přičemž se v důsledku nedostatečně zjištěného skutkového stavu dopustil rovněž nesprávné právní kvalifikace.

[9] Stěžovatel dále v zásadě pouze zopakoval již dříve uplatněné žalobní body. Připomněl tak znění § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, k němuž poznamenal, že žalovaný v napadeném rozhodnutí neuvedl žádné skutkově relevantní okolnosti, ze kterých by vyplývaly oprávněné důvody se domnívat, že stěžovatel svou žádost podal s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění. Skutečnosti žalovaným uváděné takové důvody nepředstavují. Stěžovatel dodal, že dříve potřebu požádat o azyl nepociťoval, neboť pobýval v ČR „zcela bezproblémově“, „[v] současné době však návrat [stěžovatele] na Ukrajinu, kde od roku 2009 probíhá občanská válka a de facto není dodnes skončena, pro něho znamená velice vážné nebezpečí“. Na Ukrajině složil vojenskou přísahu a je tedy dohledatelný jako ukrajinský voják, přičemž oblast kam by se měl vrátit je ovládána ruskými „pseudojednotkami“ a žoldáky. V krajním případě by mu tak při návratu hrozilo mučení či smrt. „Nejen z těchto důvodů“ proto požádala o azyl až nyní, což je ostatně jeho právem.

[10] Stěžovatel dále zopakoval námitku, dle které žalovaný nezohlednil, že mu napadeným rozhodnutím bylo znemožněno vidat jeho nezletilé děti, ke kterým má vyživovací povinnost přímo ze zákona, pročež je nerozhodné, že mu nebyla stanovena soudem. Závěr, že stěžovatel nemá na území ČR žádnou vyživovací povinnost je proto nesprávný. Do doby zajištění na výživu svých nezletilých dětí měsíčně přispíval, a tyto se tak nyní spolu se svou matkou ocitly ve vážných existenčních problémech, neboť jim daná částka výrazným způsobem schází. Zajištění

stěžovatele má rovněž negativní vliv na duševní a mravnostní vývoj jeho dětí, přičemž jeho případné vyhoštění potrestá nejvíce právě je. Se svými dětmi má velice vřelý vztah a odloučení by tak bylo pro všechny velice trýznivé, což krajský soud chybně pominul. Stěžovatel v tomto bodě uzavřel, že jeho zajištění bylo od počátku nezákonné, přičemž se krajský soud se zmíněnými skutečnostmi v napadeném rozsudku „*nedostatečně nebo vůbec nevypořádal, toliko je pouze zopakoval*“, čímž zásadně pochybil.

[11] Stěžovatel ve své kasační stížnosti namítl rovněž nedostatečnost skutkových zjištění a právního hodnocení ze strany žalovaného co do možnosti uplatnění zvláštních opatření dle § 47 zákona o azylu. Jejich přípustnost podle stěžovatele vyplývá z § 47 odst. 2 téhož zákona, neboť je důvodné se domnívat, že dostačují k zabezpečení jeho účasti v řízení ve věci mezinárodní ochrany, což má prokazovat zejména předchozí část kasační stížnosti. Doplnil, že žalovaný neuplatnění zvláštních opatření nezduvodnil a napadené rozhodnutí je proto v této části nepřezkoumatelné. Stěžovatel rovněž poznamenal, že o jeho respektu k opatřením ukládaným orgány veřejné moci ČR svědčí i fakt, že byl ochoten výkon zvláštního opatření podle § 47 odst. 1 zákona o azylu strpět, „*[p]roto se úvaha žalovaného jeví jako scestná*“. K uvedenému doplnil odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Azs 185/2016 – 23.

[12] „*Toliko pro úplnost*“ stěžovatel zopakoval též argumentaci o porušení přijímací směrnice. Připomněl, že v souladu s bodem 15 její preambule by zajištění žadatelů mělo být možné pouze v jasně vymezených výjimečných případech stanovených přijímací směrnicí a v souladu se zásadou nezbytnosti a přiměřenosti, což se promítá v potřebě primárního využití zvláštních opatření zakotvené v § 46a odst. 1 zákona o azylu. Z logiky věci podle stěžovatele nejsou důvody umožňující zajištění jako takové v naprosté většině případů totožné s důvody znemožňujícími využití zvláštních opatření. Je proto nepřijatelné, aby žalovaný jejich neuložení zdůvodnil tím, že stěžovatel svou žádost podal pouze za účelem zmaření nebo ztížení výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění, což tento ostatně popírá, neboť by se jednalo o porušení principu zákazu dvojího přičítání. Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatel navrhl zrušit jak napadený rozsudek, tak i jemu předcházející rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[13] Žalovaný se k podané kasační stížnosti vyjádřil přípisem ze dne 17. 9. 2019. V něm nejprve zrekapituloval dosavadní průběh řízení a vyjádřil přesvědčení, že napadené rozhodnutí i rozsudek jsou v souladu s právními předpisy, přičemž odkázal na obsah správního spisu, svého rozhodnutí i vyjádření k žalobě. Dále zdůraznil, že z výpovědi stěžovatele vyplynulo, že během pobytu na území ČR vědomě nerespektoval své zákonné povinnosti. Z hlediska jeho nezletilých dětí žalovaný opětovně odkázal na písemné vyjádření k žalobě. Poznamenal, že jak on, tak krajský soud vycházely při svém rozhodování z okolností, které ve svém souhrnu svědčily pro závěr, že stěžovatel podal svou žádost účelově s cílem odvrátit hrozící vyhoštění nebo jej pozdržet, a to ačkoliv mohl požádat dříve. Závěrem svého vyjádření žalovaný poznamenal, že z napadeného rozhodnutí vyplývá, z jakých podkladů vycházel, jakým způsobem je hodnotil, a k jakým závěrům dospěl. Uplatněnou právní kvalifikaci považuje za zákonnou a odpovídající zjištěnému skutečnému stavu věci. Navrhl proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud považuje úvodem za nezbytné poukázat na podstatné rysy kasační argumentace jako takové. Primárně je třeba zdůraznit, že téměř celá kasační stížnost ve své

pokračování

podstatě představuje jen a pouze zopakování již dříve uplatněných žalobních bodů, a to dokonce v zásadě totožném znění. Nejedná se přitom pouze o formální nedostatek, neboť dle § 102 s. ř. s. představuje kasační stížnost opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu. Důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se tedy musí upínat právě k tomuto rozhodnutí (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. 6 Ads 3/2003; všechna rozhodnutí dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Jinými slovy, „[u]vedení konkrétních stížných námitek [...] nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání nebo v žalobě, neboť odvolací a žalobní námítka směřovaly proti jiným rozhodnutím, než je rozhodnutí přezkoumávané Nejvyšším správním soudem“ (rozsudek tohoto soudu ze dne 26. 10. 2007, č. j. 8 Afs 106/2006 – 58). Podstata kasačních námitek tedy musí směřovat vůči rozhodnutí krajského soudu a jím realizovanému přezkumu správního rozhodnutí, nikoli přímo proti správnímu rozhodnutí jako takovému. Stěžovatel se tak obsahem své kasační stížnosti pohybuje na samotné hranici její přípustnosti.

[17] Nejvyšší správní soud nicméně nepřehlédl, že úvodem bodu 2.1, dále v posledním odstavci bodu 2.5, a v „*prvním*“ bodě 2.7 (pozn. stěžovatel zřejmou chybou v psaní označuje číslem 2.7 dva body textu) kasační stížnosti stěžovatel uplatnil dílčí námítka ve vztahu k napadenému rozsudku. V této souvislosti je nicméně třeba poukázat na druhý podstatný rys kasační argumentace, kterou je vysoký stupeň její obecnosti, který lze vztáhnout, a to především, jak k odkazovaným, tj. skutečně kasačním námítkám, tak ale i vůči podstatně objemnější převzaté skupině žalobních tvrzení. Stěžovatel totiž zmínovaným úvodem bodu 2.1 toliko uvádí, že „*Krajský soud v Plzni pochybil, když ve svém zamítavém rozsudku nesprávně posoudil nebo se nedostatečně vypořádal s právními otázkami zásadními pro vydání rozhodnutí.* [Stěžovatel] *se domnívá, že...*“ (důraz přidán), na což plynule navazuje právě recyklací žalobní argumentace. První část („A“) kasační stížnosti potom zakončuje opětovně v zásadě velmi obecným tvrzením, že „*s výše uvedenými skutečnostmi*“, tedy obsaženými v opakované argumentaci, se krajský soud „*nedostatečně nebo vůbec nevypořádal, toliko je pouze zopakoval*“, čímž měl dle stěžovatele „*naprosto zásadně pochybit, neboť se jedná o skutečnosti naprosto zásadní pro vydání předmětného rozhodnutí*“ (u obou citací důraz přidán).

[18] Nejvyšší správní soud podotýká, že je nepochybně věcí každého stěžovatele, jakým způsobem uplatněné kasační námítka formuluje. Shora uvedené pojetí nicméně tomuto soudu poskytuje jen velmi omezený prostor k přezkumu napadeného rozsudku, neboť jak vyplývá z jeho judikatury, platí, že míře konkrétnosti kasačních námitek musí nutně korespondovat míra konkrétnosti odůvodnění soudního rozhodnutí, neboť má-li soudní přezkum probíhat v mezích kasačních námitek, nelze z povahy věci důvodnost či nedůvodnost zcela obecné námítka odůvodnit zcela konkrétním způsobem (viz např. rozsudky ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 As 73/2006 – 121, nebo ze dne 2. 11. 2016, č. j. 3 As 12/2016 – 81). Následující vypořádání kasačních námitek jako takových je proto co do své obecnosti a relativní stručnosti předurčeno právě rozebranými podstatnými rysy kasační argumentace.

[19] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že napadené rozhodnutí neobsahovalo žádné individuální okolnosti jeho případu, ale pouze „*obecné informace a okolnosti, týkající se ve stejném rozsahu také jiných zajištěných osob*“. Nejvyšší správní soud neshledal tuto námítku důvodnou. Žalovaný na str. 1-2 napadeného rozhodnutí totiž zrekapituloval *konkrétní* skutkové okolnosti projednávaného případu, které navíc v podstatné míře vycházejí z vyjádření samotného stěžovatele, přičemž je následně zejména na straně 3 téhož rozhodnutí rozebral. Obdobně rozhodné skutkové okolnosti následně zrekapituloval krajský soud na str. 4-5 napadeného rozsudku. Stěžovatel pak ani v žalobě, ani v kasační stížnosti žádným *konkrétním* a tedy *relevantním* způsobem zjištěné skutkové okolnosti nezpochybil. Současně není zřejmé, jak by se zcela konkrétní okolnosti stěžovatelova případu (např. jeho pobytová historie, osobní poměry,

obstarání padělaného dokladu atd.) mohly „*ve stejném rozsahu [týkat] také jiných zajištěných osob*“. Jedná-li se dále o dílčí námitku, podle které se žalovaný řádně nelypořádal ani „*s okolnostmi, které byly žalovanému známy*“, potom platí, že ani tato není důvodná, neboť stěžovatel žádným způsobem ani nenaznačil, o jaké okolnosti by se mělo jednat. Aniž by tak Nejvyšší správní soud na tomto místě předjímal správnost hodnocení rozhodných skutkových okolností, nezbyvá mu vzhledem k absenci relevantních stížnostních (a dříve žalobních) námitek než shledat obecně formulovanou námitku nedostatečně zjištěného skutkového stavu za nedůvodnou. Stěžovatel totiž nejen nezpochybnil skutečnosti, z nichž žalovaný a následně krajský soud při svém rozhodování vycházely, ale ani neuvedl žádné takové, které snad jimi měly být opomenuty.

[20] Stěžovatel ve své kasační stížnosti zopakoval rovněž navazující žalobní tvrzení, podle kterého žalovaný v napadeném rozhodnutí neuvedl žádné skutkové okolnosti, ze kterých by vyplývaly oprávněné důvody se domnívat, že svou žádost podal s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění. Okolnosti, které žalovaný uvedl, takovými důvody podle stěžovatele nejsou.

[21] Jak Nejvyšší správní soud uvedl výše, žalovaný a následně krajský soud ve svých rozhodnutích zrekapitulovaly podstatné skutkové okolnosti projednávaného případu, které stěžovatel žádnými relevantními argumenty nezpochybnil. Rovněž u této námítce se potom omezil *de facto* pouze na obecný a ničím podložený nesouhlas. Nejvyšší správní soud proto pouze ve stručnosti připomíná hlavní okolnosti projednávané věci, které žalovaného, jehož úvahy krajský soud aproboval, vedly k závěru o účelovosti stěžovatelovy žádosti a možnosti jejího dřívějšího podání ve smyslu § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu. Jedná se především o dlouhodobost pobytu na území ČR (od 16. 7. 2007), kdy stěžovatel o mezinárodní ochranu požádal až po 12 letech (dne 2. 5. 2019), aniž by ve svých výpovědích uvedl jakoukoliv okolnost bránící dřívějšímu uplatnění žádosti, a to navíc v době svého zajištění v ZZC Balková, k němuž došlo rozhodnutím ze dne 30. 4. 2019, č. j. KRPL-42211-27/ČJ-2019-180022-SV, na základě zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „cizinecký zákon“), za účelem realizace správního vyhoštění. Stěžovatel tedy na území ČR pobýval neoprávněně ode dne 29. 8. 2013, a od 14. 3. 2014 i bez platného cestovního dokladu. Jako důvod obav z návratu do země původu stěžovatel zmínil válku na Ukrajině. Rovněž sdělil, že vycestovat nechce a o mezinárodní ochranu dříve nežádal. Mezi podstatné okolnosti případu patří také to, že u stěžovatele byl nalezen rumunský doklad totožnosti, k němuž poznamenal, že jej zakoupil za 500 EUR v hospodě od neznámého cizince, a u něhož si tak musel být vědom, že je padělaný (pozn. k dalším relevantním skutkovým okolnostem viz níže).

[22] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s žalovaným, respektive krajským soudem, že uvedené okolnosti, při současné absenci relevantní argumentace ze strany stěžovatele, již by tyto jakkoliv zpochybnil, poskytují přesvědčivý základ pro závěr o účelovosti stěžovatelovy žádosti o mezinárodní ochranu. Krajskému soudu lze současně přisvědčit i v tom, že stěžovatelem zmiňované skutečnosti „*působící až v možné budoucnosti*“ (situace na Ukrajině) mají význam pro samotné řízení o mezinárodní ochraně, nikoliv pro přezkoumávané řízení o zajištění dle zákona o azylu. Nejvyšší správní soud nemůže konečně odhlédnout ani od toho, že sám stěžovatel ve své žalobní/kasační argumentaci *de facto* potvrzuje správnost závěru žalovaného o účelovosti jeho žádosti, když mj. výslovně uvádí, že v minulosti „*nepocítoval potřebu požádat o azyl, neboť pobýval na území České republiky zcela bezproblémově*“ (důraz přidán). K bezpečnostní (válečné) situaci na Ukrajině, z níž má v případě svého návratu údajně obavy, nad to uvádí, že trvá od roku 2009, pročez je zřejmé, že tuto okolnost mohl jako důvod žádosti o udělení mezinárodní ochrany uplatnit mnohem dříve než 2. 5. 2019. Tvrzení, že o azyl požádal „*nejen z těchto důvodů*“ je pak opět zcela nekonkrétní. Nejvyšší správní soud v tomto bodě uzavírá, že obecný nesouhlas

pokračování

stěžovatele se závěry žalovaného, respektive krajského soudu o účelovosti jím podané žádosti není sám o sobě způsobilý založit důvodnost této kasační námitky, která je proto nedůvodná.

[23] Stěžovatel ve své kasační stížnosti uplatnil dále námitky vztahující se k jeho dvěma nezletilým dětem, které pobývají na území ČR. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že navzdory tvrzení stěžovatele žalovaný ani tuto okolnost ve svém rozhodnutí zcela nepominul, jestliže z hlediska intenzity jejich vztahu připomněl vyjádření samotného stěžovatele, že se se svými syny vidá jen asi jednou měsíčně, přičemž je vrací zpět družce, neboť nemá stálé ubytování. Jedná-li se potom o závěr žalovaného, že stěžovatel nemá na území ČR k nikomu vyživovací povinnost, má tento soud za zřejmé, že mínil soudem stanovenou (tj. stanovení výživného), neboť vycházel z vyjádření stěžovatele, jak jej rekapituloval na str. 1-2 napadeného rozhodnutí. Tak to konečně zjevně pochopil právě i stěžovatel, jestliže namítl, že je to nerozhodné, neboť mu daná povinnost plyne přímo ze zákona. Zde je však třeba zdůraznit, že žalovaný skutečnost, že jmenovaný na své syny přispívá, nijak nezpochybnil. Naopak tuto okolnost v rámci odkazované rekapitulace uvedl. Shodně platí, že veškeré uvedené skutečnosti zmínil v rámci shrnutí podstatných bodů napadeného rozhodnutí též krajský soud na str. 3 svého rozsudku. Nejvyšší správní soud k tomu nad rámec řečeného dodává, že jedná-li se o stěžovatelovu argumentaci, že synové a jejich matka jsou v důsledku jeho zajištění ve vážných existenčních problémech, je vhodné připomenout poznatek žalovaného a krajského soudu, že stěžovatel vedle neoprávněného pobytu, nadto bez platného cestovního dokladu, na území ČR rovněž vykonával nelegální pracovní aktivity (brigády). Jeho zajištění tedy není z uvedeného hlediska jakkoliv relevantní, neboť by si stěžovatel bez toho na území ČR nemohl zaopatřovat finanční prostředky legální prací. Nahlíženo perspektivou předmětu nyní přezkoumávaného řízení o zajištění je potom možné za zcela bezvýznamné označit též stěžovatelovy úvahy o možných dopadech jeho „faktického vyhoštění“ na jeho vztah k synům. Krajský soud tedy tuto skutečnost nepominul, jak tvrdí stěžovatel. Uvedené kasační námitky jsou nedůvodné.

[24] Posledním okruhem kasačních námitek stěžovatel napadá posouzení možnosti uložení zvláštních opatření dle § 47 zákona o azylu. Přípustnost tohoto postupu dle jeho názoru vyplývá z § 47 odst. 2 téhož zákona, neboť je důvodné se domnívat, že by opatření bylo dostatečné k zabezpečení jeho účasti v řízení ve věci mezinárodní ochrany. Zde je třeba ve shodě s krajským soudem nejprve uvést, že žalovaný neúčinnost zvláštních opatření zdůvodnil na str. 3-4 napadeného rozhodnutí. Přihlédl přitom zejména k okolnostem zmíněným v bodě [21] tohoto rozsudku, stejně jako k připomínanému výkonu nelegální pracovní činnosti, či skutečnosti, že stěžovatel není nikde hlášen pobytu. Na tomto základě dospěl žalovaný k závěru, že v případě stěžovatele existuje nebezpečí, že se bude vyhýbat povinnosti opustit území a bude mařit výkon rozhodnutí o vyhoštění, přičemž jeho propuštění ze zajištění by současně ohrozilo průběh řízení ve věci mezinárodní ochrany. Není totiž možné předpokládat, že by jmenovaný náhle změnil své chování a respektoval by zvláštní opatření dle § 47 zákona o azylu, jehož uplatnění tak žalovaný označil za neúčinné. Krajský soud uvedené zdůvodnění shledal dostatečným a přezkoumatelným, s čímž se tento soud plně ztotožňuje. Tvrzení stěžovatele, že žalovaný neuplatnění zvláštních opatření nijak neodůvodnil, je proto liché.

[25] Co do posouzení věcné správnosti potom Nejvyšší správní soud považuje za podstatný odkaz žalovaného na rozsudek tohoto soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 1 Azs 349/2016 – 48. Ve shodě s tímto rozhodnutím i v nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud připomíná, že § 46a (důvody zajištění) a § 47 (zvláštní opatření) zákona o azylu transponují do vnitrostátního práva čl. 8 přijímací směrnice. Tato směrnice poprvé na úrovni unijního práva upravila možnost zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu, přičemž se tak stalo částečně v reakci na rozsudek ze dne 30. 5. 2013, *Arslan*, C-534/11, v němž Soudní dvůr EU potvrdil, že směrnice Evropského

parlamentu a Rady 2008/115/ES, o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návrátová směrnice“), upravující zajištění cizinců se vztahuje pouze na neoprávněně pobývající cizince, nikoliv na žadatele o mezinárodní ochranu. Zároveň však připustil, že členské státy mohou ponechat cizince v zajištění i po podání žádosti o mezinárodní ochranu, pokud se po individuálním posouzení všech relevantních okolností ukáže, že tato žádost byla podána pouze s cílem pozdržet nebo zmařit výkon rozhodnutí o navrácení a že je pokračování zajištění objektivně nutné k tomu, aby se dotyčný nemohl definitivně vyhnout svému navrácení.

[26] Dále Soudní dvůr podotkl, že byt' se návratová směrnice v průběhu řízení o posouzení žádosti o mezinárodní ochranu nepoužije, neznamená to, že by se tím definitivně ukončilo řízení o navrácení, které tak může pokračovat v případě, že bude žádost o mezinárodní ochranu zamítnuta. Pokud by členské státy nemohly za výše popsaných podmínek zabránit tomu, aby dotyčný podáním žádosti o mezinárodní ochranu automaticky dosáhl propuštění, byl by tím narušen smysl návratové směrnice, kterým je účinné navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Tento závěr respektuje podle Soudního dvora požadavek unijního práva, podle kterého členské státy nesmějí nikoho zajistit pouze proto, že je žadatelem o mezinárodní ochranu (srov. nyní čl. 8 odst. 1 přijímací směrnice). Ponechání žadatele v zajištění totiž nevyplývá z podání žádosti o mezinárodní ochranu, ale z okolností, jež charakterizují individuální chování tohoto žadatele před podáním této žádosti a při něm.

[27] Závěry vyslovené Soudním dvorem v citovaném rozsudku byly následně promítnuty do čl. 8 odst. 3 písm. d) přijímací směrnice, na který poukázal krajský soud v napadeném rozsudku, a podle něhož žadatel může být zajištěn, „*je-li zajištěn v rámci řízení o navrácení podle [návrátové směrnice] 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*“. Jak přitom rovněž správně zmínil již krajský soud, platí, že citovanému důvodu zajištění odpovídá znění § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu.

[28] Z uvedených ustanovení zákona o azylu a přijímací směrnice je zřejmé, že důvodem, který ospravedlňuje zajištění žadatele o mezinárodní ochranu je v tomto případě obava, že se podáním žádosti o mezinárodní ochranu snaží vyhnout realizaci správného 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 správnému vyhoštění (typicky útekem 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. Skutečnost, že účelem § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu je „*zajištění efektivní kontroly nad průběhem správného řízení o vyhoštění v situaci, kdy cizinec během řízení uplatní své právo požádat o mezinárodní ochranu*“ konečně Nejvyšší správní soud potvrdil 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. Tento důvod zajištění tedy nepochybně přesahuje pouhé zabezpečení účasti žadatele o mezinárodní ochranu v řízení o jeho žádosti, jehož se ve smyslu dostatečnosti uplatnění zvláštního opatření dovolává stěžovatel.

[29] 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;



pokračování

k této otázce v případě stěžovatele viz výše), je třeba tyto okolnosti zvažovat i při posouzení podmínek účinnosti zvláštních opatření. Zvláštní opatření jsou zamýšlena jako mírnější alternativa k těmto důvodům zajištění. 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. V kontextu uvedeného proto nelze přisvědčit námitce stěžovatele, že „*z logiky věci*“ nejsou důvody umožňující zajištění jako takové v naprosté většině případů totožné s důvody znemožňujícími využití zvláštních opatření, protože je dle jeho názoru zcela nepřijatelné zdůvodnit neuplatnitelnost zvláštních opatření tím, že svou žádost dle názoru žalovaného podal pouze za účelem zmaření nebo ztížení výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění, což nadto popírá. Je totiž naopak zřejmé, že okolnosti svědčící pro uplatnění důvodu zajištění dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu je třeba zvažovat právě i při posouzení účinnosti (dostatečnosti) zvláštních opatření dle § 47 téhož zákona.

[30] V návaznosti na uvedené lze tedy konstatovat, že zvláštní opatření je možné považovat za účinné, pokud jimi lze dosáhnout daného konkrétního účelu zajištění mírnějšími prostředky, tj. bez fyzického zajištění žadatele. Jinými slovy, ministerstvo má povinnost nezajistit žadatele o mezinárodní ochranu z důvodů vyjmenovaných v § 46 odst. 1 zákona o azylu, pokud lze téhož účelu dosáhnout mírnějšími prostředky (srov. také krajským soudem odkazovaný čl. 8 odst. 2 přijímací směrnice, podle kterého „[v] *případě nutnosti a na základě individuálního posouzení každého případu mohou členské státy zajistit žadatele, nelze-li účinně uplatnit jiná, mírnější donucovací opatření*“). V této souvislosti lze přiměřeně odkázat také na závěry rozšířeného senátu tohoto soudu 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“. Byť se toto usnesení vyslovovalo ke vztahu zvláštních opatření a zajištění podle cizineckého zákona, logická vazba mezi oběma instituty je v obou zákonech obdobná.

[31] Při zvažování zvláštních opatření jako alternativy k důvodu zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu je proto namístež zohlednit, jak učinil žalovaný v nyní projednávané věci, pobytovou historii žadatele, tj. stěžovatele. Jakkoliv přitom nelze paušálně říci, že by v případě existence důvodu zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) téhož zákona byla možnost uložení zvláštních opatření vždy vyloučena, bude jejich neúčinnost 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 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 tohoto soudu č. j. 5 Azs 20/2016 – 38). Zároveň je třeba nepochybně dbát na to, že zajištění žadatelů by mělo být možné pouze v souladu se zásadou nezbytnosti a přiměřenosti, jak uvádí bod 15 preambule přijímací směrnice, jehož se stěžovatel ostatně dovolává.

[32] Žalovaný zdůvodnil neúčinnost zvláštních opatření především dosavadním jednáním stěžovatele, tak jak vyplynulo ze skutečností rozebíraných tímto soudem výše (zejména dlouhodobý neoprávněný pobyt na území ČR nadto bez platného cestovního dokladu, obcházení právních předpisů upravujících zaměstnávání cizinců na území ČR, stěžovatelem vyjádřená neochota vycestovat, obstarání padělaného dokladu totožnosti, nevyužití možnosti dřívějšího podání žádosti). Neopomněl přitom přihlídnout i k osobním a rodinným poměrům stěžovatele, tak jak se podávaly z jeho vlastních vyjádření (zdravotní stav, otázka bydlení, intenzita kontaktu s jeho dětmi). V souladu s výše rozebíranými východisky pak žalovaný konstatoval, že o neúčinnosti zvláštních opatření svědčí nejen to, že stěžovatel vědomě nerespektoval právní řád ČR a jemu uložené povinnosti, ale také účelovost jeho jednání, jestliže se udělení mezinárodní

ochrany domáhal teprve po svém zajištění, kdy se jeho vyhoštění stalo reálným. Za těchto okolností bylo podle žalovaného zřejmé, že by zvláštní opatření nebyla v případě stěžovatele účinná.

[33] Nejvyšší správní soud považuje rekapitulované skutečnosti ve vztahu k úvaze o účinnosti zvláštních opatření za zcela relevantní. Jedná-li se o stěžovatelem deklarovaný „*respekt k opatřením orgánů veřejné moci ČR*“, respektive ochotu strpět výkon zvláštního opatření, pro které považuje úvahy žalovaného za „*scesné*“, potom jde i v tomto případě o zcela nepodložené tvrzení, které je naopak ve zjevném rozporu se skutkovými zjištěními, z nichž žalovaný vyšel. Lze proto uzavřít, že krajský soud ani zde nepochybil, jestliže se v souhrnu shora řečeného ztotožnil se závěrem žalovaného, že mírnější opatření ve smyslu § 47 zákona o azylu nebylo možné použít, a konstatoval, že zajištění stěžovatele bylo zcela na místě a v souladu se zákonem. To vše při zohlednění stěžovatelem dovolávané přijímací směrnice. Rovněž kasační námitky týkající se posouzení možnosti uplatnění zvláštních opatření dle § 47 citovaného zákona jsou proto nedůvodné.

[34] Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek krajského soudu je zákonný. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[35] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením vznikly náklady, které by překročily rámec běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

[36] Stěžovateli byl usnesením krajského soudu ze dne 24. 5. 2019, č. j. 17 A 90/2019 – 17, ustanoven zástupcem advokát JUDr. Tomáš Plíhal. Hotové výdaje a odměnu za zastupování tudíž hradí stát (§ 35 odst. 10 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.). Přípisem ze dne 19. 9. 2019 vyčíslil jmenovaný advokát celkovou odměnu a hotové výdaje částkou 5.031 Kč, sestávající se z odměny za jeden úkon právní služby (sepis a podání kasační stížnosti), jedné paušální náhrady hotových výdajů a náhrady cestovních výdajů za cestu Plzeň – Balková a zpět (kterou doložil mj. potvrzením ZZC Balková o pokusu vykonat poradu s klientem), to vše navýšené o částku odpovídající DPH. Nejvyšší správní soud v souladu s uvedeným vyúčtováním určil odměnu advokáta 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), ve znění pozdějších předpisů, celkem tedy částkou 3.400 Kč. Tuto částku soud dále zvýšil podle § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku 714 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je zástupce jako plátce povinen odvést. Nejvyšší správní soud naopak nepřistoupil k přiznání náhrady vyúčtovaných cestovních výdajů, neboť je nepovažuje za účelně vynaložené. Ustanovený zástupce totiž vykonal předmětnou cestu do ZZC Balková dle předloženého vyúčtování a potvrzení vystaveného daným zařízením dne 22. 8. 2019, a to za účelem porady se stěžovatelem, který však byl již předchozího dne přemístěn do pobytového střediska Kostelec nad Orlicí. Tento soud má za to, že v situaci, kdy bylo ustanovenému zástupci z obsahu napadeného rozhodnutí jednoznačně známo, že doba trvání zajištění v zařízení pro zajištění cizinců byla stanovena (v rozebíraném kontextu pouze) do 20. 8. 2019, bylo zcela na něm, jestliže se rozhodl svého klienta navštívit dva dny poté, aby si předem jeho přítomnost v tomto zařízení (např. telefonicky) ověřil. Mohl totiž důvodně

pokračování

očekávat, že se stěžovatel v zařízení již nenachází. Vykonal-li však cestu zřejmě bez tohoto ověření, neboť v opačném případě by musel nepřítomnost stěžovatele v ZZC Balková zjistit, nelze s tím související náklady považovat za účelně vynaložené. Celkově tedy přiznaná částka činí 4.114 Kč, přičemž bude z účtu Nejvyššího správního soudu vyplacena ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí. Náklady zastoupení stěžovatele nese podle § 60 odst. 4 s. ř. s. stát.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.)

V Brně dne 17. července 2020

JUDr. Jaroslav Vlašín  
předseda senátu