



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudce JUDr. Ivo Pospíšila a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **D. B.**, zastoupen Mgr. Ladislavem Bártou, advokátem se sídlem Purkyňova 787/6, Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 8. 2019, č. j. OAM-404/LE-BA04-BA04-PS-2019, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 10. 2019, č. j. 20 A 30/2019-37,

**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 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, advokátovi, **s e p ř i z n á v á** odměna za zastupování ve výši 6.800,- Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení případu**

[1] Napadeným rozsudkem Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) zamítl žalobu proti napadenému rozhodnutí žalovaného, kterým žalobce zajistil podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen „zákon o azylu“), neboť žalobce podal žádost o mezinárodní ochranu v zařízení pro zajištění cizinců a žalovaný dovodil, že existují oprávněné důvody se domnívat, že žádost o udělení mezinárodní ochrany podal pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění či jej pozdržet, ačkoli o mezinárodní ochranu mohl požádat dříve.

[2] Soud přisvědčil žalobci, že správní orgán má ve všech případech uvedených v § 46a odst. 1 zákona o azylu povinnost zvážit uložení zvláštních opatření, než rozhodne o zajištění, a důvody bránící jejich účinnému uplatnění by měly být zpravidla odlišné od důvodů uložení zajištění. V případě zajišťovacího důvodu podle písm. e) daného ustanovení však platí poněkud odlišná situace. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne

28. 6. 2017, č. j. 1 Azs 349/2016 – 48, a ze dne 27. 2. 2019, č. j. 6 Azs 351/2018 – 32) konstatoval, že neúčinnost uložení zvláštních opatření bude v případě daného ustanovení častější než v případě zvažování jejich uložení k jiným důvodům zajištění.

[3] Závěry žalovaného proto dle krajského soudu ob stojí. Důvodem, pro který žalovaný dospěl k závěru o nutnosti zajištění žalobce a o předpokládané neúčinnosti zvláštních opatření, bylo kromě účelového podání žádosti o mezinárodní ochranu také nerespektování povinnosti vycestovat z území poté, co žalobci skončila platnost předchozích pobytových oprávnění. Možnost uložení zvláštních opatření totiž zákon váže na předpoklad, že žadatel bude se státními orgány spolupracovat při jejich realizaci a že je dostatečně k zabezpečení jeho účasti nejen v řízení ve věci mezinárodní ochrany, ale také pro případ výkonu rozhodnutí o vyhoštění, když by se rozhodnutí o správním vyhoštění stalo vykonatelným v důsledku negativního výsledku řízení o mezinárodní ochraně (viz rozsudek ze dne 28. 6. 2017, č. j. 1 Azs 349/2016 – 48).

[4] Krajský soud upozornil také na nekonzistentnost žalobcova jednání, neboť na jednu stranu deklaruje zájem vrátit se na Ukrajinu (viz vyjádření žalobce ze dne 11. 8. 2019, str. 1 a 2 napadeného rozhodnutí), na druhou stranu den poté podává žádost o udělení mezinárodní ochrany, aniž by změnu stanoviska jakkoliv vysvětlil, což dle soudu potvrzuje závěry žalovaného o nemožnosti rozumně předpokládat, že by žalobce respektoval zvláštní opatření.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit [podle § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)], a z důvodu jiné vady řízení před soudem, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.).

[6] Stěžovatel namítá, že krajský soud, stejně jako žalovaný, posoudil využitelnost zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu chybně a o jeho zajištění rozhodl bez dostatečných důvodů. Ustanovení § 46a odst. 1 zákona o azylu stanoví požadavek primárního využití zvláštních opatření a z tohoto ustanovení také plyne, že důvody umožňující zajištění v naprosté většině případů nejsou totožné s důvody znemožňujícími využití zvláštních opatření. Soud nesprávně schválil postup žalovaného, který se v napadeném rozhodnutí zabýval převážně důvody uložení zajištění, a naopak nemožnosti uložení zvláštních opatření se věnoval pouze letmo, když konstatoval, že jsou obdobné s důvody pro uložení zajištění. Takový postup nedostačuje řádnému a individuálnímu posouzení závažnosti stěžovatelova protiprávního jednání, jaký vyžaduje bod 15 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. 6. 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (dále jen „přijímací směrnice“). Stěžovatel trvá na tom, že žalovaný nezohlednil jeho pobytovou historii a skutečnost, že pobýval na území poměrně značnou dobu, i jeho tvrzení, že se snaží si svůj pobyt co nejdéle prodloužit. Je tedy zřejmé, že by zvláštní opatření, jež by mu žalovaný uložil, respektoval. Stěžovatel prokázal, že s žalovaným bude spolupracovat a řízení o mezinárodní ochraně nebude mařit, neboť v jeho nejlepším zájmu je, aby nedošlo k zastavení řízení pro nedostatek součinnosti. Stěžovatel považuje své zajištění za excesivní, neboť je zřejmé, že by nevycestoval na území jiného členského státu, a navíc udělá vše pro to, aby si prodloužil legální pobyt na území.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti trval na správnosti napadeného rozhodnutí. Odkázal na spisový materiál, vyjádření k žalobě a na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, která podle něj podává dostatečnou odpověď na danou problematiku.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a dospěl k závěru, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Po takto provedeném řízení dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[9] Kasační soud se nejdříve zabýval námitkou jiné vady řízení před soudem, neboť vlastní věcný přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí bylo přijato v souladu se zákonem stanovenými procesními pravidly. Stěžovatel však konkrétně neuvedl, jakou vadu řízení před soudem má na mysli. Nejvyšší správní soud proto jen obecně uvádí, že neshledal jakoukoliv vadu řízení před krajským soudem, která by mohla mít za následek nezákonnost napadeného rozsudku.

[10] Soud proto přistoupil k hodnocení, zda žalovaný a krajský soud posoudili nemožnost využití zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu a nutnost stěžovatelova zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu správně.

[11] Podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu *může ministerstvo 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.*

[12] Zvláštním opatřením je podle § 47 odst. 1 zákona o azylu povinnost cizince: a) *zdržovat se v pobytovém středisku určeném ministerstvem, nebo b) osobně se hlásit ministerstvu době stanovené ministerstvem.*

[13] Podle § 47 odst. 2 zákona o azylu *může ministerstvo 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.*

[14] Z výše uvedeného plyne, že zajištění uložené (nejen) podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu je ve vztahu subsidiarity ke zvláštním opatřením podle § 47 zákona o azylu a z tohoto důvodu jsou na žalovaného kladeny požadavky na řádné a individualizované odůvodnění nevyužití zvláštních opatření.

[15] Zvláštní opatření je možno považovat za účinná jen tehdy, pokud jimi lze dosáhnout daného konkrétního účelu zajištění mírnějšími prostředky než je fyzické zajištění žadatele. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2016, č. j. 7 Azs 185/2016 – 23, je volba mírnějších opatření vázána na předpoklad, že žadatel bude se státními orgány spolupracovat při realizaci tohoto opatření a že jeho uložení je dostatečné k zabezpečení účasti žadatele v řízení ve věci mezinárodní ochrany. Soud v této věci dále konstatoval,

že pokud existují skutečnosti nasvědčující tomu, že by žadatel správní řízení mařil, nelze přistoupit k uložení zvláštního opatření.

[16] V rozsudku ze dne 28. 6. 2017, č. j. 1 Azs 349/2016 – 48, na které odkazuje žalovaný i krajský soud, se Nejvyšší správní soud vyjádřil přímo ke zvažování zvláštních opatření jako alternativy k důvodu zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu. V tomto rozsudku uvedl, že je vždy namístě zohlednit pobytovou historii žadatele, včetně případného maření předchozích rozhodnutí o správním vyhoštění. Stěžovatel ve své kasační stížnosti namítal, že z § 46a odst. 1 zákona o azylu plyne, že důvody umožňující zajištění v naprosté většině případů nejsou totožné s důvody znemožňujícími využití zvláštních opatření. Krajský soud při vypořádání žalobní námítky, která byla totožná s touto kasační námítkou, správně poukázal právě na tento rozsudek soudu. Nejvyšší správní soud v něm totiž také konstatoval, že „[j]akkoliv nelze paušálně říci, že by v případě existence důvodů 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“. Tento svůj závěr zároveň zmírnil, když dodal, že je vždy „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. Zároveň je třeba nepochybně dbát na to, že zajištění žadatelů by mělo být možné pouze v souladu se zásadou nezbytnosti a přiměřenosti (bod 15 odůvodnění přijímací směrnice)“. Podstatné je, že „[p]ři 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“.

[17] Ve stěžovatelově případě jsou takovými okolnostmi, které musí žalovaný zvážit, následující. Jak plyne ze správního spisu, stěžovateli dne 15. 8. 2015 uložila Policie ČR správní vyhoštění na dobu jednoho roku. Žalovaný však vydal závazné stanovisko, ve kterém dospěl k závěru, že v té době jeho vycestování nebylo vzhledem k bezpečnostní situaci na Ukrajině možné. Naopak dne 7. 10. 2016 žalovaný rozhodl, že vycestování stěžovatele již možné je, proto mu Policie ČR dne 29. 12. 2016 stanovila novou lhůtu k vycestování do 13. 12. 2017. Během této lhůty podal stěžovatel žádost o mezinárodní ochranu, té však žalovaný nevyhověl. Stěžovatel zde pak od 24. 12. 2018, kdy uplynula platnost výjezdního příkazu, pobýval bez platného pobytového oprávnění. Proto byl dne 11. 8. 2019 zajištěn za účelem realizace správního vyhoštění. Během výslechu uvedl, že na území přicestoval v roce 2015 z Polska, od té doby je zde nepřetržitě, nemá zde žádné rodinné vazby, na Ukrajině bydlí u matky, je ženatý, ale s manželkou nekomunikuje. Dodal, že chce vycestovat dobrovolně, protože zde už nechce zůstat, na Ukrajině se má kam vrátit. Navzdory tomu dne 12. 8. 2019 opětovně požádal o udělení mezinárodní ochrany a žalovaný následně vydal napadené rozhodnutí o jeho zajištění.

[18] Na základě těchto skutkových okolností žalovaný i krajský soud dostatečně posoudili možnost uložení zvláštních opatření. Posoudili dosavadní chování stěžovatele i jeho tvrzení uvedená během správního řízení. Soud považuje žalovaným zohledněné skutečnosti za nepochybně relevantní pro úvahu, zda by byla zvláštní opatření dostatečně účinná. Žalovaný i krajský soud došli k závěru, že propuštěním ze zajištění by byl ohrožen průběh správního řízení ve věci mezinárodní ochrany a v daném případě nelze rozumně předpokládat, že by jmenovaný náhle své jednání změnil a respektoval by zvláštní opatření dle zákona o azylu, které by mu správní orgán uložil. Součinností při řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany se dle výše citované judikatury rozumí také součinnost v případě realizace správního vyhoštění, pokud je řízení neúspěšné. Vzhledem k tomu, že se jedná o stěžovatelovu opakovanou žádost, je takový výsledek navíc pravděpodobný. Stěžovatel dal svým chováním, kdy po uložení správního vyhoštění již dvakrát nevycestoval, ale namísto toho podal žádost o udělení mezinárodní ochrany, najevo, že tuto součinnost neposkytne. To potvrdil i obsahem své žaloby

a následně kasační stížnosti, v níž opětovně uvedl, že udělá vše pro to, aby na území pobýval co nejdéle. Žalovaný i krajský soud proto posoudili možnost uložení zvláštních opatření v zákonných mezích, v souladu se související judikaturou, přihlédli k individuálním okolnostem daného případu a Nejvyšší správní soud se s nimi ztotožňuje.

[19] Nelze přisvědčit ani námitce stěžovatele, že se žalovaný nevypořádal při odůvodnění nemožnosti využití zvláštních opatření s pobytovou historií stěžovatele. Žalovaný se jí podrobně zabýval, naopak právě důvodem, pro který dospěl k závěru o neúčinnosti zvláštních opatření, bylo kromě účelového podání žádosti také nerespektování právního řádu stěžovatelem, který přes uložené správní vyhoštění již dvakrát nevycestoval z území a pobýval zde bez platného pobytového oprávnění. Námitka stěžovatele, že měl žalovaný vzít v úvahu jako důvod pro uložení zvláštního opatření stěžovatelův jasně vyjádřený zájem o co nejdější prodloužení svého pobytu, pro což učiní vše, považuje Nejvyšší správní soud za argument svědčící 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. Takové tvrzení navíc podporuje závěr žalovaného o nemožnosti uložení zvláštních opatření, vzhledem k případnému maření vycestování z území jako důsledku neúspěšné žádosti.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[20] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná a s ohledem na to ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[21] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalovanému, který byl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, pak soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[22] Stěžovateli byl krajským soudem ustanoven zástupce Mgr. Ladislav Bárta, advokát, a to usnesením ze dne 24. 3. 2019, č. j. 20 A 30/2019 – 20. Hotové výdaje a odměna ustanoveného zástupce platí stát (§ 35 odst. 10 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Soud určil odměnu advokáta v souladu s § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. c) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), částkou 6.200 Kč za dva úkony právní služby (písemné podání ve věci samé a další konzultace přesahující jednu hodinu, kterou zástupce soudu doložil) a dále částkou 600 Kč, která představuje paušální náhradu hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Částka v celkové výši 6.800 Kč bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 18. února 2020

JUDr. Josef Baxa  
předseda senátu