



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera a soudců JUDr. Tomáše Langáška a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **O. E.**, zastoupeného JUDr. Irenou Slavíkovou, advokátkou, se sídlem Wenzigova 5, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 12. 2019, č. j. OAM-495/LE-BA02-BA04-PS-2019, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 1. 2020, č. j. 17 A 10/2020 – 22,

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.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce byl dne 9. 12. 2019 kontrolován hlídkou cizinecké policie. Při kontrole se prokázal povolením k pobytu a cestovním dokladem pro uprchlíky, které měly být vydány Itálií. Téhož dne bylo ověřeno, že oba doklady byly celkovými padělkami, a s žalobcem bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 1 (cizinec se prokázal policii dokladem, který je padělán, jako dokladem vlastním) a bodu 4 (cizinec pobýval na území bez platného oprávnění k pobytu, ač k tomu nebyl oprávněn) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Dne 10. 12. 2019 Policie ČR zajistila žalobce za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

[2] V průběhu zajištění dne 15. 12. 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 3. 4. 2020.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Plzni, který ji shora uvedeným rozsudkem zamítl. Úvodem odkázal na východiska pro posuzování naplnění důvodů pro zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu. S přihlédnutím ke znění čl. 8 odst. 3 písm. d) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (tzv. „přijímací směrnice“), je nezbytné, aby žádost o mezinárodní ochranu měla za účel mařit vyhoštění, a představovala tak zneužití práva, nikoliv jeho využití (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 1 Azs 349/2016 – 48, nebo stanovisko generálního advokáta Soudního dvora Evropské unie ve věci C-534/11, *Arslan*).

[4] Podle žalovaného existují důvody se domnívat, že žalobce podal žádost o mezinárodní ochranu pouze za účelem maření vyhoštění. Žalovaný vyšel ze skutečnosti, že se žalobce prokázal padělanými doklady, podle svých slov mířil do Rakouska, k území ČR nemá žádné vazby a žádost o mezinárodní ochranu podal až po zajištění a zahájení řízení o vyhoštění, ačkoliv tak mohl učinit dříve. Tyto úvahy podle krajského soudu obstojí. V řízení není sporné, že se žalobce prokázal padělanými doklady, že nebyl oprávněn k pobytu na území ČR a že na území států EU nepožádal o mezinárodní ochranu již před svým zajištěním, ač tak mohl učinit od roku 2016. Není přitom rozhodné, zda věděl, že jím předložené doklady jsou padělky (a že se domníval, že je ve skutečnosti osobou již požívající mezinárodní ochrany). Jednání žalobce bylo objektivně protiprávní bez ohledu na jeho zavinění. K tomu přistupují další poznatky, jako je tvrzení o pobytu v ČR kvůli návštěvě biologického syna (k čemuž žalobce neoznačil žádný důkaz) a kvůli vyřešení ztráty nigerijského cestovního pasu na zastupitelském úřadu v Rakousku (v rozporu s tvrzením žalobce má Nigérie velvyslanectví i v Praze).

[5] Napadené rozhodnutí obsahuje podle soudu srozumitelné, dostatečné a věcně podložené důvody pro závěr o nezbytnosti zajištění žalobce a odpovídá i požadavkům na posouzení možnosti využití zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu. Žalovaný vyšel ze skutečnosti, že žalobce nemá k území ČR prokázaný vztah, nemá jasný zdroj peněz ani platné doklady a již cestoval na území států EU protiprávně. K žalobní námitce, že má žalobce v ČR zajištěný pobyt, nelze přihlédnout, neboť potvrzení o zajištění ubytování ze dne 6. 1. 2020 bylo sepsáno až po vydání napadeného rozhodnutí (srov. § 75 odst. 1 s. ř. s.). S ohledem na okolnosti posuzované věci nebyl důvod očekávat, že se žalobce dobrovolně podrobí uloženým omezením a bude k dispozici pro řízení o udělení mezinárodní ochrany, případně pro řízení o vyhoštění, tedy že zvláštní opatření bude účinné.

II. Obsah kasační stížnosti

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

[7] Namítá, že krajský soud nesprávně posoudil naplnění důvodů pro zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu. Domníval se, že je účastníkem řízení o udělení mezinárodní ochrany, o níž žádal v Itálii prostřednictvím právního zástupce, a nevěděl o tom, že jeho doklady nejsou pravé. Informaci o tom, že se jedná o padělky, se dozvěděl až po pobytové kontrole a teprve na základě tohoto zjištění požádal v ČR o mezinárodní ochranu. Nelze mu proto klást za vinu, že o mezinárodní ochranu nepožádal neprodleně po příchodu do ČR. K tvrzení krajského soudu o existenci nigerijské ambasády v Praze uvedl, že tato ambasáda neřeší pasovou

pokračování

problematiku, je proto nutné se obrátit na zastupitelský orgán v Rakousku či Polsku. Z tohoto důvodu si nemohl vyřídit formality po ztrátě pasu na území ČR.

[8] Rozsudek č. j. 1 Azs 349/2016 – 48 na jeho případ nedopadá tak, jak jej vyložil krajský soud, ale naopak podle stěžovatele z něj vyplývá, že musí existovat individuální, objektivní a oprávněné důvody pro zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu. Z pobytové historie stěžovatele nevyplývá, že by mu bylo uloženo vyhoštění v ČR či jiném státě EU, že by pobýval v ČR opakovaně či delší dobu bez oprávnění, že by představoval nebezpečí do budoucna, byl veden jako nežádoucí osoba atd. Naopak sám se stal obětí protiprávního jednání na území Itálie. Samotná skutečnost, že doklady nebyly pravé, ještě neznamená, že by se nepodrobil rozhodnutí o správním vyhoštění.

[9] Krajský soud se blíže nezabýval námitkou týkající se uplatnění zvláštních opatření podle § 47 odst. 1 zákona o azylu. Stěžovatel přitom soudu doložil, že má již zajištěno ubytování, byl by tak po dobu správního řízení na této adrese dostupný. Důvodem pro neuložení zvláštního opatření nemůže být ani skutečnost, že požádal o mezinárodní ochranu poté, co byl umístěn v zařízení pro zajištění cizinců. Své jednání výše vysvětlil. O mezinárodní ochranu požádal v důsledku složité situace v jeho domovském státě - jeho otec a strýc byli zavražděni. Stěžovatel se domnívá, že státní orgány Nigérie mu nejsou schopny zajistit bezpečí. Z jeho jednání nevyplývá nic, co by nasvědčovalo tomu, že nechce v řízení spolupracovat, naopak je v jeho zájmu na území ČR setrvat do rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany. Do základních práv může být zajištěním zasahováno pouze v případech odůvodněných závažnými skutkovými okolnostmi, nikoliv pouze na základě předpokladu správního orgánu, že cizinec bude mařit rozhodnutí o vyhoštění.

[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 přisvědčil závěrům krajského soudu a žalovaného, podle nichž byly splněny podmínky pro zajištění stěžovatele podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu.

[14] Citované ustanovení 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“.

[15] 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.

[16] 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 zatýkacího 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 správnímu 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 řízení o správním vyhoštění a pro výkon případného rozhodnutí o vyhoštění, stane-li se vykonatelným v důsledku negativního výsledku řízení o mezinárodní ochraně (viz např. rozsudek 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.

[17] 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.

[18] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel přicestoval do schengenského prostoru (konkrétně do Itálie) v roce 2016 na turistické vízum, poté odcestoval do Francie. Stěžovatel tvrdil, že se po skončení platnosti víza na základě rady právního zástupce vrátil do Itálie, kde požádal rovněž prostřednictvím právního zástupce o mezinárodní ochranu, což měl dokládat předložený cestovní doklad pro uprchlíky. Ve správním řízení však bylo prokázáno, že se jednalo o padělek (stejně tak bylo padělkem předložené povolení k pobytu), a lustrací v systému EURODAC podle otisků prstů nebylo potvrzeno, že by stěžovatel v Itálii o mezinárodní ochranu požádal. Jeho tvrzení o nevědomosti o nepravosti předložených dokladů zpochybňují okolnosti, za nichž měl doklady získat. Připustil, že si doklady nevyřídil na příslušném úřadě, ale opatřil si je před 7 až 8 měsíci prostřednictvím osoby, kterou označil za právního zástupce. Této osobě zaplatil 650 EUR. O mezinárodní ochranu v ČR požádal poté, kdy byl zadržen hlídkou cizinecké policie, bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění a byl zajištěn za účelem správního vyhoštění. Tvrzení stěžovatele, že se domníval, že je účastníkem řízení o mezinárodní ochraně v Itálii, a proto nepožádal o mezinárodní ochranu dříve, soud s ohledem na popsané okolnosti nevěřil. Z jednání stěžovatele je tedy patrné, že podáním žádosti o mezinárodní ochranu usiloval o oddálení rozhodnutí o správním vyhoštění. Otázku, zda měl možnost řešit ztrátu cestovního odkladu na nigerijské ambasádě v Praze, nepovažuje soud za rozhodnou.

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

[20] Ačkoliv 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

pokračování

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 součinnosti v řízení o správním vyhoštění nebo případnému výkonu správního vyhoštění. Jinými slovy, je třeba zvážit, zda by uložením pouze zvláštního opatření nebyl zmařen cíl, k němuž by jinak zajištění směřovalo.

[21] 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 těmto důsledkům by mohlo vést uložení povinnosti pouze hlásit se žalovanému.

[22] 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 a jeho případné předchozí protiprávní jednání. 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.

[23] Žalovaný odůvodnil nemožnost uložení zvláštních opatření z důvodu jejich neúčinnosti především předchozím konkrétním jednáním stěžovatele (zejm. poukázal na jeho neoprávněný pobyt ve spojení s předložením padělaných dokladů), na základě kterého se lze oprávněně domnívat, že by v případě propuštění ze zajištění byl ohrožen průběh řízení o správním vyhoštění. Shodně jako krajský soud i Nejvyšší správní soud považuje tuto úvahu v posuzované věci za souladnou se zákonem. 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 řízení o správním vyhoštění, příp. pro jeho následný výkon.

[24] V této souvislosti soud zdůrazňuje, že prokazování totožnosti padělaným dokladem je závažným porušením právního řádu České republiky, které dokonce může naplňovat znaky trestného činu padělání a pozměnění veřejné listiny (§ 348 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník). Byť prokázání se padělaným dokladem není automatickým důvodem pro vyloučení aplikace zvláštních opatření (srov. usnesení rozšířeného senátu č. j. 5 Azs 20/2016 – 38, podle něhož je třeba vždy volit individualizovaný přístup), takto závažné protiprávní jednání je judikaturou Nejvyššího správního soudu považováno za skutečnost, která významně oslabuje důvěru v cizince a zakládá pochybnosti o tom, že bude schopen a ochoten plnit povinnosti, které by mu plynuly ze zvláštních opatření (viz např. rozsudky ze dne 23. 1. 2019, č. j. 1 Azs 21/2018 – 21, ze dne 18. 1. 2018, č. j. 1 Azs 228/2017 – 24, ze dne 21. 12. 2017, č. j. 1 Azs 383/2017 – 17, ze dne 14. 12. 2017, č. j. 2 Azs 237/2017 – 20, ze dne 11. 10. 2017, č. j. 1 Azs 193/2017 – 18, ze dne 31. 8. 2017, č. j. 10 Azs 114/2017 – 35, nebo ze dne 27. 7. 2017, č. j. 4 Azs 133/2017 – 19). Jak již soud uvedl výše, stěžovatelovo tvrzení

o jeho dobré víře v pravost předložených dokladů je ve světle skutkových okolností a vyjádření samotného stěžovatele nevěrohodné.

[25] 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 nespolupráce a neplnění zvláštních opatření stěžovatel nerozptýlil žádnými konkrétními argumenty. Závěr o neúčinnosti uložení zvláštních opatření krajský soud i žalovaný odůvodnili dostatečně. Hodnotili konkrétní skutkové okolnosti týkající se stěžovatele, jeho dosavadní chování, pobytovou historii a respektování veřejnoprávních povinností. V posuzované věci nevyšly najevo další okolnosti (zejména okolnosti svědčící o účinnosti zvláštních opatření), které by žalovaný a krajský byli povinni zvážit, ale neučinili tak. Krajský soud nepochybil, nepřihlédl-li k žalobní námitce, podle níž si stěžovatel již zajistil možnost ubytování na konkrétní adrese, což dokládal potvrzením o ubytování ze dne 6. 1. 2020, tedy sepsaným po vydání napadeného rozhodnutí. Zohlednění této skutečnosti bránil § 75 odst. 1 s. ř. s., podle něhož krajský soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (o některou z judikaturou dovozených výjimek se v tomto případě nepochybně nejedná).

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.

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

V Brně dne 26. března 2020

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu