



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem JUDr. Petrem Poláchem ve věci

žalobce: **R. R.**, nar. X,  
st. příslušnost Indická republika  
t. č. v Zařízení pro zajištění cizinců Vyšní Lhoty, Vyšní Lhoty 234

proti  
žalované: **Policie ČR, Krajské ředitelství policie Zlínského kraje**  
sídlem tř. Tomáše Bati 44, Zlín

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 10. 2021, č. j. KRPZ-100260-29/ČJ-2021-150026-SV,

**takto:**

- I. Rozhodnutí Policie ČR, Krajského ředitelství policie Zlínského kraje, ze dne 3. 10. 2021, č. j. KRPZ-100260-29/ČJ-2021-150026-SV, **se ruší.**
- II. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

**Odůvodnění:**

**I. Vymezení věci**

1. Žalovaná napadeným rozhodnutím zajistila žalobce dle § 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon pobytu cizinců“), za účelem správního vyhoštění na 90 dnů ode dne omezení osobní svobody.

## II. Obsah žaloby

2. Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce žalobu. Namítá předně vadu výroku napadeného rozhodnutí. Ve výroku je uvedeno, že „*doba zajištění se podle § 124 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., stanovuje na 90 (devadesát) dnů*“. Jedná se o nesprávné ustanovení zákona, správné ustanovení (§ 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců) není uvedeno ani v odůvodnění napadeného rozhodnutí, což způsobuje jeho nepřezkoumatelnost.
3. Žalobce dále namítá, že žalovaná neuvedla, jaké dílčí kroky bude třeba během stanovené doby zajištění učinit a především jaká je časová náročnost těchto jednotlivých kroků. Odkazuje přitom na rozsudek zdejšího soudu ze dne 13. 8. 2021, č. j. 41 A 21/2021 – 32, podle něhož je třeba, aby žalovaná stanovila konkrétní kroky při realizaci vyhoštění s konkrétním časovým odhadem, přičemž pokud tak neučiní, je rozhodnutí nezákonné.
4. Napadené rozhodnutí pokládá žalobce za nezákonné i z toho důvodu, že jej zajištění na dobu 90 dnů zbavuje práva na soudní přezkum zbavení osobní svobody v rozumných intervalech, který mu zaručuje čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též „Úmluva“). Žaloba proti rozhodnutí o zajištění představuje v tomto směru jediný soudní prostředek nápravy. Řízení o propuštění ze zajištění podle § 129a zákona o pobytu cizinců dle žalobce pochopitelně požadavkům Úmluvy na urychlený soudní přezkum zbavení svobody neodpovídá. Žalobce poté bez uvedení bližších souvislostí cituje obsáhlé pasáže judikatury zejména Nejvyššího správního soudu. Z již citovaného rozsudku zdejšího soudu a požadavku na efektivní soudní přezkum v rozumných intervalech žalobce dovozuje, že pokud žalovaná není schopna odhadnout jednotlivé kroky při realizaci vyhoštění, měla by stanovit kratší dobu zajištění než 90 dnů (např. maximálně 30 dní). Nic jí poté nebrání za splnění zákonných podmínek zajištění cizince následně prodloužit. Žalobce proto s ohledem na vše uvedené navrhuje, aby krajský soud napadené rozhodnutí žalované zrušil.

## III. Vyjádření žalované

5. Žalovaná ve svém vyjádření uvádí, doba zajištění v polovině zákonem stanoveného rozpětí není s ohledem na osobu bez dokladů, bez prostředků, bez zajištěného ubytování a bez zázemí a blízkých osob nepřiměřenou. Úkony spojené s ověřením totožnosti žalobce a následné vyřízení dokladů k vycestování si i v souvislosti s nemocí Covid-19 vyžádají nezbytný čas. Žalobce pochází z bezpečné země původu a jako důvod opuštění domova uvedl špatnou politickou situaci v Indii, nikoliv obavy o svůj život. Žalovaná proto navrhuje, aby krajský soud žalobu zamítl.

## IV. Posouzení věci krajským soudem

6. Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Žaloba je přípustná (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.).
7. Žaloba je důvodná.
8. Krajský soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti výroku pro namítaný nedostatek spočívající v chybně uvedeném ustanovení, podle něhož byla stanovena doba zajištění.

9. Podle § 68 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), *ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno... Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení.*
10. Jak vyplývá z judikatury odkazované žalobcem, nedílnou součástí výrokové části rozhodnutí je uvedení všech relevantních právních ustanovení, podle nichž bylo správním orgánem v dané věci rozhodováno. Musí zde být uvedena ustanovení jak zákonů, tak podzákonných předpisů, případně i mezinárodních smluv, jež jsou součástí českého právního řádu a podle nichž bylo v dané věci rozhodováno (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2015, č. j. 8 As 141/2012 – 57).
11. Část výroku, kterou se stanoví doba zajištění, představuje vedlejší ustanovení výroku ve smyslu § 68 odst. 2 správního řádu, které nemůže nikdy stát samo o sobě a vždy doplňuje hlavní výrok, k němuž se váže. I vedlejší ustanovení výroku však má splňovat zákonné nároky, které jsou na výrok rozhodnutí kladeny, tedy i odkaz na právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2009, č. j. 1 As 67/2009 – 64).
12. Zároveň ovšem platí, že pokud jde o míru podrobnosti konkretizace relevantních právních ustanovení, *„omezí-li se výčet právních ustanovení jen na paragraf právního předpisu, namísto přesnějšího odkazu na jeho ustanovení podle podrobnějšího členění (odstavce, písmena, body), nejde o tak závažný nedostatek náležitostí správního rozhodnutí, jenž by sám o sobě vedl k jeho nezákonnosti“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 – 25).
13. V nynější věci byl hlavním výrokem napadeného rozhodnutí žalobce zajištěn za účelem správního vyhoštění dle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Vedlejší ustanovení výroku se skutečně opírá o stejný odstavec tohoto ustanovení. Žalobci lze dát zapravdu jak v tom, že odkaz na toto ustanovení je chybný, stejně jako v tom, že správně měl být ve vedlejší ustanovení výroku uveden odkaz na § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Jedná se tudíž o vadu výroku. Zde lze učinit poznámku, že žalovaná sama tuto vadu uznala a vedlejší ustanovení opravným usnesením upravila tak, že odkaz na § 124 odst. 1 nahradila odkazem na § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Ani tímto opravným usnesením však vadu výroku neodstranila, neboť stanovení doby zajištění se opírá o § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců a nikoliv o § 125 odst. 1, který již stanoví pouze maximální dobu zajištění.
14. V čem se již krajský soud s žalobcem neztotožňuje, je závěr, že nastíněná vada způsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Výrok i jeho vedlejší ustanovení mají oporu ve stejném ustanovení zákona – v § 124 zákona o pobytu cizinců. Pokud tedy dle shora citované judikatury postačí, omezí-li se výčet právních ustanovení ve výroku jen na paragraf právního předpisu, nemá pochybení žalované spočívající v nepřesném odkazu na odstavec v rámci § 124 zákona o pobytu cizinců vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Ostatně, i žalobci je jasné, že doba zajištění byla stanovena dle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, jak vyplývá z obsahu žaloby. Námitku nepřezkoumatelnosti výroku proto krajský soud důvodnou neshledal a mohl přistoupit k přezkumu věcných důvodů napadeného rozhodnutí.

15. Ze správního spisu vyplývá, že žalobce byl zajištěn dne 1. 10. 2021 v pozdních večerních hodinách spolu se třemi krajany krátce poté, kdy přicestoval na území České republiky bez cestovního dokladu a povolení k pobytu v nákladním automobilu. Žalobce vypověděl, že si je vědom, že na zdejší území vstoupil neoprávněně, o cestovní doklad přišel v Turecku. V České republice chce zůstat, vrátit se nechce.
16. Žalovaná žalobce zajistila za účelem správního vyhoštění na 90 dnů od 1. 10. 2021. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaná uvádí, že stanovení této doby je nezbytné pro realizaci samotného vyhoštění cizince spojeného zejména s ověřením jeho totožnosti a opatřením cestovního dokladu, který nemá. Je nutno vejít v komunikaci s příslušným zastupitelským úřadem Indie, což bývá časově náročné. Při stanovení doby zajištění žalovaná přihlédla také k tomu, že Ředitelství služby cizinecké policie obstarává letenku nebo vyjednává průvoz cizince přes jiné státy EU a je nutné zajistit eskortu a komunikovat s domovským státem. Doba k zajištění těchto náležitostí se pohybuje v první polovině zákonného rozpětí doby pro zajištění cizince.
17. Podle § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je policie oprávněna zajistit cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění, *pokud je nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, zejména tím, že v řízení uvedl nepravdivé údaje o totožnosti, místě pobytu, odmítl tyto údaje uvést anebo vyjádřil úmysl území neopustit nebo pokud je takový úmysl zjevný z jeho jednání.*
18. Podle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců *policie v rozhodnutí o zajištění stanoví dobu trvání zajištění s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy výkonu správního vyhoštění.*
19. Podle § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců *doba zajištění nesmí překročit 180 dnů od okamžiku omezení osobní svobody.*
20. Krajský soud se proto dále zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti a nesprávnosti úvah žalované stran délky zajištění ve vztahu k úkonům, které je třeba v rámci přípravy vyhoštění učinit. Cizince lze dle zákona o pobytu cizinců zajistit až na 180 dnů od omezení osobní svobody, což ovšem neznamená, že zajištění cizince za účelem správního vyhoštění lze pokaždé prodlužovat až na tuto maximální dobu.
21. Aby bylo možné posoudit přiměřenost doby zajištění ve vztahu k předpokládané složitosti přípravy výkonu správního vyhoštění, je správní orgán v odůvodnění stanovené doby zajištění povinen uvést, *„jaké všechny úkony bude pravděpodobně nezbytné provést k přípravě realizace správního vyhoštění konkrétní osoby. Dále lze nepochybně požadovat, aby správní orgán kvalifikovaně na základě svých zkušeností upřesnil v odůvodnění rozhodnutí svůj odhad, jak dlouho zabere provedení každého ze specifikovaných úkonů (např. obvyklá doba komunikace se zastupitelským úřadem země původu cizince, doba potřebná pro poskytnutí právní pomoci ze strany země původu). Správní orgán musí posuzovat uvedené otázky přísně individuálně, nikoliv paušálním odhadem“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011 č. j. 1 As 93/2011 – 79).
22. Jak uvedl zdejší soud v žalobcem odkazovaném rozsudku ze dne 13. 8. 2021, č. j. 41 A 21/2021 – 32, soud musí mít možnost přezkoumat, zda stanovení konkrétní doby trvání omezení svobody odpovídá individuálním okolnostem případu a zda nebylo svévolné. Současně platí, že čím delší je stanovená doba zajištění, tím intenzivnější je omezení základního práva na osobní svobodu a tím pečlivější musí být i zdůvodnění doby zajištění.

Může nastat situace, v níž je časový odhad jednotlivých úkonů objektivně nemožný (např. neexistují zkušenosti s komunikací s příslušným zastupitelským úřadem nebo v době turbulentních změn). V takovém případě by nemělo smysl trvat na časovém odhadu, který by neměl reálnou oporu. Pak je ovšem namíste z opatrnosti stanovit kratší dobu zajištění. Tím žalovaná umožní cizinci realizovat soudní přezkum v kratších intervalech. A následně soudu umožní ověřit, zda během této doby v řízení postupuje s náležitou pečlivostí, aktivně, svědomitě, a bez zbytečných průtahů, a zda zajištění cizince směřuje k jeho primárnímu cíli (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2020, č. j. 1 Azs 143/2020 – 48).

23. V odkazovaném rozsudku krajský soud dále uvedl, že požadavek na specifikaci budoucích kroků, které mají vést k dosažení účelu zajištění, jakož i jejich časové vymezení ve vztahu k době trvání zajištění, nelze vykládat tak, že by absence časového odhadu provedení každého ze specifikovaných úkonů žalované při stanovení délky zajištění automaticky vedla k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Vždy je třeba přihlížet ke specifickým okolnostem každého jednotlivého případu. Jako určité nezbytné minimum v případě rozhodnutí o zajištění za účelem správního vyhoštění v případě cizinců bez cestovního dokladu je však zásadně třeba jednotlivě odhadnout alespoň dobu potřebnou pro komunikaci se zastupitelským úřadem včetně vyřízení náhradního cestovního dokladu na základě odpovídajících zkušeností žalované s konkrétní zemí, a dále dobu obvykle nezbytnou k zabezpečení přepravních dokladů při realizaci přepravy do země původu (srov. v tomto přiměřeně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2016, č. j. 10 Azs 18/2016 – 26, nebo ze dne 30. 5. 2019, č. j. 4 Azs 255/2017 – 61).
24. Žalovaná ve svém rozhodnutí uvádí, jaké úkony je třeba vykonat za účelem realizace vyhoštění žalobce. Doba nutnou k provedení těchto úkonů již ovšem uvádí značně obecně („*pobývá se v první polovině zákonného rozpětí doby pro zajištění cizince*“). Tato doba v intervalu 1 – 90 dní pak není žádným způsobem vztažena k jednotlivým úkonům, ale pouze k jejich souhrnu. Krajský soud proto za použití shora uvedených východisek hodnotí odůvodnění doby zajištění na 90 dnů při současné absenci alespoň přibližného časového vymezení jednotlivých úkonů jako nedostatečné. Námitky nedostatečného odůvodnění délky zajištění jsou proto důvodné.
25. Krajský soud pro úplnost dodává, že se obdobné otázce věnoval zdejší soud i v rozsudku ze dne 26. 5. 2021, č. j. 22 A 23/2021 – 30 (srov. na něj navazující usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2021, č. j. 2 Azs 142/2021 – 22). Danou věc je však třeba od nynější žaloby odlišit zejména po stránce kvality žalobních (a posléze kasačních) námitek, v nichž nedostatečnost časového vymezení jednotlivých úkonů potřebných k realizaci vyhoštění v odkazované věci vůbec nebyla namítána.
26. Co se týče dalších námitek, krajský soud sdílí pochybnosti žalobce o souladu současné právní úpravy zákona o pobytu cizinců s čl. 5 odst. 4 Úmluvy. Podle tohoto článku má každý, kdo byl zbaven osoby svobody zatčením nebo jiným způsobem, *právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné*.
27. Podle § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců žádost o propuštění ze zařízení (o níž správní orgán rozhodne rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví) *je cizinec*

*oprávněně podat nejdříve po uplynutí 30 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí o zajištění, rozhodnutí o prodloužení doby zajištění cizince nebo rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení, nepodal-li žalobu proti takovému rozhodnutí, nebo nejdříve po uplynutí 30 dnů od právní moci posledního rozhodnutí o jeho žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby zajištění cizince nebo proti rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení.*

28. Z uvedeného ustanovení vyplývá pro případy, kdy se po vydání rozhodnutí napadeného žalobou změnila okolnost ohledně důvodů či délky zajištění, že cizinec nemůže do skončení řízení před soudem (a ještě dalších 30 dnů od právní moci rozhodnutí soudu) přezkum trvání důvodů zajištění iniciovat. Pokud by cizinec žalobu nepodal, může si požádat o propuštění po uplynutí 30denní lhůty, tím však přijde o přístup k soudu za účelem přezkoumání zákonnosti rozhodnutí o zajištění (srov. též rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 1. 2021, č. j. 41 A 86/2020 - 31). Nejvyšší správní soud již v minulosti dospěl k závěru, že § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců je v rozporu s ústavním pořádkem, resp. s mezinárodními smlouvami a navrhl Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky jeho zrušení (návrh ze dne 6. 8. 2019 v řízení sp. zn. 8 Azs 26/2018, řízení před Ústavním soudem je vedeno pod sp. zn. Pl. ÚS 12/19; o návrhu zatím nebylo rozhodnuto). Toto ustanovení totiž zamezuje zajištěnému cizinci v přístupu k efektivnímu soudnímu přezkumu omezení jeho osobní svobody a je v rozporu s právem na osobní svobodu dle čl. 8 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), právem na soudní ochranu dle čl. 36 Listiny a právem na přezkum zákonnosti zbavení osobní svobody dle čl. 5 odst. 4 Úmluvy. Na tom nic nemění ani povinnost správního orgánu po celou dobu zajištění cizince zkoumat, zda důvody zajištění trvají (§ 126 písm. a) zákona o pobytu cizinců). Nejedná se totiž o záruku přezkumu postupu žalované soudem.
29. Správní soudy v této situaci v rámci soudního přezkumu rozhodnutí o zajištění našly jisté řešení prostřednictvím obecného prolomení principu vázanosti soudu skutkovým a právním stavem, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (tj. § 75 odst. 1 s. ř. s.), vyžaduje-li to právo žalobce na efektivní soudní přezkum rozhodnutí o zajištění garantovaný čl. 5 odst. 4 Úmluvy (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2019, č. j. 6 Azs 170/2019 – 50, nebo ze dne 4. 9. 2019, č. j. 9 Azs 193/2019 – 48). K tomu lze však přistoupit pouze tehdy, pokud by nepřihlédnutí ke skutečnostem, které nově nastaly nebo byly zjištěny v průběhu soudního řízení, vedlo k porušení čl. 5 odst. 4 Úmluvy, a tedy k porušení práva na osobní svobodu. Žádné takové skutečnosti však žalobce netvrdí a nejsou patrné ani ze správního spisu, který byl soudu předložen.
30. Pokud by teoreticky až po skončení soudního řízení nastaly skutečnosti odůvodňující propuštění ze zajištění (přičemž cizinec by byl stále zajištěn dle soudem přezkoumaného rozhodnutí a nebyl by propuštěn), případně skutečnosti odůvodňující propuštění ze zajištění by nastaly po uplynutí lhůty pro podání žaloby, přičemž do té doby by žaloba podána nebyla, nemohl by soud patrně v souladu s odkazovaným čl. 5 odst. 4 Úmluvy bez dalšího odmítnout přezkum zákonnosti omezení osobní svobody a bylo by třeba najít cestu, kterou by byla cizinci soudní ochrana poskytnuta. Tuto hypotetickou budoucí situaci a zmiňované problémy současné právní úpravy však nelze v řízení o žalobě proti prvotnímu rozhodnutí o zajištění zohlednit tím způsobem, že by v podstatě na každé rozhodnutí o zajištění na dobu delší než 30 dnů bylo *a priori* nutno hledět jako na nezákonné, jak fakticky argumentuje žalobce.

### V. Závěr a náklady řízení

31. Krajský soud z výše uvedených důvodů shledal žalobu důvodnou a napadené rozhodnutí zrušil podle § 78 odst. 1 s. ř. s.
32. Krajský soud současně nevrátil věc žalované věc k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Podle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců je totiž vydání rozhodnutí o prodloužení zajištění cizince za účelem jeho vyhoštění prvním úkonem v řízení. Zrušení rozhodnutí o zajištění v tomto případě z povahy věci znamená ukončení řízení (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2020, č. j. 1 Azs 495/2019 – 43, bod 30).
33. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná nebyla úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce byl v řízení úspěšný, soud však nezjistil, že by mu nějaké náklady v průběhu řízení vznikly a ani jejich přiznání nepožadoval, proto mu soud náhradu nákladů proti žalované nepřiznal.

### Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o ní musí stěžovatele zastupovat advokát. To neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, právnické vzdělání, které se vyžaduje pro výkon advokacie.

Brno 12. listopadu 2021

JUDr. Petr Polách, v.r.  
samosoudce

Za správnost vyhotovení:  
K. M.