



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudcem Karlem Ulíkem ve věci

žalobkyně: **M. J. N.**
narozená X, státní příslušnice Ugandské republiky
toho času v Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová
Jezová 1501, 294 21 Bělá pod Bezdězem

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
Nad Štolou 936/3, 170 34 Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 9. 2023,
č. j. OAM-1239/BE-BE02-BE02-PS-2023

takto:

I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 9. 2023,
č. j. OAM-1239/BE-BE02-BE02-PS-2023, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu
řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Průběh správního řízení

1. Rozhodnutím Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 22. 1. 2018 bylo žalobkyni uloženo správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bodů 1 a 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů (dále „zákon o pobytu cizinců“), tj. proto, že pobývala na území bez cestovního dokladu a bez víza, ač k tomu nebyla oprávněna, a to v délce 6 měsíců. Současně jí byla dle § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců uložena lhůta k vycestování 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí. Z odůvodnění plyne, že se žalobkyně dne 13. 1. 2018 dostavila do Příjímacího střediska cizinců Z. s úmyslem požádat o udělení mezinárodní ochrany na území České republiky. Neprokázala se žádným cestovním dokladem, oprávněním k pobytu či vízem. Žalobkyně uvedla, že nikdy nevlastnila žádný cestovní doklad totožnosti a že ze své vlasti odcestovala ze strachu, vzhledem ke zhoršující se bezpečnostní situaci ve vesnici odkud pocházela, kde došlo k sérii vražd. Bezvýsledně se obrátila s žádostí o pomoc na tamní vládu, zúčastnila se demonstrace za zajištění bezpečnosti ze strany státu a zanedlouho byla unesena, načež nahlásila svůj únos policii, která jí nevěřila. Následně kontaktovala převaděče a ten ji někde v České republice opustil a nenechal jí žádné doklady. Náhodný muž na ulici ji nakonec převezl do Příjímacího střediska cizinců Z. V případě návratu se obává, že jí znovu unesou nebo zabijí.
2. Její žádost o udělení mezinárodní ochrany byla zamítnuta rozhodnutím žalovaného ze dne 8. 4. 2019, č. j. OAM-35/ZA-ZA12-K03-2018. Rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 12. 6. 2020, č. j. 43 Az 9/2019-38, bylo toto rozhodnutí zrušeno a věc vrácena k dalšímu řízení. Žalovaný rozhodnutím ze dne 31. 8. 2021, č. j. OAM-35/ZA-ZA12-K03-R2-2018, znovu žádost žalobkyně zamítl. Podanou žalobu proti tomuto rozhodnutí zamítl Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 17. 1. 2022, č. j. 18 Az 39/2021-34. Kasační stížnost žalobkyně Nejvyšší správní soud (dále „NSS“) odmítl pro nepřijatelnost usnesením ze dne 28. 2. 2023, č. j. 8 Azs 23/2022-55.
3. Rozhodnutím Krajského ředitelství Policie hl. m. Prahy ze dne 27. 4. 2023, č. j. KRPA-147484-19/ČJ-2023-000022-SV, bylo žalobkyni znovu uloženo správní vyhoštění spojené se zákazem vstupu na území EU v délce 18 měsíců. Žalobkyni byla stanovena doba k vycestování do 45 dnů od právní moci rozhodnutí. Z odůvodnění plyne, že dne 26. 4. 2023 se žalobkyně dostavila na cizineckou policii za účelem vyřešení své pobytové situace. Žalobkyně nerespektovala dříve uložené vyhoštění a nadále pobývala na území. Žalobkyně se nedostavila pro vydání výjezdního příkazu ve lhůtě 30 dnů od vydání usnesení NSS podle § 54 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (dále „zákon o azylu“). Do protokolu o výsledku žalobkyně uvedla, že od roky 2018 nevycestovala z území EU. Je si vědoma dříve vydaného rozhodnutí o vyhoštění. Její právní zástupce jí psal 28. 2. 2023, ať se dostaví na pracoviště odboru azylové a migrační politiky, jeho vzkaz si ovšem žalobkyně přečetla až před dvěma dny. Uvedla, že nevěděla, že je zde nelegálně. Nemá podanou žádnou žádost o pobytové oprávnění. V ČR ani v Ugandě nemá žádný majetek. Pracuje jako kadeřnice pro své známé, měsíčně si vydělá přibližně 11 000 Kč, jiný příjem nemá. Do Ugandy se nemá kam vrátit,

hrozilo by jí pronásledování kvůli účasti na protivládních protestech.

4. Rozhodnutím Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy ze dne 4. 9. 2023, č. j. KRPA-296773-12/ČJ-2023-000022-ZZC, byla žalobkyně zajištěna podle § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, tj. za účelem správního vyhoštění. Doba zajištění byla stanovena na 90 dnů. V odůvodnění je uvedeno, že se dne 4. 9. 2023 žalobkyně dostavila na cizineckou policii, aby vyřešila svůj pobyt. K prokázání totožnosti předložila žalobkyně výjezdní příkaz platný do 2. 9. 2023. Správní orgán konstatoval, že žalobkyně je vedena v evidenci nežádoucích osob od 2. 2. 2018 do 30. 9. 2023. Podle něj se žalobkyně snaží zůstat na území nejdéle, přestože byla dříve pravomocně vyhoštěna. Neučinila žádné kroky k tomu, aby si opatřila náhradní cestovní doklady k vycestování.
5. Žalobkyně byla téhož dne umístěna do Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová.
6. Dne 7. 9. 2023 podala žalobkyně (druhou) žádost o udělení mezinárodní ochrany.
7. Žalovaný shora uvedeným rozhodnutím ze dne 12. 9. 2023 (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalobkyni zajistil podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu a s odkazem na § 46a odst. 5 zákona o azylu stanovil dobu trvání zajištění do 5. 3. 2024. V odůvodnění zrekapituloval, že žalobkyni bylo uděleno vyhoštění v roce 2018 a že její první žádost o udělení mezinárodní ochrany byla zamítnuta. Žalobkyně byla dne 4. 9. 2023 zajištěna, když svévolně a vědomě neoprávněně pobývala na území ČR bez platného víza či jiného oprávnění k pobytu, a to i přes opakovaně uložená správní rozhodnutí o vyhoštění v roce 2018 na dobu 6 měsíců a poté v roce 2023 na dobu 18 měsíců. Žalovaný dále uvedl, že žalobkyně podala druhou žádost o udělení mezinárodní ochrany až po zadržení Policií ČR, zajištění za účelem realizace vyhoštění a umístění do zařízení pro zajištění cizinců, kdy se hrozba vyhoštění stala reálnou. Vědomě v ČR nelegálně pobývala i pracovala. Žalobkyně ve své žádosti o mezinárodní ochranu ze dne 7. 9. 2023 neuvedla naprosto žádný důvod jejího podání. Tato skutečnost dle žalovaného nesvědčí o palčivé potřebě mezinárodní ochrany, naopak to dokazuje účelovost jednání žalobkyně, kdy se takto podanou žádostí pouze snaží oddálit, zmařit nebo znemožnit realizaci vyhoštění. Z postupu žalobkyně je žalovanému zároveň zřejmé, že by jejím propuštěním ze zajištění byl ohrožen průběh správního řízení ve věci mezinárodní ochrany. O neúčinnosti zvláštních opatření svědčí vědomé a opakované nerespektování právního řádu ČR ze strany žalobkyně a skutečnost, že se udělení mezinárodní ochrany začala domáhat až po svém zajištění. Žalobkyně nespecifikovala ani nerozvedla své obavy se vrátit do Ugandy z důvodu její účasti na demonstracích proti vládě. Žalobkyně zde nemá žádnou adresu hlášeného pobytu (v ČR bydlí v pronajatém pokoji), žádný majetek ani rodinné vazby. Její strýc, děti a další rodinní příslušníci žijí v Ugandě. Vzhledem k jejímu dosavadnímu jednání nelze rozumně předpokládat, že by respektovala zvláštní opatření dle zákona o azylu. Žalobkyně není zranitelnou osobou ve smyslu § 2 odst. 1 písm. i) zákona o azylu. K délce zajištění žalovaný uvedl, že třebaže považuje žádost o udělení mezinárodní ochrany za účelovou, nebude na věc aplikovat § 16 zákona o azylu, protože žalobkyně může uvést ještě jiné důvody a nelze vyloučit, že žádost bude posuzována standardně. Proto žalovaný stanovil délku zajištění v maximální zákonem dovolené době 180 dní odpovídající délce základní lhůty pro vydání rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany dle § 27 odst. 1 písm. a) zákona o azylu.

Shrnutí žaloby

8. Žalobkyně podala proti napadenému rozhodnutí žalobu podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“). V ní předně poukazuje na to, že se sama dostavila na policii, aby vyřešila svůj neoprávněný pobyt. Sdělila přitom i adresu, kde má zajištěné bydlení a kde se zdržuje. Tvrzením žalovaného o její laxnosti a lhostejnosti k opuštění území žalobkyně oponuje s tím, že k porušení povinnosti vycestovat ji vedly omluvitelné důvody – pádné obavy o život v případě návratu do země původu. Nadto nevlastní finanční prostředky k vycestování.
9. Žalobkyně považuje napadené rozhodnutí za nezákonné a nepřezkoumatelné, jelikož žalovaný vycházel z nesprávně a nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci a nedostatečně odůvodnil svůj závěr o naplnění podmínek k zajištění dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu. Napadené rozhodnutí bylo žalovaným zdůvodněno jen obecnými úvahami a žalovaný se blíže nezabýval proporcionalitou omezení osobní svobody žalobkyně. Zajištění žalobkyně je nepřiměřeným zásahem do jejího soukromého a rodinného života. Napadené rozhodnutí je založeno na nepravdivých a neúplných tvrzeních, která jsou jednak v rozporu se skutečným stavem věci, ale také s obsahem správního spisu.
10. Žalobkyně odkázala na rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2017, č. j. 1 Azs 349/2016-48, z něhož dovozuje, že ministerstvo má povinnost použít mírnější prostředky, tedy zvláštní prostředky dle § 47 zákona o azylu, pokud jimi lze dosáhnout téhož účelu. Zajištění žadatele o mezinárodní ochranu je prostředkem *ultima ratio*, k jehož realizaci by měl správní orgán přistoupit až po zhodnocení veškerých relevantních faktorů při současném dodržení zásady proporcionality a subsidiarity. I při existenci důvodů pro zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu nelze paušálně vyloučit možnost uložení zvláštního opatření a při rozhodování, zda možnost uložení zvláštního opatření vyloučit, je nutné 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. Žalobkyně se domnívá, že je její zajištění nezákonné, jelikož její protiprávní jednání nedosahovalo takové intenzity, která by znamenala naprostou nezbytnost jejího zajištění. Naopak je přesvědčena, že byly v jejím případě dány takové okolnosti, jež odůvodňovaly využití mírnějších prostředků. Žalovaný v napadeném rozhodnutí dostatečně nezohlednil majetkové, osobní a rodinné poměry žalobkyně ani přiměřenost zásahu a charakter porušení jejích povinností při samotném hodnocení možnosti uložení zvláštního opatření. K argumentaci žalovaného ohledně nemožnosti uložení zvláštního opatření uvádí žalobkyně, že tato je zcela v rozporu s obsahem správního spisu, skutečným stavem věci a konkrétními okolnostmi případu a nese v tomto ohledu znaky svévole. Zdůvodnění žalovaného o nemožnosti uložení jednotlivých druhů zvláštních opatření bylo dle žalobkyně obecné, z velké části pouze odkazující na běžně praxi správního orgánu. Žalovaný je při rozhodování povinen výslovně, přehledně a logicky vysvětlit, ze kterých konkrétních skutečností plyne obava, že se cizinec bude do budoucna chovat protiprávně, tedy jak konkrétně by mařil nebo ztěžoval výkon rozhodnutí či uvedl nepravdivé informace. A až na základě těchto pregnantně vyjádřených a pojmenovaných obav pak může učinit závěr o nezbytnosti zajištění.

11. Žalobkyně dále poukazuje na nedostatečné a nepřezkoumatelné zdůvodnění délky zajištění, jež považuje rovněž za zcela nepřiměřenou. Žalovaný má o délce zajištění rozhodnout s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy výkonu správního vyhoštění, přičemž má vždy dbát oprávněných zájmů cizince a vyvarovat se nepřiměřeného zásahu do jeho soukromých práv. Délka zajištění musí vždy být transparentně a přezkoumatelně zdůvodněna a nesmí přesáhnout dobu přiměřenou sledovanému cíli.
12. Závěrem žalobkyně podotýká, že napadené rozhodnutí je příkladem paušalizovaného rozhodování ve věcech jednotlivých skupin zajišťovaných cizinců. Dle napadeného rozhodnutí je důvodem zajištění fakticky pouze již to, že se žalobkyně nacházela na území ČR nelegálně. Podle žalobkyně žalovaný v řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí, porušil § 2 odst. 2 a 4, § 3, § 50 odst. 3 a § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ale především čl. 8 Listiny základních práv a svobod a čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Vyjádření žalovaného

13. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že z napadeného rozhodnutí je jasně seznatelné, z jakých podkladů správní orgán vycházel, jakým způsobem je hodnotil a k jakým závěrům jej tyto úvahy vedly. V napadeném rozhodnutí předestřel konkrétní a individualizované důvody, které jej vedly k domněnce, že žalobkyně podala žádost o mezinárodní ochranu pouze účelově s cílem vyhnout se hrozícímu správnímu vyhoštění.
14. Žalovaný zrekapituloval, že žalobkyni bylo dne 22. 1. 2018 vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění na dobu 6 měsíců, dne 27. 4. 2023 jí bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění na dobu 18 měsíců. Dne 13. 1. 2018 požádala o mezinárodní ochranu, která jí nebyla udělena. Žalobkyně byla vedena v evidenci nežádoucích osob od 2. 2. 2018 do 30. 9. 2023 a dne 4. 9. 2023 byla zajištěna. Žalovaný odkazuje na rozsudek NSS ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Azs 24/2008-48, ze kterého dovozuje, že v případě podání žádosti o mezinárodní ochranu až ve chvíli, kdy žadateli hrozí vyhoštění, existuje vyvratitelná domněnka, že tato žádost byla účelová. Dále poukazuje na rozsudek NSS ze dne 2. 6. 2016, č. j. 7 Azs 55/2016-55, ze kterého dle žalovaného plyne, že případná účelovost žádosti je speciálním důvodem pro zajištění cizince na základě § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu. Dále odkazuje na rozsudky NSS ze dne 20. 10. 2005, č. j. 2 Azs 423/2004-81, a ze dne 9. 2. 2006, č. j. 2 Azs 137/2005-51, z nichž dovozuje, že o azyl je nutno žádat bezprostředně poté, co k tomu má žadatel příležitost, a to nejen z hlediska zeměpisného, ale i časového, a jakkoliv není v zákoně o azylu stanovena konkrétní lhůta, v níž je po překročení státní hranice potřeba požádat o azyl, je třeba, aby podání žádosti o azyl následovalo skutečně neprodleně po vstupu do ČR, nebrání-li tomu nějaké závažné okolnosti.
15. Dle žalovaného lze u žalobkyně důvodně předpokládat její pokračující hrubé nerespektování právního řádu ČR, což žalovaný přezkoumatelným způsobem odůvodnil. Pokud existují skutečnosti nasvědčující tomu, že by žalobkyně řízení o mezinárodní ochraně mařila, nelze přistoupit ke zvláštnímu opatření, jak plyne z rozsudku NSS ze dne 10. 10. 2017, č. j. 7 Azs 185/2016-23. Dále žalovaný odkazuje na rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2017, č. j. 4 Azs 105/2017-24, z něhož dovozuje, že odůvodněný závěr o nezbytnosti stěžovatele zajistit sám z povahy věci vylučuje aplikaci zvláštních opatření.

16. Na námitku ohledně nepřiměřené doby zajištění žalovaný odpověděl, že důvody pro maximální zákonem stanovenou lhůtu řádně vysvětlil.

Posouzení věci soudem

17. Pokud jde o procesní náležitosti, soud ověřil, že žaloba byla podána včas (§ 46a odst. 7 zákona o azylu), osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud proto přistoupil k věcnému projednání žaloby. O věci soud rozhodl bez jednání v souladu s § 46a odst. 8 zákona o azylu, ale též s § 76 odst. 1 s. ř. s.
18. Při přezkumu napadeného rozhodnutí vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Napadené rozhodnutí přezkoumal nejen na základě uplatněných žalobních bodů, ale v souladu s požadavky rozsudku Soudního dvora Evropské unie (dále „SDEU“) ze dne 8. 11. 2022 ve spojených věcech C-704/20 a C-39/21, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, též zkoumal, zda napadené rozhodnutí není stíženo jinými (v žalobě neuplatněnými) vadami či nezákonnostmi (viz též rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 11. 2022, č. j. 34 Az 36/2022-32, č. 4439/2023 Sb. NSS, a usnesení NSS ze dne 29. 3. 2023, č. j. 10 Azs 35/2023-22, odst. 6).
19. Soud úvodem připomíná, že zajištěním cizince dochází k citelnému zásahu do jeho základního práva na osobní svobodu (srov. např. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve věci *John proti Řecku* ze dne 10. 5. 2007, č. 199/05, *Rusu proti Rakousku* ze dne 2. 10. 2008, č. 34082/02, *Rashed proti České republice* ze dne 27. 11. 2008, č. 298/07, a *Saadi proti Spojenému království* ze dne 29. 1. 2008, č. 13229/03), které chrání též čl. 6 Listiny základních práv Evropské unie a čl. 8 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08, nebo ze dne 19. 7. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 12/19). Je proto přípustné jen za striktně definovaných podmínek. Zajištění musí vždy sledovat vymezený účel a lze k němu přistoupit pouze tehdy, nemohou-li být v konkrétním případě efektivně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější, donucovací opatření.

K naplnění podmínek pro zajištění dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu

20. Při přezkumu rozhodnutí o zajištění ve správním soudnictví je soud povinen přezkoumat, zda je zajištění cizince oprávněné, včetně posouzení, zda zajištění sleduje svůj konkrétní účel. Pokud v okamžiku zajištění cizince nemůže být tohoto účelu dosaženo, resp. pokud během tohoto zajištění bude zjištěno, že účel zajištění nebude možné naplnit, jedná se o nezákonný zásah do osobní svobody cizince. Jak k tomu uvedl rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010-150, č. 2524/2012 Sb. NSS, „*smyslem řízení o zajištění cizince není konečné posouzení otázky, zda má být tomuto cizinci uděleno správní vyhoštění nebo zda má být předán na základě mezinárodní smlouvy či má jinak nuceně vycestovat z území ČR, ale pouze vytvoření podmínek pro to, aby tento hlavní účel mohl být realizován a nebyl předem zmařen tím, že se cizinec bude skrývat či se jinak vyhýbat realizaci případného správního vyhoštění, předání či vycestování z území ČR. (...) O zajištění cizince nelze rozhodnout, pokud zákonný účel omezení osobní svobody cizince nebude pravděpodobně možné uskutečnit.*“

21. Žalobkyně byla zajištěna jako žadatelka o mezinárodní ochranu. V tomto režimu platí, že zajištění může být nařízeno pouze v případě nutnosti a na základě individuálního posouzení každého případu, nelze-li účinně uplatnit jiná, mírnější donucovací opatření [čl. 8 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (dále „přijímací směrnice“)]. Důvody zajištění jsou přitom explicitně uvedeny v čl. 8 odst. 3 přijímací směrnice, a to v podobě taxativního výčtu následovně:

- a) *za účelem zjištění nebo ověření jeho totožnosti nebo státní příslušnosti;*
- b) *za účelem určení těch skutečností, na nichž je jeho žádost o mezinárodní ochranu založena a jež by bez zajištění žadatele nebylo možné získat, zejména v případě nebezpečí skrývání se žadatele;*
- c) *během příslušného řízení za účelem rozhodnutí o právu žadatele na vstup na dané území;*
- d) *je-li zajištěn v rámci řízení o navrácení podle návratové směrnice za účelem přípravy navrácení nebo výkonu vyhoštění a mohou-li členské státy na základě objektivních kritérií, včetně skutečností, 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;*
- e) *vyžaduje-li to ochrana národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku;*
- f) *v souladu s článkem 28 nařízení Dublin III.*

22. Každý z uvedených důvodů plní poněkud jiný účel. Žalobkyně byla napadeným rozhodnutím zajištěna podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, podle něhož lze rozhodnout o zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany, 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 hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání podle evropského zatýkacího rozkazu k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody do ciziny, nebo je pozdržet, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve, není-li takový postup v rozporu s mezinárodními závazky České republiky. Aplikovaný důvod zajištění koresponduje s důvodem uvedeným shora v čl. 8 odst. 3 písm. d) přijímací směrnice.

23. K výkladu tohoto důvodu zajištění se vyjádřil SDEU v usnesení ze dne 3. 6. 2021 ve věci *J. A. proti Slovinsku*, C-186/21 PPU, podle něhož tento důvod obsahuje dvě odlišné kumulativní podmínky. Jednak *podmínku zajištění žadatele za účelem vyhoštění* a jednak *podmínku existence přiměřených důvodů, založených na objektivních kritériích, domnívat se, že žadatel podal žádost o mezinárodní ochranu pouze proto, aby pozdržel nebo zmařil výkon rozhodnutí o navrácení* (odst. 36). Příkladem objektivního kritéria, kterého se orgány mohou dovolávat, je skutečnost, že žadatel již měl možnost přístupu k azylovému řízení (odst. 37). Obdobně se k naplnění důvodů zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu vyjádřil NSS např. v rozsudku ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 288/2016-27, v němž uvedl, že jsou v daném ustanovení obsaženy tři podmínky, za kterých lze vydat rozhodnutí o zajištění. První podmínkou je podání žádosti až v zařízení pro zajištění cizinců, druhou je existence oprávněných důvodů se domnívat, že žádost o mezinárodní ochranu byla podána pouze s

cílem se vyhnout hrozícímu vyhoštění nebo jej pozdržet, a konečně třetí, že žádost o udělení mezinárodní ochrany nebylo možno podat dříve. Tyto podmínky je přitom třeba splnit současně.

24. V nyní posuzovaném případě žalovaný vysvětlil, proč má za to, že důvody pro zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu byly naplněny, a soud s tímto závěrem žalovaného souhlasí.
25. Zaprvé, žalobkyně svoji (druhou) žádost o mezinárodní ochranu podala poté, co byla zajištěna podle zákona o pobytu cizinců za účelem realizace vyhoštění a byla umístěna do zařízení pro zajištění cizinců.
26. U žalobkyně existují též objektivní okolnosti, na jejichž základu se lze důvodně domnívat, že tuto druhou žádost o mezinárodní ochranu podala pouze s úmyslem pozdržet či zmařit výkon rozhodnutí o vyhoštění. Zde je na místě opět zdůraznit onu časovou souslednost, kdy byla nejprve zajištěna dle zákona o pobytu cizinců za účelem vyhoštění, umístěna do zařízení pro zajištění cizinců a teprve tam podala žádost o mezinárodní ochranu. Její podání v předmětné době ani stručně nezdůvodnila, přičemž žalovaný a správní soudy se až do února 2023 zabývaly její předchozí žádostí o mezinárodní ochranu, která však byla pravomocně vyhodnocena jako nedůvodná. Sama žalobkyně opakovaně uváděla, že se do země původu vracet nechce. Za takové situace se nutně opětovné podání žádosti o mezinárodní ochranu důvodně jeví jako účelové, motivované výlučně cílem pozdržení či zmaření realizace vyhoštění, které žalobkyni reálně hrozilo.
27. Splněna je nepochybně i podmínka, že žalobkyně mohla o mezinárodní ochranu požádat dříve, ostatně tak učinila. Slovy čl. 8 odst. 3 písm. d) přijímací směrnice měla žalobkyně již přístup k azylovému řízení.
28. Pokud jde o reálné naplnění účelu tohoto zajištění, zajištění dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu má za cíl znemožnit zneužití zákona podáním účelové žádosti o mezinárodní ochranu a dosažení takových podmínek, které cizinci umožní vyhnout se již hrozícímu 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 za účelem výkonu rozhodnutí o vyhoštění pro případ negativního výsledku řízení o mezinárodní ochraně. 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“ (srov. např. rozsudky NSS ze dne 15. 2. 2017, č. j. 10 Azs 284/2016-35, ze dne 28. 2. 2017, č. j. 4 Azs 9/2017-31, nebo ze dne 31. 8. 2017, č. j. 1 Azs 243/2017-25). Tento účel je nepochybně prostřednictvím zajištění žalobkyně zajištěn, neboť žalobkyně je v důsledku zajištění dostupná pro případný výkon rozhodnutí o vyhoštění (v případě negativního výsledku řízení o žádosti o mezinárodní ochranu), přičemž současně zde nejsou na první pohled patrné překážky, které by vyhoštění bránily.

K neuložení zvláštních opatření

29. Soud se dále zabýval též splněním dalšího předpokladu pro její zajištění, a to otázkou, zda nebylo možné účinně uplatnit zvláštní opatření jakožto mírnější alternativu vůči zajištění.

30. Bez ohledu na důvod zajištění se zvláštním opatřením podle § 47 odst. 1 zákona o azylu rozumí rozhodnutím ministerstva uložená povinnost žadatele o udělení mezinárodní ochrany a) zdržovat se v pobytovém středisku určeném ministerstvem, nebo b) osobně se hlásit ministerstvu v době ministerstvem stanovené. Povaha obou zvláštních opatření osobní svobodu cizince neomezuje, a proto je-li důvodná hrozba jeho útěku či skrývání, jejich uložení zpravidla na místě nebude.
31. I v tomto ohledu má soud napadené rozhodnutí za přezkoumatelné, neboť žalovaný v napadeném rozhodnutí srozumitelně vysvětlil, proč považoval uložení zvláštních opatření namísto zajištění za neúčinné (viz zejména str. 4 napadeného rozhodnutí).
32. Po věcné stránce soud připomíná, že „[p]okud 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), je třeba tyto okolnosti zvažovat i při posouzení podmínek účinnosti zvláštních opatření“. Přitom „nelze odhlížet od důvodu zajištění a od toho, zda by uložení pouze zvláštního opatření nebyl zmařen cíl, k němuž by jinak zajištění směřovalo. Zvláštní opatření lze proto považovat za účinná, pokud lze jimi dosáhnout daného konkrétního účelu zajištění mírnějšími prostředky - bez fyzického zajištění žadatele“. Podle NSS je při zvažování zvláštních opatření na místě zohlednit pobytovou historii žadatele, včetně případného maření předchozích rozhodnutí o správním vyhoštění. „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. 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“. Volba zvláštních opatření je totiž v prvé řadě „vázána na předpoklad, že žadatel bude se státními orgány spolupracovat. Uložení zvláštního opatření musí být dostatečné k zabezpečení jeho účasti nejen v řízení ve věci mezinárodní ochrany, nýbrž rovněž pro případ výkonu rozhodnutí o vyhoštění, pokud by se rozhodnutí o správním vyhoštění stalo vykonatelným v důsledku negativního výsledku řízení o mezinárodní ochraně (rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2017, č. j. 1 Azs 349/2016-48). Existují-li skutečnosti nasvědčující tomu, že by žadatel správní řízení či výkon případného rozhodnutí o správním vyhoštění mařil, nelze přistoupit ke zvláštnímu opatření (rozsudek NSS ze dne 13. 11. 2019, č. j. 10 Azs 244/2019-34).
33. Ve shodě s žalovaným je třeba připomenout, že žalobkyně vědomě pobývala na území ČR nelegálně, což v žalobě nijak nepopírá. Žalobkyně nikdy z území ČR nevycestovala navzdory uloženému vyhoštění. Pokud v žalobě tvrdí, že tak učinila z omluvitelných důvodů (obavy v zemi původu), je na místě připomenout, že tyto její obavy nebyly v řízení o její první žádosti o udělení mezinárodní ochrany shledány důvodnými, přičemž rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany obstálo jak v řízení před krajským soudem, tak před NSS. Ani poté však žalobkyně nijak neprojevila vůli území opustit a nic konkrétního v tomto ohledu sama nepodnikla (např. se ani nepokusila opatřit si náhradní cestovní doklad). Je pravdou, že žalobkyně se vícekrát dostavila ke správním orgánům k „řešení“ její pobytové situace, to však za popsanych okolností nezakládá důvod domnívat

se, že by nyní již uložená rozhodnutí oproti dřívějšímu respektovala a že by dodržela případně uložená zvláštní opatření. Ostatně krátce před rozhodnutím žalovaného jí byl udělen výjezdní příkaz opravňující jí k pobytu na území nejdéle do 2. 9. 2023, kterým se opět neřídila a na území zůstala.

34. Z výše uvedených důvodů tak nebylo na místě důvodně předpokládat, že by k naplnění shora uvedeného smyslu zajištění v tomto případě postačovalo uložení některého ze zvláštních opatření dle § 47 zákona o azylu.

K délce zajištění

35. Žalobkyně konečně brojí proti délce zajištění, kterou označuje za nepřiměřenou a nedostatečně odůvodněnou.
36. Podle čl. 9 odst. 1 přijímací směrnice žadatel musí být zajištěn pouze po co nejkratší dobu a pokud přetrvávají důvody stanovené v čl. 8 odst. 3.

Správní řízení týkající se důvodů zajištění stanovených v čl. 8 odst. 3 musí být vedena s náležitou péčí. Zpoždění, k nimž dojde během správních řízení a jež nejsou zaviněna žadatelem, nemohou být důvodem pro to, aby byl žadatel nadále zajištěn.

37. Podle § 46a odst. 5 zákona o azylu ministerstvo v rozhodnutí o zajištění stanoví dobu trvání zajištění, kterou lze prodloužit, a to i opakovaně, nejdéle na 180 dnů (dle předchozí úpravy účinné do 30. 6. 2023 činila nejdelší přípustná délka zajištění dle citovaného ustanovení 120 dní).
38. Žalovaný tuto nejdelší přípustnou dobu zajištění dle § 46a odst. 5 zákona o azylu nepřekročil.
39. Nicméně jeho zdůvodnění, proč v nyní posuzované věci zvolil již při prvotním zajištění žalobkyně prakticky nejdelší zákonem přípustnou dobu zajištění, nemůže obstát.
40. Žalovaný stanovení této doby zajištění zdůvodnil tím, že žalobkyně sice podala žádost účelově, nicméně nelze vyloučit, že v průběhu řízení ještě uvede další důvody, a tedy že bude nutné její žádost posoudit věcně. Uvedl, že stanovení zajištění v této nejdelší přípustné délce koresponduje s tím, že podle § 27 odst. 1 písm. a) zákona o azylu činí základní lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany 6 měsíců.
41. Obecně odpovídá judikatuře NSS, pokud správní orgán při zajištění dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu zohlední předpokládanou délku řízení o mezinárodní ochraně. Účel zajištění dle citovaného ustanovení je totiž z povahy věci provázán s délkou řízení o mezinárodní ochraně. Jak konstatoval NSS již v rozsudku ze dne 23. 1. 2019, č. j. 1 Azs 363/2017-38, zpravidla „nelze osobu zajistit na dobu kratší, než je doba řízení o mezinárodní ochraně, přičemž opačný postup by vedl ke zmaření účelu institutu zajištění dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu.“ (odst. 41; shodně též rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2020, č. j. 7 Azs 426/2019-38, bod 18). V soudním přezkumu tak obstálo například zajištění o délce 109 či 110 dní opřené o předpokládanou 90denní délku řízení o mezinárodní ochraně, prodlouženou o 15 dní v souvislosti se lhůtou pro podání žaloby a o dalších 5 dní na doručování (viz rozsudky ze dne 7. 2. 2019, č. j. 1 Azs 316/2017-43, odst. 33–36; či ze dne 12. 3. 2020, č. j. 7 Azs 426/2019-38, odst. 17–19).

42. Současně však platí, že při stanovení délky zajištění je vždy nutné vycházet z dostatečně individualizovaných konkrétních okolností té které věci (srov. již citovaný rozsudek NSS č. j. 1 Azs 316/2017-43, odst. 38). To žalovaný v nyní posuzované věci neučinil. Nijak nevysvětlil, proč v tomto případě předpokládá, že řízení o mezinárodní ochraně bude trvat 6 měsíců. Vycházel pouze ze zákonem stanovené přípustné délky řízení podle § 27 odst. 1 zákona o azylu, aniž by zdůvodnil, proč předpokládá, že projednání žádosti žalobkyně bude nutně trvat právě tak dlouho. Pokud by soudy aprobovaly takové paušální odůvodnění délky zajištění, fakticky by tím žalovanému umožnily zajistit každého žadatele zajištěného dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu na nejdelší zákonem přípustnou dobu dle 46a odst. 5 zákona o azylu (shodně též rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 21. 4. 2023, č. j. 47 A 2/2023-14, odst. 25).
43. Navíc v nyní posuzované věci nelze přehlédnout, že jde o žalobkyninu druhou žádost o mezinárodní ochranu, přičemž řízení o té první skončilo poměrně nedávno (únor 2023) odmítnutím její kasační stížnosti pro nepřijatelnost. Žalovaný je tak se situací žalobkyně již do značné míry obeznámen, což dle názoru soudu obecně vyžaduje spíše kratší nežli delší dobu nutnou pro posouzení nové žádosti. Pokud žalovaný argumentuje tím, že nelze vyloučit případné uplatnění dalších důvodů v průběhu řízení, tak tím vlastně odůvodňuje délku zajištění okolností, která v době vydání rozhodnutí nenastala a není zřejmé, zda vůbec nastane. Pokud by přeci jen po vydání rozhodnutí o zajištění vyvstaly nové relevantní důvody ospravedlňující delší než původně předpokládanou dobu řízení o mezinárodní ochraně (např. právě uvedení nových relevantních důvodů pro podání žádosti ze strany žalobkyně), má žalovaný možnost reagovat na tuto skutečnost prodloužením doby zajištění. Krajský soud v Praze na žalovaného opakovaně apeloval, aby v případech, kdy lze předpokládat spíše rychlejší vyřízení žádosti o udělení mezinárodní ochrany, přistupoval k zajištění cizinců spíše na kratší dobu, a až následně, zjistí-li skutečnosti, které odůvodňují časově náročnější posouzení žádosti, tuto dobu prodloužil (rozsudky ze dne 10. 10. 2022, č. j. 50 A 8/2022-27, odst. 37, či již citovaný rozsudek č. j. 47 A 2/2023-14, odst. 25). V nyní posuzované věci postupoval žalovaný právě naopak – rovnou žalobkyni zajistil na nejdelší přípustnou dobu, což argumentačně opřel o skutečnost, která v době vydání napadeného rozhodnutí nenastala.
44. Konečně si nelze nevšimnout toho, že žalovaný ve své praxi pravidelně operoval s předpokládanou dobou řízení o mezinárodní ochraně v délce 90 dní, z čehož odvozoval nutnou dobu zajištění na 110 dní (viz výše odst. 42 a též rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2020, č. j. 6 Azs 99/2020-41, odst. 15). Poté, co zákon o azylu od 1. 7. 2023 zvýšil nejdelší dovolenou dobu zajištění ze 120 dní na 180 dní, však žalovaný bez bližšího zdůvodnění předpokládá podstatně delší dobu řízení o mezinárodní ochraně. Tato skutečnost může vyvolávat dojem, že žalovaný – přinejmenším v nyní posuzované věci – postupoval značně svévolně, neboť byť sice formálně odůvodnil dobu zajištění předpokládanou délkou řízení o mezinárodní ochraně, jak odpovídá judikatuře NSS, fakticky však dobu zajištění stanovil podle toho, jakou nejdelší dobu zajištění umožňoval v dané době zákon.
45. Závěrem soud zdůrazňuje, že zajištěním dochází k citelnému zásahu do základního práva na osobní svobodu a že žadatel musí být zajištěn po co nejkratší dobu (čl. 9 odst. 1 přijímací směrnice). Tuto skutečnost by měl žalovaný zohlednit i tím, že řízení o mezinárodní ochraně

žadatele, který je zajištěn, bude vést s náležitou péčí (čl. 9 odst. 1 přijímací směrnice), což vyžaduje též potřebný důraz na jeho rychlost (srov. bod 16 preambule přijímací směrnice). Stanovení doby zajištění blíží se zákonem dovolené nejdelší přípustné délce již v (prvním) rozhodnutí o zajištění by proto mělo být spíše výjimkou nežli pravidlem.

46. Soud shrnuje, že závěry žalovaného o naplnění podmínek pro zajištění dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu a o nemožnosti využít zvláštní opatření dle § 47 zákona o azylu v soudním přezkumu obstály. Soud se však neztotožnil se zdůvodněním délku zajištění, které považuje z výše uvedených důvodů za nedostatečné a nepřesvědčivé. Soud proto napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).
47. K návrhu žalobce na výrok soudu o ukončení zajištění, soud podotýká, že takto v řízení o žalobě proti rozhodnutí výrok rozsudku formulovat nelze (srov. § 76 a § 78 s. ř. s.), nicméně ukončení zajištění je logickým následkem zrušení rozhodnutí o zajištění (srov. též čl. 9 odst. 3 přijímací směrnice).
48. Závěrem soud uvádí, že nerozhodoval o návrhu na přiznání odkladného účinku, neboť v zákonné lhůtě rozhodl rovnou ve věci samé. Pro úplnost soud podotýká, že v tomto typu řízení je přiznání odkladného účinku v zásadě vyloučeno, jelikož by se nejednalo o prozatímní procesní řešení, ale o řešení fakticky konečné, neboť by vedlo k ukončení zajištění, čímž by byl do značné míry popřen smysl následného rozhodování ve věci. Přiznání odkladného účinku by mělo do značné míry shodné účinky jako vyhovění žalobě.
49. O nákladech řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Procesně neúspěšnému žalovanému tedy náhrada nákladů řízení nenáleží. Žalobkyně byla sice s podanou žalobou úspěšná, nicméně ve správním soudnictví soud nemůže přiznat nezastoupenému žalobci paušální náhradu nákladů řízení (viz rozsudek NSS ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015-79) a žalobkyně vznik účelně vynaložených nákladů nedoložila. Proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje,

v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Praha 16. října 2023

Karel Ulík, v. r.
samosoudce