



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudcem Mgr. Josefem Strakou ve věci

žalobkyně: **S. S. M. A. D.**, nar. X,
státní příslušnice Irácké republiky
t. č. v Zařízení pro zajištění cizinců Bělá - Jezová
Jezová 1501, 294 21 Bělá pod Bezdězem

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
sídlem Nad Štolou 936/3, 170 00 Praha 7 - Holešovice

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 10. 2023, č. j. OAM-1470/BE-VL12-VL13-PS-2023, o zajištění cizince,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 10. 2023, č. j. OAM-1470/BE-VL12-VL13-PS-2023, se ruší a věci se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 10. 2023, č. j. OAM-1470/BE-VL12-VL13-PS-2023 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo rozhodnuto o jejím zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“) a současně stanovena doba tohoto zajištění do 21. 4. 2024.

2. Z obsahu napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalobkyně byla spatřena se skupinkou jiných cizinců na okraji areálu Morava, a při policejní kontrole nepředložila žádný doklad totožnosti, ale pouze potvrzení o setrvání na území Slovenské republiky. Proto vzniklo podezření, že žalobkyně vstoupila na území České republiky (ČR) a pobývala zde bez cestovního dokladu. Z tohoto důvodu Policií České republiky, Krajským ředitelstvím Moravskoslezského kraje, odboru cizinecké policie (dále jen „cizinecká policie“) zahájila řízení o jejím vyhoštění a současně rozhodl o jejím zajištění. Při pohovoru, kterou s ní cizinecká policie měla vést dne 18. 10. 2023, měla žalobkyně vypovědět, že přicestovala společně s dcerou z Iráku přes Turecko, Bulharsko, Srbsko a Slovensko do ČR, přičemž její cílovou zemí mělo být Německo, kde také chtěla požádat o azyl. Ze země původu měla vycestovat z obavy před vyhrožováním a pronásledováním ze strany ozbrojené skupiny, proti kterému by jí orgány v zemi původu nebyly schopny poskytnout dostatečnou ochranu. V průběhu trvajícího zajištění žalobkyně podala žádost o udělení mezinárodní ochrany. V rámci řízení o této žádosti žalovaný zkoumal, zda existují důvody pro zajištění žalobkyně ve smyslu § 46a zákona o azylu. Vzal přitom zejména v úvahu, že přicestovala-li žalobkyně do ČR bez víza či povolení k pobytu, tedy nelegálně, tak již tímto krokem potvrdila svůj vztah k právnímu řádu ČR a EU obecně, a proto si nelze představit, že by se na tom mělo z její strany něco změnit a že by v průběhu řízení o její žádosti mezinárodní ochranu respektovala zákonné povinnosti a setrvala na území ČR. Ostatně i prvotní zajištění bylo provedeno proto, že žalobkyně ve své výpovědi uvedla, že chce pokračovat do Německa, kam by dle žalovaného bezesporu pokračovala, a tedy není důvod věřit, že by až do konce řízení o jej žádosti zůstala v ČR. V ČR přitom žalobkyně nemá žádné vazby, cestovala do Německa se svou dcerou, nemá tedy zjevně jiný důvod zde setrvat. V průběhu cesty ze země původu přitom nepožádala o mezinárodní ochranu v některé ze zemí, skrz kterou cestovala, učinila tak až v ČR při zadržení cizineckou policií. S ohledem na tyto poznatky žalovaný dospěl k závěru, že podání žádosti o mezinárodní ochranu v ČR bylo pouze účelovým jednáním činěným s cílem oddálit, zmařit, nebo znemožnit realizaci vyhoštění, a že z tohoto jednání i ze skutečností vyplývajících z provedeného pohovoru lze usuzovat, že by nevyčkala na výsledek řízení o své mezinárodní žádosti, ale pokračovala by do Německa. Uvedené žalovaný vyhodnotil jako naplnění podmínek pro zajištění dle § 46 odst. 1 písm. e) zákona o azylu. Žalovaný se rovněž zabýval možností uložit některé ze zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu, avšak neshledal k tomu důvod, a to právě s poukazem na dosavadní jednání žalobkyně a její nerespektování právního řádu, pročez nelze očekávat, že by podmínky zvláštního opatření respektovala. Rovněž vyloučil, že by žalobkyně spadala do kategorie zranitelných osob ve smyslu § 2 odst. 1 písm. i) zákona o azylu. Délku doby zajištění žalovaný stanovil jako maximální, a to s přihlédnutím k očekávané délce řízení o žádosti žalobkyně o mezinárodní ochranu.

II. Obsah žaloby

3. Žalobkyně nesouhlasí s důvody, pro které byla žalovaným vyhodnocena jako osoba nerespektující právní řád. Připomíná, že předložila doklad o setrvání na území Slovenské republiky, o kterém se domnívala, že jí umožňuje pobývat i na území ČR. Vstup na území bez oprávnění navíc ještě nemusí znamenat, že je žalobkyně skutečnou hrozbou pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek, k čemuž poukazuje na závěry rozsudku zdejšího

soudu ze dne 30. 8. 2023, č. j. 52 A 12/2023 – 38, (dále jen „rozsudek 52 A 12/2023“) a cituje z něj klíčové pasáže věnující se této otázce.

4. Žalobkyně dále nesouhlasí se závěrem žalovaného, že by z její strany docházelo ke zneužití institutu mezinárodní ochrany. V této souvislosti opětovně cituje z odůvodnění rozsudek 52 A 12/2023 části, v nichž je zdůrazňováno, že právní řád nestanoví přesný postup pro podávání žádostí a že v realitě běžného života není vždy možné podat žádost bezprostředně po vstupu na území první bezpečné země. Proto je povinností správního orgánu zohlednit okolnosti, proč tak nebylo možno učinit dříve. To však žalovaný neučinil.
5. Žalobkyně dále namítá, že žalovaný dostatečně pečlivě nezvážil možnost zvláštních opatření. V této souvislosti zdůrazňuje, že zajištění coby omezení osobní svobody by mělo být prostředkem *ultima ratio* a že by před jeho užitím měly být dostatečně zhodnoceny veškeré relevantní faktory. K tomu odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 28. 6. 2017, č. j. 1 Azs 349/2016 - 48, v němž byl podán k výklad k využívání zvláštních opatření podle § 47 zákona o pobytu cizinců jakožto alternativy, která je mírnější než zajištění spočívající v omezení osobní svobody. Žalobkyně je přitom přesvědčena, že žalovaný se omezil pouze na rámcové zhodnocení jejích majetkových a pobytových poměrů, její pobytové historie a nelegálního vstupu na území. Pokud by se však hodnocením podmínek podle § 47 zákona o azylu zabýval řádně, zjistil by, že zajištění není nezbytné a že je namístež uložení některého ze zvláštních opatření. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí navíc nevyplývá, že by žalobkyně měla na území ČR páchat jakoukoliv formu trestné činnosti či narušovat veřejný pořádek. Dle žalobkyně jde o deficit odůvodnění, které činí napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným.
6. Žalobkyně konečně nesouhlasí se stanovenou délkou trvání zajištění. Opětovně zdůrazňuje povahu zajištění coby mimořádného institutu, u něhož délka zajištění nesmí přesáhnout dobu přiměřenou sledovanému cíli. Skutečnosti odůvodňující maximální délku zajištění proto musí být dostatečně odůvodněny a musí mít podklad ve spisovém materiálu. V tomto směru jsou však úvahy žalovaného nedostatečné.
7. Žalobkyně v závěru namítá porušení základních zásad činností správních orgánů uvedených v § 2 odst. 2 a 4, § 3, § 50 odst. 3 a § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a Evropské úmluvy o lidských právech. Zdůrazňuje vůli poskytnout příslušným správní orgánům plnou součinnost.

III. Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě opakuje důvody napadeného rozhodnutí a parafrázuje jeho nosné části. K podpoře závěru, že v případě skutečností nasvědčujících možnému maření správního řízení nelze využít zvláštní opatření, odkazuje žalovaný na závěry rozsudku NSS ze dne 10. 10. 2016, č. j. 7 Azs 185/2016 - 23. Připomíná obsah pohovoru s žalobkyní, z něhož nevyplývalo, že by situaci v zemi původu pociťovala natolik palčivě, což umocňuje závěr, že žádost o mezinárodní ochranu podala s cílem zmařit, oddálit či znemožnit výkon správního vyhoštění, neboť nic nenasvědčuje tomu, že by žádost podala, kdyby nebyla zajištěna cizineckou policií. Účelovost podané žádosti je přitom speciálním důvodem pro zajištění ve smyslu § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, k čemuž žalovaný poukazuje na závěry rozsudků NSS ze dne 2. 6. 2016, č. j. 7 Azs 55/2016 - 55, či ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Azs 24/2008 - 48. K okamžiku, kdy má být žádost o mezinárodní ochranu podána, cituje z rozsudku NSS ze dne 9. 2. 2006, č. j. 2 Azs 137/2005 - 51 část, ve které se uvádí, že i když v zákoně o azylu není stanovena konkrétní lhůta k podání žádosti, tak je třeba, aby k tomu

došlo neprodleně po vstupu na území ČR, nebrání-li tomu závažné okolnosti. Dle žalovaného tedy byly kumulativně splněny všechny tři podmínky pro zajištění dle § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu, tedy podání žádosti v zařízení pro zajištění (i), dále podání pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění (ii), a konečně možnost požádat o udělení mezinárodní ochrany již dříve (iii). Žalovaný je rovněž přesvědčen, že dostatečně odůvodnil, proč u žalobkyně nelze předpokládat respektovat případná zvláštní opatření, k čemuž opět cituje z již odkazované judikatury. Rovněž je přesvědčen, že dostatečně zdůvodnil stanovení maximální délky zajištění, k čemuž doplnil, že v případě žalobkyně nelze vyloučit nezbytnost posuzovat žádost z hlediska naplnění podmínek dle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona o azylu, tedy standardním způsobem namísto zamítnutí žádosti pro zjevnou nedůvodnost ve smyslu § 16 odst. 1 písm. g) téhož zákona. S ohledem na uvedené navrhuje žalobu zamítnout.

IV. Posouzení věci soudem

9. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (§ 46a odst. 8 zákona o azylu), osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené.
10. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud v daném případě neshledal důvody, pro které by měl posuzovat zákonnost nepovolení vstupu a s tím spojeného omezení osobní svobody žalobce podle skutkového stavu ke dni svého rozhodnutí (srov. rozsudky NSS ze dne 4. 9. 2019, č. j. 9 Azs 193/2019 - 48, č. 3933/2019 Sb. NSS., a ze dne 13. 11. 2019, č. j. 6 Azs 170/2019 - 50, č. 3/2020 Sb. NSS).
11. Soud předesílá, že na základě výzvy podle § 46a odst. 8 věty druhé zákona o azylu mu žalovaný předložil správní spis nejprve dne 27. 11. 2023 v elektronické formě, a poté dne 29. 11. 2023 v analogové (papírové) formě. V obou případech je však správní spis ve značně torzovitém stavu, vyznačuje se chaotickou žurnalizací a schází v něm řada podkladů, na které je v odůvodnění napadeného rozhodnutí odkazováno. To se následně projevilo i na výsledku soudního přezkumu, jak bude vyloženo dále.
12. V posuzované věci bylo rozhodnuto o zajištění na základě § 46 odst. 1 písm. e) zákona o azylu, podle něhož „[m]inisterstvo může 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 hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání podle evropského zatýkacího rozkazu k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody do ciziny, nebo je pozdržet, ačkoli mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve,“ přičemž žalovaný spatřoval důvod pro zajištění právě v existenci důvodu založeném na domněnce, že žádost o udělení mezinárodní ochrany byla podána pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění. To dovozoval především na základě zjištění, že žalobkyně vstoupila na území ČR bez platného pobytového titulu, a že žádost o mezinárodní ochranu podala až poté, co byla zajištěna cizineckou policií a kdy vůči ní bylo zahájení řízení o správním vyhoštění.
13. Soud konstatuje, že tento žalovaným dovozený důvod zajištění v nyní posuzované věci neobstojí.

14. Soud předně považuje za značně nepodložený závěr, že by vstup žalobkyně na území ČR bez platného víza v daném případě skutečně svědčil o tom, že žalobkyně „*již tímto krokem potvrdila svůj vztah k právnímu řádu ČR a EU obecně*“ a že by to samo o sobě prokazovalo její neochotu respektovat zákonné povinnosti, jak je poněkud expresivně zdůrazňováno v napadeném rozhodnutí. Soud na jednu stranu připouští, že vstup na území bez platného pobytového titulu jistě představuje rozpor s platnými právními předpisy, nicméně samotné porušení právních předpisů ještě nutně nemusí znamenat skutečné ohrožení i v materiálním smyslu, tedy ohrožení pro bezpečnost a veřejný pořádek (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 15). Právě takovou zkratkovitou úvahu však spatřuje soud na straně žalovaného, který na jednu stranu dovozuje, již samotné nepředložení platného víza či povolení k pobytu prokazuje na straně žalobkyně neochotu dodržovat právní řád, ale na druhou se již nezabývá tím, proč takové osobě bylo vydáno povolení k setrvání na území jiného členského státu EU (v daném případě Slovenska), o němž se zmiňuje v úvodu napadeného rozhodnutí. Soud má za to, že u osoby, které byl udělen určitý druh pobytového titulu jiným členským státem, nelze paušálně a bez dalšího vycházet z předpokladu neochoty k dodržování pobytových předpisů.
15. Žalobkyně přitom namítala, že měla za to, že jí povolení k setrvání na území Slovenska umožňuje vstoupit i na území ČR. Soud konstatuje, že tuto možnost skutečně nelze *a priori* vyloučit. Žalovaný však k tomuto druhu pobytového titulu neuvedl nic bližšího, v odůvodnění napadeného rozhodnutí se omezil jen na velmi obecný popis „*potvrzení o setrvání na území Slovenské republiky*“, aniž by se jakkoli zabýval jeho skutečným obsahem či rozsahem. Ani žalovaným předložený spisový materiál přitom neobsahuje žádný relevantní podklad, z něhož by bylo možno zjistit o zmiňovaném povolení k pobytu na Slovensku cokoliv bližšího. V důsledku toho soud není schopen přezkoumat správnost nosného závěru žalovaného, že žalobkyně skutečně vstoupila na území bez jakéhokoli pobytového titulu, a tím pádem ani správnost navazujícího závěru o neochotě žalobkyně respektovat právní řád. Jde tedy o závěr nepřezkoumatelný.
16. Navíc měla-li cizinecká policie k dispozici shora zmiňované (byť blíže neurčené) povolení k pobytu na Slovensku, pak na základě toho mohla žalobkyni přinejmenším spolehlivě identifikovat. Už jen z tohoto důvodu jí nelze klást k tíži, že nepředložila žádný cestovní doklad, neboť cizinecká policie i orgány veřejné moci zjevně byly schopny ověřit její totožnost i státní příslušnost jiným způsobem. Soud tímto samozřejmě netvrdí, že by bylo obecně žádoucí cestovat napříč státy bez řádného cestovního dokladu, na druhou stranu existence zmiňovaného slovenského povolení nasvědčuje tomu, že žalobkyně určitý doklad osvědčující její státní příslušnost a rozsah pobytového oprávnění zjevně měla. Bohužel torzovitost žalovaným předaného spisového materiálu znemožňuje tuto otázku smysluplně přezkoumat. Není zde tedy k dispozici nic, co by podporovalo generalizující závěr žalovaného o negativním vztahu žalobkyně k právnímu řádu a pobytovým předpisům.
17. Nepodloženost závěru o neochotě žalobkyně respektovat právní řád má za následek i neudržitelnost od něj odvozené úvahy o účelovosti podání žádosti o mezinárodní ochranu a neochotě setrvat na území ČR až do jejího vyřízení. Údajnou neochotu setrvat na území navíc žalovaný dovozuje z toho, že žalobkyně měla při pohovoru konaném dne 18. 10. 2023 zmínit, že její cílovou zemí je Německo. Zde je však opět problém s neúplností předloženého správního spisu, v němž není protokol o pohovoru s žalobkyní vůbec založen, ani zde není jiný podklad dokumentující záznam předmětného pohovoru. Soud tak vůbec není schopen přezkoumat, co skutečně bylo obsahem pohovoru s žalobkyní, a tedy ani nakolik je skutečně

relevantní otázka její další cesty do Německa a od se odvíjející případné neochoty setrvat v ČR do doby vyřízení žádosti o mezinárodní ochranu. V tomto směru je soud odkázán toliko na jednostranná tvrzení žalovaného v odůvodnění napadeného rozhodnutí, který však nemají žádný podklad v jeho spisovém materiálu.

18. Hodnotící závěry napadeného rozhodnutí o možných budoucích úmyslech žalobkyně jsou ostatně značně založeny na skutečnostech majících původ v tom, co měla údajně vypovědět dne 18. 10. 2023. Nicméně absence protokolu či jiného záznamu o tomto pohovoru ve spisovém materiálu brání učinit v tomto směru nějaký způsobilý přezkum, stejně jako ve vztahu ke skutečnostem, z nichž žalovaný dovodil závěr o neochotě žalobkyně respektovat právní řád a setrvat na území až do konce řízení o její žádosti.
19. Neobstojí-li závěry žalovaného o neochotě žalobkyně respektovat právní řád a setrvat na území až do konce správního řízení, nemůže obstát ani jeho závěr o zjevné neúčinnosti zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu, jenž se do značné míry opírá právě o závěry předchozí. Soud připouští, že žalobní námitky směřující do této problematiky jsou založeny spíše na reprodukci judikatury než na tvrzeních o tom, jaká konkrétní opatření by právě v případě žalobkyně připadalo v úvahu a jak by mělo reálně vypadat. To ovšem nemění nic na nedostatech hodnotících závěrů pro vlastní zajištění, resp. na nedostatech spisových podkladů, z nichž měly být tyto závěry čerpány.
20. S ohledem na uvedené tedy shrnuje, že napadené rozhodnutí trpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů, a proto jej zrušil [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].
21. Jediný závěr žalovaného, který ob stojí, je stanovení doby trvání zajištění. Očekávanou dobu vyřizování žádosti o mezinárodní ochranu lze dle soudu považovat za významný faktor, který žalovaný při ve své úvaze o stanovení délky doby zajištění mohl zohlednit. Uvedené však nemůže zhojit nedostatek důvodů pro vlastní zajištění, který vyšel najevo z jiných žalobních tvrzení.
22. Pokud jde žalobkyni o obecně namítaná pochybení spočívající v porušení jednotlivých ustanovení správního řádu či Evropské úmluvy o ochraně lidských práv uváděná v závěru žaloby, pak soud konstatuje, že prostý výčet odkazů určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami nemůže založit plnohodnotný žalobní bod (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58). Uvedené však nemění nic na již vytýkaných nedostatech.
23. Pokud jde o návrh žalobkyně na přiznání odkladného účinku podle § 73 s. ř. s., pak tento návrh je bezpředmětný vzhledem k tomu, že soud ve věci rozhodl již meritorně.
24. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nebyl v řízení úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšné žalobkyni žádné prokazatelné náklady nevznikly, neboť jsou v tomto řízení osvobozeni od soudních poplatků [§ 11 odst. 1 písm. i) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů].
25. Nad rámec nutného odůvodnění soud konstatuje, že si je samozřejmě vědom problémů spojených s pohybem cizích státních příslušníků na území ČR i EU, kteří nemají potřebná povolení, zvláště v souvislosti s aktuální situací na Blízkém východě. Tato situace však nemůže být omluvou k tomu, aby žalovaný svá rozhodnutí týkající se omezení osobní svobody jednotlivce zakládal na všeobecných až paušalizujících důvodech nemajících oporu

ve spisovém materiálu, který je každý správní orgán povinen o věci řádně vést (srov. § 17 správního řádu).

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 nejblíže 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 30. listopadu 2023

Mgr. Josef Straka, v. r.
samosoudce