



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudkyní Lenkou Oulíkovou ve věci

žalobkyně: **M. D.**, narozená dne X
státní příslušnice Mongolska
toho času v Zařízení pro zajištění cizinců Bělá – Jezová
sídlem Jezová 1501, 294 21 Bělá pod Bezdězem

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
sídlem Nad Štolou 963/3, 170 34 Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 7. 2024, č. j. OAM-948/BE-P07-VL14-PS-2024,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 7. 2024, č. j. OAM-948/BE-P07-VL14-PS-2024, se ruší.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) podanou k poštovní přepravě dne 8. 8. 2024 se žalobkyně domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb.,

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“) rozhodl o zajištění žalobkyně v zařízení pro zajištění cizinců (dále též „ZZC“) a podle § 46a odst. 5 zákona o azylu stanovil dobu trvání jejího zajištění do 4. 12. 2024.

Obsah žaloby

2. Žalobkyně namítá, že se žalovaný dostatečně nezabýval možností využít zvláštní opatření podle § 47 zákona o azylu a uvedl jen obecné důvody o ohrožení průběhu řízení ve věci mezinárodní ochrany. Důvodem zajištění je pouze nelegální pobyt žalobkyně na území ČR, žalovaný však byl povinen zkoumat i chování žalobkyně a charakter porušení povinností. Při zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu musí existovat individuální, objektivní a oprávněný důvod zajištění, nicméně žalovaný pouze paušálně konstatoval, že nic nenásvědčuje tomu, že by žalobkyně poskytovala součinnost ve správním řízení. Dle žalobkyně neexistuje důvod domnívat se, že by nevyčkala v pobytovém středisku do konce řízení ve věci mezinárodní ochrany.
3. Dále žalobkyně namítá, že žalovaný nesprávně zjistil skutkový stav a nezabýval se přiměřeností omezení osobní svobody. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 28. 6. 2017, č. j. 1 Azs 349/2016-48, je žalovaný povinen použít zvláštní prostředky podle § 47 zákona o azylu, pokud jimi lze dosáhnout téhož účelu. Žalobkyně je přesvědčena, že její jednání neodůvodňovalo nezbytnost zajištění, naopak zde byly důvody pro užití mírnějších prostředků. Žalobkyně nepodala žádost o udělení mezinárodní ochrany účelově, ale uvedla konkrétní důvody, kvůli kterým se obává návratu do země původu. První příležitost podat žádost měla při zadržení, kdy jí byla vysvětlena její práva. Je také třeba vzít v úvahu, že při zadržení byla pod tlakem a bála se, co bude následovat.
4. Žalobkyně považuje napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné v otázce stanovení délky zajištění. Žalovaný odůvodnil délku zajištění 140 dnů pouze tím, že žádost o udělení mezinárodní ochrany bude posuzována standardně. Sečetl délku řízení o mezinárodní ochraně, lhůtu pro podání správní žaloby, 30 dnů „*k rozhodnutí správního orgánu*“ a 5 dnů pro doručování v soudním řízení. Takové odůvodnění je dle žalobkyně nedostatečné. Délka 140 dnů navíc neodpovídá datu, do něhož byla žalobkyně zajištěna, a není tak zřejmé, zda je žalobkyně zajištěna na 140 dnů, nebo do 4. 12. 2024. Žalovaný nepostupoval v souladu se zákonem a soudní praxí. Délka zajištění musí být přiměřená sledovanému cíli.

Vyjádření žalovaného

5. Žalovaný ve svém vyjádření navrhl, aby byla žaloba jako nedůvodná zamítnuta. Podotkl, že žaloba je totožná s podáním ve věci vedené u Krajského soudu v Praze pod sp. zn. 53 A 3/2024 a je výčtem všech možných „pochybení“, aniž by byla podložena konkrétní argumentací. Napadené rozhodnutí není paušální a délka zajištění byla stanovena do dne 4. 12. 2024, přičemž délku 140 dnů žalovaný vysvětlil. Počítal ji ode dne 18. 7. 2023, kdy se žalobkyně nacházela v ZZC Bělá-Jezová.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

6. Dne 11. 7. 2024 Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Plzeňského kraje, provedla výslech žalobkyně v řízení o správním vyhoštění. Hlídka policie zadržela žalobkyni při kontrole v obci Rozvadov. Žalobkyně nebyla schopna prokázat svou totožnost žádným dokladem. Policie ověřila, že žalobkyně nemá na území ČR povolení k pobytu, a proto byla dne 11. 7. 2024 ve 14:40 hod. zajištěna podle § 27 odst. 1 písm. d) a odst. 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

7. Žalobkyně uvedla, že v Mongolsku bydlí ve městě Ulánbátar, odkud vycestovala dne 23. 6. 2024. Letecky cestovala do Istanbulu, poté do Bělehradu v Srbsku a odtud autobusem na hranice s Rumunskem. Hranici přešla pěšky ve 3 hodiny ráno. Skupina šla bez převaděče. Doklady zahodili, prý pak snáze dostanou mezinárodní ochranu. Ze Srbska jeli taxíky do nějakého města, směřovali do Chorvatska. Jako skupina jeli autobusem do Záhřebu, odtud do Maďarska do Budapešti. Z Budapešti chtěli jet do Francie. Jeli asi 6 hodin, neví kudy. Zastavila je německá policie, vzali jim otisky prstů, vyslechli je a vyfotili. Pak je vysadili u obchodu *Free shop* a ukázali jim směr, kterým mohou jít. Ušli asi 200 m a pod stříškou čekali do doby, než je našla česká cizinecká policie. Žalobkyně má bakalářské vzdělání. Cestu řešili přes sociální sítě, nezná lidi, kterým platila. V žádném členském státě EU nemá povolen pobyť, neučinila žádné kroky pro legalizaci svého pobytu na území členských států EU. Českou republikou pouze projížděla. V České republice nemá žádné příbuzné. Z Mongolska vycestovala za lepším životem, chtěla si najít práci a vydělat peníze. Celou rodinu má v Mongolsku, má tři děti. V případě vydání rozhodnutí o vyhoštění vycestuje do Mongolska dobrovolně. K dotazům uvedla, že jí v Mongolsku nic nehrozí a má tam zaručeno právo na osobní bezpečnost. O mezinárodní ochranu nežádala. Cítí se zdráva, neužívá pravidelně léky. Další doplnění k dotazu policie neuvedla.
8. Rozhodnutím Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Plzeňského kraje, ze dne 12. 7. 2024, byla žalobkyně zajištěna podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, za účelem správního vyhoštění na dobu 120 dnů od počátku omezení osobní svobody, tj. od 10. 7. 2024 v 14:40 hod.
9. Dne 18. 7. 2024 žalobkyně podala v ZZC žádost o udělení mezinárodní ochrany.
10. Dne 23. 7. 2024 žalovaný vydal napadené rozhodnutí, které bylo žalobkyni předáno dne 25. 7. 2024. Žalovaný v odůvodnění poukázal na to, že žalobkyně opustila Mongolsko legálně s cestovním dokladem, který zahodila v Srbsku, Českou republikou pouze projížděla a její cílovou zemí je Francie. Do ČR přicestovala bez cestovního dokladu a bez víza či povolení k pobytu. V ČR je s ní vedeno řízení o správním vyhoštění a nemá zde žádné vazby. Uvedla, že ve vlasti jí nic nehrozí a do Mongolska vycestuje dobrovolně, do Francie cestovala za lepším životem. O udělení mezinárodní ochrany požádala až po zadržení a zajištění za účelem vyhoštění. Z výpovědi nevyplývalo nic, co by jí bránilo v dřívějším podání žádosti o mezinárodní ochranu, například již v Chorvatsku či Maďarsku. Podle žalovaného výše uvedené skutečnosti svědčí o tom, že podání žádosti o mezinárodní ochranu bylo motivováno pouze snahou zmařit nucený návrat do vlasti. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem existují dle žalovaného oprávněné důvody se domnívat, že žádost o mezinárodní ochranu byla podána s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění nebo je pozdržet. Nelze účinně uplatnit zvláštní opatření podle § 47 zákona o azylu. Propouštěním žalobkyně ze zajištění by byl ohrožen průběh správního řízení ve věci mezinárodní ochrany a správního vyhoštění, neboť lze předpokládat, že žalobkyně by vzhledem k výše uvedeným skutečnostem uložená opatření nerespektovala a pokračovala by v plánované nelegální cestě do Francie. Žalobkyně není zranitelnou osobou, a není tedy vyloučena z aplikace § 46a odst. 1 zákona o azylu. K délce zajištění žalovaný uvedl, že byť považuje žádost o mezinárodní ochranu za účelovou, nebude aplikovat § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu, podle něho může být zamítnuta žádost pouze tehdy, pokud žadatel uvede vyhnutí se vyhoštění jako její jediný důvod. Žalobkyně může v řízení uvést i jiné důvody, pro které lze žádost zamítnout jako zjevně nedůvodnou podle § 16 zákon o azylu, přičemž nelze vyloučit ani standardní

posouzení. S ohledem na upřednostnění případů žadatelů omezených na osobní svobodě lze předpokládat ukončení ve lhůtě 90 dnů, tedy v polovině zákonné šestiměsíční lhůty. Lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí činí 15 dnů. V případě zamítnutí zjevně nedůvodné žádosti nemá žaloba odkladný účinek, soud má na rozhodnutí o návrhu na jeho přiznání 30 dnů. Současně lze počítat 5 dnů na doručování v soudním řízení, celková maximální lhůta pro zajištění žalobkyně tak činí 140 dnů. Žalovaný proto podle § 46a odst. 1 písm. e) a odst. 4 zákona o azylu stanovil dobu trvání zajištění žalobkyně do 4. 12. 2024.

11. Dne 29. 7. 2024 žalobkyně při pohovoru k žádosti o udělení mezinárodní ochrany uvedla, že vycestovala na cestovní pas, který v Srbsku vyhodila. Při vycestování neměla problémy, „ti lidé“ jí řekli, že je odvezou do Francie. Manžel se o ni bál, tak ji poslal do Francie. K dotazu na důvod vycestování uvedla, že jí sebrali mobil, ve kterém měla nadávky a výhrůžky adresované jí

a manželovi. Neměli moc peněz, tak nemohla vzít s sebou dceru. Na odcestování si vzala půjčku. Vyhrožovali jim lidé ze spolku *Dayar Mongoliä*, kteří pořád s něčím nesouhlasí a proti něčemu stávkují. Byli původem z Číny, měli pořád s něčím problém. Manžel jednou přišel na to, že v nějakém masokombinátu měli špatné maso, pak mu kvůli tomu vyhrožovali, většinou po telefonu, že zabijí rodinu. Vyhrožovali i žalobkyni. Proto nemůže žít s manželem. On je takový, že pořád musí mít pravdu. Hádali se. Ti lidé si mysleli, že utekla i s dcerou, ale ta je u strýce. Osobně se s těmi lidmi nesetkala. Policie jí nepomůže, je na jejich straně. Když se manžel s žalobkyní pohádal, zavolala policii, ale ta nic neudělala. V politických věcech policie nic neudělá, Mongolsko je zkorumpovaný stát. Manžel žalobkyně proti tomu vystupuje. Žalobkyně pracovala v restauraci, vzala si malou půjčku, ale musela platit velké úroky. V době covidu nemohla splácet, zbankrotovala a banka jí sebrala byt. V Mongolsku se nedá žít, jsou tam malé platy a vše je drahé. Žalobkyně politicky aktivní nebyla. Je stále vdaná, chtěla se s manželem kvůli jeho práci rozvést, žádost podala před 4 lety, ale rozvedeni nejsou. Mimo Ulánbátar se nemohla přestěhovat, protože tam není práce. Jiné problémy ve vlasti neměla, trestně stíhána nebyla. Bojí se, že v případě návratu jí *ti lidé* ublíží. Má staršího bratra a 3 sestry. V Mongolsku s nimi byla v kontaktu, nyní ne, dceru nechala u bratra. Příbuzní ji ekonomicky nepomohou. Potřebuje azyl, aby mohla v klidu pracovat a přivést sem dceru.

12. Ve formulářovém dotazníku žalobkyně dne 29. 7. 2024 nad rámec výsledku uvedla, že je buddhistka, má tři děti (synovi je 30 let, studuje v Rusku, jedné dceři 24 let, studuje v Japonsku, druhé dceři 13 let, bydlí v Mongolsku u bratra žalobkyně). Je zdravá, občas jí bolí žaludek a hlava. Důvodem žádosti o mezinárodní ochranu je rodinný problém. Manžel je politicky aktivní, pořád proti něčemu vystupuje, v poslední době s nimi nežil. Po volbách se jej chtěli členové spolku *Dayar Mongoliä* zbavit, vinili ho rozhlasem a tiskem. Neví, kde manžel je. Když se na něj začali chodit ptát, utekla.

Posouzení žaloby soudem

13. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (dle § 46a odst. 7 zákona o azylu), osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální požadavky na ni kladené. Je tedy věcně projednatelná.
14. Soud ve věci rozhodl bez jednání, neboť žádný z účastníků řízení nepožádal o nařízení jednání a ani soud nepovažoval nařízení jednání za nezbytné (§ 46a odst. 8 zákona o azylu).

15. Při přezkumu napadeného rozhodnutí vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud v daném případě neshledal důvody, pro které by měl posuzovat zákonnost zajištění a s tím spojeného omezení osobní svobody žalobkyně 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). Napadené rozhodnutí přezkoumal na základě uplatněných žalobních bodů a 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, bod 6).
16. 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, stížnost č. 199/05, *Rusu proti Rakousku* ze dne 2. 10. 2008, stížnost č. 34082/02, *Rashed proti České republice* ze dne 27. 11. 2008, stížnost č. 298/07, a *Saadi proti Spojenému království* ze dne 29. 1. 2008, stížnost č. 13229/03), na nějž odkazuje i čl. 52 odst. 3 ve spojení s 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.
17. Žalobkyně byla zajištěna jako žadatelka o mezinárodní ochranu z důvodu podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, který koresponduje s důvodem uvedeným v čl. 8 odst. 3 písm. d) směrnice Evropského parlamentu a rady 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (dále jen „přijímací směrnice“). Podle čl. 8 odst. 2 přijímací směrnice může být zajištění nařízeno pouze v případě nutnosti a na základě individuálního posouzení každého případu, nelze-li účinně uplatnit jiná, mírnější donucovací opatření.
18. Podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu může žalovaný „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 zatýkacího rozkazu k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody do ciziny, nebo je pozdržet, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve“.
19. Podle § 47 odst. 2 zákona o azylu může žalovaný „rozhodnout o uložení zvláštního opatření žadateli o udělení mezinárodní ochrany, jestliže nastanou důvody podle § 46a odst. 1 nebo § 73 odst. 3, ale je důvodné se domnívat, že uložení zvláštního opatření je dostatečné k zabezpečení účasti žadatele o udělení mezinárodní ochrany v řízení ve věci mezinárodní ochrany“. Zvláštním opatřením se podle § 47 odst. 1 zákona o azylu rozumí „rozhodnutím ministerstva uložená povinnost žadatele o udělení mezinárodní ochrany zdržovat se v pobytovém středisku určeném ministerstvem“ [písm. a)], „nebo osobně se hlásit ministerstvu v době jím stanovené“ [písm. b)].

20. Jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 288/2016-27, v § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu jsou 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 bylo možno podat dříve. Tyto podmínky je přitom třeba splnit kumulativně. Obdobně se k výkladu tohoto důvodu zajištění vyjádřil SDEU v usnesení ze dne 3. 6. 2021 ve věci C-186/21 PPU, *J. A. proti Slovinsku*. Z něj vyplývá, že musí být současně splněna podmínka zajištění žadatele za účelem vyhoštění a podmínka 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 (bod 36). Příkladem objektivního kritéria, kterého se orgány mohou dovolávat, je skutečnost, že žadatel již měl možnost přístupu k azylovému řízení (bod 37).
21. V případě žalobkyně byly shora uvedené podmínky vyplývající z přijímací směrnice a zákona o azylu splněny.
22. Žalobkyně byla zajištěna za účelem správního vyhoštění rozhodnutím policie ze dne 12. 7. 2024 a umístěna do zařízení pro zajištění cizinců téhož dne, žádost o mezinárodní ochranu podala až v zařízení pro zajištění cizinců dne 18. 7. 2024. To ostatně žalobkyně nerozpovořovala.
23. U žalobkyně existují též objektivní okolnosti, na jejichž základu se lze domnívat, že žádost o mezinárodní ochranu byla podána s úmyslem pozdržet či zmařit vyhoštění. Žalobkyně na území přicestovala bez cestovního dokladu a bez pobytového oprávnění. Cestovní doklad dle svého vyjádření sama zahodila, údajně v domněnku, že jí to pomůže snáze získat azyl. Při svém prvním výsledku před správními orgány přitom nevyjádřila zájem o mezinárodní ochranu ani neuvedla žádné důvody, které by k jejímu poskytnutí mohly vést. Naopak uvedla, že je připravena do vlasti vycestovat dobrovolně a nic jí tam nehrozí. Jejím cílem bylo cestovat do Francie za prací a lepším životem, čemuž by případné rozhodnutí o správním vyhoštění zjevně bránilo. Až v pohovoru (po vydání napadeného rozhodnutí) začala tvrdit, že jí z důvodu aktivit jejího manžela vyhrožují lidé čínského původu z organizace *Dayar Mongoliä*. Je tedy nutno konstatovat, že do vydání napadeného rozhodnutí žalobkyně nevznesla žádné azylově relevantní tvrzení či příběh. V kontextu dříve vyjádřeného motivu cesty (u prvního výsledku uvedla, že vycestovala do Francie za lepším životem a chtěla si vydělat peníze) a časové posloupnosti vydání prvního rozhodnutí o zajištění (12. 7. 2024) a podání žádosti o mezinárodní ochranu (18. 7. 2024) se skutečně jeví závěr, že žádost o mezinárodní ochranu byla podána výhradně s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, nebo je pozdržet, jako ospravedlnitelný. Jakkoli lze pochopit jisté rozrušení při prvním výsledku po zadržení policií i neznalost příslušné právní úpravy, žalobkyně k dotazům neuvedla nic, co by existenci azylově relevantních důvodů jakkoli naznačovalo, a naopak se jasně vyjádřila tak, že se chtěla dostat do Francie za prací. Současně i časový odklad podání žádosti o mezinárodní ochranu soud považuje již za takový, že tím může utrpět věrohodnost tvrzených azylových důvodů. Je tedy naplněn předpoklad pro zajištění dle posuzovaného ustanovení. Tím není předjíráno konečné posouzení azylových důvodů, které bude teprve předmětem řízení o udělení mezinárodní ochrany.
24. Žalobkyně měla možnost přístupu k azylovému řízení již dříve. Jak sama vypověděla, nejprve přešla ze Srbska hranici do Rumunska, poté měla jet do Záhřebu v Chorvatsku a poté do Budapešti v Maďarsku, následně ji na chvíli zadržela německá policie. Žalobkyně

nepodala žádost o mezinárodní ochranu ani po svém zadržení policií. Žalobkyně netvrdí, že by jí v tom cokoli bránilo. K jejímu podání přistoupila až poté, co s ní cizinecká policie zahájila řízení o správním vyhoštění a zajistila ji. Ačkoliv od vstupu žalobkyně na území České republiky do podání žádosti o mezinárodní ochranu neuběhla nikterak dlouhá doba, osoba s vážně míněnou žádostí o mezinárodní ochranu se na státní orgány mohla obrátit dříve. Jakkoliv si lze představit důvody, pro které žadatel s podáním žádosti otálí (např. z důvodů zdravotního stavu či následné změny situace ve státě původu), žádný takový důvod ze správního spisu – včetně pohovoru po vydání napadeného rozhodnutí – ani z tvrzení žalobkyně nevyplyvá.

25. Soud má za to, že je též reálné naplnění účelu zajištění. Zajištění podle § 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 hrozícímu správnímu vyhoštění (typicky útekem a přerušením kontaktu s orgány veřejné správy). Aniž by tím byl jakkoli předjímán výsledek řízení o mezinárodní ochraně, jedná se o preventivní opatření, které má zabezpečit dostupnost žadatele pro výkon rozhodnutí o vyhoštění pro případ, že by se rozhodnutí o správním vyhoštění stalo vykonatelným v důsledku 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). I tato podmínka pro zajištění žalobkyně podle citovaného ustanovení zákona o azylu je naplněna, neboť zajištění žalobkyně efektivně naplní cíl spočívající v její dostupnosti pro řízení o vyhoštění a jeho výkon v případě negativního výsledku řízení o žádosti o mezinárodní ochranu.
26. Soud se dále zabýval splněním dalšího předpokladu pro její zajištění, a to otázkou, zda nebylo možné účinně uplatnit zvláštní opatření jakožto mírnější alternativu vůči zajištění.
27. Zvláštním opatřením podle § 47 odst. 1 zákona o azylu se rozumí rozhodnutím žalovaného uložená povinnost žadatele o udělení mezinárodní ochrany a) zdržovat se v pobytovém středisku určeném žalovaným, nebo b) osobně se hlásit žalovanému 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.
28. K aplikaci těchto ustanovení, jimiž zákon o azylu transponoval čl. 8 odst. 2 a 4 přijímací směrnice, se vyslovil NSS v rozsudku ze dne 28. 6. 2017, č. j. 1 Azs 349/2016-48. V něm vyložil, že pokud jsou splněny všechny podmínky pro aplikaci důvodu zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, je třeba tyto okolnosti zvažovat i při posouzení podmínek účinnosti zvláštních opatření. Přitom nelze odhlížet od důvodu zajištění a od toho, zda by uložením 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. Uvedl, že „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 (...). 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).

29. Přestože žalovaný v rámci posouzení, zda je možné účinně uplatnit opatření dle § 47 zákona o azylu, odkázal obecně na skutečnosti zjištěné z výsledku žalobkyně v souvislosti s jejím zadržením, které shrnul v napadeném rozhodnutí, z celého kontextu odůvodnění napadeného rozhodnutí lze seznat, že považuje použití zvláštních opatření za vyloučené s ohledem na vstup a pobyt žalobkyně na území bez platného cestovního dokladu (jehož se sama vědomě zbavila) a bez povolení k pobytu, a s ohledem na vyjádřený úmysl žalobkyně odcestovat do Francie, kdy Česká republika byla pouze tranzitní zemí. Byť se v napadeném rozhodnutí žalovaný nevěnoval možnosti uložení zvláštních opatření podrobně na jednom místě a nevyslovil se samostatně k jednotlivým zvláštním opatřením přicházejícím v úvahu, je z kontextu odůvodnění zjevné, proč je dle žalovaného nebylo možné uplatnit. Soud proto neshledal v této části napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným.
30. Podmínkou pro uložení některého z alternativních opatření podle § 47 odst. 1 zákona o azylu je předpoklad spolupráce ze strany žadatele. Soud se ztotožňuje se závěry žalovaného, že dosavadní přístup a vyjádření žalobkyně nezakládají rozumný předpoklad, že žalobkyně bude v budoucnu se správními orgány spolupracovat a že bude respektovat rozhodnutí o vyhoštění, ale naopak spíše nasvědčuje tomu, že žalobkyně by mařila případný výkon správního vyhoštění a opustila Českou republiku do Francie. Žalobkyně dle svých tvrzení nemá na území ČR žádné sociální ani ekonomické vazby a cílem jejího vycestování z Mongolska byla emigrace do Francie. Rozumný předpoklad, že by žalobkyně se správními orgány spolupracovala, nezakládá ani skutečnost, že se před vstupem do Schengenského prostoru zbavila cestovního dokladu, vstoupila do několika členských států EU bez povolení a svůj pobyt se pokusila legalizovat až po zahájení řízení o vyhoštění a svém zajištění v ZZC. Je třeba připomenout, že správní vyhoštění, které žalobkyni hrozí, se pojí se zákazem vstupu nejen na území České republiky, ale všech členských států EU, tedy i Francie. Žalobkyně proto zjevně nemá zájem v dosahu českých orgánů zůstat. Naopak, její setrvání v dosahu českých orgánů zvyšuje pravděpodobnost její deportace mimo území EU, po které by se její cíl – Francie – stal po dobu platnosti zákazu vstupu jen obtížně dosažitelný. Je tedy zjevné, že nebude-li žalobkyně zajištěna, nebude možno jejímu případnému útěku a následnému skrývání zabránit (jedinou výhodou zvláštních opatření oproti zcela volnému režimu je to, že by se o ztrátě kontaktu s žalobkyní žalovaný dozvěděl patrně dříve, jeho možnosti situaci řešit a případné vyhoštění uskutečnit by však již byly jen velmi omezené). Z výše uvedených důvodů tak nebylo na místě žalobkyni zvláštní opatření podle § 47 zákona o azylu ukládat místo zajištění, a to v obou případech ze stejného důvodu, tudíž žalovaný neměl povinnost zabývat se zvlášť důvody, proč nepřistoupil na opatření podle § 47 odst. 1 písm. a) zákona o azylu, a zvlášť důvody, pro které nepřistoupil na opatření dle § 47 odst. 1 písm. b) zákona o azylu.
31. Soud na základě obsahu správního spisu neshledal, že by některé zvláštní individuální okolnosti svědčící ve prospěch žalobkyně nebyly zohledněny, jak žalobkyně neurčitě namítla. Namítla-li žalobkyně zcela obecně zásah do soukromého a rodinného života, uvádí

soud, že judikatura NSS sice za jistých podmínek připouští možnost posuzování zásahu do soukromého a rodinného života i v řízení o zajištění podle zákona o azylu, nevyžaduje však, aby takové posouzení bylo vždy vyjádřeno v každém rozhodnutí o zajištění. Není povinností správních orgánů se vždy výslovně vyjadřovat k možné otázce zásahu do rodinného života bez ohledu na konkrétní skutkové okolnosti a reálnost zásahu do těchto práv (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 2. 2018, č. j. 9 Azs 326/2017-30, nebo ze dne 30. 4. 2019, č. j. 9 Azs 51/2019-28). Jakkoliv zajištění, tedy institut spojený se značným omezením osobní svobody, bude vždy určitým zásahem do soukromého života, v daném případě soud neshledal, že by byl tento zásah nepřiměřený sledovanému cíli.

32. Dále se soud zabýval délkou zajištění.
33. Podle čl. 9 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.
34. 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*“.
35. Soud předně konstatuje, že napadené rozhodnutí není nesrozumitelné, neboť v jeho výroku je stejně jako v odůvodnění jednoznačně uvedeno, že žalobkyně je zajištěna do 4. 12. 2024. Délka 140 dnů byla uvedena v odůvodnění pouze v rámci výpočtu, jímž žalovaný k tomuto datu dospěl. Žalovaný délku zajištění odůvodnil očekávanou délkou řízení o mezinárodní ochraně (90 dnů), lhůtou k podání správní žaloby (15 dnů), lhůtou pro rozhodnutí o odkladném účinku (30 dnů) a potřebnou dobou na doručování písemností (5 dnů). Žalovaný tedy počítal celkem 140 dnů ode dne podání žádosti o mezinárodní ochranu 18. 7. 2024 (včetně), odpovídá době zajištění do 4. 12. 2024.
36. Soud však dospěl k závěru, že žalovaný dostatečně nevysvětlil, proč je tato doba (140 dnů) přiměřená účelu zajištění a co nejkratší, konkrétně proč do ní započtl i lhůtu pro rozhodnutí soudu o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě.
37. Účel zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu je 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, body 40 a 41, „*jakkoliv nelze předjímat výsledek řízení o mezinárodní ochraně, stále trvá veřejný zájem na realizaci vyhoštění v případě, že toto řízení dopadne pro žadatele negativně*.“ Zpravidla tak „*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*.“ (shodně též rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2020, č. j. 7 Azs 426/2019-38, bod 18).
38. V přezkumu NSS již obstálo zajištění o délce 110 dní, které bylo odůvodněno součtem předpokládané délky správního řízení o mezinárodní ochraně (90 dnů), lhůty 15 dnů pro podání správní žaloby a průměrné doby pro doručování v délce 5 dní (viz rozsudky ze dne 7. 2. 2019, č. j. 1 Azs 316/2017-43, body 33 až 36; či ze dne 12. 3. 2020, č. j. 7 Azs 426/2019-38, body 17 až 19). Délka zajištění 4 měsíce je rovněž v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (srov. rozsudek ze dne 2. 10. 2012 ve věci *Abdulkhakov proti Rusku*, stížnost č. 14743/11). Současně zdejší soud již dříve žalovaného opakovaně upozornil, že k zajištění cizinců by měl přistupovat spíše na kratší dobu a

v případě potřeby dobu zajištění následně prodloužit (viz např. odst. 26 rozsudku ze dne 3. 5. 2024, č. j. 47 A 2/2024-19).

39. Zákonem č. 173/2023 Sb. došlo s účinností od 1. 7. 2023 k prodloužení maximální možné délky zajištění dle § 46a odst. 5 zákona o azylu ze 120 na 180 dnů. NSS však s ohledem na čl. 9 odst. 1 přijímací směrnice, dle kterého má být žadatel o mezinárodní ochranu zajištěn pouze *po co nejkratší dobu*, konstatoval, že žalovaný nemůže bez podrobnějšího odůvodnění přistoupit ke stanovení doby zajištění na její maximální zákonem povolenou délku 180 dnů. Konstatoval, že *„žalovaný uváděl před novelou zákona o azylu jako obvyklou dobu řízení o mezinárodní ochraně 90 dnů, ačkoliv lhůta pro rozhodování o žádostech ve věci mezinárodní ochrany byla i před novelou provedenou zákonem č. 173/2023 Sb. stanovena na 180 dnů (...) Z rozhodnutí žalovaného nevyplývá, proč po novele zákona o azylu, která mu ‚pouze‘ prodloužila maximální možnou délku zajištění cizince, počítá náhle s dvojnásobnou délkou řízení o mezinárodní ochraně, než uváděl doposud. (...) Jediná změna, ke které mezi vydáním těchto rozhodnutí došlo, je zjevně pouze daná novela zákona o azylu. Tato novela však pouze prodloužila maximální délku zajištění, tedy snažila se řešit situace, kdy kvůli nečekanému protáhnutí řízení ve věci mezinárodní ochrany docházelo k potřebě zajistit cizince na delší dobu, než po kterou ho mohl žalovaný maximálně zajistit dříve. To však neznamená, že žalovaný může dobu zajištění stanovit na novou maximální délku pouze s odůvodněním, že řízení ve věci mezinárodní ochrany může podle zákona o azylu trvat až šest měsíců.“* (rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2024, č. j. 9 Azs 38/2024-50).
40. V nyní posuzované věci žalovaný k soudu aprobeované délce zajištění 110 dnů odůvodněné předpokládanou délkou řízení „přidal“ dalších 30 dnů, které má soud na rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí o žádosti žalobkyně o mezinárodní ochranu (§ 32 zákona o azylu). Je pravdou, že ne každá žaloba se pojí s automatickým odkladným účinkem (§ 32 odst. 2 zákona o azylu) a soud jej může přiznat na návrh, o kterém rozhoduje bez zbytečného odkladu, maximálně ve lhůtě 30 dnů (§ 73 odst. 4 s. ř. s.). Teprve pokud by soud takovému návrhu vyhověl, bylo by jasné, že zajištění je zapotřebí prodloužit (neboť kladné rozhodnutí o odkladném účinku by bránilo vyhoštění žalobkyně, bylo by tedy nutné ji nadále omezovat na osobní svobodě zajištěním). Tato situace však platila i před novelou č. 173/2023 Sb. a žalovaný nikterak nevysvětlil, proč je nyní „nově“ nutno stanovit dobu zajištění i s ohledem na případné rozhodnutí o odkladném účinku, ačkoliv žalovaný může v případě podání žaloby dobu zajištění po vyhodnocení individuální situace prodloužit. Jinými slovy se odklonil od dosavadní správní praxe, aniž to jakkoli odůvodnil a aniž došlo k relevantní změně právní úpravy.
41. Soud uznává existenci veřejného zájmu na realizovatelnosti vyhoštění v případě, že azylové řízení dopadne pro žadatele negativně. Snahou žalovaného zřejmě bylo (byť ani to v odůvodnění napadeného rozhodnutí explicitně nevyjádřil) žalobkyni jednorázově zajistit do doby, než bude skutečně patrné, že takový případný negativní výsledek je pro žalobkyni nezvratný. Žalovaný ovšem nijak nevysvětlil, proč tento moment nastává právě v okamžiku, kdy soud rozhodne o případném návrhu na přiznání odkladného účinku. Stejnou logikou by bylo možné argumentovat, že je třeba vyčkat na rozhodnutí soudu o žalobě, podání kasační stížnosti, rozhodnutí NSS o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti atd. a na základě toho stanovit maximální dobu zajištění 180 dní. Současně je přitom možné, že žaloba nebude podána nebo bude mít odkladný účinek automaticky.
42. Zejména pak žalovaný pomíjí, že žalobkyně by měla být zajištěna po co nejkratší dobu. Měl by tedy současně vysvětlit, proč nelze dobu zajištění stanovit do doby vydání případného

negativního rozhodnutí, se kterým není spojen odkladný účinek, nebo případně do doby podání žaloby (tj. 110 dnů při předpokládané délce správního řízení 90 dnů, což již aprobovala judikatura správních soudů, viz výše), ze které zjistí, zda je její součástí i návrh na přiznání odkladného účinku žalobě. V případě potřeby pak může vydat rozhodnutí o prodloužení zajištění. S ohledem na shora uvedený požadavek nejkratší doby zajištění ovšem není přípustné ji stanovit na základě všech hypoteticky možných scénářů vývoje správního a navazujícího soudního řízení.

43. Nabízí se sice ospravedlnění tím, že pokud by důvody pro zajištění pominuly dříve, byla by žalobkyně propuštěna. Podle § 46a odst. 13 písm. a) a d) zákona o azylu musí být totiž zajištění bez zbytečného odkladu bez rozhodnutí ukončeno, zanikl-li důvod zajištění, popř. byl-li žadateli o udělení mezinárodní ochrany udělen azyl nebo doplňková ochrana. Stanovení nepřiměřeně dlouhé délky zajištění s ohledem na možný budoucí soudní přezkum již na počátku však může vést k liknavosti žalovaného již ve správním řízení a vyčerpání stanovené doby zajištění ještě předtím,

než se věc žalobkyniny mezinárodní ochrany k soudu dostane. Výše uvedené požadavky přijímací směrnice naplňuje postup opačný – tedy že žalovaný má stanovit nejprve kratší dobu zajištění na skutečně nezbytnou dobu a v případě potřeby ji v odpovídající délce prodlužovat. Její délku ale nelze bez jakéhokoli odůvodnění odvíjet od *možnosti* rozhodování soudu o odkladném účinku *možné* žaloby proti *možnému* zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu, které *možná* nebude mít odkladný účinek (tedy na základě čtyř hypotetických možností, které mohou, ale nemusí nastat).

44. V případě dodatečného prodlužování zajištění se zvážením konkrétních okolností případu pak může z pohledu testu přiměřenosti obstát i zajištění trvající 5 měsíců, pokud přetrvává závažný důvod pro omezení osobní svobody žadatele o udělení mezinárodní ochrany, který na území pobývá nelegálně (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 4. 4. 2017 ve věci *Thimothawes proti Belgii*, stížnost č. 39061/11; belgická právní úprava předpokládá, že důvody pro trvání zajištění jsou správním orgánem průběžně prověřovány každé dva měsíce).

Závěr a náklady řízení

45. Soud tedy přisvědčil žalobkyni, že napadené rozhodnutí je co do stanovení doby zajištění nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť z něj není zřejmé, proč do ní žalovaný započel i dobu rozhodování soudu o návrhu na odkladný účinek žalobě, a i přesto ji považoval za přiměřenou a co nejkratší. Soud proto napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Ostatní žalobní body soud shledal nedůvodnými.
46. O vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení ve smyslu § 78 odst. 4 s. ř. s. soud nerozhodoval, neboť zrušením napadeného rozhodnutí, které bylo prvním úkonem v řízení, zde již není řízení, v němž by bylo možné pokračovat (srov. obdobně rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2015, č. j. 4 Azs 234/2015-36). Vyhlášením tohoto rozsudku vzniká žalovanému povinnost bezodkladně žalobkyni propustit ze zajištění [§ 46a odst. 13 písm. c) zákona o azylu].
47. O návrhu žalobkyně na přiznání odkladného účinku podle § 73 s. ř. s. soud nerozhodoval, neboť již rozhodl ve věci samé.
48. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobkyně, která byla ve věci úspěšná,

požadavek na náhradu nákladů řízení neuplatnila a vynaložení takových nákladů na její straně neplyne ani z obsahu spisu. Soud proto 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 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 16. srpna 2024

Lenka Oulíková v. r.
samosoudkyně