



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl soudcem Mgr. Janem Šmakalem ve věci

žalobce:

A. G.

posledním známým pobytem v Zařízení pro zajištění cizinců
Balková,
zastoupený advokátem Mgr. Petrem Václavkem,
sídlem Opletalova 25, Praha,

proti

žalovanému:

Ministerstvo vnitra,

sídlem Nad Štolou 936/3, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. OAM-1495/BA-BA07-BA03-PS-2024 ze dne
7. 11. 2024,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva vnitra č. j. OAM-1495/BA-BA07-BA03-PS-2024 ze dne 7. 11. 2024 se ruší v části výroku o stanovení doby zajištění v rozsahu stanovené doby zajištění ode dne 26. 2. 2025 do dne 23. 3. 2025.
- II. Ve zbylém rozsahu se žaloba zamítá.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce byl dne 31. 10. 2024 zajištěn za účelem správního vyhoštění. Dne 4. 11. 2024 podal v zařízení pro zajištění cizinců opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany.

I. Řízení před žalovaným

2. Naříkaným rozhodnutím jej žalovaný zajistil podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, protože dospěl k závěru, že je nebezpečí, že by žalobce mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Žalobce již dříve žádal o mezinárodní ochranu ze zajištění (zdejší soudem souzeno pod sp. zn. 17 A 29/2023), nebyl s touto žádostí úspěšný (souzeno KS v Ostravě pod sp. zn. 19 Az 17/2024). V této předchozí žádosti žalobce uváděl jiné skutečnosti než nyní. Žalobce si tedy po zamítnutí předchozí žádosti vytvořil zcela nový azylový příběh. Zároveň je žalobce veden jako nežádoucí osoba v Schengenském informačním systému. Na základě správního vyhoštění měl vycestovat do 18. 10. 2024, což bezdůvodně neučinil. Zároveň není nikde hlášen k pobytu, adresu družky si nepamatuje a ani nepracuje. Nelze tedy očekávat, že by byl dostupný pro účely pobytových kontrol nebo že by plnil povinnost hlásit se na policii. Povinnost setrvat v pobytovém zařízení otevřeného typu by neuposlechl, což lze dovodit z jeho předchozího opakovaného protiprávního jednání.
3. Podle žalovaného tedy žalobce podal žádost o mezinárodní ochranu až v reakci na zajištění ze strany policie a hrozbu nuceného návratu do vlasti, jinak by pro to neměl důvod. Možnost uložení zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu žalovaný vyloučil právě pro předpokladatelný nedostatek spolupráce žalobce se státními orgány. Dobu zajištění žalovaný stanovil na 140 dnů s tím, že po této době lze předpokládat nabytí právní moci rozhodnutí o mezinárodní ochraně. Nelze vyloučit, že žádost žalobce o udělení mezinárodní ochrany bude posuzována věcně a že toto řízení bude trvat cca polovinu zákonné doby pro rozhodnutí, tj. 90 dnů. K tomu žalovaný připočetl 15 dnů odpovídajících lhůt k podání žaloby proti rozhodnutí o mezinárodní ochraně, 30 dnů odpovídajících případnému rozhodování správního soudu o přiznání odkladném účinku žalobě a 5 dnů na předpokládanou dobu doručování všech listin v soudním řízení.

II. Řízení před soudem

4. Proti rozhodnutí žalovaného o zajištění žalobce brojil žalobou. V žalobě namítl, že žalovaný dílem nedostatečně zjistil konkrétní okolnosti jeho případu, dílem je nedostatečně zhodnotil. Zároveň překročil meze svého správního uvážení tím, že stanovil nejdelší přípustnou dobu zajištění na 180 dní.
5. Žalovaný pochybil tím, že okolnosti případu žalobce hodnotil podle protokolu o výpovědi učiněné před orgánem policie. Tento protokol však nedostatečně vystihuje veškerý možný rozsah otázek rozhodných pro udělení mezinárodní ochrany. Výslech byl veden formálně a tomu odpovídaly též odpovědi žalobce. Žalovaný měl také žalobce vyslechnout k otázce jeho možného ubytování. Bez aktivního zjišťování možnosti uplatnění mírnějších opatření nelze posoudit, zda je zajištění nezbytné. Od žalobce jako zajištěného cizince nelze očekávat, že by korigoval nedostatečná skutková zjištění správního orgánu. Skutečnost, že prezajištění do režimu zákona o azylu je prvním úkonem v řízení neznamená, že by správní orgán mohl vyjít z nedostatečných skutkových zjištění. K možnosti mírnějších zvláštních opatření žalovaný nedostatečně zhodnotil existenci vazeb žalobce na území ČR. Žalobce zde má těhotnou družku, která očekává narození společného dítěte. Žalobce má tedy konkrétní adresu i důvod se osobně hlásit na ministerstvu.

6. Závěrem žalobce uvedl, že existence jeho předchozí žádosti o mezinárodní ochranu i jeho předchozí zajištění, stejně tak i podání aktuální žádosti o mezinárodní ochranu ze zajištění bez dalšího neznamenají, že by tato žádost byla účelová. Žalovaný v tomto ohledu nemá žádné poznatky o motivaci žalobce, kterou ani nezjišťoval.
7. Žalovaný považoval žalobu za nedůvodnou. Zdůraznil, že žalobci nic nebránilo podat aktuální žádost o mezinárodní ochranu dříve. Aktuální, opakovanou žádost podal až poté, co se hrozba jeho nuceného návratu do země původu stala reálnou. Žalobce dříve prokazatelně a opakovaně nerespektoval své zákonné povinnosti, a to ani po uložení správního vyhoštění. Za toho stavu nelze předpokládat, že by nyní spolupracoval a povinnost opustit území ČR uposlechl. Propuštěním ze zajištění by navíc došlo k ohrožení průběhu správního řízení, protože žalobce by s ohledem na svou minulost nerespektoval mírnější opatření. Ta by tedy nebyla účinná. Závěrem žalovaný vyslovil souhlas tím, aby soud dobu zajištění zkrátil, nebo aby naříkané rozhodnutí zrušil pouze v části výroku o době zajištění a ponechal žalovanému přiměřenou dobu na stanovení nové doby zajištění.

III. Procesní úvahy soudu

Rozsah přezkumu

8. Podle závěrů rozsudku Soudního dvora EU ve věcech C-704/20 a C-39/21 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid ze dne 8. 11. 2022 se krajský soud nemůže omezit na přezkum zákonnosti rozhodnutí o zajištění v mezích žalobních bodů. Musí přihlížet i k vadám a nezákonnostem rozhodnutí, které zjistí sám, bez ohledu na námitky uplatněné žalobcem.
9. To však neznamená, že by se v řízení uplatňovala vyšetřovací zásada. Tímto směrem totiž Soudní dvůr EU své závěry neformuloval: podle něj musí být krajský soud *schopen zjistit* si jakoukoliv jinou skutečnost relevantní pro rozhodnutí *v případě, že to považuje za nutné* („must be able to consider ... should it so deem necessary“, „muss in der Lage sein ... falls sie dies für erforderlich hält“; odst. 87 rozsudku). Krajský soud musí přihlídnout *ke všem okolnostem*, zejména skutkovým, *kteře mu byly předloženy, jak jsou doplněny nebo objasněny* v rámci procesních opatření, která považuje za nezbytné přijmout na základě svého vnitrostátního práva, a *na základě těchto okolností* případně uplatnit nesplnění podmínky zákonnosti plynoucí z unijního práva, i když toto nesplnění nebylo uplatněno dotyčnou osobou“ („must take into consideration all the elements ... brought to its knowledge, as supplemented or clarified in the context of procedural measures ... and, on the basis of these elements“, „sämtliche ihr zur Kenntnis gebrachten ... Umstände berücksichtigen, wie sie im Rahmen von Prozessmaßnahmen ergänzt oder aufgeklärt werden, ... und anhand dieser Umstände“; odst. 88 rozsudku).
10. Těmto závěrům Soudního dvora je třeba rozumět v tom smyslu, že krajský soud není vázán žalobními body (výjimka z § 75 odst. 2 s. ř. s.) a nad jejich rámec zohlední skutkové a právní otázky, které v řízení *vyšly najevo*. To jsou otázky, které vyplynuly z obsahu spisu, popřípadě z průběhu řízení, byť třeba na základě aktivity soudu. Oproti tomu soud není oprávněn bez omezení vyhledávat a ověřovat každý možný důvod nezákonnosti a verifikovat každou jednotlivou rozhodnou otázku. Přezkumná povaha řízení a zásadní uplatnění projednací zásady vyplývající z použitelného vnitrostátního práva stále (ještě) odpovídají požadavkům Soudního dvora.
11. Krajský soud v Plzni tedy souhlasí se závěry Krajského soudu v Brně vyjádřenými v rozsudku č. j. 34 Az 36/2022-32 ze dne 21. 11. 2022, č. 4439/2023 Sb. NSS *po jejich doplnění o podstatné hledisko*: správní soud je oprávněn, resp. povinen identifikovat

případné další nezákonnosti zajištění cizince, *pokud v řízení vyjdou najevo* (srov. níže otázku doby zajištění).

IV. Posouzení věci

12. Žaloba je částečně důvodná. Ve věci byly důvody se domnívat, že žalobce podal svou žádost pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění a že mírnější opatření nebudou účinná. V řízení nevyšly najevo žádné okolnosti, které by měly vliv na zákonnost (rozhodnutí o) zajištění žalobce. Výroková část rozhodnutí žalovaného tedy byla v části samotného výroku o zajištění v souladu se zákonem. Z aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu nicméně plyne, že v režimu zákona o azylu nelze cizince zajistit na dobu 140 dnů, jak to učinil žalovaný. Nejdelší přípustná doba zajištění je podle Nejvyššího správního soudu 110 dnů. Výroková část rozhodnutí žalovaného tedy byla v části samotného výroku o stanovení doby zajištění v souladu se zákonem v rozsahu 110 dnů a nezákonná v rozsahu 30 (resp. 26) dnů.

Předpoklady zajištění

13. Žalovaný zajistil žalobce podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona azylu. Podle tohoto ustanovení může Ministerstvo vnitra v případě nutnosti rozhodnout o zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany 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, nebo je pozdržet, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve.

Zjišťování skutkového stavu

14. Žalobce namítl, že žalovaný pouze vyšel z výpovědi žalobce před orgány Policie České republiky a sám nedoplnil dokazování. Proto pak řádně nezjistil možnost zejména uplatnění mírnějších zvláštních opatření.
15. Tato námitka je nedůvodná. Zákon o azylu blíže neupravuje postup, jakým má žalovaný zjišťovat splnění podmínek pro uložení povinnosti podle § 46a odst. 1 písm. e) uvedeného zákona. Tyto skutečnosti tak ministerstvo může zjistit i ze spisů žadatele a informací od policie (§ 50 odst. 1 a § 68 odst. 3 správního řádu). Převzetí skutkových zjištění z předchozího řízení o zajištění do rozhodnutí o povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců proto není nedostatkem tohoto rozhodnutí za předpokladu, že tato skutková zjištění umožňují dostačujícím způsobem posoudit, zda jsou splněny všechny zákonné podmínky pro rozhodnutí (srov. přiměřeně rozsudek NSS č. j. 3 Azs 24/2013-42 ze dne 5. 3. 2014).
16. V souzeném případě byl žalobce komplexně dotazován orgánem policie při výslechu dne 30. 10. 2024. Tento výslech byl veden jak k osobním poměrům žalobce a okolnostem jeho pobytu v ČR, tak i k jeho možnosti návratu do Turecka. Mimo jiné z tohoto výslechu vyplynulo, že žalobce ví, že na území ČR pobývá neoprávněně, do Turecka se vrátit nechce a patrně znovu v ČR požádá o azyl. Skutkové poznatky takto získané policií jsou v dostatečné kvalitě (bez důvodných pochyb) i rozsahu a plně dostačují k rozhodnutí žalovaného.
17. Žalobce nemá pravdu, že žalovaný měl zjistit další podrobnosti o jeho vztahu s družkou, o okolnostech ubytování u ní, a možnosti se hlásit na ministerstvu. Tyto skutečnosti žalovaný v základu zjistil. Dovodil z nich jiný právní závěr, než který prosazuje žalobce.

To však není vada skutkových zjištění.

Podání žádosti o mezinárodní ochranu

18. První podmínkou zajištění žalobce bylo podání žádosti o mezinárodní ochranu. Její podání nebylo ve věci sporné, účastníci se na jejím podání shodli.

Podání žádosti pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění

19. Druhou podmínkou je existence oprávněných důvodů se domnívat, že žádost o udělení mezinárodní ochrany byla podána pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění.
20. Pro naplnění důvodu zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu postačí zjištění, že existují oprávněné důvody se domnívat, že žádost o mezinárodní ochranu byla podána *pouze* s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání, nebo je pozdržet (k významu slova „pouze“ srov. rozsudek KS v Plzni č. j. 17 A 121/2019-74 ze dne 24. 7. 2019): skutečnost, že žadatel uvádí skutečnosti, které mohou být při meritorním posouzení shledány azylově relevantními, zajištění nevylučuje. Vážně míněná žádost o mezinárodní ochranu podaná v zajištění zůstává „pouze“ účelovou, jestliže z okolností případu (např. dosavadní jednání cizince, délka pobytu na území, osobní poměry apod.) plyne motivace žadatele vyhnout se správním vyhoštění (srov. rozsudky NSS č. j. 10 Azs 284/2016-35 ze dne 15. 2. 2017 a č. j. 4 Azs 9/2017-31 ze dne 28. 2. 2017). S přihlédnutím ke znění čl. 8 odst. 3 písm. d) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU je tedy nezbytné, aby žádost o mezinárodní ochranu měla účel mařit vyhoštění a představovala tak zneužití práva, nikoliv jeho využití (ke zneužití práva jako podmínce zajištění srov. rozsudek NSS č. j. 1 Azs 349/2016-48 ze dne 28. 6. 2017 nebo stanovisko generálního advokáta Soudního dvora Evropské unie ve věci C-534/11 Arslan).
21. Dobrověrné podání žádosti o mezinárodní ochranu po zajištění sleduje dva propojené účely: žadatel se brání nucenému opuštění státu jako průvodní jev toho, že zde především hledá mezinárodní ochranu. O zneužití práva je možné uvažovat v situaci opačné, tedy pokud by žadatel usiloval o mezinárodní ochranu pouze za účelem mařit vyhoštění (a nestál o mezinárodní ochranu, případně věděl, že její podmínky nesplňuje), nebo pokud by účel mařit představoval hlavní účel žádosti (žadatel chce vyhoštění zdržet a zároveň spoléhá se na to, že mu mezinárodní ochrana může být i poskytnuta). Skutečnost, že žadatel mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve, je v takových případech jedním z možných znaků účelovosti, bez dalšího ji však neprokazuje [srov. opět čl. 8 odst. 3 písm. d) směrnice Rady 2013/33/EU].
22. V poměrech souzené věci to znamená, že si žalovaný měl učinit konkrétními skutečnostmi podložený závěr, zda existují oprávněné důvody se domnívat, že žalobce svou žádost podal toliko s účelem mařit vyhoštění.
23. To žalovaný dovodil na základě toho, že se žalobce byl již dříve zajištěn podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, na území České republiky se nacházel bez oprávnění a v rozporu s rozhodnutím o správním vyhoštění ze dne 17. 10. 2023 vykonatelného od 15. 9. 2024. Žalobce žádost o mezinárodní ochranu podal až po zajištění, přičemž z průběhu správního řízení nevyplynul důvod, proč by tak nemohl učinit dříve. Žalobce tedy původně neměl v úmyslu hledat v České republice mezinárodní ochranu a učinil tak až poté, co byl zajištěn za účelem hrozícího vyhoštění. Před policií ostatně žalobce vypověděl, že se nechce (a nemůže) do Turecka vrátit, a proto znovu požádá o mezinárodní ochranu v ČR, přestože dříve nebyl úspěšný.

24. Tato zjištění poskytují dostatečnou a konkrétní oporu pro oprávněnou domněnku žalovaného, že hlavním účelem žádosti žalobce bylo vyhnout se aktuálně hrozícímu nucenému výkonu vyhoštění, nebo je alespoň ztížit. Jde ostatně o typické důvody odůvodňující rozhodnutí podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu.

Neúčinnost zvláštních opatření

25. Další žalobní námitky směřovaly proti neuplatnění zvláštních opatření podle § 47 odst. 1 zákona o azylu. Zvláštním opatřením se 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.
26. Napadené rozhodnutí je v tomto ohledu přezkoumatelné, neboť obsahuje srozumitelné a dostatečné důvody pro závěr o nezbytnosti zajištění žalobce.
27. Účelem zajištění žadatele o mezinárodní ochranu podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu není pouze zabezpečit jeho účast v řízení o mezinárodní ochraně, ale *především zabezpečit jeho dostupnost pro výkon rozhodnutí o vyhoštění* pro případ, že by se toto rozhodnutí stalo vykonatelným v důsledku negativního výsledku řízení o mezinárodní ochraně. Při posouzení účinnosti zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu pak je třeba přihlídnout k důvodu zajištění a hodnotit, zda by uložením pouze zvláštního opatření nebyl zmařen cíl, k němuž by jinak zajištění směřovalo. Je proto namístě zohlednit mimo jiné i pobytovou historii žadatele o mezinárodní ochranu (srov. rozsudky NSS č. j. 1 Azs 349/2016-48 ze dne 28. 6. 2017, č. j. 1 Azs 119/2018-28 ze dne 7. 2. 2019 a přiměřeně i usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 5 Azs 20/2016-38 ze dne 28. 2. 2017, č. 3559/2017 Sb. NSS).
28. Jakkoliv nelze paušálně vyloučit možnost uložení zvláštních opatření v případech existence důvodu zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, jejich neúčinnost bude častější než v případě zvažování alternativ k jiným důvodům zajištění. Správnímu orgánu nic nebrání, aby stejné okolnosti zohlednil jak při zvažování nutnosti zajištění, tak při souběžných úvahách o účinnosti zvláštních opatření – v zásadě jde totiž o vzájemně se překrývající a doplňující úvahy, při kterých mohou být tytéž okolnosti důvodem jak pro zajištění, tak pro vyloučení aplikace zvláštních opatření (srov. rozsudky NSS č. j. 1 Azs 126/2018-33 ze dne 7. 2. 2019, č. j. 4 Azs 105/2017-24 ze dne 14. 7. 2017).
29. Těmto požadavkům napadené rozhodnutí odpovídá. Vychází z toho, že žalobce neuposlechl správní vyhoštění, na území České republiky se nachází neoprávněně, přičemž k němu má pouze omezený žádný vztah: není nikde hlášen k pobytu, nemá prostředky k běžnému životu a není nikdo, kdo by za něj složil finanční záruku. Za toho stavu nebylo lze očekávat, že se žalobce dobrovolně podrobí uloženým omezením a bude k dispozici pro řízení o udělení mezinárodní ochrany, případně řízení o vyhoštění, tedy že zvláštní opatření bude dostatečné (srov. přiměřeně rozsudek NSS č. j. 5 Azs 107/2020-46 ze dne 25. 6. 2020, č. 4058/2020 Sb. NSS, odst. 55–56).
30. Proto je bez významu nynější tvrzení žalobce, že je ochoten se osobně hlásit na ministerstvu. Z okolností jeho případu vyplývá, že se nelze spolehnout na to, že tak bude fakticky činit, a že tedy toto mírnější opatření bude v praxi účinné.

Stanovená doba zajištění

31. Dále žalobce namítl, že žalovaný překročil meze správního uvážení tím, že stanovil nejdelší

přípustnou dobu 180 dnů na základě odůvodnění vztahujícího se k době 140 dnů zajištění. Obsahově jde o námitku nepřezkoumatelnosti (rozpor mezi výrokem a odůvodněním).

32. Tato námitka není důvodná. Žalovaný totiž dobu zajištění stanovil do dne 23. 3. 2025, což odpovídá zajištění v délce 136 dnů (počítáno od právní moci rozhodnutí dne 8. 11. 2024, srov. níže). Úvaha žalovaného tedy odpovídá výroku jeho rozhodnutí, přičemž zajištění na 136 dnů zjevně není zajištěním na 180 dnů nejdelší přípustné doby zajištění podle § 46a odst. 5 zákona o azylu.
33. Jakkoliv žalobcova námitka není důvodná, s přihlédnutím k recentní judikatuře Nejvyššího správního soudu je třeba i tak třeba napadené rozhodnutí považovat za nepřezkoumatelné v části stanovené doby zajištění. Posouzení přiměřenosti doby zajištění a přezkoumatelnosti jejího odůvodnění totiž lze, alespoň v první fázi, učinit již jen na základě samotného odůvodnění naříkaného rozhodnutí, aniž by k tomu bylo třeba vyhledávat nějaké okolnosti. Jde totiž o právní otázku bezprostředně související s posouzením zákonnosti, která vyšla najevo již jen přečtením odůvodnění rozhodnutí o zajištění. To platí tím spíše, že jde o otázku řešenou u Krajského soudu v Plzni opakovaně, takže je soudu i žalovanému známa z jejich úřední činnosti (srov. níže). K (prejudikované) nepřezkoumatelnosti stanovené doby zajištění tak soud na základě judikatury Soudního dvora musí přihlídnout i bez námitek žalobce (srov. také odst. 89 rozsudku SD EU ve věcech C-704/20 a C-39/21).
34. Podstatnou okolností pro odůvodnění stanovené doby zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu je skutečnost, že v tomto typovém případě je účel zajištění z povahy věci provázán s délkou řízení o mezinárodní ochraně. Účelem zajištění je zde potřeba překlenout dobu, po kterou je vedeno řízení o mezinárodní ochraně, které bylo zahájeno účelovou žádostí cizince. Doba zajištění podle tohoto ustanovení se proto bude odvíjet od předpokládané délky řízení o mezinárodní ochraně. Cizince nelze zajistit na dobu kratší, než je doba řízení o mezinárodní ochraně – opačný postup by vedl ke zmaření účelu institutu zajištění dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu (srov. rozsudek NSS č. j. 1 Azs 363/2017-38 ze dne 23. 1. 2019).
35. Právě z tohoto hlavního účelu zajištění a jeho vazby na řízení o mezinárodní ochraně žalovaný vycházel. Výslednou dobu zajištění 140 dnů stanovil jako součet poloviny zákonné lhůty pro rozhodnutí o mezinárodní ochraně, tj. 90 dnů, 15 dnů odpovídajících lhůt k podání žaloby proti rozhodnutí o mezinárodní ochraně, 30 dnů odpovídající případnému rozhodování správního soudu o přiznání odkladném účinku žalobě a 5 dnů na předpokládanou dobu doručování všech listin v soudním řízení.
36. Takto stanovenou dobu zajištění shledal Krajský soud v Plzni opakovaně přezkoumatelnou, neboť jsou z ní zřejmé konkrétní úvahy vztažené ke konkrétním okolnostem případu žalobce, které se nevymykají ze správního uvážení žalovaného. Stejně postupoval setrvale i Krajský soud v Ostravě (srov. rozsudky KS v Plzni č. j. 33 A 33/2024-24 ze dne 3. 9. 2024, č. j. 35 A 27/2024-25 ze dne 5. 9. 2024, č. j. 63 A 15/2024-19 ze dne 9. 9. 2024, č. j. 17 A 13/2024-29 ze dne 20. 9. 2024, č. j. 33 A 38/2024-25 ze dne 26. 9. 2024, č. j. 33 A 36/2024-18 ze dne 26. 9. 2024, č. j. 35 A 29/2024-17 ze dne 27. 9. 2024; rozsudky KS v Ostravě č. j. 18 Az 10/2024-22 ze dne 19. 8. 2024, č. j. 18 Az 13/2024-18 ze dne 22. 8. 2024, č. j. 20 Az 43/2024-21 ze dne 19. 9. 2024, č. j. 19 Az 33/2024-21 a č. j. 19 Az 32/2024-21 ze dne 26. 9. 2024, č. j. 20 Az 45/2024-17 ze dne 30. 9. 2024, č. j. 18 Az 20/2024-17 ze dne 30. 9. 2024, č. j. 62 Az 45/2024-19 ze dne 1. 10. 2024, č. j. 20 Az 44/2024-16 ze dne 2.

10. 2024, č. j. 62 Az 47/2024-21 ze dne 16. 10. 2024).

37. Opačný náhled zaujal Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 9 Azs 187/2024-29 ze dne 24. 10. 2024. Podle něj je zohlednění 30 dnů na rozhodování o odkladném účinku proti rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany nepřezkoumatelné, neboť není doplněno o konkrétní úvahu, zda v té které věci bude podáno žaloby spojeno s odkladným účinkem ze zákona, nebo zda žaloba nebude mít odkladný účinek *ex lege* a bude třeba, aby o něm rozhodl soud. Nejvyšší správní soud doslova uvedl, že *žalovanému nic nebrání v tom, aby prodloužení doby zajištění oproti dosavadní správní praxi odůvodnil předpokladem, že půjde o jednu ze situací, v nichž není žaloba proti negativnímu rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany spojena s odkladným účinkem ze zákona, takže je třeba počítat s třiceti dny navíc pro rozhodování o odkladném účinku* (odst. 24 rozsudku č. j. 9 Azs 187/2024-29).
38. Potud by se mohlo zdát, že by žalovaný případným prohloubením svých úvah mohl ovlivnit zákonnost stanovené doby zajištění 140 dnů. Dále však Nejvyšší správní soud uvedl, že *žalovanému nic nebrání, aby situaci, kdy cizinec požádá o přiznání odkladného účinku žaloby, řešil vydáním rozhodnutí o prodloužení doby zajištění, ve kterém tuto skutečnost zohlední* (odst. 25 rozsudku č. j. 9 Azs 187/2024-29). Zároveň Nejvyšší správní soud zdůraznil požadavek *nejkratší doby zajištění a nutnosti zajištění po zvolené časové úseky*.
39. Právním závěrům cit. rozsudku č. j. 9 Azs 187/2024-29 je tedy patrně třeba rozumět tak, že v konkrétních případech, kde lze předpokládat absenci odkladného účinku žaloby proti rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany, lze zohlednit při stanovení doby zajištění 30 dnů na rozhodnutí o (ne)přiznání odkladného účinku. Toto zohlednění bude mít za následek *přezkoumatelnost* takového odůvodnění, ale také zároveň *nezákonnost* spočívající v *nepřiměřenosti* doby zajištění.
40. Stručně řečeno: i když Nejvyšší správní soud jednoznačně neodmítl možnost stanovení doby prvotního zajištění v délce 140 dnů včetně 30 dnů k zohlednění rozhodování o odkladném účinku, jeho požadavky to zároveň prakticky vylučují. Nelze totiž dospět k závěru, že by to bylo v rámci prvotního zajištění nezbytné („*žalovanému nic nebrání, aby situaci ... řešil vydáním rozhodnutí o prodloužení doby zajištění*“).
41. Fakticky tedy zůstává jen možnost doby 110 dnů prvotního zajištění, která byla dosud prejudikována jako přezkoumatelná i přípustná, pokud se skládá z doby 90 dnů předpokládané délky řízení o mezinárodní ochraně, prodloužené o 15 dnů v souvislosti se lhůtou pro podání žaloby a prodloužené o dalších 5 dnů odpovídajících době potřebné pro doručování v rámci soudního řízení (srov. judikaturu cit. v rozsudku NSS č. j. 9 Azs 38/2024-50 ze dne 14. 3. 2024, odst. 23–24). Této prejudikatuře odpovídají nyní přezkoumávané úvahy žalovaného i okolnosti případu žalobce.

Dělitelnost výroku o zajištění

42. Naříkané rozhodnutí tedy dobu prvotního zajištění skládá ze 110 dnů (90+15+5) odpovídajících judikatuře správních soudů a 30 dnů v rozporu s judikaturou správních soudů. Za toho stavu věci soud zvážil, jak má být formulován výrok jeho rozsudku. Byl přitom veden následujícími úvahami:
43. Role soudu při přezkumu zákonnosti omezení osobní svobody ve smyslu čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod je dvojí: Předmětem přezkumu je *samotné zajištění* ve smyslu omezení osobní svobody a vedle toho je předmětem přezkumu

také *rozhodnutí o zajištění* jako správní akt zakládající důvod pro omezení osobní svobody.

44. Žalobce byl dosud zajištěn po dobu 8 dnů, resp. 28 dnů (ke dni rozhodnutí žalované, resp. ke dni rozhodnutí soudu). Jak tomu možná bude za dalších 82 dnů, nelze vůbec předvídat nad rámec obecné úvahy uvedené žalovaným. Úvaha žalovaného o budoucím vývoji není zjevně nepodložená, v rozsahu zajištění 110 dnů odpovídá judikatuře správních soudů i okolnostem případu. Ke dni rozhodnutí soudu tedy byl žalobce zajištěn zákonným způsobem a po přiměřenou dobu. Zároveň je však zřejmé, že ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu je výrok napadeného rozhodnutí nezákonný v části stanovení doby zajištění v rozsahu jejích posledních 30 dnů (zde fakticky 26 dnů, srov. níže). Soud tak zvážil, zda se jedná o oddělitelnou část výroku (i v případě zajištění lze totiž zrušit jen část výroku; srov. rozsudek NSS č. j. 5 Azs 12/2017-25 ze dne 28. 2. 2017).
45. Je totiž možné, aby správní soudy zrušily jen některý z výroků žalobou napadeného rozhodnutí nebo část některého z nich. Dělitelnost výroku rozhodnutí žalovaného přitom závisí nejen na výroku samotném, ale rovněž na *oddělitelnosti posouzení skutkových a právních otázek, tedy na odůvodnění rozhodnutí ve vztahu k tomuto výroku*, resp. některé jeho části (srov. rozsudek NSS č. j. 10 Afs 59/2023-38 ze dne 20. 6. 2024). Základním předpokladem pro možnost rozdílného rozhodování o jednom rozhodnutí z hlediska formálního je skutečnost, že se *skládá ze dvou či více rozhodnutí z hlediska materiálního*. V případě, že ve formálně jednotném rozhodnutí správního orgánu je obsaženo více materiálních rozhodnutí, je třeba zhodnotit, zda oddělením jedné části rozhodnutí od zbytku rozhodnutí (oddělení jednoho materiálního rozhodnutí od druhého) se nestane rozhodnutí jako celek, nebo zbylá část tohoto rozhodnutí nezákonnou nebo nelogickou (srov. rozsudek NSS č. j. 2 As 45/2008-60 ze dne 30. 7. 2008).
46. Samotný výrok o zajištění je výrok hlavní. Část výroku o stanovení doby trvání zajištění je vedlejší, není samostatná a oddělitelná od hlavní části výroku. Zároveň jsou oba tyto výroky pro rozhodnutí o zajištění nezbytné. Naříkané rozhodnutí tedy nelze zrušit jen v části výroku o stanovení doby trvání zajištění, neboť rozhodnutí o zajištění jako celku by chyběla podstatná náležitost a zbylá část (výroku) rozhodnutí by se bez ní stala nezákonnou. Nelze tedy ponechat jen hlavní výrok o zajištění a v rozsahu vedlejšího výroku věc vrátit k dalšímu řízení. Zákon ostatně nepředpokládá, že by bylo možné ve správním řízení doplnit jen tento výrok.
47. Jinou otázkou ovšem je, zda vedlejší výrok o stanovení doby trvání zajištění je sám vnitřně strukturovaný a dělitelný. Tuto otázku je možné zodpovědět kladně: Jde o výrok stanovící konkrétní, lineární časový úsek; tento výrok má skutkovou oporu v součtu konkrétně určených dob. Lze tedy konkrétně určit nejen začátek a konec celkové doby zajištění podle výroku, ale také začátek a konec jednotlivých dob (částí) tohoto výroku. Skutkové a právní otázky (dílní důvody určení celkové doby) rozhodné pro formulaci výroku o zajištění jako celku jsou tedy oddělitelné a *jednoznačně vymezitelné* (srov. přiměřeně rozsudek NSS č. j. 4 Afs 306/2020-70 ze dne 20. 9. 2022, odst. 42; cit. rozsudek č. j. 10 Afs 59/2023-38). Zároveň lze zajištění v rozsahu jednotlivých konkrétních dob považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu, neboť právě v rozsahu těchto dob lze prvotní zajištění učinit kratší, nebo delší, popřípadě je následně o tu kterou konkrétní dobu samostatně prodloužit. Jak ostatně uvedl Nejvyšší správní soud: situaci, kdy cizinec požádá o přiznání odkladného účinku žaloby, lze zohlednit vydáním odpovídajícího rozhodnutí o prodloužení doby zajištění. *Konkrétní úseky doby zajištění*, pokud spočívají na samostatném skutkovém základu (faktický důvod pro určení této doby) a souvisejícím samostatným právním

posouzení (potřeba trvání zajištění), tak *představují samostatné rozhodnutí v materiálním smyslu.*

48. V poměrech souzeného případu to znamená, že doba zajištění žalobce je po právu v rozsahu prvních 110 dnů, tedy ode dne 8. 11. 2024 do dne 25. 2. 2025 (včetně). Následně stanovená doba zajištění je v rozporu s právem v rozsahu 30 dnů (resp. fakticky zbývajících 26 dnů), tj. ode dne 26. 2. 2025 do dne 23. 3. 2025. Žalovaný měl v rámci prvotního zajištění stanovit jeho dobu jen do 25. 2. 2025; o době zajištění v rozsahu ode dne 26. 2. 2025 do dne 23. 3. 2025 mohl a měl rozhodnout samostatným rozhodnutím o prodloužení zajištění (proto jde o samostatné rozhodnutí v materiálním smyslu).
49. Při tomto výpočtu soud vyšel z toho, že podle judikatury Nejvyššího správního soudu se při přezajištění podle § 46a zákona o azylu počítá doba zajištění v režimu tohoto zákona až od právní moci rozhodnutí o zajištění; před tím jde o nezapočitatelnou dobu zajištění podle jiného zákona (srov. rozsudky NSS č. j. 9 Azs 201/2014-48 ze dne 25. 9. 2014, odst. 33; č. j. 2 Azs 203/2014-45 ze dne 31. 3. 2015, odst. 13, 16). Doba zajištění se tedy v případě žalobce počítá až od 8. 11. 2024, kdežto žalovaný dobu zajištění počítal vstřícně již ode dne 4. 11. 2024, kdy žalobce požádal o mezinárodní ochranu.
50. Protože vedlejší výrok o stanovení doby trvání zajištění je sám vnitřně strukturovaný a dělitelný, rozhodl zdejší soud tzv. rozsahovým výrokem a zrušil jen část tohoto výroku v rozsahu doby, která je podle judikatury Nejvyššího správního soudu nezákonná.
51. V opačném případě by soud musel zrušit celé rozhodnutí o zajištění, a tím žalobce fakticky propustit na svobodu, ač ke dni rozhodnutí žalovaného byly dány zákonné důvody pro zajištění žalobce, trvaly ke dni rozhodnutí soudu a zatím lze přepokládat jejich trvání až do 25. 2. 2025. Zrušení zajištění jako celku by v takovém případě bylo v rozporu se skutkovými okolnostmi případu i v rozporu s účelem právní úpravy zajištění. Výsledný rozsudek by byl i vnitřně rozporný – výrokem by rušil rozhodnutí o zajištění i v těch částech, které odpovídají judikatuře i okolnostem případu. To je právě důvod, proč judikatura Nejvyššího správního soudu v jiných věcech vyžaduje vydání pouze částečného kasačního rozhodnutí. Není důvod tento náhled neuplatnit i na věci zajištění.

V. Závěr

52. Lze tedy uzavřít, že žalovaný samotným zajištěním žalobce a stanovením doby prvotního zajištění po dobu prvních 110 dnů postupoval po právu. Ve zbylé části je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu.
53. Soud proto žalobě v části vyhověl a naříkané rozhodnutí zrušil v rozsahu výroku stanovícím dobu zajištění ode dne 26. 2. 2025 do dne 23. 3. 2025 (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Ve zbylém rozsahu žalobu zamítl dle § 78 odst. 7 s. ř. s. Při vědomí nejednotné praxe ve věcech zajištění ohledně toho, zda se věc má podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vracet žalovanému k dalšímu řízení, soud s ohledem na procesní stav věci žádný takový výrok neučinil. Před žalovaným není třeba vést žádné řízení; ke konci stanovené doby zajištění dne 25. 2. 2025 bude žalovaný muset jen zvážit případné prodloužení zajištění.
54. S ohledem na obsah výroku rozsudku nejsou naplněny předpoklady pro propuštění žalobce ze zajištění ve smyslu § 46a odst. 13 písm. c) zákona o azylu, neboť jeho aktuálně probíhající omezení osobní svobody má základ v pravomocném rozhodnutí žalovaného v rozsahu, ve kterém nebylo soudem zrušeno.

Náklady řízení

55. Žalobce měl ve věci jen částečný úspěch, rozsahem menší než žalovaný. Co do základu žaloby uspěl převážně žalovaný, neboť jeho rozhodnutí obstálo ve vztahu k samotnému zajištění i převažující době jeho trvání. Žalovanému však nevznikly účelné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Žádný z účastníků tudíž nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu do dvou týdnů od jeho doručení. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 27. listopadu 2024

Mgr. Jan Šmakal v.r.
soudce