



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Ondřeje Mrákoty a Vojtěcha Šimíčka ve věci žalobce: **A. G.**, zastoupeného advokátem Mgr. Petrem Václavkem, Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí ze dne 7. 11. 2024, čj. OAM-1495/BA-BA07-BA03-PS-2024, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 11. 2024, čj. 35 A 31/2024-26,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 11. 2024, čj. 35 A 31/2024-26, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 7. 11. 2024, čj. OAM-1495/BA-BA07-BA03-PS-2024, **se ruší.**
- III. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci náklady řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 12 342 Kč do rukou jeho advokáta Mgr. Petra Václavka ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

[1] Ve věci jde o zákonnost zajištění cizince, který o udělení mezinárodní ochrany požádal poté, co mu bylo uloženo správní vyhoštění a co byl za účelem jeho výkonu zbaven osobní svobody. Soud zdůrazňuje, že ministerstvo nesmí při stanovení doby prvotního zajištění dbát jen na to, aby mělo na rozhodování o mezinárodní ochraně hodně času. V úvahu musí vzít také – či spíše především – cizincovo základní právo na osobní svobodu, které je třeba co možná nejvíce šetřit.

[2] Cílem ministerstva proto musí být rozhodnout o žádosti o mezinárodní ochranu co nejdříve, aby cizinec mohl být buď propuštěn, nebo donucen vycestovat, a aby tak bylo co nejrychleji ukončeno období, kdy byl zbaven svobody. Takový (urychlený) postup

ministerstva lze zajistit především stanovením nepřiliš dlouhé prvotní doby zajištění a lpěním na tom, aby bylo její prodlužování odůvodněno pádnými argumenty. Rozhodnutí o prvotním zajištění proto v soudním přezkumu neobstojí, pokud se ministerstvo odchýlí od své dosavadní praxe a už na počátku zajistí cizince na dobu bezdůvodně delší.

[3] Takto dlouhé zajištění je nezákonné jako celek a správní soudy nemohou rozhodnutí o něm zrušit jen v rozsahu části doby, na niž byl cizinec zajištěn – tedy nemohou stanovenou dobu zajištění samy zkrátit.

1. Popis věci

[4] Žalobce má tureckou státní příslušnost, označuje se za Kurda. Do České republiky přicestoval v říjnu 2023. Neměl cestovní doklad ani vízum, byl tedy zajištěn za účelem správního vyhoštění – to mu bylo uloženo na dobu 3 let spolu s povinností vycestovat do 30 dnů od právní moci rozhodnutí o vyhoštění. Žalobce v zařízení pro zajištění cizinců požádal o udělení mezinárodní ochrany. Jako žadatel o mezinárodní ochranu byl žalobce tzv. přezajištěn, doba zajištění byla stanovena do dubna 2024. Mezinárodní ochrana žalobci udělena nebyla, žalobce však její neudělení napadl u soudu. Postavení žadatele o mezinárodní ochranu tedy žalobce pozbyl až právní mocí zamítavého rozsudku, tj. v srpnu 2024 (v té době se už nenacházel v zařízení pro zajištění cizinců). Poté mu běžela lhůta 30 dnů (stanovená v rozhodnutí o správním vyhoštění) k tomu, aby opustil území členských států EU. Žalobce v této lhůtě z ČR nevycestoval.

[5] Asi měsíc a půl poté, co měl vycestovat, se žalobce dostavil na policii a požádal o vydání potvrzení, že v ČR pobývá oprávněně (tvrzeným důvodem jeho žádosti byl plánovaný sňatek). Místo toho byl na místě zajištěn podle zákona o policii (č. 273/2008 Sb.), dva dny poté byl zajištěn (při trvání zbavení osobní svobody) podle zákona o pobytu cizinců (č. 326/1999 Sb.), a to na dobu 90 dnů od okamžiku zbavení osobní svobody (tj. ode dne zajištění podle zákona o policii). V zařízení pro zajištění cizinců žalobce opět požádal o udělení mezinárodní ochrany. Proto byl rozhodnutím Ministerstva vnitra tzv. přezajištěn podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.

[6] Doba trvání zajištění ministerstvo stanovilo na 140 dnů. Vyšlo z předpokladu, že o žádosti o udělení mezinárodní ochrany bude rozhodnuto do 90 dnů (tj. do poloviny standardní zákonem stanovené šestiměsíční lhůty; lze totiž očekávat, že žádost osoby omezené na svobodě bude upřednostněna). K této době ministerstvo připočetlo 15 dnů, tj. délku lhůty, ve které osoby umístěné v zařízení pro zajištění cizinců mohou podat žalobu proti rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany. Dále ministerstvo předpokládalo, že žalobce s podáním žaloby spojí i návrh, aby soud žalobě přiznal odkladný účinek; proto k době trvání zajištění připočetlo dalších 30 dnů – dobu, kterou má soud na rozhodnutí o takovém návrhu – a 5 dalších dnů na doručení soudního rozhodnutí.

[7] Ministerstvo ve svém rozhodnutí dále zdůraznilo, že žalobce opakovanou žádost o mezinárodní ochranu podal opět až po umístění do zařízení pro zajištění cizinců; svůj azylový příběh přitom změnil (a ten proto působí nedůvěryhodně). Ministerstvo konečně řeklo, že žalobci nelze namísto zajištění uložit zvláštní opatření podle § 47 zákona o azylu. Žalobce není nikde hlášen k pobytu; adresu své přítelkyně, u které prý bydlí, si nepamatuje; nemá finanční prostředky; a neprojevil žádnou snahu dodržovat právní předpisy.

pokračování

[8] Rozhodnutí ministerstva napadl žalobce u Krajského soudu v Plzni. Namítal, že jeho zajištění je nezákonné – žádost o mezinárodní ochranu nemůže být považována za účelovou jen proto, že ji cizinec učiní v zařízení pro zajištění cizinců. Žalobci se dále nelíbilo, že ho ministerstvo nevyslechlo, a nemohlo tak náležitě posoudit, zda zajištění nelze nahradit jinými opatřeními (ministerstvo vycházelo jen z policejního protokolu o podání vysvětlení). Žalobce má přitom v ČR přítelkyni, se kterou čekají dítě.

[9] Krajský soud dobu žalobcova zajištění zkrátil (rozhodnutí ministerstva zrušil v části výroku týkající se určitého – rozmezím dat určeného – období a ve zbylém rozsahu žalobu zamítl). Konkrétní časové úseky doby zajištění spočívají podle krajského soudu na samostatném skutkovém základu a samostatném právním posouzení, a proto je vedlejší výrok o stanovení doby trvání zajištění vnitřně strukturovaný a dělitelný. Doba prvotního zajištění v délce 110 dnů je v souladu s ustálenou judikaturou (rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2024, čj. 9 Azs 38/2024-50, body 23 a 24), ovšem už k ní není možné automaticky přidat dalších 30 dnů určených k rozhodování soudu o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě (rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2024, čj. 9 Azs 187/2024-29, body 24 a 25). Jednak to nelze učinit bez zvážení toho, zda žaloba nebude mít odkladný účinek ze zákona, jednak nelze předpokládat, že cizinec přiznání odkladného účinku navrhne (na případný návrh lze ostatně reagovat prodloužením zajištění).

[10] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce kasační stížnost (nyní tedy vystupuje jako *stěžovatel*).

2. Argumenty stran v kasačním řízení

[11] Stěžovatel se v kasační stížnosti výslovně zabývá její přijatelností. Tvrdí, že NSS dosud neřešil otázku, zda krajský soud může při rozhodování o zákonnosti tzv. přezajištění cizince zkrátit stanovenou dobu zajištění. Podle stěžovatele krajský soud nemůže měnit výrok správního orgánu (nejde tu o moderaci správního trestu). Judikatura NSS, na kterou se krajský soud odvolává (a která se vztahuje k daňovému řízení), není pro zajištění cizinců použitelná. Jestliže ministerstvo nezákonně stanovilo dobu trvání zajištění, stalo se tím rozhodnutí o zajištění nezákonným jako celek. Důsledkem postupu krajského soudu je trvání zajištění, které je nezákonné; takový stav porušuje Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod. Stěžovatel proto navrhuje, aby NSS zrušil jak napadený rozsudek, tak i rozhodnutí ministerstva.

[12] Ministerstvo vnitra ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že krajský soud správně rozhodl tzv. rozsahovým výrokem. V rozsahu konkrétních dob lze totiž zajištění zkrátit nebo prodloužit; jde tedy o jednotlivá rozhodnutí v materiálním smyslu.

3. Právní hodnocení

[13] Ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, se NSS po posouzení přípustnosti kasační stížnosti zabývá otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje stěžovatelovy zájmy (§ 104a s. ř. s.). Není-li tomu tak, odmítne ji jako nepřijatelnou (usnesení ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, a ze dne 16. 6. 2021, čj. 9 As 83/2021-28, č. 4219/2021 Sb. NSS, body 11–12).

[14] Kasační stížnost je přijatelná. Krajský soud hrubě pochybil při výkladu práva, a jeho pochybení mohlo mít (respektive mělo) vliv na výsledek řízení o žalobě.

[15] Kasační stížnost je proto i důvodná. Krajský soud totiž rozhodnutí ministerstva nezrušil jako celek, ač měl, a namísto toho rozhodl způsobem, jakým mu to právní řád neumožňuje.

[16] NSS nejprve shrne obecná východiska posuzování věci, která vyplývají z právních předpisů (část 3.1) a související judikatury (část 3.2). Poté vysvětlí, proč bylo třeba rozhodnutí o stěžovatelově zajištění zrušit (část 3.3) a proč ho krajský soud nemohl zrušit jen zčásti (část 3.4).

3.1 Obecná východiska: právní předpisy

[17] Podle Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod má každý právo na svobodu a osobní bezpečnost; nikdo nesmí být zbaven svobody, pokud se tak nestane v souladu s řízením stanoveným zákonem (čl. 5 odst. 1 Úmluvy). Stejně tak podle Listiny základních práv a svobod je osobní svoboda zaručena a nikdo nesmí být stíhán nebo zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon (čl. 8 odst. 1 a 2 Listiny). Konečně také Listina základních práv Evropské unie, která se použije při uplatňování unijního práva, stanoví, že každý má právo na svobodu a osobní bezpečnost (čl. 6 Listiny EU).

[18] Osobní svobody lze zbavit cizince, který na území ČR pobývá neoprávněně (respektive o kterém to bylo pravomocně vysloveno), pokud sám dobrovolně nevycestoval. Účelem takového zásahu do jeho základního práva není cizince trestat, ale jen zajistit, že z území ČR (respektive členských států EU a zemí přidružených k Schengenu) skutečně vycestuje.

[19] Na unijní úrovni je tato situace řešena v tzv. návratové směrnici (směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES, o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí). Tato směrnice počítá s tím, že cizinci neoprávněně pobývajícím na území EU bude vydáno rozhodnutí o navracení (konstatující neoprávněnost cizincova pobytu a ukládající mu povinnost opustit území, čl. 6 směrnice), případně – nevycestuje-li a je-li vydání takového rozhodnutí předvídáno vnitrostátním právem – rozhodnutí o vyhoštění (nařizující výkon rozhodnutí o navracení, čl. 8 směrnice). Rozhodnutí o navracení může a případné rozhodnutí o vyhoštění (zpravidla) musí být spojeno s rozhodnutím o zákazu vstupu (stanovujícím dobu, po kterou cizinec nesmí vstoupit a pobývat na území členských států, čl. 11 směrnice). Cizince, o jehož navracení alespoň probíhá řízení, lze podle směrnice za určitých podmínek zajistit (zbavit osobní svobody) za účelem přípravy návratu nebo výkonu vyhoštění. Zajištění musí trvat co nejkratší dobu (a jen dokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění), musí být v přiměřených časových odstupech přezkoumáváno (z moci úřední či na žádost cizince), musí podléhat soudnímu přezkumu, a je-li podle soudu nezákonné, musí být okamžitě ukončeno. Zajištění podle návratové směrnice nesmí trvat déle než šest měsíců, o nanejvýš dalších dvanáct měsíců může být prodlouženo jen při nedostatečné spolupráci cizince či třetích zemí (čl. 15 směrnice).

pokračování

[20] V českém právu je návratová směrnice provedena (především) zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Podle tohoto zákona lze cizinci uložit správní vyhoštění, tj. ukončit jeho pobyt na území ČR a současně mu stanovit dobu k vycestování (z území členských států EU a zemí přidružených k Schengenu) a dobu, po kterou se na toto území nesmí vrátit (§ 118 zákona). Jde tedy – v unijní terminologii – o rozhodnutí o navrácení spojené s rozhodnutím o zákazu vstupu. Cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění anebo o jehož správním vyhoštění už bylo pravomocně rozhodnuto, lze za určitých podmínek zajistit (§ 124 zákona). Policie v rozhodnutí o zajištění stanoví dobu trvání zajištění; prvotně stanovenou dobu zajištění lze za určitých podmínek dalším(i) rozhodnutím(i) prodloužit. Po celou dobu zajištění musí policie zkoumat, zda důvody zajištění trvají, a bezodkladně rozhodovat o případných (po určitém čase podávaných) žádostech cizince o propuštění (§ 126 zákona). Rozhodnutí o zajištění, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění i rozhodnutí o nepropuštění ze (zajišťovacího) zařízení podléhají soudnímu přezkumu; pokud správní soud napadené rozhodnutí zruší, zajištění musí být bez zbytečného odkladu ukončeno (§ 127 odst. 1 písm. b) zákona]. Zajištění nesmí trvat déle než 180 dnů od okamžiku omezení osobní svobody (*přesněji řečeno zbavení osobní svobody ve smyslu čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2013, čj. 7 Azs 19/2013-38, č. 2971/2014 Sb. NSS*). Zajištění lze prodloužit o nanejvýš dalších 365 dnů, a to při nedostatečné spolupráci cizince (§ 125 odst. 1 až 3 zákona).

[21] Cizinec, který v ČR požádal o udělení mezinárodní ochrany, tu pobývá oprávněně, a to až do případného negativního rozhodnutí o jeho žádosti (respektive až do nabytí právní moci tohoto rozhodnutí, nejsou-li jeho účinky odloženy). Přesto lze i takového (v ČR prozatímně oprávněně pobývajícího) cizince zbavit osobní svobody. Účelem takového zásahu do cizincova základního práva není cizince trestat za podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Jeho účelem může být (mimo jiné) zajistit, že cizinec, který žádost o mezinárodní ochranu jen oddaluje výkon své povinnosti vycestovat z území ČR (respektive členských států EU a zemí přidružených k Schengenu), později skutečně vycestuje.

[22] Na unijní úrovni je tato situace řešena v tzv. procedurální směrnici (směrnici Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU, o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany) a v tzv. přijímací směrnici (směrnici Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu). Podle procedurální směrnice může cizinec, který požádal o mezinárodní ochranu, setrvat na území členského státu v zásadě až do rozhodnutí o jeho žádosti, a za určitých okolností ještě i po dobu soudního přezkumu tohoto rozhodnutí (čl. 9 a čl. 46 procedurální směrnice). Směrnice také stanoví, jak dlouho může rozhodování o žádosti trvat (čl. 31 procedurální směrnice). Podle přijímací směrnice má žadatel o mezinárodní ochranu právo se volně pohybovat na (části) území členského státu (čl. 7 přijímací směrnice); toto jeho právo však lze za určitých podmínek omezit a jej samotného zajistit. Žadatel může být zajištěn mimo jiné tehdy, byl-li už zajištěn podle návratové směrnice a existují-li doložitelné oprávněné důvody se domnívat, že žádá o mezinárodní ochranu jen proto, aby pozdržel nebo zmařil výkon rozhodnutí o navrácení [čl. 8 odst. 3 písm. d) přijímací směrnice]. Žadatel musí být zajištěn jen po co nejkratší dobu (a jen dokud přetrvávají důvody zajištění a dokud jsou související správní řízení vedena s náležitou péčí), zajištění musí být v přiměřených časových odstupech přezkoumáváno soudem (z moci

úřední či na žádost cizince), a je-li zajištění podle soudu nezákonné, žadatel musí být okamžitě propuštěn (čl. 9 přijímací směrnice).

[23] V českém právu jsou procedurální a přijímací směrnice provedeny (především) zákonem č. 325/1999 Sb., o azylu. Podle tohoto zákona může ministerstvo v případě nutnosti a za určitých dalších podmínek rozhodnout o zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany, podal-li žádost o udělení mezinárodní ochrany v zařízení pro zajištění cizinců a existují-li oprávněné důvody se domnívat, že tak učinil jen s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění nebo ho pozdržet, mimo jiné proto, že o udělení mezinárodní ochrany mohl požádat dříve [§ 46a odst. 1 písm. e) zákona]. Ministerstvo v rozhodnutí o zajištění stanoví dobu trvání zajištění; prvotně stanovenou dobu zajištění lze dalším(i) rozhodnutím(i) prodloužit. Po dobu platnosti rozhodnutí o zajištění (či o prodloužení doby jeho trvání) ministerstvo zkoumá, zda důvody zajištění trvají, a rozhoduje o případných (po určitém čase podávaných) žádostech cizince o propuštění (§ 46a odst. 10 zákona). Rozhodnutí o zajištění, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění i rozhodnutí o nepropuštění ze (zajišťovacího) zařízení podléhají soudnímu přezkumu (§ 46a odst. 7 zákona); pokud správní soud napadené rozhodnutí zruší, zajištění musí být bez zbytečného odkladu a bez rozhodnutí ukončeno [§ 46a odst. 13 písm. c) zákona]. Zajištění musí být ukončeno také tehdy, uplynula-li lhůta stanovená v rozhodnutí o zajištění nebo o prodloužení zajištění [§ 46a odst. 13 písm. b) zákona]. Doba trvání zajištění může být stanovena nejdéle na celkem 180 dnů (§ 46a odst. 5 zákona).

[24] Vztah mezi zajištěním podle zákona o pobytu cizinců (pobytové zajištěním) a zajištěním podle zákona o azylu (azylovým zajištěním) je podle právní úpravy následující. Cizince, který v době pobytového zajištění požádal o udělení mezinárodní ochrany, lze ponechat v režimu pobytového zajištění, jen nerozhodlo-li ministerstvo o azylovém zajištění a jsou-li pro takový postup splněny podmínky; policie v takovém případě vydá nové rozhodnutí o pobytovém zajištění (§ 124 odst. 4 zákona o pobytu cizinců). Ministerstvo o azylovém zajištění cizince, který požádal o udělení mezinárodní ochrany v době trvání pobytového zajištění, rozhoduje do pěti pracovních dnů od podání cizincovy žádosti o udělení mezinárodní ochrany; k uplynulé době pobytového zajištění se přitom nepřihlíží (§ 46a odst. 4 zákona o azylu). Rozhodnutím ministerstva o azylovém zajištění je ukončeno pobytové zajištění [§ 127 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců].

[25] V azylovém zajištění může být jen cizinec v postavení žadatele o mezinárodní ochranu. Pokud je mu mezinárodní ochrana udělena, je azylové zajištění ukončeno a pobytové zajištění nepřichází v úvahu, protože cizinec na území ČR pobývá oprávněně. Pokud cizinec mezinárodní ochranu nezíská, považuje se za žadatele (osobu azylově zajistitelnou) až do okamžiku, kdy ministerstvo zjistí, zda byla proti rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany podána žaloba, nastane-li tento okamžik nejpozději do 10 dnů po uplynutí lhůty pro podání takové žaloby. Cizinec se za azylově zajistitelného dále považuje ještě 5 dnů po rozhodnutí soudu o žalobě, která měla automatický odkladný účinek, případně po rozhodnutí o nepřiznání odkladného účinku žalobě, která jej automaticky neměla. Tato doba slouží k tomu, aby policie rozhodla o pobytovém zajištění (§ 46a odst. 15 zákona o azylu). K uplynulé době azylového zajištění přitom policie nepřihlíží (§ 125 odst. 5 zákona o pobytu cizinců); přihlíží však k uplynulé době předchozího pobytového zajištění (při nepřerušném zbavení osobní svobody se doby zajištění na základě odlišných právních

pokračování

režimů sčítají odděleně). Oznámením rozhodnutí o pobytovém zajištění se pak ruší rozhodnutí o azylovém zajištění (§ 46a odst. 11 zákona o azylu).

3.2 Obecná východiska: judikatura

[26] Evropský soud pro lidská práva ve svých rozhodnutích připomíná, že čl. 5 Úmluvy zaručuje fyzickou svobodu jednotlivce a že jeho záměrem je zajistit, aby nikdo nebyl této svobody zbaven svévolně. Jakékoli zbavení osobní svobody tedy musí spadat pod jednu z výjimek vyjmenovaných v Úmluvě [v čl. 5 odst. 1 písm. a) až f)] a musí být v souladu s vnitrostátními právními předpisy; ty nadto nemohou ponechávat prostor pro svévoli, a proto musejí být jasné (přesné, srozumitelné) a předvídatelné (například rozsudek velkého senátu ze dne 21. 10. 2013, č. 42750/09, *Del Río Prada proti Španělsku*, bod 125).

[27] Na situaci cizinců, kteří byli zbaveni osobní svobody za účelem nuceného vycestování ze země, se vztahuje čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy – podle něj lze svobody zbavit osobu, proti které jsou podnikány kroky s cílem ji vyhostit. Nestací tedy, že řízení související s vyhoštěním cizince formálně probíhá; musí být také vedeno s náležitou péčí (nesmí být nepřiměřeně dlouhé), tj. příslušné orgány v řízení musejí vyvíjet určitou aktivitu (rozsudek velkého senátu ze dne 15. 11. 1996, č. 22414/93, *Chahal proti Spojenému království*, body 112 a 113). Ze zmíněného ustanovení Úmluvy nevyplývá požadavek, aby vnitrostátní právo stanovilo maximální dobu zajištění cizinců; pokud však vnitrostátní právo takové časové omezení obsahuje, jeho neospravedlněné nedodržení v zásadě vede k porušení Úmluvy (rozsudek ze dne 10. 5. 2007, č. 199/05, *John proti Řecku*, body 30 a 35). Porušením Úmluvy pak je i to, pokud zákonnost (přiměřenost) zajištění cizince nepodléhá pravidelnému soudnímu přezkumu v dostatečně krátkých časových rozestupech. Tyto rozestupy nemusejí být tak krátké, jako je tomu u osob držených ve vazbě, zároveň ale nesmějí být tak dlouhé, jako je tomu u odsouzených či duševně nemocných; v souladu s požadavky Úmluvy se zdá být soudní přezkum zajištění cizinců v intervalu dvou až čtyř měsíců (rozsudek ze dne 2. 10. 2012, č. 14743/11, *Abdulkhakov proti Rusku*, bod 214).

[28] Soudní dvůr Evropské unie zdůrazňuje, že soudní přezkum zajištění podle návratové i přijímací směrnice musí mít – ve zkratce řečeno – povahu *ex nunc* přezkumu prováděného *ex offio*. Zajištěný cizinec musí být okamžitě propuštěn, nejen pokud podmínky pro jeho zajištění nebyly splněny v době rozhodnutí o zajištění, ale také pokud nejsou splněny v době soudního přezkumu (rozsudek velkého senátu Soudního dvora ve spojených věcech C-704/20 a C-39/21, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, bod 79). Ani v členských státech, kde o zajištění nejprve rozhodují správní orgány, přitom soudní přezkum nemůže být omezen tím, jak spor vymezili účastníci řízení. Soud musí přezkoumat splnění i těch podmínek zákonnosti zajištění, jejichž nesplnění se cizinec nedovolával, a to na základě skutečností obsažených ve spise (tentýž rozsudek, body 89 a 92).

[29] Soudní dvůr dále připomněl, že přijímací směrnice nestanoví žádnou lhůtu, po jejímž uplynutí by členské státy musely ukončit zajištění žadatele o mezinárodní ochranu. Ze směrnice tedy nevyplývá, že by maximální doba trvání zajištění musela být stanovena ve vnitrostátním právu. Žadatel o mezinárodní ochranu však musí mít účinné procesní záruky, které umožňují jeho zajištění ukončit, přestane-li být nezbytné nebo přiměřené vzhledem ke sledovanému cíli (rozsudek velkého senátu Soudního dvora ve spojených věcech C-924/19 a C-925/19, *FMS a další*, body 263 až 266).

[30] Česká právní úprava maximální dobu azylového zajištění stanoví, a to na 180 dnů. Dříve (před 1. 7. 2023) byla tato doba kratší – azylové zajištění mohlo trvat nejvýše 120 dnů. Zákonodárce k jejímu prodloužení přistoupil s úmyslem zabránit situacím, kdy je cizinec propuštěn na území, aniž se stihlo dokončit azylové řízení. Připustil přitom, že jinou variantou by bylo razantní zkrácení lhůt pro všechny instance; to ale v současném systémovém nastavení zatím nepovažoval za možné (srov. důvodovou zprávu k novele č. 173/2023 Sb.). NSS však upozornil, že důsledkem novely nemůže být bezdůvodný odklon od správní praxe týkající se délky prvotního zajištění. Ministerstvo sice nově může – je-li to skutečně třeba – dobu zajištění prodlužovat až na celkových 180 dnů; to ale neznamená, že může dobu trvání azylového zajištění stanovit delší už v prvním rozhodnutí o zajištění. Jinak řečeno, pokud ministerstvo dosud počítalo s posouzením žádosti o mezinárodní ochranu v určitém čase, nemůže nově automaticky počítat s tím, že toto rozhodování potrvá déle. Právní úprava se totiž změnila jen ve vztahu k maximální době zajištění, nikoli ve vztahu ke lhůtám či k procesu rozhodování o mezinárodní ochraně (rozsudky ze dne 14. 3. 2024, čj. 9 Azs 38/2024-50, bod 28; ze dne 24. 10. 2024, čj. 9 Azs 187/2024-29, bod 25; a ze dne 4. 12. 2024, čj. 1 Azs 254/2024-45, bod 15). Zákon tedy ministerstvu na jednu stranu dává prostor k uvážení a ke stanovení doby zajištění. Na druhou stranu je však třeba, aby ministerstvo svou úvahu ohledně doby trvání zajištění náležitě odůvodnilo; jen tak bude soud případně moci přezkoumat, zda ministerstvo svého správního uvážení nezneužilo či nepřekročilo jeho meze (rozsudek ze dne 5. 3. 2014, čj. 3 Azs 24/2013-42).

[31] NSS také zdůraznil, že v případě cizince, který požádal o udělení mezinárodní ochrany v době trvání pobytového zajištění pravděpodobně s cílem vyhnout se výkonu správního vyhoštění, je účel azylového zajištění z povahy věci provázán s délkou řízení o mezinárodní ochraně; cizince proto nelze zajistit na dobu kratší, než je doba řízení o mezinárodní ochraně (rozsudek ze dne 23. 1. 2019, čj. 1 Azs 363/2017-38, bod 41). Zároveň ale platí, že pokud řízení o mezinárodní ochraně trvá příliš dlouho – dokonce překračuje zákonné limity – stává se zbavení osobní svobody cizince nepřiměřeným (srov. nález Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2023, sp. zn. IV. ÚS 652/22, bod 38). Je proto zásadní, aby byl v náležitých časových rozestupech umožněn soudní přezkum zákonnosti zajištění a aby se cizinci v pravidelných intervalech dostalo odpovědi na to, zda důvody, pro které byl zbaven osobní svobody, stále trvají (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 12/19 ze dne 19. 7. 2022, bod 79).

pokračování

3.3 Stěžovatelovo zajištění bylo nezákonné

[32] Ministerstvo stěžovatele zajistilo, protože podal žádost o udělení mezinárodní ochrany v zařízení pro zajištění cizinců – o udělení mezinárodní ochrany přitom mohl požádat (a také už neúspěšně požádal) dříve – a protože existovaly oprávněné důvody se domnívat, že o udělení mezinárodní ochrany požádal jen proto, aby se vyhnul hrozícímu výkonu vyhoštění nebo ho pozdržel. Za takové oprávněné důvody ministerstvo označilo to, že stěžovatel je v ČR delší dobu, přesto o udělení mezinárodní ochrany vždy (dvakrát) usiloval až poté, co mu hrozilo vyhoštění, respektive co byl za účelem výkonu vyhoštění zajištěn. Ministerstvo tedy stěžovatele zajistilo v souladu se zákonem o azylu a z důvodu, který tento zákon (respektive přijímací směrnice) výslovně předpokládá [§ 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, čl. 8 odst. 3 písm. d) přijímací směrnice].

[33] Ministerstvo také zvážilo, zda jsou splněny zákonné podmínky zajištění, tedy zejména zda lze stěžovateli namísto zajištění uložit jinou povinnost, která by méně zasahovala do jeho práv, ale která by současně vedla k naplnění sledovaného účelu – stěžovatelově dosažitelnosti v případě, že by mu mezinárodní ochrana nebyla udělena a stěžovatele by bylo třeba donutit k vycestování. NSS nehodnotí, zda ministerstvo své úvahy v tomto směru řádně odůvodnilo, respektive zda dostatečně vysvětlilo, proč stěžovateli nelze uložit mírnější opatření. Rozhodnutí ministerstva totiž neobstojí už z jiného důvodu – k tomu dále.

[34] Ministerstvo poté, co dospělo k závěru, že stěžovatele je možné a nutné zajistit, přistoupilo ke stanovení délky trvání zajištění. Stanovilo ji na celkem 140 dnů. Svou úvahu vedoucí ke stanovení právě této doby ministerstvo založilo na předpokládaném procesním vývoji věci. Ministerstvo očekávalo, že o stěžovatelově mezinárodní ochraně rozhodne v polovině zákonné lhůty; dále nevyloučilo, že se stěžovatel proti negativnímu rozhodnutí bude bránit žalobou, že tato žaloba nebude mít automatický odkladný účinek, že stěžovatel navrhne, aby soud žalobě odkladný účinek přiznal, a že soud o tomto návrhu rozhodne v nejzazším možném termínu.

[35] Ministerstvo tedy stěžovatele „pro jistotu“ zajistilo na dobu natolik dlouhou, aby (už dopředu) pokryla všechny tyto procesní eventuality. Jinak řečeno, svou úvahu ohledně délky trvání zajištění založilo ministerstvo zejména na potřebě nepropustit stěžovatele předčasně a zaručit jeho dostupnost pro případ, že bude namíste donutit ho vycestovat. Otázkou – na kterou NSS odpovídá záporně (podrobněji dále) – je, zda ministerstvo vzalo v úvahu jiné hledisko vyplývající z ústavního pořádku, tj. nutnost co nejvíce šetřit stěžovatelovo základní právo na osobní svobodu.

[36] NSS připomíná, že zákon o azylu neříká, jak přesně má ministerstvo stanovit dobu trvání zajištění, respektive k jakým skutečnostem má při stanovení doby trvání zajištění přihlížet (zákon nevyjmenovává žádná hlediska). Zákon o azylu mluví jen o maximální celkové době zajištění. Ani unijní legislativa neupřesňuje, jak se má stanovit délka doby zajištění takového žadatele o mezinárodní ochranu, který o její udělení patrně požádal jen ve snaze vyhnout se nucenému vycestování. Přijímací směrnice ostatně ani nevyžaduje, aby rozhodnutí o zajištění zahrnovalo určení konkrétní doby trvání zajištění ve dnech. Směrnice vyžaduje „jen“ to, aby dotčený cizinec – patrně účelově žádající o mezinárodní ochranu – byl zajištěn po co nejkratší dobu, jen dokud důvody zajištění přetrvávají (cizinci stále hrozí,

že bude donucen vycestovat) a dokud jsou související správní řízení vedena s náležitou péčí (dokud je bez zbytečných prodlev vedeno řízení o mezinárodní ochraně).

[37] Hlediska, která je třeba vzít v úvahu při stanovování prvotní doby trvání zajištění, ovšem vyplývají z účelu azylového zajištění a významu základního práva na osobní svobodu. Přihlédnout je potřeba k tomu, že:

- účelem zajištění cizince, který žádostí o mezinárodní ochranu pravděpodobně jen oddaluje výkon své povinnosti vycestovat z území, je zajistit jeho dostupnost pro případ, že by mezinárodní ochranu (tj. oprávnění k pobytu) nezískal. Tento účel by byl zmařen, pokud by se cizinci podařilo žádostí o mezinárodní ochranu dosáhnout propuštění na území, tj. pokud by zajištění skončilo dříve než řízení o mezinárodní ochraně;
- nikdo nesmí být svévolně zbaven osobní svobody. Běžící řízení, která jsou důvodem cizincova zajištění, nesmějí být svévolně prodlužována; naopak musejí být vedena s náležitou péčí. Pokud nejsou, nelze cizince dále svobody zbavovat.

Na jednu stranu je tedy třeba prvotní dobu azylového zajištění stanovit dostatečně dlouhou, aby se předešlo potřebě ji opakovaně prodlužovat kvůli běžícímu řízení o mezinárodní ochraně. Na druhou stranu je však třeba prvotní dobu azylového zajištění stanovit dostatečně krátkou, aby se předešlo možnosti, že poslouží ke svévolnému prodlužování řízení o mezinárodní ochraně. Byť jsou tyto dva požadavky do určité míry protichůdné, ministerstvo musí uvážit oba současně a nesmí svou úvahu o době trvání zajištění založit jen na jednom z nich.

[38] Mohlo by se zdát, že otázka stanovení prvotní doby trvání azylového zajištění není nijak zásadní. Bez ohledu na to, na jak dlouho ministerstvo cizince *do budoucna* zajistí, je totiž cizinec neprodleně propuštěn, jakmile získá mezinárodní ochranu, případně je opět tzv. přezajištěn – tentokrát do režimu pobytového zajištění – jakmile mezinárodní ochranu nezíská (a je najisto postaveno, že dopad tohoto rozhodnutí nebude v důsledku žaloby odložen), případně jakmile soud zamítne jeho žalobu proti takovému rozhodnutí. Navíc si cizinec může (při dodržení určitých lhůt) v průběhu zajištění požádat o propuštění a jeho nepropuštění podléhá soudnímu přezkumu. Uplynutí doby zajištění tedy není jedinou okolností, která vede k propuštění cizince. Zdálnivě tedy nemůže být problematické, že ministerstvo dobu trvání zajištění stanoví jako příliš dlouhou: tuto dobu lze přece v jejím průběhu zkrátit jak z iniciativy ministerstva (urychleně rozhodujícího o mezinárodní ochraně), tak z iniciativy cizince (v případě jeho úspěšné žádosti o propuštění či o soudní přezkum rozhodnutí o nepropuštění).

[39] Zčásti tomu tak je. Důležitější než doba, na kterou bylo zajištění na počátku stanoveno, je – zvláště z pohledu zajištěného cizince – doba, po kterou zajištění skutečně probíhá. Důležitější než posuzovat, zda byla doba zajištění *do budoucna* stanovena vhodně, je proto přezkoumávat *aktuální* opodstatněnost zajištění. Do budoucna totiž nelze zaručit, že související správní řízení (tj. řízení o mezinárodní ochraně) bude v každém okamžiku vedeno s náležitou péčí (srov. [22] – požadavky přijímací směrnice), a je proto zásadní, aby tato skutečnost mohla být prověřována v průběhu zajištění.

[40] Zároveň však – navzdory možnosti azylové zajištění ukončit před uplynutím doby, na kterou bylo stanoveno – je zásadní i samotná prvotní doba, na kterou je cizinec zajištěn.

pokračování

Právě ona určuje, kdy *nejpozději* se ministerstvo bude muset zabývat tím, zda je řízení o mezinárodní ochraně vedeno s náležitou péčí, a zda je tak namístě cizince nadále zbavovat osobní svobody. Příliš dlouhá prvotní doba azylového zajištění tak otevírá prostor pro jeho nezákonnost v důsledku chybějícího tlaku na urychlené rozhodování o mezinárodní ochraně.

[41] Konečně je třeba zodpovědět otázku, jaká prvotní doba azylového zajištění už je příliš dlouhá, tj. natolik dlouhá, že při jejím stanovení zjevně nebyla uvážena potřeba předcházet svévolnému zbavení osobní svobody. NSS zdůrazňuje, že tuto dobu nelze stanovit plošně (či pro určitý okruh cizinců). To proto, že každý případ azylového zajištění cizince je jedinečný a ještě neexcesivní dobu trvání zajištění je nutné stanovit až ve vztahu ke konkrétnímu zajišťovanému cizinci. Zároveň je třeba ministerstvu ponechat prostor pro nezprostředkované posouzení individuálních okolností věci a zasáhnout skutečně jen tehdy, pokud bude prvotní doba azylového zajištění excesivní. Za příliš dlouhou prvotní dobu azylového zajištění lze ovšem vždy označit dobu, která se bezdůvodně odchyluje od dosavadní správní praxe, respektive je zřetelně delší – právě taková doba totiž byla zjevně stanovena, aniž ministerstvo vzalo v úvahu nutnost předcházet svévoli při zbavení osobní svobody.

[42] V nynější věci byl stěžovatel zajištěn na 140 dní. Ministerstvo přitom dříve (za stejné právní úpravy lhůt či procesu rozhodování o mezinárodní ochraně) cizince zajišťovalo jen na 110 dní (srov. [30]) a odklon od své vlastní praxe nově odůvodnilo jen úvahami o možném procesním vývoji, tedy snahou předejít zmaření účelu zajištění v důsledku předčasného propuštění stěžovatele. Neuvážilo však, že ve věci šlo o stěžovatelovu osobní svobodu, že bylo nutné šetřit stěžovatelovo právo na to, aby jí nebyl svévolně zbaven, a že bylo tedy třeba zajistit, aby se ministerstvo v přiměřené době zabývalo tím, zda je řízení o mezinárodní ochraně vedeno s náležitou péčí.

[43] Z tohoto důvodu měl krajský soud rozhodnutí ministerstva zrušit. Krajský soud ho (zčásti – *k tomu dále*) zrušil, a to pro nepřezkoumatelnost. Odkázal přitom zejména na rozsudek NSS ve věci 9 Azs 187/2024; podle něj nelze k běžně stanovované prvotní době azylového zajištění přidat dalších 30 dnů jen proto, že by cizinec mohl navrhnout, aby soud jeho žalobě proti negativnímu rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany přiznal odkladný účinek – a soudu by rozhodování o tomto návrhu mohlo trvat právě oněch 30 dnů. NSS tehdy zdůraznil, že prodloužení prvotní doby zajištění oproti předchozí praxi volá po náležitém odůvodnění – a odůvodní-li ministerstvo dobu trvání zajištění jen právě shrnutými argumenty, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné. V nynější věci NSS na dřívějších závěrech devátého senátu staví a ještě více zdůrazňuje, že stanovení určité prvotní doby azylového zajištění nelze odůvodnit jakýmkoli úvahami, ale že je třeba uvážit zejména potřebu neumožnit svévolné (nepřiměřeně dlouhé) zajištění cizince spolu se snahou nezmařit účel zajištění v důsledku předčasného propuštění cizince. Pokud ministerstvo určitou dobu prvotního zajištění stanoví, aniž by *obě* tato hlediska do své úvahy a jejího odůvodnění promítlo, vydá rozhodnutí snad přezkoumatelné, ale jistě ne zákonné.

3.4 Krajský soud nemohl stanovit jinou (kratší) dobu trvání stěžovatelova zajištění

[44] Krajský soud dospěl ke správnému závěru, že prvotní doba azylového zajištění v délce 140 dnů je příliš dlouhá. Ovšem místo aby rozhodnutí ministerstva zrušil, rozhodl se krajský soud dobu stěžovatelova zajištění zkrátit.

[45] Takový postup ale není možný. Nepředvídá ho ani české, ani unijní přímo použitelné právo. Příjímací směrnice vyžaduje jen to, aby soudy rozhodovaly o zákonnosti zajištění, nikoli o době jeho trvání. Zákon o azylu jednoznačně stanoví, že o době trvání zajištění rozhoduje ministerstvo. Podle soudního řádu správního může soud zmírnit nepřiměřeně přísný trest uložený za správní delikt (§ 78 odst. 2 s. ř. s.); zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany však není trestem a podání žádosti o mezinárodní ochranu s cílem znemožnit (alespoň na čas) výkon správního vyhoštění není správním deliktem.

[46] S krajským soudem lze souhlasit v tom, že soudní řád správní v zásadě připouští, aby soud rozhodl o jednotlivých částech napadeného rozhodnutí odlišně (srov. § 76 odst. 2 s. ř. s.). Základním předpokladem pro možnost naložit odlišně s částmi rozhodnutí, které z formálního hlediska tvoří jeden celek, je skutečnost, že se jedno formální rozhodnutí skládá ze dvou či více materiálních rozhodnutí. Rozhodnutí v materiálním smyslu je přitom projev správního orgánu, který v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v případech stanovených zákonem rozhoduje o procesních otázkách (rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2008, čj. 2 As 45/2008-60). Tento předpoklad je splněn například za situace, kdy správní orgán vydá formálně jedno rozhodnutí o odvolání proti několika platebním výměrům (rozsudky NSS ze dne 20. 9. 2022, čj. 4 Afs 306/2020, a ze dne 20. 6. 2024, čj. 10 Afs 59/2023-38) či o vině a pokutě za několik přestupků (2 As 45/2008). Právě na situace (rozsudky) uvedené v předchozí větě krajský soud odkázal. Stěžovatelova věc s nimi však není v podstatném ohledu srovnatelná. Ministerstvo totiž stěžovateli nestanovilo několik povinností, ale povinnost jednu – zůstat v zařízení pro zajištění cizinců. Stanovením doby trvání zajištění ministerstvo pak jen určilo, jak (dlouho) má stěžovatel tuto svou povinnost plnit.

[47] NSS rozumí obavě krajského soudu, že v důsledku zrušení rozhodnutí o zajištění bude stěžovatel propuštěn ještě před ukončením řízení o jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany; a pokud se žádost neuspěje, bude výkon rozhodnutí o jeho správním vyhoštění problematický, protože místo stěžovatelova pobytu zůstane neznámé. Ani pod dojmem této obavy však soud nemůže rozhodovat způsobem, jakým mu to právní řád neumožňuje.

4. Závěr

[48] Ministerstvo stěžovatele zajistilo (podle zákona o azylu), aniž vhodně odůvodnilo, proč se při stanovení prvotní doby zajištění odchýlilo od své dosavadní praxe. Délka stanovené doby trvání zajištění svědčila o tom, že ministerstvo při svém rozhodování neuvážilo ústavněprávní příkaz co nejvíce šetřit stěžovatelova základní práva a neumožnit, aby byl stěžovatel zbaven osobní svobody svévolně. Rozhodnutí ministerstva proto bylo třeba zrušit.

[49] Krajský soud to neudělal a namísto toho rozhodl způsobem, jakým to právní řád neumožňuje – zkrátit dobu stěžovatelova zajištění. Proto NSS rozsudek krajského soudu zrušil.

pokračování

[50] NSS zrušil také rozhodnutí ministerstva, protože krajskému soudu by stejně nezbylo než ho zrušit a protože stěžovatele je v souladu s přijímací směrnicí nutné propustit neprodleně poté, co soud shledá jeho zajištění nezákonným (čl. 9 odst. 3 přijímací směrnice). NSS proto ani nevyslovil, že se věc vrací ministerstvu k dalšímu řízení (jak to předpokládá § 78 odst. 4 s. ř. s.), neboť neexistuje řízení, ve kterém by ministerstvo mohlo pokračovat (srov. rozsudek NSS ze dne 1. 11. 2012, čj. 9 As 111/2012-34, č. 2757/2013 Sb. NSS). Povinnost propustit stěžovatele tedy vzniká vyhlášením rozsudku NSS [§ 46a odst. 13 písm. c) zákona o azylu].

[51] Při zrušení nejen soudního, ale i správního rozhodnutí je NSS povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a NSS rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem. Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci, který zde přísluší stěžovateli.

[52] Stěžovatel tak dostane celkovou náhradu nákladů řízení ve výši **12 342 Kč** tvořenou těmito částkami:

- odměnou advokátovi za zastupování v řízení o žalobě, tj. za dva úkony právní služby (převzetí věci, žaloba). Odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění účinném před 1. 1. 2025 činí 2 x 3 100 Kč [§ 7 bod 5; § 9 odst. 4 písm. d); § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu]. Ke každému ze dvou úkonů právní služby je třeba připočíst 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. To dohromady činí **6 800 Kč**.
- odměnou advokátovi za zastupování v řízení o kasační stížnosti, tj. za jeden úkon právní služby (kasační stížnost). Odměna činí 3 100 Kč, náhrada hotových výdajů 300 Kč, dohromady **3 400 Kč**.
- částkou DPH ve výši 21 % z vypočtené odměny a paušálních náhrad (10 200 Kč), kterou je advokát coby plátce DPH povinen odvést; ta činí **2 142 Kč**.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. února 2025

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu