



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudkyně Veroniky Juříčkové a soudce Štěpána Výborného v právní věci žalobce: N. A. N., zastoupeného Markem Sedlákem, advokátem, sídlem Milady Horákové 1957/13, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 12. 2024, č. j. OAM-1692/ BA-BA07-BA06-Z-2024, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 16. 1. 2025, č. j. 17 A 1/2025-19,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 16. 1. 2025, č. j. 17 A 1/2025-19, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Dne 11. 12. 2024 byla kontrolována žalobcova totožnost a bylo zjištěno, že nedisponuje žádným platným povolením k pobytu a že se nachází v Schengenském informačním systému (SIS) s platností do 4. 10. 2029; zadávajícím státem je Maďarsko. Vzniklo tak podezření, že se žalobce na území České republiky nachází neoprávněně.

[2] Rozhodnutím Policie ČR, Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy, ze dne 12. 12. 2024 byl žalobce zajištěn podle § 124 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, a umístěn do zařízení pro zajištění cizinců za účelem vycestování.

[3] Dne 17. 12. 2024 podal žalobce žádost o udělení mezinárodní ochrany, v níž neuvedl žádné důvody jejího podání.

[4] Rozhodnutím žalovaného ze dne 19. 12. 2024 byl žalobce zajištěn dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu; doba zajištění byla stanovena do 5. 4. 2025. Žalovaný měl za prokázané, že existují oprávněné důvody se domnívat, že žádost o udělení mezinárodní ochrany byla podána pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, případně je pozdržet. Žalovaný měl rovněž za prokázané z postupu žalobce, že jeho propuštěním ze zajištění by byl ohrožen průběh správního řízení ve věci mezinárodní ochrany a nelze rozumně předpokládat, že by žalobce své jednání změnil a respektoval by zvláštní opatření dle zákona o azylu, které by mu žalovaný uložil.

[5] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, v níž namítal, že nebyly splněny podmínky pro zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, neboť s ním není vedeno žádné řízení o vyhoštění, vydání nebo předání, kterému by se mohl žádostí o mezinárodní ochranu vyhnout nebo je pozdržet. Žalobce dále namítal, že žádné zákonné důvody nebrání tomu, aby vůči němu bylo využito zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu. Tato opatření přitom mají přednost před omezením osobní svobody zajištěním podle § 46a zákona o azylu, které představuje nejkrajnější prostředek zasahující do základních práv žalobce.

[6] Soud shrnul, že žalobce v ČR pobýval, aniž by o mezinárodní ochranu požádal. Po celou dobu pobytu na území ČR žalobce neučinil žádný krok k legalizaci svého pobytu, dokud nebyl zajištěn za účelem vycestování. Neuvedl přitom žádné okolnosti, které mu v dřívějším podání žádosti bránily. Přirozenou reakcí člověka prchajícího před specifickým druhem nebezpečí je úsilí domoci se útočiště, jakmile se ocitne mimo dosah hrozby stimulující k úniku. Členské státy Evropské unie sdílí lidskoprávní étos, který artikuluje Listina základních práv EU. Hledá-li občan třetího státu ochranu před formami útlaču podle § 12 zákona o azylu, má tak učinit bezprostředně po vstupu na území prvního členského státu EU, a to žádostí o mezinárodní ochranu adresovanou správnímu orgánu. Jinak zavdává příčinu k seriózním úvahám stran jiných motivů k podání dotčené žádosti, než jsou ty motivy, jež kvituje azylové právo. Žalobce je veden v SIS, do tohoto informačního systému byl zadán Maďarskem, a to do 4. 10. 2029. Na území ČR pobýval bez platného cestovního dokladu. Soud tak nepřisvědčil námitce, že nebylo nutné přistoupit k zajištění jen z toho důvodu, že se jedná o mimořádný institut týkající se pouze osob, jimž již bylo vydáno rozhodnutí o vyhoštění.

[7] Dále soud doplnil, že žalobce nerespektoval právní řád ČR, když pobýval na území Schengenského prostoru bez platného pobytového oprávnění, cestoval bez jakéhokoli povolení mezi jednotlivými zeměmi EU, nemá žádnou doručovací adresu v Evropě, bydlel sice s bratrem, ale ani nevěděl, kdo je pronajímatelem bytu, v němž bydlí. Tímto svým jednáním se žalobce vystavil hrozbě, že může být vyhoštěn, tudíž byly splněny podmínky pro jeho zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu z důvodu hrozícího vyhoštění.

[8] Dále soud citoval judikaturu k zásadě vzájemné důvěry mezi členskými státy EU, z níž vyplývá povinnost důvěry v plnou realizaci unijních právních standardů pod jurisdikcí každého z členských států EU, k níž jakožto podmnožinu nutno vztáhnout povinnost důvěry v pomoc skýtanou paušálně osobám s azylově relevantním příběhem. Vzhledem k tomu soud shledal právně souladnou dikci napadeného rozhodnutí, že azylová žádost: „... byla podána pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání...“.

[9] Soud dále shledal, že uplatnění zvláštního opatření by nebylo účinné. V této souvislosti mj. uvedl, že pouhá skutečnost, že žalobci dosud nebylo uloženo vyhoštění,

pokračování

neznamená bez dalšího, že u žalobce jsou splněny podmínky pro uplatnění zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[10] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž odkázal na důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též jen „s. ř. s.“).

[11] Stěžovatel zdůraznil, že již v žalobě namítal, že bylo rozhodnuto o jeho zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, aniž pro to byly splněny zákonné podmínky. S žalobcem totiž není vedeno řízení o vyhoštění, vydání nebo předání, kterému by se mohl žádost o mezinárodní ochranu vyhnout nebo je pozdržet. Vyhoštění, vydání nebo předání mu nehrozí. Žalovaný v rozhodnutí neuvádí žádné konkrétní skutečnosti, na jejichž základě dospěl k závěru, že žalobci vyhoštění, vydání nebo předání hrozí. Rozhodnutí žalovaného je proto nepřezkoumatelné. Námitku nepřezkoumatelnosti soud nevypořádal a vadu rozhodnutí žalovaného nahradil vlastními úvahami v bodě 15. Žalovaný dle vyjádření k žalobě spatřoval hrozící vyhoštění v jiných okolnostech. Soud hrozbu vyhoštění odůvodnil jinak než žalovaný. Nevysvětlil přitom, proč nahradil úvahy žalovaného vlastními úvahami.

[12] Stěžovatel dále namítal, že krajský soud nesprávně vyložil pojem hrozící vyhoštění použitý v § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu. Pojem „hrozící vyhoštění“ je třeba vykládat tak, že vyhoštění musí cizinci bezprostředně hrozit. To znamená, že je s cizincem vedeno řízení o vyhoštění, ve kterém hrozí uložení rozhodnutí o vyhoštění nebo o vyhoštění již bylo rozhodnuto a hrozí jeho výkon. Soud tvrdí, že žalobci hypoteticky v budoucnu může hrozit vyhoštění z toho důvodu, že v minulosti pobýval na území ČR bez pobytového oprávnění. Podle žalobce hrozba vyhoštění musí být reálná a bezprostřední, to znamená, že řízení o správním vyhoštění musí být alespoň zahájeno, aby bylo možno aplikovat § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu. Skutečnost, že žalobce může v budoucnu porušit nějakou svoji povinnost, neznamená hrozící vyhoštění dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu a nemůže být důvodem pro preventivní omezení osobní svobody.

[13] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k novému projednání.

[14] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s rozsudkem krajského soudu. Stížní námitky byly dle žalovaného vypořádány již rozsudkem krajského soudu. S námitkami žalovaný nesouhlasil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[16] Vzhledem k tomu, že jde o věc, v níž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, Nejvyšší správní soud se ve smyslu § 104a s. ř. s. nejprve zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele.

Pokud by tomu tak nebylo, musela by být kasační stížnost podle § 104a s. ř. s. odmítnuta jako nepřijatelná.

[17] Výklad zákonného pojmu „*přesah vlastních zájmů stěžovatele*“, učinil Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS. Znaký tohoto pojmu jsou naplněny v případě „*rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu*“. Podle uvedeného usnesení je kasační stížnost přijatelná v následujících typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou; (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; (3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturu odklon; (4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. Takovým pochybením krajského soudu může být i nepřezkoumatelnost jeho rozsudku. Stěžovatel pochybení podřaditelná pod uvedené typové případy namítá a tato pochybení nelze *prima facie* vyloučit. Kasační stížnost proto Nejvyšší správní soud shledal přijatelnou.

[18] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost **je důvodná**.

[19] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu.

[20] Podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu *ministerstvo může v případě nutnosti rozhodnout o zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců, nelze-li účinně uplatnit zvláštní opatření, jestliže byla žádost o udělení mezinárodní ochrany podána v zařízení pro zajištění cizinců a existují oprávněné důvody se domnívat, že žádost o udělení mezinárodní ochrany byla podána pouze s cílem vyhnout se brozícímu vyhoštění, vydání nebo předání podle evropského zatýkacího rozkazu k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody do ciziny, nebo je pozdržet, ačkoli mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve*.

[21] Ustanovení § 46a (důvody zajištění) a § 47 (zvláštní opatření) transponují do vnitrostátního práva čl. 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (dále jen „přijímací směrnice“). Tato směrnice na úrovni unijního práva upravila možnost zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu. Částečně se tak stalo v reakci na rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 5. 2013, *Arslan*, C-534/11, v němž Soudní dvůr potvrdil, že návratová směrnice (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí) upravující zajištění cizinců se vztahuje pouze na neoprávněně pobývající cizince, nikoliv na žadatele o mezinárodní ochranu. Zároveň však připustil, že členské státy mohou ponechat cizince v zajištění i po podání žádosti o mezinárodní ochranu, pokud se po individuálním posouzení všech relevantních okolností ukáže, že tato žádost byla podána pouze s cílem pozdržet nebo zmařit výkon rozhodnutí o navrácení a že je pokračování zajištění objektivně nutné k tomu, aby se dotýčný nemohl definitivně vyhnout svému navrácení. Podle Soudního dvora skutečnost, že se návratová směrnice v průběhu řízení

pokračování

o posouzení žádosti o mezinárodní ochranu nepoužije, neznamená, že by se tím definitivně ukončilo řízení o navrácení. To může pokračovat v případě, že bude žádost o mezinárodní ochranu zamítnuta. Pokud by členské státy nemohly za výše popsanych podmínek zabránit tomu, aby dotyčný podáním žádosti o mezinárodní ochranu automaticky dosáhl propuštění, byl by tím narušen smysl návratové směrnice, kterým je účinné navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Tento závěr respektuje podle Soudního dvora požadavek unijního práva, podle kterého členské státy nesmějí nikoho zajistit pouze proto, že je žadatelem o mezinárodní ochranu (srov. čl. 8 odst. 1 přijímací směrnice). Ponechání žadatele v zajištění totiž nevyplývá z podání žádosti o mezinárodní ochranu, ale z okolností, jež charakterizují konkrétní chování tohoto žadatele před podáním této žádosti a při něm.

[22] Závěry Soudního dvora byly následně promítnuty do čl. 8 odst. 3 písm. d) přijímací směrnice, podle kterého žadatel může být zajištěn, *je-li zajištěn v rámci řízení o navrácení podle [návratové směrnice] za účelem přípravy navrácení nebo výkonu vyhoštění a mohou-li členské státy na základě objektivních kritérií, včetně skutečnosti, že daný žadatel již měl možnost přístupu k azylovému řízení, řádně doložit, že existují oprávněné důvody se domnívat, že žadatel činí žádost o mezinárodní ochranu pouze proto, aby pozdržel nebo zmařil výkon rozhodnutí o navrácení*.

[23] Tento důvod zajištění pak byl transponován do výše citovaného § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu.

[24] Podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu je důvodem, který ospravedlňuje zajištění žadatele o mezinárodní ochranu, obava, že se podáním žádosti o mezinárodní ochranu pokouší vyhnout realizaci správního vyhoštění, anebo je pozdržet. Aniž by tím byl 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.

[25] Judikatura Nejvyššího správního soudu při výkladu § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu předpokládá, že *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 již uloženému správnímu vyhoštění (typicky útekem a přerušením kontaktu s orgány veřejné správy)* (srov. rozsudek ze dne 28. 6. 2017, č. j. 1 Azs 349/2016-48). Případně uvádí, že účelem § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu je *zajištění efektivní kontroly nad průběhem správního řízení o vyhoštění v situaci, kdy cizinec během tohoto řízení uplatní své právo požádat o mezinárodní ochranu* (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2017, č. j. 10 Azs 284/2016-35, ze dne 28. 2. 2017, č. j. 4 Azs 9/2017-31, usnesení ze dne 25. 4. 2024, č. j. 9 Azs 55/2024-51).

[26] K podmínce vyhýbání se hrozícímu zajištění se vztahuje jak stěžovatelova námitka nepřezkoumatelnosti, tak námitka nesprávného posouzení.

[27] Zřetelný je závěr krajského soudu, že byly splněny podmínky pro zajištění dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu [krajský soud nesprávně uvedl odkaz na § 46 odst. 1 písm. e) zákona o azylu, Nejvyšší správní soud to považuje za chybu v psaní].

[28] V souvislosti s tímto závěrem krajský soud shrnul, že stěžovatel pobýval na území ČR bez platného pobytového oprávnění a k legalizaci svého pobytu neučinil žádný krok, dokud nebyl zajištěn za účelem vycestování. Svým jednáním se žalobce vystavil hrozbě, že

může být vyhoštěn. Dále krajský soud uvedl, že stěžovatel je veden v Schengenském informačním systému, do nějž byl zadán Maďarskem, a to do 4. 10. 2029. Posléze nepřisvědčil námitce, že nebylo nutné přistoupit k zajištění stěžovatele z důvodu, že se jedná o mimořádný institut týkající se pouze osob, jimž již bylo vydáno rozhodnutí o vyhoštění (vše bod 14 rozsudku krajského soudu). Rovněž odkázal na zásadu vzájemné důvěry, že státy, které se podílejí na společném evropském azylovém systému, dodržují základní práva (bod 15). Dále konstatoval, že porušování povinností souvisejících s pobytem na území České republiky může vyústit ve vyhoštění stěžovatele (bod 17).

[29] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozsudek krajského soudu nelze věcně přezkoumat. Z rozsudku krajského soudu totiž není zřejmé, zda je krajský soud přesvědčen, že pro naplnění předpokladu hrozícího vyhoštění dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu stačí, že vyhoštění je v budoucnu možné v závislosti na chování stěžovatele ve vztahu k povinnosti opustit území, či zda podmínku hrozícího vyhoštění spojuje s rozhodnutím o navrácení s platností do 4. 10. 2029 zadaného do Schengenského informačního systému maďarskými orgány. Některé pasáže rozsudku krajského soudu naznačují spíše to prvé, tedy že vyhoštění stěžovatele je v budoucnu možné. V takovém případě by však bylo nezbytné vypořádat se s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu. Naopak, zmínky o rozhodnutí o návratu stěžovatele vydaném maďarskými orgány s platností do 4. 10. 2029, obzvláště ve spojení s odkazem na zásadu vzájemné důvěry, implikují spíše druhou z alternativ. Nejvyšší správní soud si však nemůže vybrat, vzhledem ke kterému důvodu rozhodnutí krajského soudu přezkoumá.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] S ohledem na shora uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, pročez podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku.

[31] V dalším řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. dubna 2025

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu