



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudce Davida Hipšra a soudkyně Jiřiny Chmelové v právní věci žalobce: **V. L. T.**, zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Moravské náměstí 754/13, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 1. 2025, č. j. 17 A 4/2025-19,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 1. 2025, č. j. 17 A 4/2025-19, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce je občan Vietnamu. Dne 29. 12. 2024 Policie ČR kontrolovala jeho totožnost a zjistila, že v Schengenském informačním systému (SIS) má zápis od maďarských orgánů o rozhodnutí o povinnosti opustit území členských států EU a smluvních států s platností do 4. 12. 2029. Policie proto nejprve žalobce zajistila podle zákona č. 326/1999, o pobytu cizinců, za účelem vycestování. Žalobce dne 31. 12. 2024 podal žádost o udělení mezinárodní ochrany.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 1. 2025, č. j. OAM-1733/BA-BA07-BA03-Z-2024, stěžovatele opět zajistil, tentokrát pro účely řízení o udělení mezinárodní ochrany podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, a to do 19. 4. 2025. Dospěl k závěru, že u žalobce existují důvodné obavy, že se žádostí o mezinárodní ochranu snaží vyhnout hrozícímu vyhoštění.

II. Rozsudek krajského soudu

[3] Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného bránil žalobou u Krajského soudu v Plzni, který ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Krajský soud shrnul skutková zjištění žalovaného a navázal na ně své posouzení. Uvedl, že žalobce v ČR pobýval, aniž by o mezinárodní ochranu požádal. Po celou dobu pobytu zde neučinil žádný krok k jeho legalizaci, dokud nebyl zajištěn. Neuvedl přitom žádné okolnosti, které mu v dřívějším podání žádosti bránily. Žalobce také v ČR pracoval nelegálně. Přírozenou reakcí člověka prchajícího před specifickým druhem nebezpečí je úsilí domoci se útočiště, jakmile se ocitne mimo dosah hrozby stimulující k úniku. Členské státy EU 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. 12. 2029. Krajský soud citoval judikaturu k zásadě vzájemné důvěry mezi členskými státy EU. 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. Žalobce též nerespektoval právní řád ČR, neboť pobýval na území Schengenského prostoru bez platného pobytového oprávnění, cestoval bez jakéhokoli povolení mezi jednotlivými zeměmi EU, nemá žádnou doručovací adresu v ČR ani v Maďarsku, a není schopen ani uvést adresu, na které nyní bydlí. Tímto jednáním se žalobce vystavil hrozbě, že může být vyhoštěn, tudíž byly splněny podmínky pro jeho zajištění dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu. Soud dále shledal, že uplatnění zvláštního opatření by nebylo účinné. V této souvislosti mj. uvedl, že pouhá skutečnost, že žalobci dosud nebylo uloženo vyhoštění, neznamená bez dalšího, že u žalobce jsou splněny podmínky pro uplatnění zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (stěžovatel) se obrátil na Nejvyšší správní soud s kasační stížností. V ní namítá nepřezkoumatelný a případně také nesprávný výklad pojmu „hrozící vyhoštění“ v § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu [§ 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.] a to, že se krajský soud dopustil nepřipustného doplnění úvah za žalovaného [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[5] **Stěžovatel** zaprvé nesouhlasí s posouzením toho, zda mu hrozí vyhoštění ve smyslu § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu. Zajistit žadatele lze pouze, pokud by se žádostí o mezinárodní ochranu snažil vyhnout hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání. Se stěžovatelem ale není vedeno žádné řízení, na jehož konci by mohl být vyhoštěn; žádné vyhoštění mu nehrozí. Krajský soud vyložil pojem hrozba vyhoštění tak, že svým dosavadním jednáním stěžovatel přivodil situaci, za které je možné, že by mu vyhoštění bylo uloženo. Pro takový výklad tedy stačí pouhá možnost, že bude stěžovatel hypoteticky vyhoštěn v budoucnu. Tedy, že mu hrozí teprve uložení vyhoštění. Taková teoretická varianta ovšem není dostatečná na to, aby aktivovala § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu. Podle stěžovatele musí být hrozba vyhoštění reálná a bezprostřední, tedy řízení o vyhoštění musí být alespoň zahájeno. Nadto jako jeden z těchto důvodů krajský soud uváděl,

pokračování

že stěžovatel pracoval v ČR nelegálně, to nicméně není pravda. Jeho zaměstnání v ČR bylo povolené a stěžovatel povolení od úřadu práce dokládá jako přílohu. Zdůrazňuje, že o ztrátě pobytového oprávnění v Maďarsku nevěděl.

[6] Stěžovatel krajskému soudu zadruhé vytýká, že překročil svou soudní roli, když za žalovaného domýšlel důvod, pro který hrozí stěžovatelo vyhoštění. Žalovaný v rozhodnutí neuvedl, proč je splněna zákonná podmínka hrozby vyhoštění, proto stěžovatel poukazoval na to, že je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné. Krajský soud ovšem na tuto námitku nereagoval a sám tyto důvody doplnil. Navíc uvedl důvody jiné, než které zmiňoval žalovaný ve vyjádření k žalobě, podle kterého byl žalobce zajištěn pro účely vycestování. O samotném vyhoštění však ve vyjádření nehovoří.

[7] **Žalovaný** se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně odkázal na napadený rozsudek a ztotožnil se s ním. Nespatřuje v něm žádná pochybení.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Jelikož v dané věci rozhodovala samosoudkyně, Nejvyšší správní soud se v souladu s § 104a s. ř. s. nejprve zabýval přijatelností kasační stížnosti. Hodnotil tedy, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Není-li tomu tak, Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítne jako nepřijatelnou. Vymezením pojmu *podstatný přesah vlastních zájmů* stěžovatele se již tento soud opakovaně zabýval (usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS). O přijatelnou kasační stížnost se může jednat v následujících typových případech: 1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu, 2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně, 3) je dána potřeba učinit judikaturní odklon, 4) v napadeném rozsudku bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. Takovým pochybením krajského soudu může být i nepřezkoumatelnost jeho rozsudku.

[9] Stěžovatel pochybení podřaditelná pod uvedené typové případy namítá a tato pochybení nelze na první pohled vyloučit. Kasační stížnost je proto přijatelná a je i důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud předně upozorňuje, že jak odůvodnění napadeného rozsudku, tak podaná kasační stížnost jsou téměř identické s věcí, ve které Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil (viz rozsudek ze dne 8. 4. 2025, č. j. 6 Azs 21/2025-24). V nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od závěrů uvedeného rozsudku odchýlit a v podobnostech na něj lze odkázat. I v nynější věci je tedy především nutno dospět k závěru, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[11] 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, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve.

[12] Obecně je § 46a zákona o azylu promítnutím 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 tzv. 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 dotyčný nemohl definitivně vyhnout svému navrácení. Podle Soudního dvora skutečnost, že se návratová směrnice v průběhu řízení 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 popsáných 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.

[13] 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. Tento důvod zajištění je pak promítnutý do víckrát odkazovaného § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu.

[14] Výkladu § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu nabízí i judikatura Nejvyššího správního soudu. Ta 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

pokračování

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).

[15] Právě v části, ve které krajský soud vysvětluje, co přesně má být důvodem pro hrozící vyhoštění stěžovatele, je napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[16] Krajský soud nejprve 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. O mezinárodní ochranu mohl požádat už v Maďarsku, ve kterém dříve také pobýval nelegálně. Žádost o mezinárodní ochranu ovšem podal až po zajištění a poučení o možnosti ji podat, současně ji nijak neodůvodnil. Dále krajský soud uvedl, že stěžovatel je veden v Schengenském informačním systému, do nějž byl zadán Maďarskem, které mu uložilo povinnost vycestovat. Tímto svým jednáním se žalobce vystavil hrozbě, že může být vyhoštěn. 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 (body 14-15 rozsudku krajského soudu). Rovněž uvedl, že na základě skutkového stavu se lze domnívat, že žalobce nebude případné právní povinnosti respektovat ani v budoucnu, a že porušování povinností souvisejících s pobytem na území České republiky může vyústit v jeho vyhoštění (bod 18). Odkázal se také na princip vzájemné důvěry mezi členskými státy EU (bod 16 napadeného rozsudku).

[17] Z rozsudku krajského soudu proto není zřejmé, zda podle § 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 již s rozhodnutím o navrácení s platností do 4. 12. 2029 zadaného do SIS 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 (viz bod [14] výše). Naopak, zmínky o rozhodnutí o návratu stěžovatele vydaném maďarskými orgány, 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.

[18] Vzhledem k tomu, že napadený rozsudek ruší pro nepřezkoumatelnost, by bylo i předčasné zabývat se zákonností jednoho či druhého řešení, jak stěžovatel naznačoval v částí své první námítky.

V. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud z tohoto důvodu shledal kasační stížnost důvodnou. Zrušil proto rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[20] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 29. května 2025

senátu

Milan Podhrázký
předseda