



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **X. Y.**, zastoupen JUDr. Annou Pavlíkovou, advokátkou se sídlem Varšavská 714/38, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 3. 3. 2025, č. j. 17 A 9/2025-42,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 3. 3. 2025, č. j. 17 A 9/2025-42, **s e r u š í.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 31. 1. 2025, č. j. OAM-117/BA-BA07-BA06-Z-2025, **s e r u š í.**
- III. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 15 210 Kč do šedesáti (60) dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Anny Pavlíkové, advokátky.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Žalobce se žalobou podanou dne 18. 2. 2025 ke Krajskému soudu v Plzni domáhal zrušení rozhodnutí ze dne 31. 1. 2025, č. j. OAM-117/BA-BA07-BA06-Z-2025, kterým žalovaný zajistil žalobce podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“). Dobu trvání zajištění žalovaný stanovil podle § 46a odst. 5 zákona o azylu do 17. 5. 2025.

[2] Ze správního spisu vyplývá, že se žalobce dne 27. 1. 2025 dobrovolně dostavil na Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (dále též „policejní orgán“), aby řešil svůj pobyt na území ČR. Vzhledem k tomu, že policejní orgán nabyl podezření, že žalobce pobývá na území členských států EU neoprávněně, byl žalobce téhož dne zajištěn podle § 27 odst. 1 písm. d) zákona č. 273/2008

Sb., o Policii České republiky. Dne 27. 1. 2025 bylo s žalobcem zahájeno řízení ve věci jeho správního vyhoštění a rovněž byl proveden jeho výslech.

[3] Při výslechu žalobce vypověděl, že z Alžírsko vycestoval dne 2. 5. 2023 na základě ruského turistického víza. Dne 3. 5. 2023 přicestoval do Moskvy, po 10 dnech odjel v rámci čtyřčlenné alžírské skupiny vozidlem taxislužby do Běloruska, poté společně přešli „přes lesy“ do Polska s využitím GPS v telefonu. V Polsku si zajistili převaděče, který je odvezl do Německa, odkud žalobce odcestoval do Francie. Ve Francii pobýval od 1. 6. 2023 do února 2024 a pracoval tam jako kurýr. Dne 5. 2. 2024 přicestoval do ČR za kamarády, kteří mu sdělili, že je zde dobré prostředí pro život a bezpečí. Z Alžírsko vycestoval kvůli problémům se svou rodinou a dalšími osobami, neboť je na rozdíl od nich ateista. Žalobce si byl vědom toho, že na území ČR pobývá neoprávněně. V ČR má partnerku, H. V., která má dceru z předchozího vztahu. Žalobce s nimi od 1. 9. 2024 bydlí v bytě partnerky na adrese X. Se svou partnerkou plánuje svatbu. V ČR nemá žalobce žádný majetek ani jiné závazky. Finančně jej zajišťují jeho kamarádi a partnerka. Tyto osoby by také mohly složit finanční záruku za žalobce ve výši 20 000 Kč. Žalobce výslovně uvedl, že je schopen oznámit změnu adresy, zdržovat se na ní pro účely pobytové kontroly, hlásit se policejnímu orgánu ve stanovené době, případně se zdržovat na určeném místě. Žalobce se může vrátit do země původu ke své sestře, ale důvodem znemožňujícím mu vycestovat z území ČR je to, že zde má partnerku a její dceru, které miluje. Žádné kulturní ani ekonomické vazby v ČR nemá. V Alžírsku podle svých slov není ohrožen na životě, pouze pokud by pil alkohol na veřejnosti, mohla by jej policie zatknout a mučit. Dodal však, že by byl uvězněn, neboť v roce 2023 vycestoval a nenastoupil povinnou vojenskou službu. V Alžírsku je podle něj zaručeno právo na účinnou právní ochranu, spravedlivý proces i právo na osobní bezpečnost. Zástupkyně žalobce, která byla výslechu přítomna, v jeho závěru dodala, že žalobce je připraven splnit všechny podmínky zvláštních opatření a jeho partnerka je ochotna složit finanční záruku například ve výši 50 000 Kč.

[4] Následně byl žalobce rozhodnutím policejního orgánu ze dne 27. 1. 2025, č. j. KRPA 33460-13/ČJ-2025-000022-ZSV, zajištěn za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v relevantním znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Doba zajištění byla stanovena na 30 dnů ode dne omezení osobní svobody. Policejní orgán dané rozhodnutí odůvodnil tím, že v případě žalobce byly dány důvody pro jeho zajištění a že vzhledem k jeho prokázanému jednání by mírnější alternativa ve formě uložení zvláštních opatření za účelem vycestování z území členských států EU nebylo dostačující. Proti tomuto rozhodnutí žalobce podal žalobu, kterou Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 12. 2. 2025, č. j. 4 A 5/2025-26, zamítl. Kasační stížnost proti tomuto rozsudku žalobce nepodal.

[5] Dne 28. 1. 2025 podal žalobce žádost o udělení mezinárodní ochrany a následně byl podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu zajištěn výše uvedeným rozhodnutím ze dne 31. 1. 2025, č. j. OAM-117/BA-BA07-BA06-Z-2025. V odůvodnění tohoto rozhodnutí žalovaný konstatoval, že žalobce na území ČR pobýval neoprávněně, přičemž až po 11 měsících se dostavil k policejnímu orgánu, aby údajně svou pobytovou situaci vyřešil. Rovněž celá jeho cesta z Ruska do ČR byla nelegální. Žalobce tedy o udělení mezinárodní ochrany požádal až po svém zajištění za účelem správního vyhoštění. Z výpovědi žalobce přitom nevyplynulo nic, co by mu bránilo v dřívějším podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Z jednání

pokračování

žalobce je tak podle žalovaného zcela zřejmé, že žádost o udělení mezinárodní ochrany žalobce podal pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, neboť hrozba nuceného návratu do země původu se po jeho zajištění stala reálnou, a pokud by k jeho zajištění nedošlo, sám žalobce by tento krok neučinil. K možnosti uložení zvláštního opatření podle § 47 zákona o azylu žalovaný konstatoval, že žalobce není v současné době v ČR nikde hlášen k pobytu. Žalobce sice tvrdí, že bydlí u své partnerky, ale neprokázal existenci jejich vztahu a není v místě jejího bydliště na adrese X (ani na jiném místě) hlášen k pobytu. Žalobce nemá v ČR ani majetek, nedisponuje vlastními finančními prostředky k pobytu na území ČR, přičemž neprokázal, že by za něj mohla finanční záruku složit jiná osoba. Žalobce nemá možnost získat finanční prostředky legálním způsobem, a proto podle žalovaného nelze očekávat ani možnost jeho pravidelného docházení na pracoviště žalovaného za účelem kontroly jeho součinnosti, což si rovněž vyžaduje určité finanční náklady. S ohledem na předchozí jednání žalobce, kdy svým dlouhým nelegálním pobytem vyjádřil nulový respekt k dodržování právních předpisů ČR, nelze podle názoru žalovaného oprávněně očekávat, že v případě jeho umístění do pobytového střediska by se na tomto jeho jednání cokoli změnilo a že žalobce by zůstal k dispozici pro provedení řízení ve věci jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany až do doby následného vycestování z ČR v případě jejího neudělení. K délce zajištění žalovaný konstatoval, že nevylučuje, že žalobcovu žádost bude nezbytné posuzovat standardně podle § 12 až § 14b zákona o azylu. Zároveň však lze v případě žalobce předpokládat ukončení řízení ve věci mezinárodní ochrany ve lhůtě 90 dnů. Vzhledem ke skutečnosti, že případná lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany je u osob umístěných v zařízení pro zajištění cizinců 15 dnů, prodloužil žalovaný danou lhůtu o dalších 15 dnů pro podání případné žaloby. Společně s průměrnou celkovou pětidenní lhůtou na doručování všech dokumentů v rámci soudního řízení tak podle žalovaného činí celková maximální doba zajištění žalobce 110 dnů.

[6] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Plzni, který ji rozsudkem ze dne 3. 3. 2025, č. j. 17 A 9/2025-42, zamítl. Krajský soud shrnul, že žalobce po celou dobu svého pobytu na území ČR neučinil žádný krok k legalizaci svého pobytu, dokud nebyl zajištěn za účelem vyhoštění. Neuvedl přitom žádné okolnosti, které by mu v dřívějším podání žádosti bránily. Dle krajského soudu je přirozenou reakcí člověka prchajícího před nebezpečím, že požádá o poskytnutí útočiště (o mezinárodní ochranu), jakmile se ocitne mimo dosah tohoto nebezpečí. To žalobce neučinil, a tedy krajský soud souhlasil s tím, že žádost o mezinárodní ochranu podal pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění.

[7] Krajský soud nepřisvědčil námitce, podle níž nebylo nutné přistoupit k zajištění z toho důvodu, že žalobce je partnerem české státní příslušnice. Na rozdíl od žalovaného krajský soud nezpochybnil jejich vztah ani skutečnost, že s ní žalobce sdílí společnou domácnost. Nicméně i přesto je podle krajského soudu zřejmé, že žalobce nerespektoval právní řád ČR ani dalších zemí EU, na jejichž území nelegálně pobýval. Skutečnost, že se v době svého nelegálního pobytu seznámil s českou občankou a nastěhoval se k ní, tento pobyt v žádném případě nelegalizuje. Žalobcovu dosavadní jednání neskýtá záruku, že bude se správními orgány spolupracovat v případě svého případného propuštění ze zajištění. Žalobcovu prohlášení nelze považovat za dostatečnou záruku toho, že setrvá u své partnerky a bude se hlásit u správního orgánu, ale ani toho, že bude spolupracovat na svém možném vycestování.

[8] Podle krajského soudu nebyly důvodné ani námitky týkající se nepřiměřenosti žalobou napadeného rozhodnutí, neboť toto rozhodnutí nepatří mezi ta, u nichž je podle § 174a zákona o pobytu cizinců třeba posuzovat jejich přiměřenost z hlediska dopadů do soukromého a rodinného života cizince.

[9] Krajský soud dále shledal, že uplatnění zvláštních opatření by v případě žalobce nebylo účinné, protože žalobce porušoval zákony ČR a existuje riziko, že v tomto přístupu bude pokračovat. V této souvislosti krajský soud mimo jiné uvedl, že pouhá skutečnost, že žalobce je přítelem občanky ČR, neznamená bez dalšího, že u žalobce jsou splněny podmínky pro uplatnění zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu, obzvláště za situace, kdy se s ní žalobce seznámil v době svého vědomého nelegálního pobytu, po několika měsících se k ní nastěhoval a teprve poté se ohlásil správním orgánům. Žalovaný se vypořádal s individuálními okolnostmi případu žalobce, přičemž krajský soud se s jeho závěry zcela ztotožnil.

[10] Dobu zajištění shledal krajský soud přiměřenou, neboť odpovídá okolnostem případu i běžné délce zajištění v obdobných případech a je v souladu s judikaturou. Není možné předem konkretizovat všechny kroky v řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany, protože ty závisí i na samotném žalobci.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[11] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž nejprve přednesl důvody, na jejichž základě se domnívá, že jeho kasační stížnost je přijatelná. Podle něj dosud nebyla v judikatuře plně řešena otázka zachování práva na účinnou soudní ochranu v kontextu zajištění cizince v případě pozdního doručení písemného vyhotovení rozsudku. Napadený rozsudek zároveň podle stěžovatele obsahuje podstatné vady, neboť krajský soud se nevyjádřil k řadě žalobních bodů, nedostatečně odůvodnil závěr o nemožnosti využití zvláštních opatření a zaujal též nesprávný postoj k otázce posouzení soukromých a rodinných poměrů stěžovatele. Tyto nedostatky podle stěžovatele významně zasahují do jeho hmotněprávního postavení, a proto je jeho kasační stížnost přijatelná.

[12] Stěžovatel považuje rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný, neboť krajský soud se nevypořádal s jeho námitkou týkající se možnosti využít zvláštní opatření. Krajský soud sice uznal, že stěžovatel prokázal rodinné vazby na území ČR, avšak bez dalšího vysvětlení potvrdil závěr žalovaného, který tyto vazby popřel. Současně se soud nevyjádřil k judikatuře, na kterou stěžovatel odkazoval. Kromě toho se krajský soud nevyjádřil k námitce, že stěžovatel jako rodinný příslušník občanky EU nemůže být vyhoštěn. Nepřezkoumatelný je rovněž závěr o účelovosti žádosti o mezinárodní ochranu. Krajský soud také neposoudil přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatele ani dopad zajištění na nezletilou dceru stěžovatelovy partnerky.

[13] Dále stěžovatel namítá, že žalovaný i krajský soud nedostatečně zohlednili jeho rodinné vazby na území ČR. Ačkoli stěžovatel předložil důkazy o svém partnerském vztahu,

pokračování

žalovaný konstatoval, že stěžovatel neprokázal jeho existenci. Krajský soud pak sice jeho vazby uznal, avšak bez dalšího potvrdil žalobou napadené rozhodnutí. Tato otázka přitom byla klíčová pro posouzení možnosti užití zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu. Žalovaný tak porušil § 3 správního řádu, neboť nezjistil skutkový stav věci bez důvodných pochybností, což nenapravil ani krajský soud. Stěžovatel ke kasační stížnosti doložil další důkazy potvrzující jeho rodinné vazby, mimo jiné i to, že se svou partnerkou hodlá uzavřít manželství.

[14] Stěžovatel dále namítá, že krajský soud nesprávně posoudil možnost užití zvláštních opatření, neboť žalovaný odůvodnil nemožnost jejich využití tvrzením, že stěžovatel nemá hlášené bydliště, finanční prostředky ani vazby v ČR a v minulosti porušoval právní předpisy. Krajský soud sice uznal, že stěžovatel rodinné vazby prokázal, avšak bez dalšího vysvětlení potvrdil závěr žalovaného. Zajištění je přitom krajním opatřením, které musí být odůvodněno individuálními okolnostmi, nikoli pouze předchozím neoprávněným pobytem. Stěžovatel se správními orgány plně spolupracoval, byl právně zastoupen a předložil důkazy o svém životě a případné dostupnosti, což zajišťovalo možnost užití zvláštních opatření. Krajský soud však tyto aspekty neposoudil a nevyjádřil se ani k námitce, že pouhý neoprávněný pobyt nemůže být jediným důvodem pro zajištění, což odporuje judikatuře i zákonným požadavkům.

[15] Dle stěžovatele žalovaný i krajský soud nedostatečně odůvodnili stanovenou dobu zajištění. Krajský soud se přitom vůbec nevyjádřil k námitce stěžovatele ohledně absence konkrétního výčtu kroků, které mají být v této době učiněny.

[16] Stěžovatel namítá, že ačkoli byl napadený rozsudek formálně vydán v zákonné lhůtě 7 pracovních dnů, jeho vyhotovení a doručení trvalo celkem 22 pracovních dnů ode dne doručení správního spisu soudu, což fakticky prodloužilo lhůtu pro soudní přezkum. Tím byl stěžovatel po dobu více než měsíce (37 dnů) omezen na osobní svobodě bez možnosti účinné obrany, aniž by se dozvěděl o výsledku soudního přezkumu a mohl jej dále napadnout. Tyto průtahy podle stěžovatele samy o sobě vedou k nezákonnosti zajištění.

[17] Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek i rozhodnutí žalovaného zrušil, případně aby zrušil pouze rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[18] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti trvá na tom, že zjistil skutkový stav věci dostatečně, jeho rozhodnutí je logicky odůvodněno a má oporu ve správním spisu. Podle žalovaného byla skutková zjištění dostatečná pro přijetí závěru, že v případě stěžovatele nebylo možné využít zvláštních opatření, přičemž účelovost stěžovatelova postupu plyne ze správního spisu. Žalovaný dále konstatuje, že rozsudek krajského soudu je dostatečně odůvodněn a v souladu s právními předpisy. Žalovaný odkázal též na své vyjádření k žalobě a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost (pokud ji neodmítne pro nepřijatelnost) zamítl.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[20] Nejvyšší správní soud se dále ve smyslu § 104a s. ř. s. zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle tohoto ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná. Výklad zákonného pojmu „*přesah vlastních zájmů stěžovatele*“, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, provedl Nejvyšší správní soud již ve svém usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, publ. pod č. 933/2006 Sb. NSS (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná též na www.nssoud.cz). O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení 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.* Rozdílnost v judikatuře přitom může vyvstat na úrovni krajských soudů i v rámci Nejvyššího správního soudu.

3) Kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit *judikatorní odklon*, tj. Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně.

4) Další případ přijatelnosti kasační stížnosti bude dán tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno *zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele.*

[21] Stěžovatel v tomto případě namítá taková zásadní pochybení žalovaného i krajského soudu (zejména co se týče nedostatečného posouzení možného účinného uplatnění alternativ k zajištění), která by mohla mít dopad do jeho hmotněprávního postavení a která navíc nelze z hlediska posouzení přijatelnosti kasační stížnosti *prima facie* vyloučit. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná.

[22] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[23] Nejvyšší správní soud se předně zabýval vznesenou námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, kterou ve své judikatuře posuzoval již mnohokrát. Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro

pokračování

nedostatek důvodů především, pokud je zcela opomenuta některá z podstatných námitek účastníka řízení (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74, publ. pod č. 116/2004 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost však na druhou stranu není projevem nenaplněné subjektivní představy účastníka řízení o tom, jak měl krajský soud rozhodnout, resp. jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje, aby ho přezkoumal (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Soud nemusí reagovat na každou dílčí námitku, vypořádá-li se s podstatou a smyslem uplatněné žalobní argumentace; tento postup tak může konzumovat i vypořádání dílčích a souvisejících námitek, vytvoří-li ve svém souhrnu ucelenou argumentaci, z níž alespoň implicitně vyplývá, jak bylo o těchto námitkách uvaženo (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33). Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost pak lze považovat zejména ta rozhodnutí, z nichž nelze seznat, o jaké věci či jak bylo rozhodováno, jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS).

[24] Rozsudek krajského soudu vadou nepřezkoumatelnosti netrpí, jedná se o odůvodněné a srozumitelné rozhodnutí. Je z něj patrné, proč krajský soud nepovažoval žalobní body za důvodné. Krajský soud na stěžovatelovu argumentaci předloženou v žalobě v zásadě adekvátně reagoval, své závěry odůvodnil a relevantně argumentoval s uvedením skutkových a právních důvodů, nelze tak jeho rozsudek považovat za nepřezkoumatelný (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2021, č. j. 5 Azs 388/2020-45). Jinou věcí je správnost závěrů krajského soudu, která bude posouzena níže.

[25] V posuzované věci vydal žalovaný rozhodnutí o zajištění stěžovatele dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, jenž stanoví: „*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 zatýkácího rozkazu k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody do ciziny, nebo je pozdržet, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve.*“ (pozn.: zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem).

[26] V § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu jsou tedy obsaženy čtyři podmínky pro vydání rozhodnutí o zajištění: 1) podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany v zařízení pro zajištění cizinců, 2) nemožnost účinného uplatnění zvláštního opatření dle § 47 zákona o azylu, 3) existence oprávněných důvodů se domnívat, že žádost o udělení mezinárodní ochrany byla podána pouze s cílem se vyhnout hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání podle evropského zatýkácího rozkazu k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody do ciziny, nebo je pozdržet, a 4) tuto žádost bylo možné podat dříve. Tyto podmínky přitom musí být splněny kumulativně.

[27] Naplnění první z uvedených podmínek nebylo v průběhu řízení nijak zpochybňováno a rovněž z obsahu správního spisu je zřejmé, že stěžovatel žádost podal až v zařízení pro zajištění cizinců. Nejvyšší správní soud souhlasí se žalovaným i krajským soudem v tom, že byla splněna rovněž třetí a čtvrtá podmínka. Stěžovatel mohl podat žádost o mezinárodní ochranu kdykoliv po svém vstupu na území Evropské unie, tedy během svého pobytu v Polsku, Německu, Francii i bezprostředně po svém příjezdu do ČR, přesto tak učinil až poté, co by zajištěn za účelem správního vyhoštění. Ani Nejvyšší správní soud nijak nepředjímá závěr žalovaného, případně správních soudů ohledně důvodnosti stěžovatelovy žádosti o udělení mezinárodní ochrany, nicméně je zřejmé, že stěžovatel mohl tuto žádost podat dříve namísto toho, aby její podání načasoval tak, aby se vyhnul hrozícímu vyhoštění nebo je alespoň pozdržel.

[28] Otázka naplnění druhé ze zmiňovaných podmínek zajištění stěžovatele dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu je v posuzované věci naopak jednou ze stěžejních kasačních námitek. Stěžovatel namítá, že se žalovaný dostatečně nezabýval možností uložení zvláštních opatření dle § 47 zákona o azylu.

[29] Nejvyšší správní soud připomíná, že § 46a odst. 1 zákona o azylu podmiňuje zajištění žadatele tím, že nelze „účinně uplatnit zvláštní opatření“; těmi se dle § 47 odst. 1 zákona o azylu rozumí uložení povinnosti „a) zdržovat se v pobytovém středisku určeném ministerstvem, nebo b) osobně se hlásit ministerstvu v době ministerstvem stanovené“. Dle § 47 odst. 2 zákona o azylu platí, že žalovaný může rozhodnout o uložení zvláštního opatření žadateli o udělení mezinárodní ochrany, jestliže nastanou důvody podle § 46a odst. 1 téhož zákona, avšak „je důvodné se domnívat, že uložení zvláštního opatření je dostatečné k zabezpečení účasti žadatele o udělení mezinárodní ochrany v řízení ve věci mezinárodní ochrany“. K zajištění lze tedy přistoupit jen tehdy, pokud mírnější donucovací opatření nebudou dostatečně účinná (srov. z bohaté judikatury Nejvyššího správního soudu k této otázce např. rozsudek ze dne 31. 7. 2020, č. j. 5 Azs 239/2018-33).

[30] Smyslem a účelem těchto opatření je obecně to, aby byla zajištěna dostupnost žadatele pro potřeby řízení o mezinárodní ochraně. Současně ovšem nelze odhlížet od toho kterého typového důvodu zajištění pod písmenem a) až f) § 46a odst. 1 zákona o azylu; v nynější věci byl stěžovatel zajištěn z důvodu uvedeného pod písmenem e) – to znamená v situaci, kdy existují oprávněné důvody se domnívat, že žádost o udělení mezinárodní ochrany podal účelově s cílem vyhnout se hrozícímu správnímu vyhoštění, a kdy účelem zajištění takového žadatele není pouze zabezpečení jeho účasti v řízení o mezinárodní ochraně, ale především zabezpečení jeho dostupnosti pro řízení o správním vyhoštění, případně pro výkon rozhodnutí o správním vyhoštění [tento důvod zajištění odpovídá důvodu dle čl. 8 odst. 3 písm. d) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (tzv. přijímací směrnice)]. Tento závěr potvrzuje judikatura Nejvyššího správního soudu, která ve vztahu k posouzení účinnosti zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu pak dále dovodila, že nelze odhlížet od důvodu zajištění a od toho, zda by uložení pouze zvláštního opatření nebyl zmařen cíl, k němuž by jinak zajištění směřovalo. Je proto namístě zohlednit mj. pobytovou historii žadatele o mezinárodní ochranu, včetně případného maření předchozích rozhodnutí o správním vyhoštění, v podrobnostech viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 1 Azs 349/2016-48, na který odkazovali krajský soud i stěžovatel.

pokračování

[31] V nyní posuzované věci žalovaný odůvodnil nemožnost uložení zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu především tím, že s ohledem na stěžovatelovo předchozí jednání, kdy na území členských států EU pobýval více než rok nelegálně, čímž vyjádřil svůj nulový respekt k dodržování tamních právních předpisů, nelze podle žalovaného očekávat, že by se v případě jeho umístění do otevřeného pobytového střediska na jeho jednání cokoli změnilo a že by stěžovatel zůstal žalovanému k dispozici. Ke druhé alternativě k zajištění, tedy možnosti osobně se hlásit žalovanému v době jím stanovené, žalovaný konstatoval, že stěžovatel není nikde hlášen k pobytu, neprokázal existenci svého údajného vztahu k přítelkyni ani to, že se zdržuje na adrese této své partnerky. K tomu žalovaný následně dodal, že stěžovatel nemá možnost získat finanční prostředky legálním způsobem, a proto nelze očekávat ani možnost jeho pravidelného docházení na pracoviště žalovaného za účelem kontroly jeho součinnosti, což si podle žalovaného rovněž vyžaduje určité finanční náklady. Kromě těchto dvou alternativ k zajištění dle § 47 zákona o azylu se žalovaný zcela mimoběžně zabýval také otázkou poskytnutí možné finanční záruky, kterou však zákon o azylu vůbec neupravuje a jedná se pouze o jedno ze zvláštních opatření za účelem vycestování podle § 123b zákona o pobytu cizinců, tedy pouze o alternativu k zajištění cizince podle tohoto zákona.

[32] Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře konstatoval, že ze systematického hlediska je třeba zohlednit, pokud žadatel o mezinárodní ochranu byl nejprve zajištěn dle zákona o pobytu cizinců za účelem správního vyhoštění a následně „*přezajištěn*“ dle zákona o azylu po podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Správní vyhoštění je cizinci zpravidla ukládáno v případě, kdy určitým způsobem porušil právní předpisy, nejčastěji právní předpisy upravující vstup a pobyt na území ČR, resp. EU. Odůvodnění, jaké bylo použito žalovaným i krajským soudem v této věci, tj. že stěžovatel vědomě nerespektoval právní řád ČR a dalších států EU, by tak téměř vždy vedlo k nemožnosti uložení zvláštních opatření namísto zajištění, což by bylo ve zřejmém rozporu s cílem uzákonění alternativ k zajištění. Při posuzování toho, zda bude žadatel se žalovaným spolupracovat při řízení o udělení mezinárodní ochrany, je tak třeba zohlednit i ostatní specifické okolnosti případu vedle toho, že na území členských států EU pobýval (a případně tam tak jako stěžovatel i vstoupil) neoprávněně. Žalovaný je povinen zvažovat efektivitu uložení zvláštního opatření (a své úvahy promítnout do odůvodnění rozhodnutí) v kontextu situace konkrétního žadatele při zohlednění všech skutkových okolností, které v řízení vyšly najevo (osobní, majetkové a rodinné poměry žadatele, pobytová historie, dřívější porušování právních předpisů, způsob komunikace se správními orgány apod.; srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2017, č. j. 2 Azs 253/2017-37).

[33] Žalovaný i krajský soud při zvažování účinnosti zvláštních opatření postupovali v rozporu s těmito judikatorními závěry, neboť v zásadě nepřihlédli k individuálním okolnostem stěžovatelova případu.

[34] Předně je třeba zdůraznit, že žalovaný nemohl pouze bez dalšího uzavřít, že stěžovatel svůj vztah s českou státní příslušnicí, s níž měl podle své výpovědi od září 2024 (tedy do okamžiku jeho zajištění po dobu přibližně 5 měsíců) sdílet společnou domácnost, nijak neprokázal. V této souvislosti je nezbytné připomenout, že správní orgán v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je povinen i bez návrhu zjistit všechny

rozhodné okolnosti svědčící v neprospěch, ale i ve prospěch toho, komu má být povinnost uložena (§ 50 odst. 3 správního řádu). Takové řízení je tedy ovládáno zásadou vyšetřovací a zásadou nestranného přístupu. Správní orgán v tomto typu řízení nese odpovědnost za řádné soustředění podkladů pro rozhodnutí a případně i odpovědnost za nesplnění této povinnosti (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011-48, publ. pod č. 2412/2011 Sb. NSS, či ze dne 30. 12. 2010, č. j. 4 Ads 44/2010-132, a ze dne 19. 6. 2014, č. j. 2 As 52/2013-69). To platí rovněž o řízení o zajištění žadatele o mezinárodní ochranu, byť podle § 46a odst. 6 zákona o azylu je (tedy může být) rozhodnutí o zajištění prvním úkonem v tomto řízení.

[35] Žalovaný však těmto požadavkům nedostál, neboť neučinil žádné kroky k tomu, aby se alespoň pokusil stěžovatelu výpověď, kterou měl k dispozici, ověřit. Zákon o azylu přitom žalovanému časový prostor, byť omezený, k případnému doplnění skutkových zjištění poskytuje, neboť podle jeho § 46a odst. 4 může žalovaný rozhodnout o zajištění žadatele podle odstavce 1 téhož ustanovení až do 5 pracovních dnů ode dne podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Vzhledem k tomu, že si žalovaný sám žádné další podklady pro vydání svého rozhodnutí neobstaral, byl povinen stěžovatelu výpověď, která je zachycena v protokolu o jeho výslechu v rámci řízení o správním vyhoštění a je sama o sobě důkazem, zohlednit. V rámci tohoto výslechu stěžovatel vypověděl, že má v ČR partnerku, českou státní příslušnici, se kterou se seznámil dne 12. 4. 2024 na diskotéce v Příbrami. Jeho partnerka má dceru z předchozího vztahu, přičemž stěžovatel s nimi od 1. 9. 2024 bydlí v bytě partnerky na adrese X. Stěžovatel též uvedl, že se svou partnerkou mají v plánu uzavřít sňatek.

[36] K otázce možného účinného uplatnění zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu je nezbytné konstatovat, že stěžovatel sice do ČR přicestoval, aniž by k tomu byl oprávněn, a rovněž zde následně zhruba 11 měsíců pobýval bez platného pobytového oprávnění. Nicméně nelze odhlížet ani od toho, že stěžovatel se k policejnímu orgánu dostavil dobrovolně za účelem řešení své pobytové situace. Zároveň stěžovatel již při svém výslechu v rámci řízení o správním vyhoštění sdělil, že je schopen oznámit změnu adresy a zdržovat se tam pro případ pobytové kontroly, hlásit se policejnímu orgánu ve stanovené době, případně se zdržovat na určeném místě. Dále stěžovatel poukázal na to, že již pět měsíců bydlí na stále adrese u své partnerky, české státní příslušnice, s níž podle svých slov plánuje společnou budoucnost. Území ČR od té doby již neopustil. Určitou záruku toho, že stěžovatel hodlal se žalovaným spolupracovat, představuje také skutečnost, že je od počátku správního řízení zastoupen advokátkou, se kterou se dostavil k policejnímu orgánu ve snaze řešit svou pobytovou situaci (obdobně viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2024, č. j. 6 Azs 186/2024-27, ze dne 18. 11. 2024, č. j. 7 Azs 252/2024-31, či ze dne 25. 7. 2017, č. j. 2 Azs 253/2017-37). Navíc na rozdíl od řady jiných případů stěžovateli dosud nebylo uloženo správní vyhoštění (ani v jeho věci nebylo vydáno jiné rozhodnutí), které by v minulosti nerespektoval (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2017, č. j. 5 Azs 80/2017-27, ze dne 24. 5. 2017, č. j. 6 Azs 69/2017-39, ze dne 15. 1. 2021, č. j. 5 Azs 258/2018-30, ze dne 29. 11. 2024, č. j. 5 Azs 94/2024-39, či ze dne 9. 3. 2023, č. j. 5 Azs 50/2022-29). Nejedná se ani o „tranzitujícího“ cizince, jehož cílovou destinací je jiná země než ČR (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2023, č. j. 5 Azs 213/2023-38, či ze dne 31. 1. 2023, č. j. 5 Azs 96/2021-39).

pokračování

[37] Nejvyšší správní soud tedy souhlasí se stěžovatelem, že za uvedených skutkových okolností bylo důvodné se domnívat, že by účel zajištění stěžovatele, tedy v konečném důsledku zabezpečení jeho dostupnosti pro výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, mohl být dostatečně zaručen při využití jednoho ze zvláštních opatření podle § 47 odst. 1 zákona o azylu, a nebylo tak nezbytné přistupovat k omezení jeho osobní svobody. S ohledem na uvedené bylo tedy na místě stěžovateli uložit buď povinnost zdržovat se v pobytovém středisku [§ 47 odst. 1 písm. a) zákona o azylu], nebo – vzhledem k jím udávané adrese v místě bydliště jeho partnerky – povinnost osobně se hlásit žalovanému [§ 47 odst. 1 písm. b) zákona o azylu], v jejímž plnění by stěžovateli jen stěží mohla bránit jeho nemajetnost, jak žalovaný uváděl.

[38] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že shledal kasační námitky důvodnými v tom ohledu, že žalovaný nesprávně posoudil možnost užití alternativ k zajištění ve smyslu § 47 zákona o azylu. Krajský soud měl na základě toho napadené rozhodnutí žalovaného o zajištění stěžovatele zrušit, což neučinil, přestože na rozdíl od žalovaného považoval stěžovatelovy vazby na území ČR za prokázané. Ani jeho rozhodnutí tedy nemůže obstát.

[39] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v případě stěžovatele nemělo být vůbec přistoupeno k jeho zajištění, ale mělo mu být namísto toho uloženo některé ze zvláštních opatření dle § 47 odst. 1 zákona o azylu, bylo by nadbytečné zabývat se tím, zda žalovaný dostatečně odůvodnil délku stanovené doby zajištění, či dalšími námitkami nezákonnosti nebo procesních vad žalobou napadeného rozhodnutí. Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že argument krajského soudu, podle něhož nebylo třeba zkoumat dopady žalobou napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele, neboť toto rozhodnutí nepatří mezi ta, u nichž je podle § 174a zákona o pobytu cizinců třeba posuzovat jejich přiměřenost z hlediska dopadů do soukromého a rodinného života cizince, je nesmyslný, neboť se jedná o rozhodnutí přijaté podle zákona o azylu, na něž se zákon o pobytu cizinců vůbec nevztahuje. Povinnost žalovaného zabývat se těmito dopady rozhodnutí o zajištění stěžovatele na stanovenou dobu vyplývá přímo z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[40] K námitce nezákonné délky soudního přezkumu Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud lhůtu pro rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince stanovenou v § 46a odst. 8 zákona o azylu, podle níž měl o žalobě rozhodnout „do 7 pracovních dnů ode dne doručení správního spisu soudu“, dodržel. Krajskému soudu byl totiž správní spis doručen dne 25. 2. 2025 a krajský soud o žalobě rozhodl dne 3. 3. 2025, kdy vyvěsil zkrácené znění rozsudku na elektronické úřední desce. Písemný rozsudek však krajský soud vyhotovil až dne 27. 3. 2025, kdy jej rovněž odeslal účastníkům řízení prostřednictvím datové schránky. Nejvyšší správní soud tedy dává stěžovateli za pravdu, že ze strany krajského soudu došlo k prodlevě mezi vydáním a doručením písemného vyhotovení napadeného rozsudku, přestože krajský soud měl v tomto případě v souladu s poslední větou § 54 odst. 3 s. ř. s. povinnost vyhotovit a vypravit rozsudek bez zbytečného odkladu. Nutno však dodat, že nedodržení uvedené povinnosti není samo o sobě důvodem pro zrušení rozsudku krajského soudu. Pokud by Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí krajského soudu pouze z důvodu opožděného vyhotovení písemného rozsudku, mělo by to za následek pouze další prodlevu ve vydání konečného rozhodnutí ve věci (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2015, č. j. 8 Azs 58/2014-37).

[41] Nejvyšší správní soud neprováděl k důkazu listiny předložené stěžovatelem v řízení o kasační stížnosti již jen z toho důvodu, že to nebylo pro jeho rozhodnutí nezbytné.

IV.

Závěr a náklady řízení

[42] Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci by krajský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost, vzhledem ke zjištěným vadám správního rozhodnutí, než zrušit rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí žalovaného zrušil.

[43] Nejvyšší správní soud současně nevyslovil, že se žalovanému věc vrací k dalšímu řízení, jak je ve správním soudnictví obvyklé (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Po zrušení rozhodnutí žalovaného o zajištění stěžovatele je totiž třeba na toto rozhodnutí nahlížet, jako kdyby vůbec nebylo vydáno. Neexistuje tak řízení, v němž by mělo být pokračováno, neboť, jak již bylo konstatováno, podle § 46a odst. 6 zákona o azylu je vydání rozhodnutí o zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany prvním úkonem v řízení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 11. 2012, č. j. 9 As 111/2012-34, publ. pod č. 2757/2013 Sb. NSS).

[44] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Náklady řízení tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud tak rozhodl o jejich náhradě výrokem vycházejícím z § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel byl na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci úspěšný, má tedy vůči neúspěšnému žalovanému právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů.

[45] Stěžovatel byl v řízení před krajským soudem i před Nejvyšším správním soudem zastoupen advokátkou JUDr. Annou Pavlíkovou, takže mu náleží náhrada nákladů spojených s tímto zastoupením; pro určení její výše se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), v aktuálním znění (dále jen „advokátní tarif“).

[46] Náklady stěžovatele odpovídají odměně ve výši 4 620 Kč za každý ze tří úkonů právní služby spočívajících v převzetí a přípravě zastoupení, v podání žaloby a v podání kasační stížnosti podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) ve spojení s § 9 odst. 5 a § 7 bodem 5 advokátního tarifu a paušální náhradě hotových výdajů ve výši 450 Kč za každý tento úkon (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Ve vyčíslení nákladů založeném na č. l. 30 spisu Nejvyššího správního soudu stěžovatel uplatnil též náhradu nákladů vynaložených na odměnu a náhradu hotových výdajů zástupkyně stěžovatele za údajný úkon právní služby spočívající v nahlížení do správního spisu dne 6. 3. 2025. Tento úkon však stěžovatel nijak nedoložil (z kopie správního spisu, který má Nejvyšší správní soud k dispozici, takový úkon nevyplývá), proto se

pokračování

Nejvyšší správní soud nezabýval tím, zda by bylo možné takové nahlížení považovat za samostatný úkon právní služby ve smyslu § 11 odst. 3 advokátního tarifu, a stěžovateli za něj náhradu nepřiznal. Celkem tedy přísluší stěžovateli náhrada nákladů řízení ve výši 15 210 Kč. K úhradě této částky stanovil Nejvyšší správní soud žalovanému přiměřenou lhůtu.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 30. května 2025

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu