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. Matějem Šedivým, advokátem se sídlem Václavské náměstí 831/21, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 7. 5. 2025, č. j. 17 A 21/2025-15,

takto:

**I.** Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 7. 5. 2025, č. j. 17 A 21/2025-15, **se ruší.**

**II.** Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 23. 4. 2025, č. j. OAM-450/BA-BA07-BA06-Z-2025, **se ruší.**

**III.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 18 404 Kč do šedesáti (60) dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Matěje Šedivého, advokáta.

## Odůvodnění:

### I.
### Průběh dosavadního řízení

[1] Žalobce se žalobou u Krajského soudu v Plzni domáhal zrušení rozhodnutí ze dne 23. 4. 2025, č. j. OAM-450/BA-BA07-BA06-Z-2025, kterým žalovaný rozhodl o zajištění 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 1. 8. 2025.

[2] Ze správního spisu vyplývá, že se žalobce dne 11. 4. 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. Policejní orgán zjistil, že žalobce na území ČR pobývá od téhož dne neoprávněně, neboť ke dni 11. 3.

2025 bylo pravomocně ukončeno řízení o zrušení platnosti jeho povolení k trvalému pobytu, přičemž doba stanovená k vycestování mu uplynula dne 10. 4. 2025. Žalobce je rovněž od 8. 3. 2023 veden v Schengenském informačním systému (SIS II) s platností záznamu do 18. 3. 2028 jako nežádoucí osoba z důvodu odsouzení za trestný čin v Maďarsku, které tedy vložilo daný záznam do SIS II. Žalobce byl dne 11. 4. 2025 zajištěn podle § 27 odst. 1 písm. d) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

[3] Z obsahu spisu dále vyplývá, že žalobci bylo ke dni 11. 3. 2025 pravomocně zrušeno povolení k trvalému pobytu a současně byla žalobci stanovena třicetidenní lhůta k dobrovolnému vycestování. Dne 1. 4. 2025 byl žalobci vydán výjezdní příkaz s platností do 9. 4. 2025. Žalobce se dne 10. 4. 2025 dostavil k policejnímu orgánu s cílem vyřešit svou pobytovou situaci. Policejní orgán mu měl na místě sdělit, že doba platnosti výjezdního příkazu nebyla stanovena správně, neboť konec třicetidenní lhůty k vycestování připadá až na 10. 4. 2025. Dne 10. 4. 2025 se tedy žalobce na území ČR nacházel oprávněně, nicméně byl upozorněn na povinnost vycestovat ještě téhož dne. Následujícího dne, tedy dne 11. 4. 2025, se však žalobce k policejnímu orgánu dostavil znovu, aby svou pobytovou situaci řešil.

[4] Při podání vysvětlení téhož dne žalobce uvedl, že si je vědom své evidence v SIS II, a sdělil, že v Maďarsku byl odsouzen k trestu odnětí svobody na dva a půl roku za nelegální přepravu osob. Z výkonu trestu odnětí svobody byl v jeho polovině propuštěn a bylo mu uloženo vyhoštění na pět let. Do ČR žalobce přicestoval naposledy v roce 2003 a od té doby se zde nepřetržitě nachází se svou rodinou (s výjimkou doby výkonu trestu odnětí svobody v Maďarsku). Pobývá na adrese Xa, kde bydlí se svou matkou a bratrem. Žalobce si nebyl vědom toho, že zde nemůže vykonávat výdělečnou činnost bez příslušného povolení. Je svobodný a bezdětný. Žalobce nesdílí společnou domácnost s občanem Evropské unie, nemá zde žádnou vyživovací povinnost, nicméně má „*dluhy z pojišťovny*“, které splácí, a je proti němu vedena exekuce. Žalobce rovněž platí nájem. Žalobce také vypověděl, že nemá kam vycestovat a matka je již staršího věku, takže se o ni stará. Žalobce pracuje pouze brigádně na statku, nemá dostatek finančních prostředků k případnému vycestování. V ČR ani jinde v EU do té doby nežádal o mezinárodní ochranu. Na dotaz, proč nevycestoval, když si je vědom své evidence v SIS II, žalobce odpověděl, že se stará o svou rodinu. Žalobce sdělil, že mu nebrání žádná překážka ve vycestování a v případě nutnosti vycestuje. V zemi původu mu nic nehrozí a v případě návratu by mohl být několik dní u své tety, poté by si musel najít vlastní bydlení.

[5] Následně byl žalobce rozhodnutím policejního orgánu ze dne 11. 4. 2025, č. j. KRPA-118507-11/ČJ-2025-000022-ZZC, zajištěn za účelem (výkonu) správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v platném znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Doba zajištění byla stanovena na 30 dnů ode dne omezení osobní svobody.

[6] Dne 14. 4. 2025 podal žalobce žádost o udělení mezinárodní ochrany a následně byl zajištěn výše uvedeným rozhodnutím žalovaného ze dne 23. 4. 2025, č. j. OAM-450/BA-BA07-BA06-Z-2025. V odůvodnění tohoto rozhodnutí žalovaný konstatoval, že po zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu a udělení výjezdního příkazu byl žalobce povinen učinit veškeré potřebné kroky k vycestování, což neučinil. Dne 11. 4. 2025 se tedy již žalobce nacházel na území členských států Evropské unie neoprávněně. Žalovaný připomněl, že žalobce má záznam v SIS II s platností do 18. 3. 2028, který do tohoto systému zadalo

Maďarsko v souvislosti s trestnou činností spáchanou žalobcem na území tohoto státu. Žalobce neuvedl žádné objektivní překážky bránící jeho vycestování do země původu, nic mu tam podle jeho tvrzení nehrozí a nemá tam žádné problémy. Z jednání žalobce je podle žalovaného zřejmé, že svou žádost o mezinárodní ochranu podal toliko ve snaze znemožnit realizaci vyhoštění, neboť hrozba nuceného návratu do země původu se po jeho zajištění stala reálnou, a že pokud by k jeho zajištění policejním orgánem nedošlo, sám žalobce by tento krok v ČR neučinil.

[7] K možnosti uložení zvláštního opatření podle § 47 zákona o azylu žalovaný konstatoval, že 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. Tím, že nerespektoval ani výjezdní příkaz vydaný po zrušení povolení k trvalému pobytu a páchal trestnou činnost na úseku převaděčství, za niž byl v Maďarsku odsouzen, žalobce vyjádřil nulový respekt k dodržování právních předpisů ČR, takže nelze podle názoru žalovaného očekávat, že v případě jeho umístění do otevřeného pobytového střediska by se na tomto jeho jednání cokoli změnilo a že by žalobce zůstal k dispozici pro provedení řízení o jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany a dále do doby následného vycestování z ČR v případě jejího zamítnutí. 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 k tomu, že lhůta pro podání případné žaloby proti rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany činí u osob umístěných v zařízení pro zajištění cizinců 15 dnů, a vzhledem k průměrné době pro doručování v soudním řízení, kterou žalovaný odhadl na 5 dní, žalovaný stanovil dobu zajištění žalobce na 110 dnů s tím, že v případě potřeby může být rozhodnuto o jeho prodloužení v rámci zákonného limitu 180 dnů.

[8] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Plzni, který ji rozsudkem ze dne 7. 5. 2025, č. j. 17 A 21/2025-15, zamítl. Krajský soud shrnul, že žalobce po celou dobu pobytu na území České republiky nepožádal o mezinárodní ochranu, dokud nebyl zajištěn za účelem realizace správního vyhoštění, a to z důvodu, že zde pobýval bez platného povolení k pobytu poté, co mu byl zrušen trvalý pobyt a uplynula platnost výjezdního příkazu. 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. Krajský soud dodal, že žalobce je nadto veden v SIS II, a zdůraznil, že žalobce nerespektoval právní řád ČR, když pobýval na území schengenského prostoru bez platného pobytového oprávnění a nevycestoval z ČR na základě výjezdního příkazu, přestože věděl, že kvůli jeho předchozí trestné činnosti v Maďarsku mu bylo v ČR zrušeno povolení k trvalému pobytu. 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.

[9] Krajský soud dále shledal, že by uplatnění zvláštních opatření dle § 47 zákona o azylu v případě žalobce nebylo účinné, neboť žalobce porušoval zákony České republiky a pobýval zde nelegálně, a to po spáchání trestné činnosti, kdy si musel být vědom rizika, že

přijde o své pobytové oprávnění, k čemuž následně došlo. Z jednání žalobce bylo zřejmé, že v jeho případě existuje nebezpečí, že se bude i nadále vyhýbat svým povinnostem a bude nadále porušovat právní předpisy, a tím mařit průběh azylového řízení i realizaci vyhoštění. Žalovaný se s nemožností uložení mírnějšího opatření ve smyslu § 47 zákona o azylu vypořádal dostatečným způsobem. Dle krajského soudu chování žalobce spočívající v nerespektování právních norem a podání žádosti o mezinárodní ochranu teprve po zajištění za účelem vyhoštění představují dostatečné důvody k závěru, že v případě žalobce nelze uplatnit mírnější opatření. Krajský soud uzavřel, že žalobce nebude mít zájem na dobrovolné spolupráci s českými správními orgány, přičemž dle něj žalovaný dostatečně zohlednil též žalobcovu pobytovou historii.

## II.
## Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[10] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž nejprve zdůraznil, že ačkoliv byl zajištěn za účelem správního vyhoštění, žádné takové opatření mu v ČR uloženo nebylo, přičemž v Maďarsku uložený trest odnětí svobody stěžovatel částečně vykonal a byl z jeho výkonu podmíněně propuštěn. Byl to sám stěžovatel, kdo se po uplynutí platnosti uděleného výjezdního příkazu dobrovolně dostavil na pracoviště policejního orgánu s cílem vyřešit svou pobytovou situaci. Stěžovatel je tedy přesvědčen, že jeho proaktivní přístup nenasvědčuje tomu, že by musel být omezen na svobodě. Stěžovatel poukázal na mimořádnost institutu zajištění a konstatoval, že v případě uplatnění zajištění je nutné nejprve vždy zkoumat, zda je takový postup skutečně nezbytný, což v nyní posuzované věci nenastalo. Pokud totiž lze účelu zajištění dosáhnout mírnějšími prostředky, je zajištění nepřípustné. Stěžovatel v této souvislosti poukázal též na zásadu přiměřenosti postupu správního orgánu a uplatňování jeho pravomoci při zasahování do práv a oprávněných zájmů dotčených osob. Pokud žalovaný uvádí, že podaná žádost o udělení mezinárodní ochrany je účelová, je schopen o ní rozhodnout dříve než 1. 8. 2025.

[11] Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[12] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti trvá na tom, že jeho rozhodnutí je řádně odůvodněno a má oporu ve správním spisu, z něhož je zřejmé, že v případě stěžovatele byly dány důvody pro jeho zajištění. Podle žalovaného byla skutková zjištění dostatečná pro přijetí závěru, že v případě stěžovatele nebylo možné využít mírnější opatření, která by dle něj byla nedostačující a neúčinná. S ohledem na uvedené tedy žalovaný odkázal na své vyjádření k žalobě a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl pro nepřijatelnost, případně ji pro nedůvodnost zamítl.

## III.
## Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] 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 advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[14] 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*.

[15] Stěžovatel v tomto případě namítá taková zásadní pochybení žalovaného i krajského soudu (zejména ohledně nedostatečného posouzení 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.

[16] 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 přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[17] 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 hrozícímu 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*.“ (pozn.: zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem).

[18] 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 zatýkacího 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.

[19] 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 azyl, resp. později o mezinárodní ochranu kdykoliv během svého mnohaletého pobytu na území ČR, přesto tak učinil až poté, co by zajištěn za účelem správního vyhoštění. Ani Nejvyšší správní soud nijak nepředjímá závěr žalovaného, případně správního soudu 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.

[20] Stěžovatel sice v kasační stížnosti bez bližší konkretizace zmiňuje, že mu žádné správní vyhoštění v ČR vydáno nebylo, ačkoliv byl za účelem správního vyhoštění zajištěn, tato námitka však směřuje primárně proti zmiňovanému rozhodnutí policejního orgánu, kterým byl stěžovatel původně zajištěn za účelem výkonu správního vyhoštění, které však stěžovatel mohl napadnout samostatnou žalobou, a správní soudy v nyní posuzované věci tedy nejsou povolány k jeho přezkumu. V každém případě však byl stěžovatel tímto rozhodnutím policejního orgánu původně zajištěn dle § 124 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, podle něhož *„[p]olicie je oprávněna zajistit cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění anebo o jehož správním vyhoštění již bylo pravomocně rozhodnuto nebo mu byl uložen jiným členským státem Evropské unie, Islandskou republikou, Lichtenštejnským knížectvím, Norským královstvím nebo Švýcarskou konfederací zákaz vstupu platný pro území členských států Evropské unie, Islandské republiky, Lichtenštejnského knížectví, Norského království a Švýcarské konfederace a nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování, pokud je cizinec evidován v informačním systému smluvních států“* (důraz doplněn). Policejní orgán přitom v uvedeném rozhodnutí zjevně vycházel z toho, že účelem zajištění je realizace vyhoštění uloženého nikoliv rozhodnutím orgánů ČR, ale právě rozhodnutím orgánu jiného členského státu EU. Tím se nynější věc také liší od případů, které posuzoval Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 8. 4. 2025, č. j. 6 Azs 21/2025-24, a ze dne 29. 5. 2025, č. j. 7 Azs 33/2025-27, a ve kterých byli stěžovatelé původně zajištěni dle § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, tedy z toho důvodu, že „*cizinec nevycestoval z území v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění*“, přičemž nebylo ani pro účely následného zajištění dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu zřejmé, zda a případně jaké vyhoštění stěžovatelům v době podání jejich žádostí o mezinárodní ochranu vlastně hrozilo. Nejvyšší správní soud přitom znovu zdůrazňuje, že zákonnost rozhodnutí policejního orgánu ze dne 11. 4. 2025, č. j. KRPA-118507-11/ČJ-2025-000022-ZZC, jímž byl stěžovatel v nynější věci původně zajištěn podle § 124 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, není zdejší soud oprávněn posuzovat.

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

[22] 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).

[23] 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 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 vyhoštění, případně pro výkon rozhodnutí o 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 uložením 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 vyhoštění; v podrobnostech viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 1 Azs 349/2016-48.

[24] 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 nerespektoval výjezdní příkaz vydaný na základě právní moci rozhodnutí o zrušení jeho trvalého pobytu a kdy páchal trestnou činnost na úseku převaděčství, za niž byl v Maďarsku odsouzen, čímž vyjádřil svůj nulový respekt k dodržování právních předpisů, nelze podle žalovaného očekávat, že by se v případě 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 doplnil, že stěžovatel nemá v ČR žádné ekonomické zázemí, přestože zde žije již od roku 2003, neboť sdělil, že nemá dost peněz a jen příležitostně pracuje na statku, aby si zajistil prostředky na živobytí. 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.

[25] 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 (výkonu) 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 a smluvních států schengenského systému. Odůvodnění, které 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 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).

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

[27] 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.

[28] Žalovaný však těmto požadavkům nedostál, neboť neučinil žádné kroky k tomu, aby se alespoň pokusil sám ověřit, jaké jsou stěžovatelovy vazby na území České republiky, včetně místa jeho pobytu, což bylo z hlediska posuzování možnosti uložení mírnějšího opatření podle § 47 zákona o azylu zásadní. 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 vycházet ze zjištění učiněných policejním orgánem, resp. z rozhodnutí policejního orgánu o zajištění stěžovatele. Předně je tedy třeba zdůraznit, že žalovaný fakticky zcela opomněl zohlednit, že stěžovatel dle svého tvrzení na území ČR pobývá od roku 2003 (což žalovaný nezpochybnil), přičemž od 14. 5. 2008 do 11. 3. 2025 zde měl povolen trvalý pobyt. Žalovaný rovněž nijak nepřihlédl ke skutečnosti, že stěžovatel žije se svou matkou a bratrem na stálé adrese Xa. Žalovaný naopak bez dalšího vyšel pouze z toho, že zde stěžovatel nemá žádné ekonomické zázemí, byť zde žije již od roku 2003.

[29] K otázce možného účinného uplatnění mírnějších opatření podle § 47 zákona o azylu je pak nezbytné konstatovat, že stěžovatel se sice v Maďarsku dopustil závažné trestné činnosti, přičemž v této souvislosti mu bylo maďarskými orgány uloženo i vyhoštění, což Nejvyšší správní soud nehodlá nijak zlehčovat. Tuto okolnost nicméně nelze samu o sobě považovat za rozhodující argument pro nemožnost účinného uplatnění mírnějších opatření, a to především při zdůraznění vymezeného smyslu azylového zajištění. Je třeba konstatovat, že rozhodnutí maďarských orgánů, kterým byl stěžovateli odepřen vstup na území členských států EU, nemělo samo o sobě vliv na oprávněnost stěžovatelova pobytu na území České republiky, přičemž na základě této skutečnosti (a související trestního odsouzení v Maďarsku) bylo se stěžovatelem zahájeno právě řízení o zrušení platnosti jeho povolení k trvalému pobytu. Stěžovatel tedy byl i přes opatření uložené maďarskými orgány oprávněn na území České republiky pobývat, a to až do 10. 4. 2025. Platnost stěžovatelova povolení k trvalému pobytu totiž skončila až dne 11. 3. 2025 právní mocí rozhodnutí, jímž byla stěžovateli zároveň stanovena lhůta k vycestování v délce 30 dnů. V návaznosti na to byl stěžovateli vydán výjezdní příkaz s platností do 9. 4. 2025. Stěžovatel se hned následujícího dne, tedy dne 10. 4. 2025, dostavil k policejnímu orgánu s cílem vyřešit svou pobytovou situaci. Policejní orgán ho upozornil na to, že se stále nacházel na území ČR oprávněně, neboť výjezdní příkaz nebyl koncipován správně vzhledem k tomu, že konec stanovené třicetidenní lhůty k vycestování připadal až na 10. 4. 2025. I policejní orgán tedy stěžovateli dal jasně najevo, že se na území ČR stále nachází oprávněně, nebylo jej proto zatím možné ani zajistit za účelem (výkonu) správního vyhoštění. Stěžovatel byl zajištěn až následujícího dne, tedy dne 11. 4. 2025, kdy se opětovně dobrovolně dostavil k policejnímu orgánu. Stěžovatelův neoprávněný pobyt na území ČR tedy do okamžiku zajištění trval jediný den, po který nerespektoval vydaný výjezdní příkaz.

[30] V této souvislosti nelze odhlížet ani od toho, že stěžovatel se k policejnímu orgánu poprvé dobrovolně dostavil za účelem řešení své pobytové situace již dne 1. 4. 2025, a to za účelem vydání výjezdního příkazu, a následně ve dnech 10. a 11. 4. 2025. Stěžovatel na území ČR pobýval téměř 17 let na základě povolení k trvalému pobytu, má zde matku i bratra, s nimiž dlouhodobě bydlí na stálé adrese. Bez dalšího nelze dovodit, že by stěžovatel měl z ČR uprchnout či se skrývat, aby nebyl k dispozici správním orgánům, naopak z obsahu spisu plyne, že by zde chtěl zůstat, aby se mohl postarat o svou rodinu, avšak zároveň sám sdělil, že pokud bude muset, tak z ČR vycestuje. Navíc na rozdíl od řady jiných případů stěžovateli dosud nebylo českými orgány 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 9. 3. 2023, č. j. 5 Azs 50/2022-29, ze dne 29. 11. 2024, č. j. 5 Azs 94/2024-39). Nelze ani hovořit o tom, že by stěžovatel nerespektoval

Maďarskem uložené vyhoštění, neboť, jak již bylo shora uvedeno, na území ČR pobýval i po uložení tohoto opatření na základě platného pobytového oprávnění. Nejedná se ani o „tranzitujícího“ cizince, jehož cílovou destinací je jiná země než ČR (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2023, č. j. 5 Azs 96/2021-39, ze dne 12. 10. 2023, č. j. 5 Azs 213/2023-38, a ze dne 30. 5. 2025, č. j. 5 Azs 79/2025-34).

[31] 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 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 svého bydliště, kde žije se svou matkou a bratrem - 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, a to zvláště za situace, kdy stěžovatel bydlí v Praze.

[32] 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, a proto ani jeho rozhodnutí nemůže obstát. K tomu je nezbytné dodat, že ani krajský soud při posouzení věci nezohlednil individuální okolnosti tohoto případu. Naopak v podstatě paušálně odmítl možnost uložení zvláštních opatření především s odkazem na stěžovatelovo nerespektování právních předpisů. I jeho odůvodnění je tak v rozporu se zmíněnými judikatorními závěry.

[33] 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.

## IV.
## Závěr a náklady řízení

[34] 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.

[35] 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).

[36] 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.

[37] Stěžovatel byl v řízení před krajským soudem i před Nejvyšším správním soudem zastoupen advokátem JUDr. Matějem Šedivým, 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“).

[38] 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, paušální náhradě hotových výdajů ve výši 450 Kč za každý tento úkon (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu) a částce DPH 21 %. Celkem tedy přísluší stěžovateli náhrada nákladů řízení ve výši 18 404 Kč. K úhradě této částky stanovil Nejvyšší správní soud žalovanému přiměřenou lhůtu.

**Poučení:**
Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 31. července 2025

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu