



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **N. K. J.**, zastoupeného Mgr. Vratislavem Polkou, advokátem se sídlem Vinohradská 22, Praha 2, proti žalované: **Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje**, Odbor cizinecké policie, se sídlem Masarykova 27, Ústí nad Labem, proti rozhodnutí žalované ze dne 12. 10. 2015, čj. KRPU-211126-44/ČJ-2015-040022-SV, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. 11. 2015, čj. 78 A 27/2015 – 28,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalované **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

1. Rozhodnutím ze dne 1. 10. 2015, čj. KRPU-211126-23/ČJ-2015-040022-RD, žalovaná zajistila žalobce podle § 129 odst. 1 a 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), za účelem jeho předání podle Dohody mezi vládou České republiky a Rakouskou spolkovou vládou o předávání a přebírání osob s neoprávněným pobytem (č. 102/2005 Sb. m. s. a č. 103/2005 Sb. m. s., dále též „readmisní dohoda“). Doba zajištění byla stanovena na 45 dnů ode dne omezení osobní svobody žalobce, tj. od 30. 9. 2015. Rakousko odmítlo žádost o převzetí žalobce dne 9. 10. 2015.

2. Rozhodnutím ze dne 12. 10. 2015, čj. KRPU-211126-44/ČJ-2015-040022-SV, žalovaná zajistila žalobce za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Doba zajištění byla stanovena na 60 dnů ode dne omezení osobní svobody žalobce, který nastal dne 30. 9. 2015.

## II.

3. Žalobce napadl rozhodnutí žalované ze dne 12. 10. 2015 žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem, který ji rozsudkem ze dne 11. 11. 2015, čj. 78 A 27/2015 – 28, zamítl. Rozsudek krajského soudu je, stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí správních soudů, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz) a soud na něj na tomto místě pro stručnost zcela odkazuje.

## III.

4. Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s.

5. Stěžovatel namítl, že jediným důvodem, pro který je již ode dne 30. 9. 2015 omezen na svobodě, je neoprávněný vstup a pobyt na území České republiky v délce jednoho dne. Stěžovatel je přitom držitelem platného cestovního dokladu a nemůže se vrátit do země původu, protože má důvodné obavy o své zdraví a život. Byl zadržen na cestě do Švédska za svou rodinou (bratr tam má povolen pobyt a s manželkou a dětmi je vedeno azylové řízení).

6. Žalovaná byla povinna již v řízení o zajištění posoudit možné překážky správního vyhoštění (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2011, čj. 2 As 31/2011 – 104). Mezi důvody znemožňující vycestování patří i rozpor vyhoštění s mezinárodními závazky, např. z důvodu bezpečnostní situace v zemi původu. V případě stěžovatele existují přinejmenším důvodné pochybnosti, zda je správní vyhoštění právně i fakticky možné. Aktuální bezpečnostní situace v Iráku je nestabilní, probíhají těžké boje mající charakter občanské války a státní orgány nejsou schopny zajistit bezpečnost svých občanů. Žalované tedy muselo být od počátku zřejmé, že vyhoštění do země původu bude těžko uskutečnitelné a bylo by v rozporu s právním řádem i mezinárodními dokumenty o základních právech. Tvrzení stěžovatele dokládá skutečnost, že nebyl vyhoštěn během doby 60 dnů, která byla stanovena pro jeho zajištění a kterou žalovaná označila za přiměřenou a dostatečnou. Žalovaná se vůbec nezabývala otázkou, zda lze stěžovatele skutečně vyhostit. Odpovídající žalobní námitku krajský soud posoudil nesprávně a rovněž nepřezkoumatelně.

7. Zásadní informací, která může mít za následek nemožnost vyhoštění stěžovatele, je také skutečnost, že manželka stěžovatele a jejich děti žijí ve Švédsku. Stěžovatel uvedl tuto informaci na počátku řízení o správním vyhoštění, žalovaná ji ale neprověřila, ani nevyzvala stěžovatele k doplnění. Stěžovatel je cizinec neznalý právního prostředí, nelze mu proto vyčítat, že nesdělil všechny rozhodné informace ihned sám od sebe. V důsledku této neznalosti stěžovatel nepodal odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění, nevysvětlil sám od sebe otázku pobytu své rodiny ve Švédsku, ani nezmínil, že v Iráku několik let pracoval pro armádu Spojených států, což je v Iráku vnímáno jako

zrada. Stěžovatel potřeboval k ochraně svých práv pomoc ze strany žalované a zajištění zastoupení.

8. Dále stěžovatel odmítl, že existuje nebezpečí, že by zmařil výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. V době vydání napadeného rozhodnutí nezavdal svým chováním podnět k domněnce, že by v případě propuštění neopustil ČR. Naopak prohlásil, že hodlá území ČR neprodleně opustit. Stěžovatel nesouhlasil se závěrem krajského soudu, podle kterého ze záměru stěžovatele pokračovat v cestě do Švédska vyplývá důvodná obava z maření správního vyhoštění, protože správní vyhoštění je spojeno se zákazem vstupu i na území jiných členských států EU, tedy i Švédska. Záměr pokračovat v cestě do Švédska, kde chce stěžovatel požádat o mezinárodní ochranu a kde má své nejbližší, je lidsky logický a nelze jej podřadit pod pojem maření či stěžování správního vyhoštění. Pokud bude žádost o mezinárodní ochranu uznána, stane se rozhodnutí o správním vyhoštění bezpředmětné. Kromě toho, v době zajištění stěžovatele Německo i Švédsko veřejně deklarovaly, že umožní žadatelům o azyl podat žádost bez ohledu na to, že nebudou první bezpečnou zemí na jejich cestě. Na základě vysvětlení svého zástupce ovšem stěžovatel přehodnotil své rozhodnutí a v polovině prosince 2015 požádal v ČR o mezinárodní ochranu, o níž dosud nebylo rozhodnuto.

9. I pokud by existovaly okolnosti pro zajištění stěžovatele, žalovaná by je musela ve svém rozhodnutí řádně uvést. Napadené rozhodnutí je ale nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, zejm. chybí odůvodnění nezbytnosti využít krajního prostředku, kterým je zajištění cizince. Pokud by důvodem pro zajištění měl být pouze neoprávněný pobyt, nejednalo by se o krajní prostředek, protože by musel dopadnout na naprostou většinu cizinců, se kterými je zahájeno řízení o správním vyhoštění. Z aplikační praxe je známo, že nejsou zajišťováni ani cizinci, kteří s platným cestovním dokladem pobývají na území ČR neoprávněně několik měsíců a kteří by také mohli mařit správní vyhoštění překročením hranice do sousední země. Zbavení osobní svobody je mimořádným zásahem do základních práv a svobod dokonce i v trestním řízení. Lze jej použít pouze tehdy, je-li to nezbytné k zabezpečení řádného vedení řízení a nelze-li účelu zajištění/vazby dosáhnout jinak. Stěžovatel plně spolupracoval s pracovníky žalované a řízení nijak nekomplikoval. Navíc disponoval platným cestovním dokladem, o jeho totožnosti proto nebylo pochyb. Krajský soud opakovaně nesprávně uvedl, že stěžovatel vstoupil na území ČR a pobýval zde bez platného cestovního dokladu.

10. Dále stěžovatel vytkl žalované, že vypořádala otázku využití mírnějších opatření pouze jedním odstavcem o třech řádcích, v němž paušálně konstatovala jejich nemožnost, resp. neúčinnost. Tento závěr nedostál požadavkům na přezkoumatelnost. Také krajský soud vyšel pouze ze skutečnosti, že stěžovatel nemá na území ČR žádné sociální a ekonomické vazby, opomněl ale, že stěžovatel má rodinné příslušníky na území EU, kteří by jistě byli připraveni stěžovateli pomoci.

11. Závěrem stěžovatel namítl, že žalovaná postupovala nezákonně, pokud vydala napadené rozhodnutí ještě v době platnosti předchozího rozhodnutí o zajištění stěžovatele z důvodu předání podle mezinárodní smlouvy. Původní rozhodnutí bylo nezákonné samo o sobě a nebylo zrušeno. Přesto žalovaná vydala nové rozhodnutí na základě jiných, dříve neuplatněných důvodů. Pokud existovaly důvody pro zajištění stěžovatele za účelem správního vyhoštění, měly být použity již v původním rozhodnutí. „*Přezajištění*“ cizince je

možné pouze výjimečně, zejm. podle § 46a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů. Stěžovatel byl současně zajištěn dvěma platnými rozhodnutími o zajištění. Zákon přitom nestanoví, že by původní rozhodnutí automaticky zaniklo vydáním nového rozhodnutí. Takový postup porušil zásadním způsobem právo stěžovatele na spravedlivý proces.

#### IV.

12. Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznila, že v době vydání napadeného rozhodnutí měla k dispozici pouze informace, které stěžovatel sdělil při podání vysvětlení dne 30. 9. 2015. Stěžovatel se tehdy nezmínil o jiných rodinných příslušnících ve Švédsku kromě bratra, kterého již deset let neviděl. Naopak vypověděl, že celá jeho rodina (rodiče, manželka, děti i sourozenci) žijí v Iráku. Stěžovatel neupřesnil ani svá tvrzení o špatné politické a bezpečnostní situaci v zemi původu a nezmínil konkrétní obavy vztahující se k jeho osobě. Nové informace sdělené stěžovatelem v rámci řízení o správním vyhoštění žalovaná posoudila v daném řízení. Součástí řízení o správním vyhoštění bylo také posouzení možných překážek vycestování. V době rozhodování o zajištění žalovaná nezjistila žádné zřejmé překážky uskutečnění vyhoštění, ani skutečnosti svědčící o nepřiměřeném dopadu do soukromého a rodinného života stěžovatele.

13. Neochota stěžovatele požádat o mezinárodní ochranu v první či následné bezpečné zemi, přestože byl o takové možnosti opakovaně poučen, svědčí o snaze nadále cestovat nelegálním způsobem do zemí EU s mnohem silnějším sociálním systémem.

14. Tvrzení stěžovatele, že důvodem zajištění byl pouze jeden den neoprávněného pobytu, není pravdivé. Nelegální byl již jeho vstup na území členských států EU. Stěžovatel připustil, že si byl vědom protiprávnosti svého jednání a povinnosti cestovat po Evropě s vízem, přesto tuto povinnost nerespektoval a využil služeb převaděčů. Žalovaná našla cestovní doklad stěžovatele až v rámci prohlídky po umístění do policejní cely, sám stěžovatel jej nepředložil. Zvláštní opatření nepřipadala v úvahu, protože stěžovatel nemá na území ČR žádné vazby, přes Českou republiku pouze projížděl, nemá zde tedy žádnou adresu, kde by měl hlášen pobyt a mohl se zdržovat, a nedisponuje ani dostatečnými finančními prostředky, které by mohly sloužit jako finanční záruka. Sám uvedl, že nemá v úmyslu setrvat v ČR, nechce se vrátit do domovského státu a hodlá pokračovat v cestě do Německa a následně do Švédska. Vyjádřil tedy záměr opět nedodržovat platná pravidla pro pohyb a pobyt osob v EU. Z těchto skutečností jednoznačně vyplývá nebezpečí, že stěžovatel mohl mařit či stěžovat výkon správního vyhoštění. Správním vyhoštěním se rozumí nejen vycestování z území ČR, ale také z území členských států EU a zákaz vstupu na toto území po stanovenou dobu. Podle žalované tak byly splněny veškeré podmínky pro zajištění stěžovatele.

15. Žalovaná byla přesvědčena, že dostatečně odůvodnila také možnost naplnění účelu zajištění (uskutečnění správního vyhoštění do země původu) i délku zajištění. Vycházela především z běžné praxe i ze skutečností sdělených stěžovatelem a popsala jednotlivé kroky, které je třeba k uskutečnění vyhoštění zajistit i jejich odhadovanou dobu trvání. Výkon správního vyhoštění byl naplánován na 21. 12. 2015, ale musel být odložen, protože stěžovatel podal žalobu na ochranu před nezákonným zásahem s návrhem na uložení předběžného opatření, o níž Městský soud v Praze dosud nerozhodl.

16. Konečně žalovaná nesouhlasila s tvrzením, že původní rozhodnutí o zajištění bylo nezákonné. Zákon o pobytu cizinců zakazuje řešit neoprávněný pobyt cizinců uložením správního vyhoštění v případě, kdy mají být předáni podle readmisních dohod. Žalovaná zahájila řízení o správním vyhoštění stěžovatele až po odmítnutí převzetí stěžovatele Rakouskem. Zajištění stěžovatele z jiného právního důvodu neporušilo jeho právo na spravedlivý proces, naopak mu umožnilo uplatnit práva, která mu nenáležela po dobu zajištění podle § 129 zákona o pobytu cizinců (např. právo požádat o mezinárodní ochranu nebo možnost využít dobrovolného návratu).

## V.

17. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

18. Kasační stížnost není důvodná.

19. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce, že nebyly splněny podmínky pro zajištění stěžovatele podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Se stěžovatelem lze sice souhlasit v obecných východiscích (mimořádnost užití institutu zajištění a z toho vyplývající požadavky na náležité odůvodnění), Nejvyšší správní soud však nepřisvědčil tvrzenému pochybení žalované a krajského soudu při aplikaci těchto východisek na posuzovanou věc.

20. Soud si je vědom mimořádnosti institutu zajištění a zohledňuje, že zajištění cizince znamená omezení, nebo (v závislosti na povaze, délce, důsledcích a způsobu zajištění) dokonce zbavení jeho osobní svobody. Jedná se o citelný zásah do jednoho ze základních práv jednotlivce zaručeného čl. 8 Listiny základních práv a svobod (a v obecné rovině i čl. 7 odst. 1 Listiny), proto takový zásah může být přípustný jen za podmínek přísně vymezených nejen zákonem o pobytu cizinců, ale především ústavním pořádkem [blíže viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 11. 2011, čj. 7 As 79/2010 – 150, č. 2524/2012 Sb. NSS, rozsudek ze dne 22. 7. 2010, čj. 9 As 5/2010 – 74, č. 2129/2010 Sb. NSS, či nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08, č. 229/2009 Sb.]. V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud neshledal, že by přísné požadavky na řádné odůvodnění rozhodnutí o zajištění nebyly splněny.

21. Soud nepřisvědčil námitce, že se žalovaná nezabývala důvody znemožňujícími vycestování. Především je třeba podotknout, že posouzení předmětné otázky v rámci řízení o zajištění cizince je předběžné a subsidiární. Jakkoliv lze v obecné rovině souhlasit, že existence reálného předpokladu pro vyhoštění představuje jednu z podmínek zajištění cizince, je třeba mít na zřeteli smysl řízení o zajištění, jímž není konečné posouzení otázky, zda má být tomuto cizinci uloženo správní vyhoštění, ale pouze vytvoření podmínek pro to, aby tento hlavní účel mohl být realizován. Správní orgán je povinen předběžně posoudit a učinit si úsudek o tom, zda je správní vyhoštění cizince alespoň potenciálně možné, jsou-li překážky vycestování správnímu orgánu v době rozhodování o zajištění známy nebo vyšly-li v řízení najevo (blíže viz usnesení rozšířeného senátu čj. 7 As 79/2010 – 150). V řízení o zajištění proto není nutné postavit najisto, že vyhoštění cizince bude skutečně realizováno. Postačí závěr o možnosti vyhoštění.

22. Stěžovatel opřel svou námitku o obecné tvrzení o špatné bezpečnostní situaci v Iráku v důsledku probíhajícího ozbrojeného konfliktu, aniž by uvedl, z jakých konkrétních skutkových okolností dovozuje, že by mu jemu samotnému hrozilo „*skutečné nebezpečí vážné újmy*“ ve smyslu § 179 zákona o pobytu cizinců.

23. Pro posouzení existence skutečného nebezpečí vážné újmy v situacích ozbrojeného konfliktu ve smyslu § 179 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců lze podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vycházet z výkladu § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu (viz např. rozsudky ze dne 5. 2. 2016, čj. 4 Azs 250/2015 – 51 a čj. 4 Azs 262/2015 – 31). Podmínky citovaného ustanovení nejsou bez dalšího naplněny existencí ozbrojeného konfliktu na území země původu, ale cizinci musí v důsledku takového konfliktu hrozit vážné a individuální ohrožení života nebo tělesné integrity z důvodu svévolného (resp. nerozlišujícího) násilí. Pouze v situacích tzv. totálního konfliktu lze předpokládat, že vážná újma hrozí v zásadě každému, kdo přichází z této země původu či postiženého regionu, neboť pouhá přítomnost na daném území jej vystavuje skutečnému nebezpečí ohrožení života a tělesné integrity. Pokud ale ozbrojený konflikt nemá charakter tzv. totálního konfliktu, cizinec musí „*prokázat dostatečnou míru individualizace, a to např. tím, že prokáže, (1) že již utrpěl vážnou újmu nebo byl vystaven přímým hrozbám způsobení vážné újmy ve smyslu čl. 4 odst. 4 kvalifikační směrnice; (2) že ozbrojený konflikt probíhá právě v tom regionu jeho země původu, ve kterém skutečně pobýval, a že nemůže nalézt účinnou ochranu v jiné části země; či (3) že jsou u něj dány jiné faktory (ať už osobní, rodinné či jiné), které zvyšují riziko, že terčem svévolného (nerozlišujícího) násilí bude právě on*“ (blíže viz rozsudek ze dne 13. 3. 2009, čj. 5 Azs 28/2008 – 68, č. 1840/2009 Sb. NSS).

24. Nejvyšší správní soud se v nedávné době zabýval stížnostmi zajištěných občanů Iráků, kteří shodně jako stěžovatel namítali nemožnost naplnění účelu zajištění v důsledku překážky správního vyhoštění spočívající v bezpečnostní situaci v Iráku. Soud uzavřel, že situace, která panovala v Iráku v druhé polovině roku 2015 (tedy ve shodném období, kdy také stěžovatel opustil Irák a byl zajištěn v ČR), byla vyhrocená a nepřehledná. Ozbrojeným konfliktem však nebylo zasaženo celé území a konflikt nedosáhl intenzity, kterou by bylo možné označit za tzv. totální konflikt (srov. rozsudky čj. 4 Azs 250/2015 – 51 nebo čj. 4 Azs 262/2015 – 31). Ostatně, ani stěžovatel netvrdil existenci totálního konfliktu. Nelze proto vycházet z předpokladu, že vážná újma ve smyslu § 179 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců hrozí každému cizinci přicházejícímu z této země původu, ale je třeba zohlednit v každém jednotlivém případě zajištění cizince za účelem správního vyhoštění, zda vážná újma ve smyslu citovaného ustanovení je zřejmá nebo vyšla v řízení najevo, např. tím, že cizinec prokáže nebo alespoň důvěryhodným způsobem uvede důvody nasvědčující tomu, že právě jemu hrozí vážná újma.

25. Při podání vysvětlení dne 30. 9. 2015 se stěžovatel omezil na zcela obecné tvrzení: „*Z Iráku jsem odcestoval kvůli špatné politické situaci, není tam bezpečno.*“ Neuvedl žádné skutkové okolnosti, které by svědčily pro závěr, že by konkrétně jemu samotnému hrozila vážná újma v důsledku probíhajícího ozbrojeného konfliktu, nebo že by u něj bylo zvýšené riziko, že nerozlišujícím násilím bude zasažen právě on. Stěžovatel neuvedl ani žádné okolnosti, které by bylo možné podřadit pod ostatní případy vážné újmy [§ 179 odst. 2 písm. a), b) nebo d) zákona o pobytu cizinců]. Jiné rozhodné skutečnosti, které by vylučovaly stěžovatelovo vyhoštění, a tím i zajištění, nevyšly v řízení najevo. Za této situace nelze žalované vytknout, že podrobněji nezkoumala, jaká případná vážná újma by

mohla být překážkou vyhoštění stěžovatele, a tedy i překážkou jeho zajištění za účelem správního vyhoštění.

26. Existenci důvodů znemožňujících vycestování nelze dovodit ze skutečnosti, že vyhoštění stěžovatele nebylo realizováno ve lhůtě 60 dnů ode dne omezení osobní svobody. Ze spisu vyplývá, že žalovaná připravovala výkon rozhodnutí vyhoštění na den 21. 12. 2015, ale byla nucena jej odložit v důsledku podání žaloby podle § 82 s. ř. s. stěžovatelem s návrhem na vydání předběžného opatření. Nejvyššímu správnímu soudu je z úřední činnosti známo, že stěžovatel předmětnou žalobou brojil proti nezákonnému zásahu Ministerstva vnitra, který měl spočívat v neumožnění stěžovateli účinně prohlásit úmysl podat žádost o udělení mezinárodní ochrany (věc vedená městským soudem pod sp. zn. 9 A 257/2015). Odložení výkonu správního vyhoštění z popsaného důvodu proto neprokazuje, že správní vyhoštění nebylo v době vydání rozhodnutí o zajištění alespoň potenciálně možné.

27. Část námitek, v nichž stěžovatel vytkl žalované, že blíže neprověřila jeho tvrzení, podle kterého pracoval pro armádu Spojených států, což je vnímáno v Iráku jako zrada, a tvrzení, že má ve Švédsku manželku a děti, spadá do řízení o správním vyhoštění. Ze spisu vyplývá, že tyto skutečnosti stěžovatel uplatnil ve vyjádření do protokolu v rámci řízení o správním vyhoštění dne 13. 10. 2015, tedy až po vydání nyní napadeného rozhodnutí. V této souvislosti stěžovatel namítl v kasační stížnosti, že v důsledku neznalosti práva a nedostatku právního zastoupení, nepodal proti rozhodnutí o vyhoštění odvolání, a nemohl tedy předmětné skutečnosti účinně uplatnit. S ohledem na skutečnost, že námitka nespadá do předmětu řízení nyní posuzované věci, soud pouze podotýká, že ve správním spisu je založena plná moc, kterou stěžovatel udělil dne 16. 10. 2015 advokátovi Mgr. V. Polkovi, který jej zastupuje i nyní v řízení před Nejvyšším správním soudem (kopii předmětné plné moci stěžovatel přiložil i ke kasační stížnosti). Rozhodnutí o správním vyhoštění bylo vydáno dne 4. 11. 2015, tedy po udělení předmětné plné moci.

28. O tvrzení, že ve Švédsku pobývá manželka stěžovatele a jejich děti, stěžovatel opřel také zdůvodnění svého úmyslu pokračovat v cestě do Švédska. Jakkoliv by taková motivace mohla být lidsky pochopitelná, neopravňovala by stěžovatele ke vstupu a pobytu na území členských států EU bez víza. Pohyb státních příslušníků třetích zemí, kteří nejsou rodinnými příslušníky osoby požívající právo na volný pohyb v rámci EU, se v rámci schengenského prostoru řídí pravidly stanovenými v tzv. schengenském acquis [této problematice se soud podrobně věnoval např. v rozsudku ze dne 14. 10. 2010, čj. 2 As 79/2010 – 79, č. 2192/2011 Sb. NSS]. Stěžovatel je státním příslušníkem Iráku, proto podléhá na území EU vízové povinnosti [viz čl. 1 ve spojení s přílohou I nařízení Rady (ES) č. 539/2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni].

29. Navíc soud shledal předmětné tvrzení nevěrohodným. Při podání vysvětlení dne 30. 9. 2015 stěžovatel výslovně uvedl, že celá jeho rodina, tj. rodiče, manželka, děti a sourozenci, žijí v Iráku. O tom, že by manželka s dětmi měla pobývat ve Švédsku, se zmínil pouze v rámci řízení o správním vyhoštění. V žalobě proti rozhodnutí o zajištění toto tvrzení opět neuplatnil. Z žalobních námitek naopak zřetelně vyplývá, že hlavní motivací pro vstup stěžovatele na území EU byl příslib některých členských států přijmout

žádosti o mezinárodní ochranu bez ohledu na to, zda budou první bezpečnou zemí. Nelze rovněž přehlédnout, že stěžovatel opakovaně zmínil jako možný cíl své cesty nejen Švédsko, ale i Německo (srov. tvrzení „*důvodem tohoto jednání byla vůle přes ČR dojít do Německa, případně až do Švédska*“, „*stěžovatel jasně deklaroval úmysl žádost o udělení mezinárodní ochrany [podat], ačkoli nikoliv ČR, ale v Německu, či Švédsku*“, „*za situace, kdy některá země veřejně de facto přislíbí náběh žádostí o udělení mezinárodní ochrany nehlédě na platné mezinárodní smlouvy, lze jen těžko označit vůli a jednání cizince, směřujícího do takové země za účelem podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany, jako za zjevné budoucí maření výkonu úředního rozhodnutí*“).

30. Stěžovatel ostatně připustil i v kasační stížnosti, že jeho záměrem je pokračovat v cestě do Švédska za účelem podání žádosti o mezinárodní ochranu. Uvedený cíl podle stěžovatele ospravedlňuje jeho pohyb v rámci EU, byť postrádá potřebné povolení k pobytu, a nemůže být podle jeho názoru považován za maření správního vyhoštění. Tato domněnka stěžovatele je mylná.

31. Především soud podotýká, že politické prohlášení jednoho členského státu nemůže zavazovat jiný členský stát, aby strpěl porušování svých právních předpisů a předpisů EU, za jejichž výkon na svém území odpovídá. V době vydání rozhodnutí o zajištění stěžovatel vyjádřil názor, že nehodlá v České republice požádat o mezinárodní ochranu. Stěží lze proto žalované vytknout, že zohlednila jeho neoprávněný vstup a pobyt při rozhodování o zajištění a nezacházela s ním jako s potenciálním uprchlíkem ve smyslu čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků („*Smluvní státy se zavazují, že nebudou stíhat pro nezákonný vstup nebo přítomnost takové uprchlíky, kteří přicházejí přímo z území, kde jejich život nebo svoboda byly ohroženy ve smyslu článku 1, vstoupí nebo jsou přítomni na jejich území bez povolení, za předpokladu, že se sami přihlásí bez prodlení úřadům a prokáží dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup nebo přítomnost.*“).

32. Krajský soud zcela správně zdůraznil, že správní vyhoštění je svázáno se zákazem vstupu na území všech členských států EU. Podle § 118 odst. 1 se správním vyhoštěním rozumí „*ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby k vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území členských států Evropské unie*“. Doplnění slov „*členských států Evropské unie*“ novelou provedenou zákonem č. 427/2010 Sb. bylo reakcí na povinnost provést do vnitrostátního práva směrnicí 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návrátová směrnice“). Jedním z cílů návratové směrnice je přiznat vnitrostátním opatřením pro navrácení evropskou působnost zavedením zákazu vstupu, který by se vztahoval na vstup a pobyt na území všech členských států (bod 14 odůvodnění). Za tímto účelem návratová směrnice definuje „*zákaz vstupu*“ jako „*správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se na určitou dobu zakazuje vstup a pobyt na území členských států a který je spojen s rozhodnutím o navrácení*“ (čl. 3 odst. 6, zvýraznění doplnil soud).

33. Zákaz vstupu uložený rozhodnutím o správním vyhoštění se tedy bez výjimky vztahuje na území všech členských států Evropské unie, nikoliv pouze České republiky. Zákaz vstupu se přitom neukládá „vedle“ správního vyhoštění, ale je jeho pojmovou součástí (blíže viz rozsudek ze dne 28. 8. 2013, čj. 8 As 93/2012 – 41). Deklaroval-li stěžovatel svůj záměr pokračovat v cestě přes území jiných členských států EU do Švédska,

aniž by byl držitelem oprávnění k pobytu v rámci EU, vyvolal důvodné podezření, že by mohl mařit výkon rozhodnutí o správním vyhoštění [srov. také § 124 odst. 1 písm. b) ve znění účinném od 18. 12. 2015, který nyní výslovně uvádí vyjádření úmyslu neopustit území jako příklad nebezpečí maření správního vyhoštění, přičemž s ohledem na shora uvedené je třeba „územím“ rozumět území celé EU].

34. Žalovaná dostatečně odůvodnila také závěr, že by zvláštní opatření podle § 123b zákona o pobytu cizinců nebyla v posuzované věci dostatečná ani účinná. Tvrzení stěžovatele, že žalovaná věnovala předmětné otázce pouze tři řádky, nemá oporu v napadeném rozhodnutí. Žalovaná vyšla především ze zjištění, že stěžovatel pouze projížděl územím České republiky a neměl k ČR žádné ekonomické nebo sociální vazby, stěží by tak mohl splnit povinnost oznámit policii adresu místa pobytu, kde se bude zdržovat (§ 123b odst. 1 písm. a)). Stěžovatel nedisponoval dostatečnými prostředky ke složení finanční záruky a takovou skutečnost ani netvrdil (§ 123b odst. 1 písm. b)); pro úplnost soud doplňuje, že zvláštní opatření podle písmene c) téhož ustanovení bylo zavedeno až s účinností od 18. 12. 2015]. Oproti těmto zjištěním žalované stěžovatel vznesl pouze obecnou námitku, že možnost použití zvláštních opatření podle jeho názoru dostatečně neodůvodnila, aniž by zároveň upřesnil, v čem konkrétně spatřuje nedostatky odůvodnění a aniž by tvrdil a doložil, že byl schopen splnit podmínky pro uložení zvláštních opatření. Tvrzení uplatněné v kasační stížnosti, podle něhož jsou příbuzní stěžovatele žijící na území EU připraveni mu pomoci, je natolik obecné a nepodložené, že není způsobilé vyvrátit závěry žalované.

35. S ohledem na výše uvedené skutkové okolnosti Nejvyšší správní soud plně přisvědčil žalované, že u stěžovatele existovala důvodná obava, že by nespolupracoval s Policií ČR v případě, že by mu byla uložena zvláštní opatření podle § 123b zákona o pobytu cizinců, a že by nevycestoval v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění. Uložení zvláštních opatření by nebylo účinné ani dostačující k zajištění výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění.

36. V posledním okruhu námitek stěžovatel tvrdil, že vydáním napadeného rozhodnutí bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces, protože byl již dříve zajištěn rozhodnutím ze dne 1. 10. 2015, které nebylo zrušeno a které bylo navíc samo o sobě nezákonné. Ani této námitce soud nepřisvědčil. Rozhodnutím ze dne 1. 10. 2015 byl stěžovatel zajištěn za účelem předání podle readmisní dohody s Rakouskem. Stěžovatel nenapadl předmětné rozhodnutí žalobou, soud proto nemůže v nyní posuzované věci zkoumat, zda bylo zákonné. Ze spisu vyplývá, že Rakousko odmítlo žádost České republiky o převzetí stěžovatele dne 9. 10. 2015. V důsledku změny okolností (nemožnosti realizace účelu zajištění za účelem předání podle mezinárodní smlouvy) byla žalovaná oprávněna zajistit stěžovatele z jiného důvodu, pokud pro takový postup byly splněny zákonné podmínky.

37. Již výše soud přisvědčil žalované, že důvody pro zajištění stěžovatele podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců byly s ohledem na skutkové okolnosti splněny. Stěžovatel se nesprávně domníval, že jej žalovaná nemohla zajistit z důvodů, které neuplatnila v předchozím rozhodnutí o zajištění ze dne 1. 10. 2015. Již krajský soud stěžovatele upozornil, že zajištění cizince za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy podle § 129 zákona o pobytu cizinců má přednost před zajištěním

podle § 124 téhož zákona (blíže viz rozsudek ze dne 22. 7. 2010, čj. 9 As 5/2010 – 74). Tento závěr vyplývá i z § 119a odst. 7 zákona o pobytu cizinců, podle kterého se rozhodnutí o správním vyhoštění nevydává, „*jde-li o předání cizince podle mezinárodní smlouvy sjednané s jiným členským státem Evropské unie přede dnem 13. ledna 2009*“. Žalovaná proto nepochybila, pokud nezahájila řízení o správním vyhoštění ihned po zadržení stěžovatele dne 30. 9. 2015 a nezajistila ho za tímto účelem, ale nejprve na základě readmisní dohody s Rakouskem využila možnosti požádat o převzetí stěžovatele.

38. Přestože rozhodnutí o zajištění ze dne 1. 10. 2015 nebylo formálně zrušeno, jeho účinky fakticky pominuly vydáním nového rozhodnutí. S účinností od 18. 12. 2015 takový účinek nového rozhodnutí o zajištění výslovně předvídá § 125 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, podle kterého „*[j]sou-li v průběhu zajištění zjištěny nové skutečnosti odůvodňující zajištění z jiného důvodu, vydá policie nové rozhodnutí o zajištění. Vydáním nového rozhodnutí o zajištění dosavadní platnost rozhodnutí o zajištění zaniká; doba zajištění se počítá od okamžiku omezení osobní svobody*.“ Podle důvodové zprávy k návrhu zákona č. 314/2015 Sb. předmětné ustanovené zakotvuje standardní praxi.

39. Soud neshledal, že by postup žalované zkrátil stěžovatele na jeho právech. Stěžovatel nebyl zajištěn bez právního důvodu, naopak veškeré podmínky pro zajištění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců byly splněny. Žalovaná i v novém rozhodnutí stanovila dobu zajištění již od počátku omezení stěžovatele na svobodě a nebyla překročena ani maximální přípustná doba zajištění podle § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Jak již také podotkla žalovaná, zajištění podle § 124 zákona o pobytu cizinců přineslo stěžovateli práva, která nenáleží cizincům zajištěným podle § 129 téhož zákona. Stěžovatel neupřesnil, v čem spatřuje porušení práva na spravedlivý proces, soud proto neshledal důvod se touto námitkou podrobněji zabývat.

40. Závěrem Nejvyšší správní soud dodává, že mu přes postavení soudu posledního stupně nevznikla povinnost položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, protože mu nevznikly pochybnosti týkající se výkladu práva EU, zejm. podmínek pro zajištění podle čl. 15 návratové směrnice (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, *CILFIT*, 283/81, bod 16 a násl.). Spornou byla pouze aplikace čl. 15 návratové směrnice (resp. právní normy, která předmětný článek transponovala do vnitrostátního práva) na konkrétní skutkové okolnosti; tedy otázka, která spadá do pravomoci vnitrostátního soudu, nikoliv Soudního dvora.

41. Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek krajského soudu nezákonným ani nepřezkoumatelným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

42. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 *a contrario* za použití § 120 s. ř. s.). Žalované, které by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.), soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně 8. dubna 2016

JUDr. Jan Passer  
předseda senátu