



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyň Evy Šonkové a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **S. T. M.**, zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, se sídlem Moravské náměstí 754/13, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 9. 2025, č. j. OAM-1027/BA-BA01-BA06-Z-2025, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 3. 10. 2025, č. j. 35 A 22/2025-25,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobce je státním občanem Vietnamské socialistické republiky. Dne 20. 8. 2025 přicestoval z Polska do České republiky. Dne 7. 9. 2025 byl v České republice kontrolován hlídkou Policie České republiky. Žalobce příslušníkům policie při kontrole předložil platný cestovní doklad a povolení k pobytu, které vydala Maďarská republika. Příslušníci policie však zjistili, že žalobce má v Schengenském informačním systému (dále jen „SIS“) zápis od maďarských orgánů týkající se rozhodnutí o navrácení žalobce. Dne 8. 9. 2025 žalobce podal vysvětlení a téhož dne byl zajištěn podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), za účelem vycestování. Dne 11. 9. 2025 podal v Zařízení pro zajištění cizinců Balková žádost o udělení mezinárodní ochrany.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 9. 2025, č. j. OAM-1027/BA-BA01-BA06-Z-2025 (dále jen „napadené rozhodnutí“), zajistil žalobce podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Dospěl totiž k závěru, že existuje nebezpečí, že by žalobce mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o navrácení. V České republice není žalobce nikde hlášen k pobytu. Nemá žádné finanční prostředky, které si ani není schopen legální cestou obstarat. Nelze tedy očekávat, že by byl dostupný pro účely pobytových kontrol nebo že by plnil povinnost hlásit se na policii. Povinnost setrvat v pobytovém zařízení otevřeného typu by neuposlechl, což lze dovodit z jeho předchozího protiprávního jednání a jeho osobní situace. Podle žalovaného žalobce podal žádost o udělení mezinárodní ochrany až v reakci na zajištění ze strany policie a hrozbu nuceného návratu do země původu, jinak by pro to neměl důvod. Možnost uložení zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu žalovaný vyloučil právě pro předpokládatelný nedostatek spolupráce žalobce se státními orgány. Dobu zajištění žalovaný stanovil na 110 dnů.

[3] Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), který ji zamítl. Krajský soud shledal, že v posuzované věci byly dány podmínky pro zajištění žalobce dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu. Pro aplikaci tohoto ustanovení postačí existence oprávněných důvodů domnívat se, že žádost o udělení mezinárodní ochrany byla podána pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vycestování. To, že žadatel uvádí skutečnosti, které mohou být při meritorním posouzení shledány azylově relevantními, zajištění nevylučuje. Žalobce se na území nacházel neoprávněně a z jeho tvrzení, zejména z podání vysvětlení ze dne 8. 9. 2025, vyplynulo, že k České republice nemá žádný vztah. Současně v rámci podání vysvětlení výslovně prohlásil, že případný návrat do země původu pro něj nepředstavuje žádný problém. Žalobce podal žádost o udělení mezinárodní ochrany až po svém zajištění, přičemž v průběhu správního řízení nevyplynulo, že by tak nemohl učinit dříve. Dle krajského soudu tato zjištění poskytují dostatečnou a konkrétní oporu pro domněnku žalovaného, že hlavním a nejspíš i jediným účelem žádosti žalobce bylo vyhnout se aktuálně hrozícímu nucenému vycestování, nebo jej alespoň ztížit.

[4] K námitce, že žalovaný nekonkretizoval hrozbu nuceného vycestování, krajský soud uvedl, že v úvahu přicházejí dva relativně samostatné důvody této hrozby: výkon maďarského rozhodnutí o navrácení a vydání českého rozhodnutí o navrácení. Oba tyto důvody obtojí samostatně i vedle sebe. Česká republika je oprávněna vykonat maďarské rozhodnutí o navrácení bez nutnosti vydání dalšího, vlastního rozhodnutí. Zároveň mohou české orgány vydat i své vlastní rozhodnutí. Krajský soud uvedl, že existence záznamu v SIS byla prokázána (převzata z rozhodnutí policie o zajištění a následně ověřena soudem přímo u policie). Žalobce měl možnost se k záznamu vyjádřit. Není podstatné, že maďarské rozhodnutí nebylo v napadeném rozhodnutí konkrétně označeno a nebylo ani součástí spisu. Do SIS se vkládají záznamy o osobách, na něž se rozhodnutí o navrácení vztahuje, nikoliv samotná rozhodnutí. Správnost záznamu přísluší posoudit a případně opravit maďarským orgánům a české orgány z něj zásadně vycházejí. Vyžádání maďarského rozhodnutí či spisu by proto bylo nadbytečné. Na věci nic nemění ani tvrzení žalobce, že v Maďarsku nebylo vydáno žádné rozhodnutí o navrácení. Žalobce nepředložil žádný důkaz

pokračování

o nesprávnosti tohoto záznamu. Za správnost záznamu odpovídají maďarské orgány a jen ty mohou tento záznam případně opravit. České orgány tedy zásadně musí vycházet z toho, že záznam je správný.

[5] Krajský soud nepřisvědčil ani námitce, že žalovaný měl uplatnit zvláštní opatření ve smyslu § 47 zákona o azylu. Účelem zajištění dle § 46a odst. 1 písm. e) není jen zabezpečit účast cizince v průběhu řízení o mezinárodní ochraně, ale především jeho dostupnost pro výkon vyhoštění v případě negativního výsledku azylového řízení. Při posouzení účinnosti zvláštních opatření je nutno zohlednit důvod zajištění a pobytovou historii cizince. V posuzované věci krajský soud akceptoval závěr žalovaného, že žalobce nemá k České republice žádný vztah, není zde hlášen k pobytu, nemá prostředky k běžnému životu a nerespektoval maďarské rozhodnutí o navrácení. Tyto skutečnosti zavádají pochybnost o tom, zda je žalobce schopen a ochoten spolupracovat s českými orgány, a to bez ohledu na to, zda žalobce věděl, či nevěděl o existenci maďarského rozhodnutí o navrácení. Krajský soud se neztotožnil s námitkou žalobce, že má na území České republiky rodinné vazby. Toto tvrzení měl za nevěrohodné vzhledem k dřívějšímu výslovnému tvrzení žalobce, že zde žádné rodinné příslušníky nemá.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Uvedl, že kasační stížnost svým významem přesahuje vlastní zájmy stěžovatele, protože otevírá otázku, zda je možné zajistit cizince i v případě, že vědomě neporušil právní předpisy České republiky a byl v dobré víře, že na jejím území pobývá oprávněně. Druhý důvod přijatelnosti spočívá ve skutečnosti, že je potřeba zodpovědět otázku, zda je při aplikaci § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu potřeba opatřit a provést jako důkaz rozhodnutí o navrácení v případě, že cizinec je evidován v SIS, avšak existenci rozhodnutí o navrácení zpochybňuje.

[8] Stěžovatel namítl, že nebyly dány důvody pro jeho zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu. Žalovaný v napadeném rozhodnutí neuvedl žádné konkrétní skutečnosti, na základě kterých dospěl k závěru, že stěžovateli hrozí vyhoštění, vydání nebo předání. Podle stěžovatele byl žalovaný povinen označit konkrétní rozhodnutí nebo konkrétní řízení, na jehož základě má být stěžovatel vyhoštěn. Toto rozhodnutí měl identifikovat číslem jednacím, datem jeho vykonatelnosti a uvést, který orgán jej vydal. Pokud řízení o navrácení stěžovatele stále probíhalo, měl žalovaný uvést, pod jakým číslem jednacím je řízení vedeno a který orgán jej vede. Bez těchto informací je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné a stěžovatel nemá možnost se proti zajištění účinně bránit. Existence maďarského rozhodnutí o vyhoštění nebyla prokázána.

[9] Krajský soud k této námitce konstatoval, že stěžovateli hrozí jak výkon maďarského rozhodnutí o navrácení, tak i případné vydání a výkon českého rozhodnutí o nuceném

vycestování. Stěžovatel k tomu zopakoval, že existence maďarského rozhodnutí o navrácení nebyla v průběhu správního řízení prokázána a tuto vadu nezhojil ani krajský soud. Krajský soud neuvedl, jakým způsobem by Česká republika mohla provést výkon rozhodnutí vydaného jiným státem, aniž by měla toto rozhodnutí k dispozici. K možnosti vydání českého rozhodnutí o navrácení stěžovatel namítl, že žalovaný se o ní vůbec nezmiňuje, a není proto zřejmé, proč krajský soud odůvodňuje zákonnost zajištění stěžovatele důvody, které nejsou uvedeny v napadeném rozhodnutí. Krajský soud dále nesprávně vyložil § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, když hrozbu vyhoštění dovodil i přesto, že vůči stěžovateli vůbec nebylo ze strany České republiky zahájeno řízení o vyhoštění.

[10] Stěžovatel dále namítl, že v Maďarské republice nemohlo být vydáno rozhodnutí o jeho navrácení, protože zde nikdy nepobýval neoprávněně. V době, kdy stěžovatel vycestoval z této země, měl platné povolení k pobytu. Je tedy zřejmé, že je záznam v SIS nesprávný. Z těchto důvodů stěžovatel navrhoval, aby krajský soud uložil žalovanému, aby si vyžádal od příslušných maďarských orgánů kompletní spis týkající se údajného řízení o jeho navrácení. Stěžovatel dále navrhoval, aby krajský soud dokumenty obsažené v tomto spise provedl jako důkaz za účelem ověření, že skutečně existuje platné a vykonatelné rozhodnutí o navrácení stěžovatele.

[11] Podle stěžovatele může být záznam v SIS podkladem pro samotné rozhodnutí o zajištění, které je vydáváno v krátké zákonné lhůtě. Samotný záznam v SIS však nemůže být dostatečným důkazem o existenci vykonatelného rozhodnutí o navrácení za situace, kdy stěžovatel možnost existence takového rozhodnutí popíral v žalobě. V takovém případě bylo povinností krajského soudu, aby si zajistil a provedl důkaz o tom, že maďarské rozhodnutí o navrácení skutečně existuje. Takovému postupu krajského soudu zároveň nic nebránilo. Požadavek krajského soudu, aby stěžovatel předložil důkaz o nesprávnosti záznamu v SIS, je nesplnitelný v situaci, kdy je stěžovatel omezen na osobní svobodu. Naopak bylo povinností soudu, aby poskytl stěžovateli ochranu a ověřil, že omezení jeho základního práva na osobní svobodu je skutečně zákonné a podložené.

[12] Stěžovatel dále namítal, že ačkoliv jsou splněny podmínky uvedené v § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, nemusí žalovaný přistoupit k zajištění. Zákon o azylu dává žalovanému prostor pro zvážení dalších okolností, na základě kterých rozhoduje, zda je zajištění skutečně nezbytné. Stěžovatel má za to, že v jeho případě nebylo zajištění nezbytné. Stěžovatel byl v dobré víře, že na území České republiky pobývá oprávněně na základě maďarského povolení k pobytu. Žalovaný nezpochybňoval, že stěžovatel nevěděl o pozbytí platnosti jeho povolení k pobytu. Dobrou víru potvrzuje i skutečnost, že stěžovatel podal žádost o povolení k pobytu v Polské republice, na jejíž vyřízení stále čeká. Stěžovatel shrnul, že vědomě neporušoval právní předpisy. Krajský soud se přitom s touto argumentací nijak nevypořádal a nezhodnotil stěžovatelovu pobytovou historii objektivně a komplexně. Žalovaný měl v posuzované věci využít zvláštní opatření ve smyslu § 47 zákona o azylu. Krajský soud presumoval, že by stěžovatel nespolupracoval s orgány veřejné moci a nerespektoval zvláštní opatření. Tato presumpce však nemá žádný podklad ve spisovém materiálu. Byla by namístě pouze v případě, kdyby stěžovatel dříve vědomě porušil právní předpisy, což však není jeho případ.

pokračování

[13] Žalovaný ve svém vyjádření navrhl kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

III. Posouzení kasační stížnosti

[14] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná.

[15] Vzhledem k tomu, že v předcházejícím soudním řízení rozhodoval specializovaný samosoudce, musí Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) dle § 104a odst. 1 s. ř. s. dále posoudit, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud tomu tak není, odmítne ji pro nepřijatelnost. Kritéria přijatelnosti kasační stížnosti NSS vymezil v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, dle kterých je kasační stížnost přijatelná, pokud se zaprvé dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny judikaturou NSS, zadruhé, pokud se kasační stížnost týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně, zatřetí, pokud je třeba učinit judikатурní odklon, a nakonec začtvrté, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele (viz také rozsudek NSS ze dne 11. 6. 2021, č. j. 10 As 154/2021-23, nebo usnesení NSS ze dne 27. 8. 2021, č. j. 9 As 144/2021-31).

[16] Stěžovatel uvedl, že je kasační stížnost přijatelná ze dvou důvodů. Zaprvé kasační stížnost otevírá otázku, zda je možné zajistit cizince i v případě, že vědomě neporušil právní předpisy České republiky a byl v dobré víře, že na jejím území pobývá oprávněně. Druhý důvod přijatelnosti spočívá ve skutečnosti, že je namístě zodpovědět otázku, zda je při aplikaci § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu potřeba opatřit a provést jako důkaz cizozemské rozhodnutí o navrácení (nebo spis týkající se tohoto rozhodnutí) v případě, že žadatel o mezinárodní ochranu je evidován v SIS, avšak existenci rozhodnutí o navrácení zpochybňuje.

[17] K první otázce krajský soud uvedl, že byly splněny všechny podmínky pro zajištění stěžovatele, a to bez ohledu na to, zda byl v dobré víře, že na území pobývá oprávněně. S tímto závěrem se NSS ztotožňuje a konstatuje, že nebylo povinností žalovaného ani krajského soudu zabývat se otázkou, zda stěžovatel porušil právní předpisy (nerespektoval maďarské rozhodnutí o navrácení) vědomě, či nevědomě. Naplnění podmínek pro zajištění žadatele o mezinárodní ochranu dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu není závislé na tom, zda byl subjektivně přesvědčen, že pobývá na území oprávněně. Zákon nestanoví, že by dobrá víra cizince v oprávněnost jeho pobytu vylučovala možnost jeho zajištění. Tato skutečnost mohla mít význam pouze pro posouzení otázky, zda žalovaný neměl využít zvláštní opatření ve smyslu § 47 zákona o azylu namísto zajištění (k tomu viz níže).

[18] Dále je třeba připomenout, že dobrá víra cizince nelegalizuje jeho pobyt (viz rozsudky NSS ze dne 30. 8. 2016, č. j. 8 Azs 108/2016-45, a ze dne 30. 4. 2013, č. j. 9 As 153/2012-77, nebo jeho usnesení ze dne 3. 3. 2022, č. j. 3 Azs 413/2021-38). Zajištění cizince není trestem za úmyslné porušení předpisů (viz rozsudky NSS ze dne

18. 2. 2021, č. j. 1 Azs 319/2020-34, nebo ze dne 26. 8. 2020, č. j. 1 Azs 495/2019-43), ale preventivním opatřením k zajištění účasti cizince v řízeních a dále zejména jeho dostupnosti v případě, že by došlo k vykonání rozhodnutí o jeho nuceném vycestování z České republiky (viz rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 30. 5. 2013 ve věci C-534/11 *Arslan*).

[19] Vzhledem k tomu, že dobrá víra stěžovatele v oprávněnost jeho pobytu v České republice není pro splnění podmínek pro zajištění důležitá, nebylo ani rozhodné, že stěžovatel v Polské republice požádal o udělení povolení k pobytu. Ač by tato skutečnost mohla být indicií k závěru, že si stěžovatel opravdu nebyl vědom toho, že na území pobývá nelegálně, nebrání dobrá víra sama o sobě zajištění stěžovatele. První námitka tedy přijatelnost kasační stížnosti nezakládá.

[20] Ke druhé námitce krajský soud uvedl, že nebylo třeba, aby si žalovaný nebo krajský soud opatřili a provedli jako důkaz maďarské rozhodnutí o navrácení stěžovatele (případně spis týkající se tohoto rozhodnutí). České orgány musí ze záznamu v SIS vycházet.

[21] NSS shledal, že se ve své judikatuře dosud plně touto otázkou nezabýval, což zakládá přijatelnost kasační stížnosti. Tato námitka však není důvodná.

[22] NSS považuje za potřebné zdůraznit, že stěžovatel byl nejprve zajištěn podle § 124b odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Podle tohoto ustanovení lze zajistit neoprávněně pobývajícího cizince staršího 15 let za účelem jeho vycestování, jestliže uplynula lhůta k dobrovolnému opuštění území členských států Evropské unie, Islandské republiky, Lichtenštejnského knížectví, Norského království a Švýcarské konfederace uvedená v záznamu podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1860 ze dne 28. 11. 2018 o využívání Schengenského informačního systému při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

[23] Toto prvotní rozhodnutí o zajištění podle zákona o pobytu cizinců není předmětem přezkumu v posuzované věci, a krajský soud se tak nemohl zabývat jeho zákonností. Z předloženého správního spisu ani stěžovatelových podání nevyplývá, že by toto rozhodnutí bylo přezkoumáno soudem v jiném řízení, natož že by bylo soudem zrušeno pro nezákonnost.

[24] Předmětem soudního přezkumu v nyní posuzované věci je navazující rozhodnutí o zajištění (tzv. přezajištění) dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, které bylo vydáno z toho důvodu, že stěžovatel požádal o udělení mezinárodní ochrany. Ustanovení § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu obsahuje 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 domnívat se, že žádost o udělení mezinárodní ochrany byla podána „pouze“ s cílem vyhnout se hrozícímu nucenému vycestování nebo jej pozdržet, a 4) tuto žádost bylo možné podat dříve. Tyto podmínky přitom musí být splněny kumulativně (viz rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2025, č. j. 5 Azs 129/2025-22). Zajištění podle tohoto ustanovení má za cíl znemožnit zneužití zákona podáním účelové žádosti o mezinárodní

pokračování

ochranu a dosažení takových podmínek, které cizinci umožní vyhnout se nucenému vycestování (typicky útekem a přerušáním kontaktu s orgány veřejné správy, viz rozsudky NSS ze dne 29. 5. 2025, č. j. 7 Azs 33/2025-27, nebo ze dne 28. 6. 2017, č. j. 1 Azs 349/2016-48).

[25] Z výše uvedeného vyplývá, že podmínky pro tzv. přezajištění dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu jsou odlišné od podmínek pro prvotní zajištění dle zákona o pobytu cizinců. Právě splnění podmínek pro tzv. přezajištění je z pohledu zákonnosti napadeného rozhodnutí stěžejní. Tzv. přezajištění ovšem není samoúčelné, nýbrž je úzce spjato s důvody, pro něž byl cizinec zajištěn předtím, než požádal o mezinárodní ochranu. Rozšířený senát NSS zdůraznil, že ve věcech zajištění je třeba zohlednit, zda je zřejmé či pravděpodobné, že jeho účel nebude moci být realizován. V takovém případě by zajištění jakožto citelný zásah do osobní svobody nemohlo obstát z hlediska ústavního pořádku a mezinárodních závazků. Na druhou stranu nicméně není smyslem řízení o zajištění a soudního přezkumu tohoto rozhodnutí konečným způsobem posoudit, zda jsou splněny podmínky pro vyhoštění nebo vycestování cizince z území členských států Evropské unie. Smyslem rozhodnutí o zajištění je pouze vytvořit podmínky pro to, aby tento hlavní účel mohl být realizován a nebyl předem zmařen tím, že se cizinec bude skrývat či se jinak vyhýbat realizaci případného správního vyhoštění, předání či vycestování z území (usnesení ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010-150, č. 2524/2012 Sb. NSS).

[26] NSS připomíná, 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 (viz § 50 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Takové řízení je 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 NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011-48, č. 2412/2011 Sb. NSS, ze dne 30. 12. 2010, č. j. 4 Ads 44/2010-132, nebo ze dne 19. 6. 2014, č. j. 2 As 52/2013-69). To platí rovněž v 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 (viz rozsudky NSS č. j. 5 Azs 129/2025-22, nebo ze dne 31. 7. 2025, č. j. 5 Azs 79/2025-34).

[27] Na druhou stranu však v řízení o zajištění platí nižší důkazní standard než u jiných druhů řízení (viz slovní spojení *existují oprávněné důvody se domnívat*). Ustanovení § 46a zákona o azylu je promítnutím čl. 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (dále jen „přijímací směrnice“). Konkrétně § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu odpovídá čl. 8 odst. 3 písm. d) přijímací směrnice, který rovněž obsahuje pojem *existují oprávněné důvody se domnívat* (srov. anglickou verzi *there are reasonable grounds to believe*, nebo francouzskou *il existe des motifs raisonnables de penser que*). Nelze tedy po žalovaném požadovat, aby všechny skutečnosti postavil najisto.

[28] Tento nižší důkazní standard je opodstatněn mimo jiné tím, že správní orgány rozhodují o zajištění žadatele v krátkých lhůtách. Žalovaný musí o zajištění rozhodnout do pěti dnů ode dne podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany (viz § 46a odst. 4 zákona o azylu). Obdobné platí pro řízení před krajským soudem. Krajský soud je povinen rozhodnout o žalobě nejpozději do sedmi pracovních dnů ode dne, kdy mu žalovaný doručí správní spis (viz § 46a odst. 8 zákona o azylu). Lze si tak jen stěží představit, že by žalovaný či krajský soud v takto krátkých lhůtách objasnili stav věci bez jakýchkoliv pochybností. Postačí proto, že existují oprávněné důvody se domnívat, že cizinec podal žádost o mezinárodní ochranu účelově.

[29] Toliko na okraj lze poukázat na to, že vyžádání si cizozemského rozhodnutí a k němu vedeného spisu a jejich provedení v soudním řízení je postup, který by si i v případě, že by maďarské orgány plně spolupracovaly, vyžádal (i vzhledem k nutnosti přeložit písemnosti z maďarského jazyka) čas v řádu dnů. Pokud se stěžovatel podivuje nad tím, jak mohou české orgány připravovat jeho vycestování, jestliže nemají k dispozici rozhodnutí maďarských orgánů, nejedná se o okolnost významnou pro samotné rozhodnutí o zajištění a jeho soudní přezkum.

[30] Žalovaný jakož i krajský soud dospěli k závěru, že maďarské orgány vydaly vůči stěžovateli rozhodnutí o navrácení, pouze ze záznamu v SIS. Tento postup NSS považuje vzhledem k okolnostem projednávané věci za dostatečný. Platí totiž, že členské státy musí záznam v SIS v zásadě považovat za správný a vycházet z něj. SIS stojí na principu vzájemné důvěry mezi členskými státy. Jeho cílem je právě podpora navrácení cizinců a zamezení druhotným pohybům v rámci Evropské unie. Stěžovatel v žalobě i v kasační stížnosti zpochybnil záznam v SIS pouze tvrzením, podle něž mu není známo, že by vůči němu bylo vydáno jakéhokoliv rozhodnutí o navrácení. Jelikož v Maďarsku nikdy nepobýval neoprávněně a opustil jeho území v době platnosti povolení k pobytu, musí být záznam v SIS nesprávný. Tato tvrzení ovšem nejsou dostatečná k tomu, aby zpochybnila správnost záznamu v SIS. Skutečnost, že stěžovatel neví o tom, že bylo vydáno rozhodnutí o navrácení, neznamena, že vydáno nebylo, resp. že není vykonatelné. Stejně tak skutečnost, že v době, kdy opustil Maďarsko, bylo jeho povolení platné, tedy nepobýval v tomto státě neoprávněně, nevylučuje, aby teprve během jeho pobytu v Polsku shledaly maďarské orgány důvod pro vydání rozhodnutí o navrácení. Stěžovatelova tvrzení tedy nejsou s to zpochybnit, že mu byla maďarskými orgány uložena povinnost vycestovat, tedy že zajištění podle zákona o azylu není zbaveno svého účelu.

[31] Je rovněž třeba zdůraznit, že stěžovatel má možnost dosáhnout přezkoumání záznamu v SIS podle čl. 54 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1861 ze dne 28. 11. 2018 o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému (SIS) v oblasti hraničních kontrol, o změně Úmluvy k provedení Schengenské dohody a o změně a zrušení nařízení (ES) č. 1987/2006. Stěžovatel pak je oprávněn v součinnosti se svým zástupcem sám si vyžádat od maďarských orgánů rozhodnutí o navrácení, popř. nahlédnout do spisu. Pokud budou např. s využitím těchto nástrojů dodatečně zjištěny takové informace, které zpochybní, že by mohl být naplněn hlavní cíl stěžovatelova zajištění, může to být důvodem pro jeho propuštění ze zajištění (§ 46a odst. 10 zákona o azylu). NSS proto

pokračování

v posuzované věci neshledal, že by stěžovatel neměl účinný prostředek k ochraně svých práv.

[32] NSS tak shrnuje, že vzhledem k okolnostem projednávané věci krajský soud nepochybil, jestliže vycházel ze záznamu v SIS a nevyžádal si od maďarských orgánů předložení rozhodnutí, na jehož základě byl proveden záznam v SIS, či spisu vedeného k tomuto rozhodnutí.

[33] Stěžovatel dále v kasační stížnosti namítl, že nebyly splněny podmínky pro aplikaci § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu.

[34] Naplnění první a čtvrté podmínky uvedené v bodě [24] shora nebylo v průběhu řízení nijak zpochybňováno. Stěžovatel podal žádost o udělení mezinárodní ochrany až v Zařízení pro zajištění cizinců Balková. Mohl přitom podat žádost o udělení mezinárodní ochrany kdykoliv během svého pobytu na území členských států Evropské unie (v Maďarské republice, Polské republice nebo v České republice ještě před zajištěním).

[35] Naplnění druhé a třetí ze zmiňovaných podmínek je však v posuzované věci sporné.

[36] Ustanovení § 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. K zajištění lze přistoupit jen tehdy, pokud mírnější donucovací opatření nebudou dostatečně účinná (viz § 47 odst. 2 zákona o azylu a rozsudky NSS ze dne 31. 7. 2020, č. j. 5 Azs 239/2018-33, a č. j. 5 Azs 129/2025-22).

[37] Smyslem a účelem těchto opatření je obecně to, aby byla zajištěna dostupnost žadatele pro potřeby řízení o udělení mezinárodní ochrany. Současně ovšem nelze odhlížet od typových důvodů zajištění uvedených pod písmeny a) až f) § 46a odst. 1 zákona o azylu. V posuzované 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 nucenému vycestování, a kdy účelem zajištění takového žadatele není pouze zabezpečení jeho účasti v řízení o mezinárodní ochraně, ale především zabezpečení jeho dostupnosti pro nucené vycestování. Tento závěr potvrzuje judikatura NSS, která ve vztahu k posouzení účinnosti zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu 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. Dále je namístě zohlednit pobytovou historii žadatele o mezinárodní ochranu, včetně případného maření předchozích rozhodnutí o nuceném vycestování (viz rozsudek NSS č. j. 1 Azs 349/2016-48).

[38] V posuzované věci žalovaný odůvodnil nemožnost uložení zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu tím, že stěžovatel pobýval na území České republiky bez pobytového titulu, nemá v České republice hlášenou adresu, nemá zde žádné zázemí, rodinné vazby ani

možnost získat finanční prostředky legálním způsobem (viz strany 3 a 4 napadeného rozhodnutí). Podle žalovaného tak nelze očekávat, že by při využití zvláštních opatření zůstal správním orgánům k dispozici. S touto argumentací se ztotožnil i krajský soud.

[39] NSS 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) rozhodnutí o navrácení a následně tzv. přezajištěn dle zákona o azylu po podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Rozhodnutí o navrácení je cizinci zpravidla vydáváno v případě, kdy určitým způsobem porušil právní předpisy, nejčastěji právní předpisy upravující vstup a pobyt na území členských států Evropské unie a smluvních států schengenského systému. Odůvodnění, které bylo použito žalovaným i krajským soudem v posuzované věci, tedy že stěžovatel nerespektoval právní řád Maďarské republiky, by tak téměř vždy vedlo k nemožnosti uložení zvláštních opatření namísto zajištění. To 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 ostatní specifické okolnosti případu vedle toho, že na území členských států 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.; viz rozsudky NSS ze dne 25. 7. 2017, č. j. 2 Azs 253/2017-37, nebo č. j. 5 Azs 129/2025-22). NSS konstatuje, že těmto požadavkům žalovaný v posuzované věci dostál.

[40] Žalovaný i krajský soud totiž správně přihlídl k dalším skutečnostem, které vylučují využití zvláštních opatření. Stěžovatel nemá v České republice hlášenou adresu, žádné zázemí, rodinné vazby ani možnost získat finanční prostředky legálním způsobem. Za těchto okolností lze důvodně pochybovat o tom, že stěžovatel bude pobývat na území České republiky a bude kontaktní. Jinými slovy stěžovatele nic nemotivuje k tomu, aby zůstal v České republice a spolupracoval s orgány veřejné moci. Třebaže stěžovatel zdůrazňuje, že si nebyl vědom zrušení svého pobytového oprávnění ze strany maďarských orgánů, nemohl se legitimně domnívat, že pokud přestal pracovat pro zaměstnavatele, díky němuž získal pobytové oprávnění, aniž by si následně zajistil jiné legální zaměstnání, bude moci pobývat po celou dobu původní platnosti tohoto povolení v různých členských státech Evropské unie, ačkoliv tím nebude plnit účel pobytu. Za těchto individuálních okolností žalovaný i krajský soud správně uzavřeli, že nelze očekávat, že by uložení zvláštních opatření bylo dostatečné.

[41] Ke splnění třetí podmínky pro aplikaci § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu krajský soud a žalovaný uvedli, že existovaly oprávněné důvody se domnívat, že stěžovatel svou žádost o mezinárodní ochranu podal toliko s účelem mařit výkon maďarského rozhodnutí o navrácení. K tomuto závěru je vedla skutečnost, že stěžovatel požádal o mezinárodní ochranu až po svém zajištění, ačkoliv tak mohl učinit již dříve, a skutečnost, že stěžovatel nerespektoval maďarské rozhodnutí o navrácení a že sám vyloučil obavy z návratu do země původu.

pokračování

[42] S tímto se NSS ztotožňuje. Je potřeba zopakovat, že pro aplikaci § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu postačí oprávněné důvody *domnívat se*, že žádost o udělení mezinárodní ochrany byla podána s cílem vyhnout se hrozícímu nucenému vycestování nebo toto vycestování pozdržet. Žalovaný ani krajský soud tak nemuseli mít jistotu, že se žádostí o udělení mezinárodní ochrany stěžovatel snaží dosáhnout právě tohoto cíle. Obecně platí, že o udělení mezinárodní ochrany je nutné žádat bezprostředně poté, co k tomu žadatel má příležitost, a to nejen z hlediska zeměpisného, ale i časového. Jakkoliv totiž není v zákoně o azylu stanovena konkrétní lhůta, v níž je nutno po překročení hranice požádat o udělení mezinárodní ochrany, je třeba, aby podání žádosti následovalo skutečně neprodleně po vstupu (viz rozsudky NSS ze dne 20. 10. 2005, č. j. 2 Azs 423/2004-81, nebo ze dne 9. 2. 2006, č. j. 2 Azs 137/2005-51). V případě podání žádosti o mezinárodní ochranu až ve chvíli, kdy žadatel hrozí vyhoštění, existuje vyvratitelná domněnka, že tato žádost byla účelová (viz rozsudek NSS ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Azs 24/2008-48)

[43] V posuzované věci se lze domnívat, že pokud by stěžovatel nebyl zajištěn, vůbec by žádost nepodal. Stěžovatel pobýval na území členských států Evropské unie po dlouhou dobu, žádost o udělení mezinárodní ochrany však podal až v reakci na své zajištění. Z ničeho nevyplývalo, a stěžovatel to ani netvrdil, že by žádost nemohl podat dříve. Stěžovatel například netvrdil, že azylově relevantní skutečnosti nastaly až po jeho zajištění nebo v době, která zajištění bezprostředně předcházela. Z uvedeného žalovaný správně usoudil, že takový přístup nesvědčí o skutečné potřebě mezinárodní ochrany, jíž se stěžovatel podanou žádostí domáhal. Nadto žalovaný přilehavě poukázal na to, že stěžovatel před vydáním rozhodnutí o prvotním zajištění podle zákona o pobytu cizinců neuvedl žádnou obavu z návratu do země původu. A třebaže stěžovatel tvrdí, že nevěděl o vydání rozhodnutí o navrácení, nemůže popřít, že se o této hrozbě dozvěděl při vydání rozhodnutí o prvotním zajištění, takže následně podanou žádostí o udělení mezinárodní ochrany mohl zamýšlet mařit výkon rozhodnutí o navrácení. NSS tak souhlasí s názorem žalovaného a krajského soudu, že v posuzované věci jsou dány významné důvody pro domněnku, že stěžovatel podal žádost o udělení mezinárodní ochrany pouze s cílem vyhnout se hrozícímu nucenému vycestování. NSS tak uzavírá, že i třetí podmínka pro zajištění stěžovatele byla splněna.

[44] NSS nicméně musí korigovat dílčí závěr krajského soudu, podle něhož stěžovateli hrozí jak výkon maďarského rozhodnutí o navrácení, tak i vydání a výkon českého rozhodnutí o navrácení. Z ničeho nevyplývá, že by v České republice bylo se stěžovatelem vedeno řízení směřující k vydání takového rozhodnutí (správní vyhoštění). Jedná se proto o nepodloženou úvahu krajského soudu, se kterou nepracoval ani žalovaný v napadeném rozhodnutí. Z rozsudku je však patrné, že krajskému soudu stačovalo, že existuje maďarské rozhodnutí o navrácení, jehož výkon stěžovateli hrozí. Případné vydání českého rozhodnutí tak nebylo pro krajský soud určující. Krajský soud by zjevně dospěl ke stejným závěrům i v případě, kdyby se vůbec nezabýval alternativou vydání českého rozhodnutí o navrácení stěžovatele. NSS proto shledal, že toto dílčí pochybení nemohlo mít vliv na zákonnost jeho rozsudku.

IV. Závěr a náklady řízení

[45] Vzhledem k výše uvedenému neshledal NSS kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. zamítl.

[46] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl NSS podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení nebyl úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, avšak nevznikly mu žádné náklady nad rámec úřední činnosti, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 17. prosince 2025

Tomáš Kocourek
předseda senátu