ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudců Karla Šimky a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **N. N.**, zast. opatrovníkem Mgr. Zdeňkem Smrčkem, advokátem, se sídlem Opletalova 1418/23, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky - Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2176/2, Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 18. 1. 2023, č. j. CPR-31848-12/ČJ-2022-930310-V249, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 10. 2023, č. j. 20 A 3/2023-33,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Ustanovenému opatrovníkovi žalobce Mgr. Zdeňku Smrčkovi, advokátovi, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů v řízení o kasační stížnosti ve výši 6.800 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobce je občanem Ruské federace. V České republice pobýval na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia. Toto pobytové oprávnění však pozbyl a žádné další se mu nepodařilo získat. Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy uložilo žalobci povinnost opustit území členských států Evropské unie podle § 50a odst. 2 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném do

30. 6. 2023 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaná zamítla.

[2] Následně se žalobce domáhal žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) zrušení rozhodnutí žalované. Městský soud žalobě vyhověl.
[3] Podle městského soudu je rozhodnutí žalované nepřezkoumatelné, neboť odůvodnění je v části týkající se obavy žalobce z mobilizace a případné povinnosti zapojit se do války na Ukrajině nedostatečné. Městský soud poukazuje na § 179 zákona o pobytu cizinců, jehož účelem je naplnění zásady *non-refoulement*. Tuto zásadu je třeba použít i v případě rozhodnutí o povinnosti opustit území členských států (viz rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2022, č. j. 6 Azs 342/2021-28). Žalovaná se proto nemohla zbavit povinnosti zohlednit tuto zásadu tím, že se žalobce nemusí vracet do Ruska, ale může si zajistit pobytové oprávnění v jiné zemi. Tak by tomu mohlo být pouze v případě, že ve správním řízení vyjde najevo, že cizinec dobrovolně vycestuje do třetí země, která jej přijme. O takový případ se nicméně nejedná. Žalovaná se proto měla zabývat konkrétními tvrzeními žalobce. To však neučinila.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[4] Proti rozsudku městského soudu podala žalovaná (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Stěžovatelka rozporuje závěr městského soudu, že i v řízení o povinnosti opustit území členských států je třeba zohlednit důvody znemožňující vycestování podle § 179 zákona o pobytu cizinců. Jedná se o ustanovení, které se vztahuje na řízení o vyhoštění, nikoliv řízení o povinnosti opustit území členských států. V řízení o vyhoštění je stěžovatelka povinna si za účelem případné aplikace § 179 zákona o pobytu cizinců vyžádat závazné stanovisko Ministerstva vnitra, které jediné může posoudit situaci v zemi původu cizince. Stěžovatelka touto kompetencí nedisponuje, nemá k tomu ani dostatečné prostředky. V řízení o povinnosti opustit území členských států však stěžovatelka nemá povinnost vyžádat si závazné stanovisko. Zákon o pobytu cizinců tedy v tomto řízení nepočítá s aplikací § 179 tohoto zákona.

[6] Byť je stěžovatelka i v tomto řízení vázána čl. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návratová směrnice“), v řízení o povinnosti opustit území členských států není z podstaty věci možné porušit zásadu *non-refoulement*. Cizinci je totiž pouze uložena povinnost opustit území členských států Evropské unie a dalších smluvních států. Je však na něm, do kterého státu se rozhodne odejít, resp. ve kterém jej přijmou. Povinnost opustit území členských států navíc vzniká již na základě zákona o pobytu cizinců. Rozhodnutím o povinnosti opustit území dochází pouze ke konstatování této skutečnosti. Brání-li žalobci ve vycestování nějaké objektivní překážky, může požádat o vízum za účelem strpění či o mezinárodní ochranu. Výklad městského soudu vytváří určitý „prostor mezi zákony“, neboť by na jednu stranu nemohl cizinec na území zůstat, ale zároveň by mu v tom nemohlo být nijak zabráněno.

[7] Stěžovatelka má za to, že na věc nelze použít závěry rozsudku NSS ze dne 7. 4. 2022, č. j. 6 Azs 342/2021-28. Ten se totiž týká zcela zvláštní situace. Cizincem byl občan Ukrajiny, na jejímž území probíhá válka. Všechny členské státy Evropské unie zaujaly nadstandardně vstřícný postoj k občanům Ukrajiny, kterým poskytují zvýšenou ochranu oproti jiným státním příslušníkům (byť by i ti mohli být zasaženi ozbrojenými konflikty).

[8] Městský soud formuloval i výjimku, kdy není nutné zabývat se konkrétními okolnostmi v zemi původu. Neučinil tak však zcela srozumitelně. Není zřejmé, zda postačí, aby měl cizinec možnost vycestovat do třetí země, či zda je nutné, aby projevil vůli do třetí země vycestovat. Podle stěžovatelky by se mělo jednat o objektivní možnost vycestovat do třetí země. Pro cizince by totiž bylo vždy výhodnější setrvat (byť nelegálně) na území České republiky než vynakládat prostředky a úsilí na přestěhování se do jiné země. Proto by cizinec jen zřídkakdy dal najevo svou ochotu vycestovat do třetího státu, byť by takovou možnost objektivně měl.

[9] Stěžovatelka nesouhlasí ani se závěrem městského soudu, že v řízení nevyšlo najevo, že žalobce může vycestovat do třetí země. Žalobce uvedl, že umí anglicky, ale neví, kam by jel. Z toho je zřejmé, že se nad touto možností dosud nezamýšlel, ale ani ji nevyloučil. Žalobce navíc v žalobě přímo uvedl státy, do kterých by mohl vycestovat, a to i bez víza, ale pouze na 90 dní s tím, že následně by musel svoji situaci opět řešit. Objektivně tedy žalobce může vycestovat do třetí země, ale není ochotný této možnosti využít. Ani podle obecných závěrů městského soudu se tedy stěžovatelka nemusela zabývat možnostmi návratu do žalobcovy země původu.

[10] Dále stěžovatelka poukazuje na to, že žalobce svá tvrzení o mobilizaci nikterak nekonkretizoval. Ani neuvedl, zda mu již byla branná povinnost uložena. Stěžovatelka uvádí, že v době vydání jejího rozhodnutí byla mobilizace v Rusku ukončena. Generální štáb ruské armády navíc opakovaně deklaroval, že neplánuje další mobilizaci.

[11] Žalobce ve svém vyjádření navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta. Ustanovení § 179 zákona o pobytu cizinců je ve společných ustanoveních pro celou první část zákona o pobytu cizinců, tedy jak pro řízení o správním vyhoštění, tak pro řízení o povinnosti opustit území členských států. Zásada *non-refoulement* navíc vyplývá z norem mezinárodního práva. Výklad stěžovatelky je v rozporu s těmito normami. Stěžovatelka stále opakuje, že se žalobce mohl přestěhovat do jiného státu. Zcela tak ignoruje závěr městského soudu, že se tímto obecným konstatováním nelze zbavit povinnosti dodržovat zásadu *non-refoulement*. Dále stěžovatelka argumentuje, že rozsudek č. j. 6 Azs 342/2021-28 není přiléhavý. Toto tvrzení ale zcela ignoruje fakt, že se nyní posuzovaná věc taktéž týká války na Ukrajině (byť z pozice občana Ruské federace). V tom je postavení žalobce blízké postavení občana Ukrajiny. I on se totiž bojí mobilizace. Stěžovatelka navíc hrozbu mobilizace podceňuje.

III. Posouzení kasační stížnosti

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je

kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatelku jedná osoba splňující podmínky § 105 odst. 2 s. ř. s.

[13] Jelikož v řízení před městským soudem rozhodoval v souladu se zákonem specializovaný samosoudce, musel se Nejvyšší správní soud zabývat dále v souladu s § 104a odst. 1 s. ř. s. otázkou přijatelnosti kasační stížnosti.

[14] Vymezením institutu nepřijatelnosti a výkladem konceptu přesahu vlastních zájmů stěžovatele se Nejvyšší správní soud podrobně zabýval v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS. 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, 3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní 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) v napadeném rozhodnutí krajského soudu bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele. O zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud: a) krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu, b) krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva.

[15] V rozsudku ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006-59, Nejvyšší správní soud upřesnil, že při posuzování přijatelnosti kasační stížnosti žalovaného, u něhož pojmově nemůže být splněna podmínka přesahu vlastních zájmů, postačí hodnotit, zda se krajský soud dopustil zásadního pochybení při výkladu hmotného nebo procesního práva, případně zda nerespektoval ustálenou a jasnou judikaturu.

[16] Nejvyšší správní soud shledal, že se ve své judikatuře doposud plně nezabýval právní otázkou týkající se rozhodnutí o povinnosti opustit území členských států, která spočívá v posouzení, zda je správní orgán povinen určit zemi, do které by měl cizinec vycestovat, a zhodnotit soulad jeho vycestování se zásadou *non-refoulement*.

[17] Kasační stížnost je tedy přijatelná, není však důvodná.

[18] Na úvod Nejvyšší správní soud poznamenává, že kasační stížností bylo napadeno rozhodnutí městského soudu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí stěžovatelky z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Za této situace se může Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti zabývat pouze tím, zda byl závěr městského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatelky správný, či nikoli (viz rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2007, č. j. 2 As 36/2006-102). Úkolem Nejvyššího správního soudu je posoudit, zda se stěžovatelka měla ve svém rozhodnutí zabývat dodržením zásady *non-refoulement* a zda tak učinila v dostatečném rozsahu, nikoliv tím, zda je její rozhodnutí v souladu s touto zásadou.

[19] Stěžovatelka zpochybňuje existenci povinnosti zohlednit v řízení o uložení povinnosti opustit území členských států zásadu *non-refoulement*, neboť má za to, že rozhodnutím vydaným v tomto řízení se ukládá toliko povinnost vycestovat z území členských států, aniž by však bylo určováno, do jaké země má cizinec vycestovat. Z toho dovozuje, že toto rozhodnutí se již pojmově nemůže dostat do kolize se zásadou *non-refoulement*.

[20] Tento závěr stěžovatelky není správný. Rozhodnutí o povinnosti opustit území členských států podle § 50a odst. 2 zákona o pobytu cizinců představuje implementaci návratové směrnice. Konkrétně se jedná o rozhodnutí o navrácení ve smyslu čl. 3 odst. 4 této směrnice, jenž pod tento pojem řadí správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se rozhoduje nebo prohlašuje, že pobyt státního příslušníka třetí země je neoprávněný, a kterým se ukládá nebo prohlašuje povinnost návratu. Navrácením se podle čl. 3 odst. 3 návratové směrnice rozumí proces navrácení státního příslušníka třetí země, jako dobrovolné splnění povinnosti návratu nebo jako nucený návrat, a) do země jeho původu, nebo b) do země tranzitu v souladu s dohodami o zpětném přebírání osob či jinými ujednáními uzavřenými na úrovni Společenství nebo dvoustranně, nebo c) do jiné třetí země, do níž se dotčený státní příslušník třetí země dobrovolně rozhodne vrátit a jež ho přijme.

[21] Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „SDEU“) v rozsudku velkého senátu ze dne 14. 5. 2020 ve spojených věcech C-924/19 PPU a C-925/19 PPU uvedl, že uložení nebo prohlášení povinnosti návratu představuje jeden ze dvou základních znaků rozhodnutí o navrácení. Povinnost návratu nelze uložit, aniž by byla určena země, do které se má cizinec navrátit. Touto zemí může být pouze některá ze zemí ve smyslu čl. 3 odst. 3 návratové směrnice. Z toho plyne, že pokud orgán členského státu změní zemi, do které by se měl cizinec navrátit, v porovnání se zemí návratu zmíněnou v předchozím rozhodnutí o navrácení, změní tím toto rozhodnutí podstatným způsobem (body 114 až 116). V rozsudku ze dne 24. 2. 2021 ve věci C-673/19 SDEU potvrdil, že v rozhodnutí o navrácení musí být určena země (z možností přicházejících v úvahu dle čl. 3 odst. 3 návratové směrnice), do které se má cizinec navrátit (body 32 a 39). Na tomto požadavku setrval SDEU i v rozsudcích ze dne 22. 11. 2022 ve věci C-69/21, bod 53, a ze dne 6. 7. 2023 ve věci C-663/21, bod 46.

[22] Stěžovatelka má pravdu potud, že obsahem povinnosti ukládané podle § 50a odst. 2 zákona o pobytu cizinců je povinnost vycestovat z území členských států. Cizinec není povinen splnit tuto povinnost vycestováním do konkrétní země (a nikam jinam). Tato rovina se odráží ve výroku správního rozhodnutí. Od ní je nicméně třeba odlišovat posouzení, zda jsou splněny hmotněprávní podmínky pro uložení této povinnosti. Jednou z těchto podmínek, jak bude vyloženo dále, je i soulad vycestování se zásadou *non-refoulement*. Pro účely tohoto posouzení je nicméně třeba určit konkrétní zemi, do které má cizinec neoprávněně pobývající na území České republiky na základě rozhodnutí o povinnosti opustit území členských států vycestovat. To vyplývá z čl. 3 odst. 3 a 4 návratové směrnice, jak byly vyloženy SDEU a v jejichž světle je třeba vykládat požadavky kladené na odůvodnění rozhodnutí dle § 50a zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelce tedy nemůže být pro účely rozhodnutí o povinnosti opustit území členských států lhostejné, do jaké země se cizinec navrátí. Určení této země (z výčtu uvedeného v čl. 3 odst. 3 návratové směrnice) je totiž podstatnou součástí tohoto rozhodnutí a ve vztahu k této zemi musí

správní orgán posoudit, zda neexistují skutečnosti, které by cizinci bránily ve vycestování (v návratu do této země).

[23] Stěžovatelka v posuzované věci v odůvodnění svého rozhodnutí konkrétně neurčila zemi, do níž se má žalobcův návrat realizovat (viz poslední odstavec na str. 6 rozhodnutí stěžovatelky). Postupovala tedy v rozporu se zákonem (jeho eurokonformním výkladem). Tvrzení, že žalobce může využít bezvízového styku Ruské federace s třetími zeměmi a vycestovat do velkého počtu takových třetích zemí, je z hlediska judikatury SDEU neakceptovatelné, neboť není konkrétní. Nejvyšší správní soud doplňuje, že určení konkrétní země, do které má cizinec vycestovat, musí být přezkoumatelné a mít oporu v podkladech rozhodnutí. Ve vztahu k možnosti vycestování do třetí země, upravené v čl. 3 odst. 3 odrážce třetí návratové směrnice, je třeba zdůraznit, že tato možnost přichází do úvahy pouze tehdy, jestliže se cizinec sám rozhodne do konkrétní třetí země vycestovat (vrátit) a jestliže jej tato třetí země přijme. Ke zvažování této možnosti nepostačuje, že by cizinec mohl legálně do takové třetí země vycestovat, jak se domnívá stěžovatelka, neboť klíčová je vůle samotného cizince.

[24] Tím je vyvrácena námitka stěžovatelky, podle níž požadavky formulované v rozsudku městského soudu naplnila, neboť v řízení vyšlo najevo, že žalobce mohl vycestovat do třetího státu, tedy nikoliv pouze do Ruska. Jeho neochota tak učinit na tomto závěru nemůže ničeho změnit. Názor stěžovatelky lze zobecnit tak, že může uložit cizinci povinnost opustit území členských států i v situaci, kdy jeho vycestování do země původu by porušilo zásadu *non-refoulement,* pokud je myslitelné (tedy ne zcela vyloučené), aby si vyřídil pobytové oprávnění v jiném státě, v němž nebude vystaven takovému nebezpečí.

[25] Výklad stěžovatelky by ve svém důsledku nicméně znamenal, že by bylo možné vydat rozhodnutí o povinnosti opustit území členských států (či rozhodnutí o správním vyhoštění) v zásadě v každém případě s tím, že pokud se cizinec nechce vrátit do státu, v němž mu hrozí skutečné nebezpečí ve smyslu § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, je na něm, aby si obstaral povolení k pobytu na území třetího státu. Takový výklad by však zásadu *non-refoulement* zcela vyprázdnil. Z hlediska mezinárodních závazků České republiky se tak jedná o zcela neakceptovatelný výklad. Nehledě na to, že neodpovídá ani podmínkám upraveným v čl. 3 odst. 3 odrážce třetí návratové směrnice.

[26] Po vyjasnění této úvodní otázky se může Nejvyšší správní soud dále zabývat aplikací zásady *non-refoulement* v řízení o uložení povinnosti opustit území členských států. Městský soud povinnost stěžovatelky zabývat se touto zásadou v uvedeném typu řízení dovodil z rozsudku NSS ze dne 7. 4. 2022, č. j. 6 Azs 342/2021-28. Stěžovatelka nicméně odmítá zobecnění závěru v něm uvedeného, neboť byl vysloven ve vztahu k občanovi Ukrajiny, vůči nimž přijaly členské státy Evropské unie nadstandardní přístup.

[27] Je proto třeba nejprve vyjasnit, zda lze závěr vyřčený v rozsudku č. j. 6 Azs 342/2021-28 vztáhnout i na jiné cizince, které nemají ukrajinské státní občanství. Šestý senát dospěl k jasnému závěru, že zásadu *non-refoulement* je třeba použít i v řízení o povinnosti opustit území s tím, že v tomto případě není žádný důvod rozlišovat mezi tímto řízením a řízením o správním vyhoštění. „*Institut správního vyhoštění dle §118 a násl. zákona o pobytu cizinců a povinnost opustit území dle § 50a téhož zákona jsou co do povinnosti*

vycestovat z území České republiky instituty totožnými (byť povinnost opustit území členských států Evropské unie je institutem mírnějším, jelikož s ním není spojen zákaz vstupu na území členského státu Evropské unie pro futuro). Zásada non-refoulement se tedy (obdobně jako u správního vyhoštění) uplatní i v případě rozhodnutí o povinnosti cizince opustit území dle § 50a zákona o pobytu cizinců." (bod 8).

[28] Šestý senát ani náznakem nezmiňuje, že by se jeho výklad měl týkat pouze ukrajinských občanů. Navíc, pokud by tomu tak mělo skutečně být, jednalo by se o zcela nedůvodné rozlišování na základě státní příslušnosti. K porušení zásady *non-refoulement* totiž jistě může dojít i v množství dalších situací. Stěžovatelčino tvrzení, že výklad šestého senátu se týká pouze občanů Ukrajiny (resp. specifické situace vzniklé v důsledku ruské agrese), tak postrádá jakékoliv opodstatnění.

[29] Nejvyšší správní soud již ostatně v usnesení ze dne 22. 6. 2023, č. j. 7 Azs 86/2023-53, posuzoval, zda správní orgán správně zohlednil v řízení o povinnosti opustit území členských států zásadu *non-refoulement*. Jednalo se přitom o cizince, který byl občanem Arménie. Tím, že se touto otázkou Nejvyšší správní soud vůbec zabýval, implicitně připustil, že závěry šestého senátu lze použít nejen v případě občanů Ukrajiny.

[30] Nejvyšší správní soud opakovaně judikuje, že v případě vyhoštění je třeba zásadu *non-refoulement* zohlednit, což vyplývá z mezinárodních závazků České republiky (viz např. rozsudek ze dne 24. 5. 2017, č. j. 1 Azs 65/2017-50). Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že povinnost vycestovat je podstatou rozhodnutí o povinnosti opustit území členských států i rozhodnutí o správním vyhoštění. Pokud jde o tuto povinnost, uvedená rozhodnutí se neliší. Rozhodnutí o správním vyhoštění se odlišuje v tom, že k povinnosti vycestovat přistupuje zákaz vstupu na území členských států (ve smyslu čl. 11 návratové směrnice). Ke splnění povinnosti vycestovat z území členských států je cizinci zpravidla poskytnuta určitá lhůta. Zásada *non-refoulement* vstupuje do hry již v souvislosti s povinností vycestovat, neboť samotným vycestováním se cizinec dostává do jurisdikce země, v níž mu hrozí skutečné nebezpečí ve smyslu § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, nikoliv až v důsledku zákazu vstupu na území členských států. Z hlediska nutnosti zohlednit zásadu *non-refoulement* proto není žádný rozdíl mezi správním vyhoštěním a rozhodnutím o povinnosti opustit území členských států (viz bod 8 rozsudku šestého senátu).

[31] Jak navíc stěžovatelka sama správně naznačuje, povinnost členských států zohlednit zásadu *non-refoulement* je zakotvena v čl. 5 návratové směrnice. Velký senát SDEU v bodě 55 rozsudku C-69/21 uvedl, že čl. 5 návratové směrnice, který představuje obecné pravidlo závazné pro členské státy, jakmile tuto směrnici provedou, ukládá příslušnému vnitrostátnímu orgánu povinnost, aby ve všech fázích řízení o navrácení dodržoval zásadu nenavracení, zaručenou jakožto základní právo v čl. 18 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina") ve spojení s čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků podepsané v Ženevě dne 28. 7. 1951, ve znění Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků, jakož i v čl. 19 odst. 2 Listiny (shodně viz rozsudek SDEU ze dne 19. 6. 2018 ve věci C-181/16 *Gnandi*, bod 53).

[32] Velký senát SDEU v bodech 56 až 59 rozsudku C-69/21 vyložil, že čl. 5 návratové směrnice brání tomu, aby vůči státnímu příslušníkovi třetí země bylo vydáno rozhodnutí

o navrácení, pokud se toto rozhodnutí týká jako země, do které má být navrácen, země, ve vztahu k níž existují závažné důvody se domnívat, že by v případě vykonání uvedeného rozhodnutí byl tento státní příslušník vystaven skutečnému riziku zacházení odporujícímu čl. 18 nebo čl. 19 odst. 2 Listiny. Podle čl. 19 odst. 2 Listiny nesmí být nikdo vyhoštěn do státu, v němž mu hrozí vážné nebezpečí, že by mohl být vystaven nejen trestu smrti, ale také mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení ve smyslu čl. 4 Listiny. Zákaz nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu zakotvený v čl. 4 má absolutní povahu, neboť je těsně spjat s respektováním lidské důstojnosti podle čl. 1 Listiny. Z toho vyplývá, že existují-li závažné důvody se domnívat, že státní příslušník třetí země neoprávněně pobývající na území členského státu bude v případě navrácení do třetí země vystaven skutečnému riziku nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu čl. 4 Listiny ve spojení s čl. 1 Listiny a čl. 19 odst. 2 Listiny, nemůže být vůči tomuto státnímu příslušníkovi vydáno rozhodnutí o navrácení do této země, dokud takové riziko trvá. Stejně tak nemůže být uvedený státní příslušník během tohoto období vyhoštěn, jak ostatně výslovně stanoví čl. 9 odst. 1 návratové směrnice.

[33] Ze zmiňovaného rozsudku velkého senátu SDEU jednoznačně plyne, že stěžovatelka byla povinna v řízení o uložení povinnosti opustit území členských států aplikovat zásadu *non-refoulement*. Aplikace této zásady může vyústit v to, že vůči cizinci neoprávněně pobývajícímu na území České republiky nelze vydat rozhodnutí o povinnosti opustit území.

[34] Kromě zásady *non-refoulement* ukládá čl. 5 návratové směrnice povinnost zohlednit rodinný život a zdravotní stav cizince. Tato kritéria jsou v českém právním řádu obsažena v § 174a zákona o pobytu cizinců. Judikatura již v minulosti dovodila, že přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života je třeba posuzovat i v řízení o povinnosti opustit území, a to mimo jiné právě s poukazem na čl. 5 návratové směrnice (viz rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2017, č. j. 7 Azs 24/2017-29, body 23 a 24). Ke stejnému závěru dospěl navíc Nejvyšší správní soud i po přijetí § 174a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, a to na základě přímé aplikace čl. 5 návratové směrnice (viz rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2018, č. j. 8 Azs 290/2018-27, body 14 a 15). Je proto zřejmé, že stěžovatelčin výklad nezohledňující v řízení o povinnosti opustit území členských států čl. 5 návratové směrnice je v rozporu s právem Evropské unie.

[35] Na tomto závěru nemůže nic změnit ani argument, že použití § 179 zákona o pobytu cizinců je explicitně předpokládáno v rámci rozhodování o správním vyhoštění (§ 120a zákona o pobytu cizinců), zatímco v rámci rozhodování o uložení povinnosti opustit území členských států nikoliv. Systematický výklad zákona nicméně nevyznívá tak jednoznačně, jak namítá stěžovatelka. Ustanovení § 179 zákona o pobytu cizinců je součástí části první, hlavy XVIII zákona o pobytu cizinců, která je nadepsána *Společná ustanovení*. Z hlediska systematického se tedy vztahuje na všechny instituty upravené v části první zákona, tj. i na řízení o povinnosti opustit území členských států. Zmiňované ustanovení v odst. 1 stanoví, že vycestování cizince není možné v případě důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, by mu tam hrozilo skutečné nebezpečí. Samo na žádný konkrétní institut či ustanovení zákona o pobytu cizinců neodkazuje. Ze skutečnosti, že na něj zákon odkazuje pouze v § 120a upravujícím správní vyhoštění, nelze dovozovat, že zákaz uložení povinnosti vycestovat se nevztahuje i na další instituty upravené

tímto zákonem. Z § 50a odst. 3 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že povinnost opustit území členských států spočívá v povinnosti vycestovat. Chybějící odkaz v tomto ustanovení na § 179 téhož zákona sám o sobě nevylučuje jeho aplikaci v daném řízení. Jakékoliv pochybnosti o aplikovatelnosti § 179 zákona o pobytu cizinců na rozhodnutí o povinnosti opustit území členských států jsou vyvráceny jeho eurokonformním výkladem. Jak totiž Nejvyšší správní soud uvedl výše, zásada *non-refoulement* vychází z mezinárodních závazků České republiky a práva Evropské unie. Nutnost ji zohlednit je obsažena i v čl. 5 návratové směrnice. Sám o sobě nejednoznačný argument systematikou zákona nemůže mít přednost před plněním mezinárodních závazků České republiky.

[36] Stěžovatelka argumentuje tím, že podle aktuálního právního rámce upravujícího řízení o vyhoštění není povolána ani vybavena k tomu, aby sama posuzovala, zda vycestování cizince nebrání zásada *non-refoulement*. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že pokud je Policii České republiky (resp. jejím útvarům tvořícím jednotlivé správní orgány) svěřena pravomoc vést řízení o uložení povinnosti opustit území členských států, je oprávněna sama posoudit všechny hmotněprávní otázky, na nichž závisí, zda bude vydáno rozhodnutí o povinnosti opustit území členských států, či nikoliv. Je-li její povinností před vydáním rozhodnutí posoudit, zda vycestování cizince není v rozporu se zásadou *non-refoulement*, musí tomu uzpůsobit své organizační záležitosti tak, aby byla schopna tomuto požadavku po odborné stránce dostát. Tyto obtíže organizačně-personálního charakteru nejsou důvodem pro to, aby Nejvyšší správní soud zaujal právní názor, jenž by stěžovatelce sice vyhovoval, byl by však v rozporu s mezinárodními závazky České republiky a eurokonformním výkladem § 50a odst. 2 ve spojení s § 179 zákona o pobytu cizinců.

[37] Ustanovení § 120a zákona o pobytu cizinců, jež pro řízení o správním vyhoštění svěřuje posuzování souladu rozhodnutí o vyhoštění se zásadou *non-refoulement* Ministerstvu vnitra, které pro účely tohoto řízení vydává závazné stanovisko, neznamená, že by v jiném řízení, na které by nebylo možné tuto procesní konstrukci přenést, zbavoval stěžovatelku kompetence posuzovat dopady rozhodnutí o povinnosti opustit území členských států na respektování zásady *non-refoulement*. Lze ostatně dodat, že podle § 120a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 1. 7. 2023, je stěžovatelka i v řízení o správním vyhoštění oprávněna posoudit možnost vycestování cizince, a dospěje-li k závěru, že možné není, nemusí vyžadovat závazné stanovisko Ministerstva vnitra. Závazné stanovisko Ministerstva vnitra tak má smysl pouze za situace, kdy samotná policie má za to, že vycestování cizince nic (tedy ani § 179 zákona o pobytu cizinců) nebrání. To potvrzuje i důvodová zpráva k zákonu č. 173/2023 Sb., jímž bylo zmíněné ustanovení novelizováno: „*Doplňuje se výjimka, kdy Policie ČR v rámci rozhodování o správním vyhoštění není povinna vyžádat si závazné stanovisko ministerstva, zda je vycestování cizince možné, v těch případech, kdy má sama Policie za to, že vycestování cizince možné není. Tím se zjednoduší administrativní zatížení jak na straně Policie ČR, tak i na straně ministerstva bez zásahu do přezkumu souladu rozhodnutí s principem non-refoulement.*“

[38] Neobstojí ani stěžovatelčina argumentace, že žalobce mohl požádat o mezinárodní ochranu či řešit svoji situaci vhodným pobytovým oprávněním. Tento výklad opět nerespektuje judikaturu ve věcech aplikace zásady *non-refoulement* v řízení o vyhoštění. Podle ní skutečně odpovídají důvody znemožňující vycestování podle § 179 zákona

o pobytu cizinců důvodům pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Pokud ale cizinec nepodá žádost o mezinárodní ochranu, je jediným řízením, ve kterém může Česká republika dostát svým mezinárodním závazkům, z nichž zásada *non-refoulement* vyplývá, právě řízení o vyhoštění (viz rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2016, č. j. 5 Azs 7/2016-22). Stručně shrnuto, ani pokud cizinec nevyvolá řízení, které je podle stěžovatelky vhodnější, nezbavuje ji to povinnosti zohlednit zásadu *non-refoulement* v rozhodnutí o správním vyhoštění (v tomto případě v rozhodnutí o uložení povinnosti opustit území členských států jakožto jediném řízení, kde tak lze učinit). Z hlediska zásady *non-refoulement* totiž není důležité, aby byl cizinci udělen nějaký pobytový titul, nýbrž aby nebylo přijato rozhodnutí o povinnosti vycestovat. Jestliže stěžovatelka vedla se žalobcem řízení o uložení této povinnosti, musí sama zhodnotit, zda je její uložení přípustné vzhledem k zásadě *non-refoulement*.

[39] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že závěr městského soudu, že stěžovatelka měla zohlednit zásadu *non-refoulement*, je správný.

[40] Stěžovatelka dále namítá, že městský soud formuloval nesrozumitelně výjimku z nutnosti posuzovat zásadu *non-refoulement*. S tím se nelze ztotožnit. Městský soud v bodě 31 svého rozsudku svůj názor dostatečně ozřejmil. Stěžovatelka s ním ostatně polemizuje, je tedy zřejmé, že je srozumitelný i pro ni.

[41] Stěžovatelka ve svém rozhodnutí k obavám žalobce z povolání k vojenské službě uvedla pouze to, že plnění občanské povinnosti v zemi původu neodůvodňuje tolerování jeho neoprávněného pobytu na území České republiky. Teprve v kasační stížnosti stěžovatelka přednesla argumenty pro závěr, že žalobci v zemi původu nehrozí skutečné nebezpečí ve smyslu § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Poukázala na některé skutečnosti týkající se mobilizace a trestů za vyhýbání se vojenské službě, zmínila i obecnost tvrzení žalobce. Nejvyšší správní soud předně poukazuje na to, že nedostatky správního rozhodnutí nelze napravovat argumentací v kasační stížnosti (viz rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58). Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s městským soudem, že i přes určitou obecnost vyjádření žalobce, pokud jde o nebezpečí, které mu hrozí v zemi původu, je způsob, jakým k jeho vypořádání přistoupila stěžovatelka, nedostatečný a zcela paušální. Pomíjí totiž, že od povinnosti vykonat vojenskou službu jakožto občanskou povinnost je třeba odlišovat situaci, kdy by se žalobce mohl podílet v souvislosti s válkou na Ukrajině na válečných zločinech a zločinech proti lidskosti a kdy by mohl být vystaven nepřiměřeným sankcím za nenastoupení výkonu služby. Tyto aspekty bylo nezbytné v řízení důkladně posoudit, což stěžovatelka neučinila. Ostatně tak ani nemohla učinit, neboť k tomu neshromáždila vůbec žádné podklady. S městským soudem lze proto souhlasit, že rozhodnutí stěžovatelky je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

IV. Závěr a náklady řízení

[42] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[43] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v řízení

nebyla úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce měl ve věci plný úspěch, avšak nevznikly mu žádné náklady řízení.

[44] V řízení před Nejvyšším správním soudem byl žalobci ustanoven opatrovníkem advokát Mgr. Zdeněk Smrček. Odměnu za zastupování a náhradu hotových výdajů hradí ustanovenému opatrovníkovi, jenž je advokátem, stát (§ 140 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitý na základě § 64 s. ř. s.). Advokát ustanovený opatrovníkem má stejné postavení jako advokát, jemuž účastník udělil plnou moc (§ 31 odst. 2 občanského soudního řádu). Nejvyšší správní soud přiznal opatrovníkovi žalobce odměnu za dva úkony právní služby, a to za převzetí zastoupení a vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Výše odměny za jeden úkon právní služby tedy činí 3.100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu]. K tomu náleží opatrovníkovi žalobce paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý z úkonů právní služby podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Přiznaná odměna a náhrada hotových výdajů v celkové výši 6.800 Kč bude opatrovníkovi žalobce vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. května 2024

Tomáš Kocourek
předseda senátu