

Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci vydávání rozhodnutí o navrácení

Ve zprávě o šetření ze dne 13. února 2025 jsem zjistil, že judikatura Soudního dvora Evropské unie (SDEU) neumožňuje vydat rozhodnutí o navrácení lidem, kteří se v souladu se zásadou nenavrácení nemohou vrátit do země původu. Policie jim přitom vydává rozhodnutí o správním vyhoštění či rozhodnutí o povinnosti opustit území, i když samotné vyhoštění odkládá. Česká právní úprava a praxe je v rozporu se závaznou judikaturou SDEU.

Vyzval jsem ředitele Policie České republiky – Ředitelství služby cizinecké policie (ŘSCP) plk. Mgr. Aleše Benedikta (ředitel), aby se ke zprávě o šetření vyjádřil. Jelikož se věc týká i odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra (OAMP), zprávu jsem poslal i ředitelce OAMP Mgr. et Mgr. Pavle Novotné (ředitelka).

A. Vyhodnocení vyjádření úřadu a navržená opatření k nápravě

Ředitel cizinecké policie ani ředitelka OAMP se s mými závěry neztotožnili a nepřijali žádná opatření k nápravě. Obecně mají za to, že judikatura SDEU nezakazuje vydat rozhodnutí o navrácení, pokud jim není současně uložena povinnost vycestovat. Česká praxe je podle nich v souladu s judikaturou. S tímto závěrem nesouhlasím. Z tohoto důvodu vydávám závěrečné stanovisko¹ a navrhuji opatření k nápravě.

Navrhuji, aby policie nevydávala rozhodnutí o navrácení cizincům ze třetích zemí, u kterých stanoví překážku znemožňující vycestování, pokud je nelze reálně vrátit do země původu.

B. Odůvodnění

Shrnu závěr ze zprávy o šetření, pak obsah vyjádření ředitelky a ředitele a nakonec připojím své závěrečné hodnocení postupu obou.

B.1 Nemožnost vydání rozhodnutí o navrácení

B.1.1 Závěr šetření

SDEU² rozhodl, že cizinci nelze vydat rozhodnutí o navrácení v případě, že by byla porušena zásada *non-refoulement*.³ Bylo by to v rozporu s právem EU. To znamená, že pokud není možné cizince vrátit do jeho země původu kvůli riziku, že by tam mohl

1 Podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv a o ochránci práv dětí.

2 Rozsudky SDEU ze dne 22. listopadu 2022, věc C-69/21, X (*Vyhoštění – léčebné konopí*), bod 24; ze dne 6. července 2023, věc C-663/21, AA, curia.europa.eu; a ze dne 6. července 2023, věc C-663/21, AA, curia.europa.eu.

3 Zásada *non-refoulement* se vztahuje na všechny cizince, kteří čelí navrácení do země, kde by jim mohlo hrozit pronásledování či jiná vážná újma. Od zákazu navrácení do země, kde cizinci hrozí mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo takový trest, se nelze odchýlit ani tam, kdy je cizinec pro vyhošťující stát nebezpečnou či nežádoucí osobou.

čelit vážnému ohrožení, jako je mučení nebo nelidské zacházení, není přípustné vydat rozhodnutí o jeho navrácení.

Policie lidem, kteří se v souladu se zásadou nenavrácení nemohou vrátit do země svého původu, vydá rozhodnutí o správním vyhoštění, popř. o povinnosti opustit území, i když samotný výkon vyhoštění odloží. Proto není česká právní úprava a praxe správních orgánů v souladu s rozsudky SDEU.

B.1.2 Vyjádření ředitelky OAMP a ředitele cizinecké policie

Ředitelka OAMP uvedla, že současná praxe je v souladu s judikaturou SDEU. Zákon o pobytu cizinců podle ředitelky *trvalost překážky hodnotí ve spojitosti s uplynutím určitého času (v případě azylu zpravidla bez této podmínky), jsou tedy dány mechanismy zajišťující, že rozhodnutí o správním vyhoštění nebude platné na věky.*

Ředitel z judikatury SDEU vyvodil jiné závěry a neztotožňuje se s mojí argumentací.⁴ Podle něho není judikatura SDEU natolik jednotná a striktní, aby odůvodňovala můj závěr o konfliktu se zákonem o pobytu cizinců⁵ či nezákonnost postupu cizinecké policie. Podle ředitele judikatura SDEU nezakazuje vydat rozhodnutí o správním vyhoštění, pokud cizinec nemusí vycestovat a vykonatelnost rozhodnutí je odložena. Tuto praxi, podle něj, potvrzuje i judikatura Nejvyššího správního soudu (NSS).

Podle ředitele se pak teoreticky nejedná o návratové rozhodnutí podle návratové směrnice, protože jím není stanovena povinnost návratu. Návratovým rozhodnutím se stane až ve spojení s rozhodnutím vydaným podle § 120a odst. 5 zákona o pobytu cizinců, kdy policie vydá nové rozhodnutí pouze ve věci stanovení nové lhůty k vycestování, když pominou důvody, které dříve znemožňovaly cizinci vycestovat. Vůči takovým cizincům proto není přijímáno žádné rozhodnutí, které by jim ukládalo povinnost vycestovat, a rozhodnutí, jehož součástí je výrok, podle kterého není vycestování cizince možné, se nezadává do Schengenského informačního systému. „V uvedeném ohledu je zřejmé, že nikoliv každé řízení o správním vyhoštění, které není zastaveno, musí být ukončeno návratovým rozhodnutím ve smyslu návratové směrnice.“⁶

Nemožnost vést řízení o návratu v případě, že není jasné, kdy bude moci být rozhodnutí vykonáno, by bylo proti cíli návratové směrnice.

B.1.3 Závěrečné hodnocení

B.1.3.1 Judikatura SDEU a českých soudů

Judikatura SDEU se nyní ve skutečnosti ustálila a je konzistentní v tom, že vydání rozhodnutí o navrácení je možné pouze tehdy, pokud je návrat reálně proveditelný,

4 Dopis ŘSCP ze dne 11. března 2025, č. j. CPR-7650-3/ČJ-2024-930308-228.

5 Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

6 Dopis ŘSCP ze dne 11. března 2025, č. j. CPR-7650-3/ČJ-2024-930308-228.

nikoliv jen teoreticky možný nebo potenciálně možný v budoucnu. Proto není česká praxe v souladu s judikaturou SDEU.

Souhlasím s ředitelem v tom smyslu, že dosud judikatura NSS⁷ stála na tom, že pokud jsou splněny zákonné podmínky pro správní vyhoštění, rozhodnutí o něm se vydá bez ohledu na existenci překážky znemožňující vycestování cizince. NSS také opakovaně rozhodl, že v případě vyhoštění je třeba zásadu *non-refoulement* zohlednit, což vyplývá z mezinárodních závazků České republiky.⁸

NSS⁹ však později zareagoval na judikaturu SDEU a odkázal na rozsudek ve věci C-69/21 (léčebné konopí). NSS rozhodl, že dokud reálně hrozí, že cizinec bude v zemi původu vystaven pronásledování nebo mučení, rozhodnutí o navrácení nelze vůbec vydat. Uvedl: „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 článku 4 Listiny ve spojení s článkem 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.“¹⁰ Tento rozsudek NSS byl následně zařazen do Sbírky rozhodnutí.¹¹ Nyní je nutné, aby ho soudy a správní orgány následovaly.

Po vydání mojí zprávy vydal Krajský soud v Brně (krajský soud) rozsudek,¹² který se týkal zrušení správního vyhoštění ukrajinského občana.¹³ Soud klade důraz na význam judikatury SDEU, zejména na rozsudek ve věci C-663/21 (Sýrie). **Poukázal na to, že návratová směrnice brání vydání rozhodnutí o vyhoštění, pokud je návrat do země původu vyloučen na dobu neurčitou z důvodu zásady nenavrácení.** „Lze mít přitom podle zdejšího soudu za to, že pokud není možný návrat cizince do země původu z důvodu probíhajícího mezinárodního konfliktu, bude podmínka ‚neurčitosti‘ návratu splněna. V takové situaci totiž zpravidla nelze odhadnout, v jakém časovém

7 Rozsudky NSS ze dne 7. září 2023, č. j. 9 Azs 126/2023-35; ze dne 30. září 2015, č. j. 7 As 206/2015-36; a ze dne 1. listopadu 2017, č. j. 7 Azs 280/2017-36.

8 Např. rozsudek NSS ze dne 24. května 2017, č. j. 1 Azs 65/2017-50; nssoud.cz.

9 Rozsudek NSS ze dne 9. května 2024, č. j. 2 Azs 316/2023-47; nssoud.cz.

10 Tamtéž, bod 32.

11 Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, vydání 7/2024. Ročník: XXII, č. 4606/2024. Pobyť cizinců: řízení o uložení povinnosti opustit území; identifikace země, do níž má cizinec vycestovat; soulad se zásadou *non-refoulement*.

12 Ze dne 29. května 2025, č. j. 34 A 2/2025-39; nssoud.cz.

13 Ten po vydání rozhodnutí o správním vyhoštění odcestoval na Ukrajinu. V roce 2022 se vrátil a požádal o mezinárodní ochranu. OAMP mu udělil doplňkovou ochranu. Následně požádal o odstranění tvrdosti správního vyhoštění a zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Policie rozhodla o zastavení řízení s odůvodněním, že důvody pro vyhoštění nepominuly.

horizontu by se mohl cizinec do země původu vrátit.¹⁴ Z tohoto pohledu by bylo dle soudu logické netrvat na existenci rozhodnutí o správním vyhoštění.

Na druhou stranu tentýž soud vyslovil v jiném rozsudku odlišný názor.¹⁵ Ten se týkal muže z Ukrajiny, který neoprávněně pobýval v České republice. Policie mu uložila rozhodnutí o správním vyhoštění s tím, že návrat není v tuto chvíli možný. Soud žalobu stěžovatele zamítl. Odmítl použít judikaturu SDEU, protože tyto případy se týkaly dle soudu jiných situací (vážná nemoc, dlouhodobě nemožný návrat do Sýrie). Situace na Ukrajině se může dle soudu změnit díky probíhajícím mírovým jednáním, proto není srovnatelná.¹⁶

Soud současně vysvětlil, že moje zpráva,¹⁷ na kterou odkazoval žalobce, se dané situace netýkala. Uvedl, že „tato zpráva a provedené šetření [se] týkaly občanů Ukrajiny, kteří měli dříve v ČR dočasnou ochranu nebo o ni přišli požádat.

V nyní posuzované věci se však o takovou situaci nejednalo. Žalobce pobýval v ČR na zaměstnaneckou kartu ještě před vypuknutím válečného konfliktu na Ukrajině, přičemž platnost jeho dlouhodobého pobytu byla omezena do 21. 12. 2022.“¹⁸

Abych uvedl věci na pravou míru, moje zpráva se týkala jak situace občanů Ukrajiny, kteří utekli před invazí, tak obecně všech ostatních lidí z Ukrajiny. I v jejich případech jsem dospěl k závěru, že jim nelze vydat rozhodnutí o správním vyhoštění (ani rozhodnutí o povinnosti opustit území), protože se nemohou vrátit do země původu.¹⁹

K vyložení judikatury SDEU krajským soudem uvádím, že závěry z rozsudků ve věcech C-69/21 (léčebné konopí) a C-663/21 (Sýrie) mají obecný dosah – pokud je vyhoštění fakticky nemožné z důvodu nenavrácení, nelze vydat ani rozhodnutí o navrácení (tedy ani správní vyhoštění). Současná praxe české policie je v přímém rozporu s unijním právem, protože rozhodnutí o správním vyhoštění jsou vydávána, ačkoliv jsou nevykonatelná. Krajský soud přistoupil k příliš úzkému a formalistickému výkladu judikatury. **Argument soudu, že u Ukrajiny není překážka „trvalá“, není přesvědčivý,**

14 Bod 32 rozsudku č. j. 34 A 2/2025-39.

15 Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 24. června 2025, č. j. 56 A 5/2025-30; nssoud.cz.

16 Bod 34 rozsudku č. j. 56 A 5/2025-30.

17 Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 16. října 2024, sp. zn. 836/2024/VOP; eso.ochrance.cz.

18 Bod 32 rozsudku č. j. 56 A 5/2025-30.

19 Blíže viz závěry v části C.5.2 Zprávy „Pokud nastane druhá situace, kdy policie zjistí, že cizinec nemá nárok na dočasnou ochranu (např. pobývá v ČR už od roku 2020), může s ním zahájit řízení o správním vyhoštění. Pokud však bude postaveno najisto, že jde o občana Ukrajiny, nelze aktuálně rozhodnutí o správním vyhoštění (ani rozhodnutí o povinnosti opustit území) vydat. Proto by policie měla řízení o správním vyhoštění zastavit. I v tomto případě by policie měla cizince navést na OAMP. Měli by mít možnost podat žádost o vízum za účelem strpění podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.“

protože konflikt trvá už více než 3 roky a Rada EU prodloužila dočasnou ochranu až do roku 2027.²⁰

B.1.3.2 Je rozhodnutí o správním vyhoštění návratovým rozhodnutím?

Výklad, podle něhož se rozhodnutí o správním vyhoštění nestává návratovým rozhodnutím podle návratové směrnice, **je neudržitelný jak z pohledu unijního práva, tak z pohledu vnitrostátní právní úpravy.**

Rozhodnutím o navrácení ve smyslu čl. 3 bodu 4 návratové směrnice se rozumí „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“. Vyhoštěním návratová směrnice rozumí až následný výkon rozhodnutí o navrácení – samotné provedení nuceného vycestování cizince.²¹

Návratová směrnice používá obecnější pojem „rozhodnutí o navrácení“, které členské státy vydají „každému státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá neoprávněně na jejich území“. Zákaz vstupu je s rozhodnutím o návratu spojen buď obligatorně (v případech, kdy nebyla stanovena lhůta k dobrovolnému návratu nebo cizinec nesplnil povinnost návratu), nebo fakultativně (v ostatních případech).²²

Není přitom rozhodující, zda je povinnost návratu v rozhodnutí výslovně vyjádřena, ale zda rozhodnutí deklaruje neoprávněnost pobytu s povinností opustit území.

Rozhodnutí o správním vyhoštění tuto podmínku jednoznačně naplňuje.²³

Tím naplňuje definici návratového rozhodnutí ve smyslu směrnice. Povinnost vycestovat je přitom z tohoto rozhodnutí odvozena přímo ze zákona,²⁴ byť lze její vykonatelnost odložit.

Ustanovení § 120a odst. 5 zákona o pobytu cizinců nestanoví oprávnění k vydání nového návratového rozhodnutí, ale pouze umožňuje, aby policie v situaci, kdy bylo původní rozhodnutí nevykonatelné z důvodu existence překážek návratu, stanovila

20 Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460 ze dne 15. července 2025 o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382.

21 Podle článku 8 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 (návratové směrnice). Definice je uvedena v čl. 3 bodu 5 návratové směrnice. „Vyhoštěním“ se rozumí výkon povinnosti návratu, totiž fyzické dopravení osoby mimo území dotyčného členského státu.

22 Bražina R., Bednářová M., Boková T. *Správní vyhoštění s důrazem na správní uvážení a neurčité právní pojmy*. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2019, 196 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, 679.

23 Např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. dubna 2022, č. j. 34 A 12/2022-18, bod 17: „Nutno podotknout, že rozhodnutím o navrácení je dle čl. 3 odst. 4 návratové směrnice *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*. Rozhodnutí o vyhoštění dle zákona o pobytu cizinců je tedy z hlediska terminologického dle návratové směrnice „rozhodnutím o navrácení.“ (kurzíva převzata).

24 Podle § 118 odst. zákona o pobytu cizinců.

novou lhůtu k vycestování, jakmile tyto překážky pominou. Jedná se o procesní nástroj umožňující naplnit již uloženou povinnost vycestovat, nikoli o vydání nového rozhodnutí o návratu ve smyslu směrnice.

Rozhodnutí o správním vyhoštění je návratovým rozhodnutím již v okamžiku svého vydání a § 120a odst. 5 zákona o pobytu cizinců umožňuje pouze dodatečně stanovit či obnovit lhůtu k jeho vykonání.

C. Výzva ke zjednání nápravy

Závěrečné stanovisko zasílám ministrovi vnitra Mgr. Bc. Vítu Rakušanovi a žádám, aby mi do 30 dnů od jeho doručení sdělil, zda provedl navržené opatření k nápravě.²⁵

Pokud ministerstvo nepřijme navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudu považovat za dostatečná, vyrozumím vládu.²⁶ Také mohu případ zveřejnit (včetně jmen osob oprávněných jednat jménem úřadu).²⁷

Brno 7. října 2025

JUDr. Vít Alexander Schorm
zástupce veřejného ochránce práv
(podepsáno elektronicky)

25 Podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv a o ochránci práv dětí.

26 Podle § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv a o ochránci práv dětí.

27 Podle § 20 odst. 2 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv a o ochránci práv dětí.