

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **D. L. H.**, zast. JUDr. Martinem Köhlerem, advokátem se sídlem Vysoká 149/4, Liberec X – Františkov, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 10. 2. 2021, č. j. 41 A 80/2020 - 48,

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci v rozsahu podstatném pro rozhodování rozšířeného senátu

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla zmínuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 11. 2020, č. j. MV-148727-3/OAM-2020. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatele a potvrdil rozhodnutí Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie, Příjímací středisko cizinců Zastávka (dále jen „policie“) ze dne 19. 8. 2020, č. j. CPR-9514-21/ČJ-2020-931200-SV, kterým bylo podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 4 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), stěžovateli uloženo správní vyhoštění a stanovena doba 2 let, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států EU.

[2] Stěžovatel se dne 24. 2. 2020 dostavil do Příjímacího střediska Zastávka, kde písemně podal žádost o udělení mezinárodní ochrany ve smyslu § 3 odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“). Předložil platný cestovní pas, jehož kontrolou bylo zjištěno, že zde má vylepeno (národní) vízum typu D vydané německými orgány; toto vízum bylo platné od 18. 9. 2018 do 16. 12. 2018, přičemž podle razítka v pase stěžovatel vstoupil do Německa dne 26. 9. 2018. Na území České republiky měl stěžovatel přicestovat osobním vozem právě z Německa na konci roku 2019. Na základě těchto skutečností, z nichž je zřejmé, že stěžovatel pobýval na území členských států EU od 17. 12. 2018 neoprávněně, bylo se stěžovatelem dne

28. 2. 2020 zahájeno správní řízení, které vyústilo v rozhodnutí o jeho správním vyhoštění; proti němu podal stěžovatel odvolání, které žalovaný zamítl a současně napadené rozhodnutí policie potvrdil (viz výše).

I. a) Rozsudek krajského soudu

[3] Rozhodnutí žalovaného napadl stěžovatel žalobou, v níž podobně jako v odvolání namítl mj. to, že řízení o správním vyhoštění s ním policie zahájila nezákonně, neboť v dané době pobýval na území ČR jako žadatel o mezinárodní ochranu. Jeho pobyt v době zahájení řízení o správním vyhoštění tedy již nebyl neoprávněný, z čehož stěžovatel dovozoval, že zde nebyl důvod dané řízení vůbec zahajovat, a tudíž ani vydat rozhodnutí o správním vyhoštění. Krajský soud tuto námitku shledal nedůvodnou, stejně jako další námitky (týkající se přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele a doby zákazu vstupu); proto podanou žalobu zamítl podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[4] K námitce zpochybňující zahájení řízení o správním vyhoštění stěžovatele v době, kdy už byl žadatelem o mezinárodní ochranu, krajský soud konstatoval, že zákon o pobytu cizinců obecně podmiňuje v § 119 správní vyhoštění tím, že jde o cizince, který na území pobývá přechodně, přičemž podle § 118 odst. 5 věty první: *„Pro účely správního vyhoštění se za přechodný pobyt na území považuje i neoprávněné zdržování se cizince na území nebo zdržování se cizince v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, setrvání nebo strpění na území podle zvláštního zákona nebo pobyt do právní moci rozhodnutí ministerstva o udělení oprávnění k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany na území nebo soudu o žalobě ve věci dočasné ochrany“* (důraz přidán).

[5] Zvláštním zákonem ve smyslu citovaného ustanovení je zákon o azylu, podle jehož § 3d odst. 1 platí, že *„žadatel o udělení mezinárodní ochrany je oprávněn setrvat na území; to neplatí, podal-li další opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany. Právo setrvat na území nezakládá nárok na povolení k pobytu podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky...“* (důraz přidán).

[6] Podle krajského soudu z uvedených ustanovení vyplývá, že se v tomto případě neuplatní negativní působnost zákona o pobytu cizinců (§ 2 písm. a)], neboť tento zákon zjevně předvídá paralelní vedení řízení o správním vyhoštění a řízení ve věci mezinárodní ochrany, přičemž z hlediska ochrany práv dotčených cizinců je důležité, že v průběhu řízení o udělení mezinárodní ochrany nelze rozhodnutí o správním vyhoštění vykonat – viz § 119 odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Ve vztahu k posuzované věci z toho tedy krajský soud dovodil, že policie byla oprávněna zahájit řízení o správním vyhoštění stěžovatele, aniž by bylo podstatné, zda tak učinila předtím, než požádal o mezinárodní ochranu anebo později. V případech podobných projednávané věci dochází dle krajského soudu k zahájení řízení o správním vyhoštění a podání žádosti o mezinárodní ochranu většinou ve stejný den. V případě stěžovatele to ovšem nebylo možné kvůli absenci tlumočníka. Proto k zahájení řízení o správním vyhoštění došlo až (4. den) poté, co stěžovatel požádal o udělení mezinárodní ochrany, což krajský soud akceptoval. Za podstatné totiž považoval to, že neoprávněný pobyt stěžovatele předcházela podání žádosti

pokračování

o mezinárodní ochranu, a nikoli to, kdy bylo v důsledku tohoto neoprávněného pobytu zahájeno řízení o správním vyhoštění.

[7] Toto řízení policie zahájí a rozhodnutí o správním vyhoštění vydá i v případě cizince žádajícího o mezinárodní ochranu, ledaže by byly naplněny podmínky podle § 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců; uvedené ustanovení reflektuje čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.), jehož cílem je zabránit smluvním státům v ukládání sankcí za neoprávněný vstup nebo pobyt uprchlíka, který na jejich území hledá ochranu. Aby však cizinec mohl z daného ustanovení těžit, musí kumulativně splňovat několik podmínek; např. musí přicházet přímo z území, kde mu hrozí pronásledování a také musí prokázat závažný důvod pro svůj neoprávněný pobyt. Tyto podmínky stěžovatel nesplnil, proto nemůže úspěšně namítat, že policie nebyla oprávněna zahájit řízení a následně vydat rozhodnutí o správním vyhoštění.

I. b) Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[8] V kasační stížnosti stěžovatel pokračuje ve své dosavadní argumentaci zpochybňující primárně možnost zahájení řízení o správním vyhoštění a s tím související nesplnění podmínek podle § 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Podle stěžovatele lze jeho příchod do České republiky považovat za „přímý příchod“ podle § 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, čímž se krajský soud náležitě nezbyl. Zejména však nesprávně posoudil zákonné podmínky pro zahájení řízení o správním vyhoštění stěžovatele ve smyslu § 119 odst. 1 písm. b) bod 4 zákona o pobytu cizinců, neboť v rozhodné době (kdy bylo řízení zahájeno) na území ČR nepobýval neoprávněně. Stěžovatel v kasační stížnosti nijak nezpochybňuje, že v minulosti (v průběhu roku 2020) pobýval na území ČR neoprávněně, nicméně za podstatné považuje, že ještě před zahájením řízení o správním vyhoštění (pro tento neoprávněný pobyt) požádal o udělení mezinárodní ochrany a následně zde tedy pobýval už zcela legálně, oprávněně – a to v pozici žadatele o mezinárodní ochranu. Tuto pozici, resp. právní postavení stěžovatele ovšem krajský soud nevzal v potaz a vydal rozsudek, který stěžovatel navrhl zrušit s tím, aby „*Nejvyšší správní soud současně se zrušením napadeného rozsudku krajského soudu rozhodl o zastavení řízení o správním vyhoštění stěžovatele*“.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí, jakož i odůvodnění napadeného rozsudku, v němž krajský soud fundovaně vysvětlil, že zákon o pobytu cizinců nevylučuje souběžné vedení řízení o správním vyhoštění a řízení o udělení mezinárodní ochrany, aniž by bylo podstatné, kdy bylo první z těchto řízení zahájeno. Krajský soud přesvědčivě a v souladu se zákonem vyvrátil i další žalobní námitky, a proto žalovaný v závěru uvedl, že má kasační stížnost za nedůvodnou a navrhl, aby „*Nejvyšší správní soud v Brně tuto odmítl pro nepřijatelnost či v plném rozsahu zamítl*“.

II. Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

II. a) Rozsudek devátého senátu

[10] Stěžovatel v kasační stížnosti přestřel otázkou, zda je možné zahájit řízení o správním vyhoštění cizince (potažmo vydat rozhodnutí o jeho správním vyhoštění) poté,

co tento cizinec podal žádost o udělení mezinárodní ochrany – tj. učinil projev vůle, z něhož je zřejmé, že hledá v České republice ochranu před pronásledováním nebo hroící vážnou újmu; viz § 3 odst. 1 zákona o azylu. Posouzení této otázky je zcela zásadní v tom smyslu, že pokud by odpověď na ni byla záporná, nemá smysl posuzovat další námitky stěžovatele a je na místě posoudit jeho kasační stížnost jako důvodnou, tedy zrušit napadený rozsudek krajského soudu, příp. i rozhodnutí žalovaného, obdobně jako to učinil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 11. 2021, č. j. 9 Azs 190/2021 - 28.

[11] Devátý senát v uvedeném rozsudku posuzoval skutkově podobnou situaci, v níž se stěžovatel – neoprávněně pobývající cizinec na území ČR – sám dostavil do zařízení pro zajištění cizinců s cílem požádat o udělení mezinárodní ochrany. To mu ovšem umožněno nebylo, resp. ještě před podáním žádosti o mezinárodní ochranu s ním bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění a následně vydáno i rozhodnutí o správním vyhoštění z důvodu neoprávněného pobytu podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 4 zákona o pobytu cizinců. Tento postup devátý senát odmítl jako nezákonný a své závěry postavil na tom, že projevil-li stěžovatel vůli požádat o mezinárodní ochranu, nemohl se na něho zákon o pobytu cizinců vůbec vztáhnout a nemohlo být proto zahájeno ani řízení o správním vyhoštění. V odůvodnění rozsudku vyšel z toho, že již v okamžiku projevu vůle stěžovatele byly naplněny podmínky podle zákona o azylu; stěžovatel se stal žadatelem o mezinárodní ochranu „...a toto postavení mu svědčilo i v okamžiku, kdy bylo žalovanou zahájeno řízení o správním vyhoštění. Jak již bylo uvedeno s ohledem na § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, takový postup je nezákonný, neboť na něj nebylo možné příslušná ustanovení zákona o pobytu cizinců vztáhnout“ (bod [21]).

II. b) Právní názor pátého senátu

[12] Pátý senát souhlasí s tím, že učinil-li cizinec jasný a srozumitelný projev vůle podat žádost o udělení mezinárodní ochrany, je třeba od tohoto okamžiku na cizince hledět jako na žadatele o mezinárodní ochranu [§ 2 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 3 odst. 1 zákona o azylu]. Toto postavení cizince/stěžovatele jako žadatele o mezinárodní ochranu je jistě v mnoha ohledech velmi podstatné, nicméně z hlediska možného zahájení řízení o správním vyhoštění s ním zákon nespojuje takové důsledky, jaké velmi zjednodušeně dovodil devátý senát.

[13] Závěry rozsudku č. j. 9 Azs 190/2021 - 28 v podstatě vycházejí pouze z § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, podle něhož se tento zákon nevztahuje mj. na cizince, který je žadatelem o udělení mezinárodní ochrany, ovšem „nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak“. Zákon o pobytu cizinců přitom „jinak“ stanoví a předvídá souběh řízení o správním vyhoštění a řízení o udělení mezinárodní ochrany. Dikce zákona není úplně přehledná, avšak i přesto je možnost současného vedení obou řízení zřejmá – viz zejm. návětí v § 119 ve spojení s § 118 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, podle něhož policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, přičemž pro účely správního vyhoštění se považuje za přechodný pobyt i oprávnění setrvat na území ČR v případě žadatele o mezinárodní ochranu (§ 3d odst. 1 zákona o azylu).

[14] Jednoduše řečeno, zákon o pobytu cizinců umožňuje aplikovat příslušná ustanovení o správním vyhoštění také na žadatele o mezinárodní ochranu, jemuž policie vydá

pokračování

rozhodnutí o správním vyhoštění, aniž zde hraje roli jakákoli časová souslednost – tedy to, zda řízení o správním vyhoštění bylo zahájeno předtím, než cizinec projevil vůli podat žádost o mezinárodní ochranu, nebo naopak.

[15] Právě na tomto časovém odlišení je vystavěn judikát devátého senátu, ačkoli ho zákon vůbec nepředpokládá. Zákon vychází z toho, že rozhodnutí o správním vyhoštění se vydá i cizinci žádajícímu o mezinárodní ochranu, ledaže by se jednalo o případ podle § 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Jde o ustanovení, které je reflexí čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, v němž se smluvní státy zavazují, že nebudou stíhat nezákonný vstup nebo přítomnost uprchlíků na jejich území ani na ně uplatňovat jiná než nezbytná omezení po nezbytnou dobu. Na § 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců případně poukázal i krajský soud, který v základu zcela správně vycházel z toho, že rozhodnutí o správním vyhoštění, resp. řízení o vydání tohoto rozhodnutí lze zahájit i poté, co cizinec projevil vůli podat žádost o mezinárodní ochranu. Pátý senát s tímto posouzením souhlasí a nevidí žádný rozumný důvod, pro který by řízení o správním vyhoštění nebylo možné zahájit i později a vydat cizinci rozhodnutí o správním vyhoštění – samozřejmě s výjimkou cizince, na něhož se s ohledem na skutkové okolnosti případu použije § 119a odst. 1, tj. cizince, který „...na území přichází přímo ze státu, kde mu hrozí pronásledování nebo vážná újma, a na území vstoupí nebo pobývá bez povolení a sám se bez prodlení přihlásí policii nebo ministerstvu a prokáže závažný důvod pro svůj neoprávněný vstup nebo pobyt“.

[16] Naznačenou ochranu uprchlíků před tím, aby nebyli vydáním rozhodnutí o správním vyhoštění „trestáni“ za svůj nelegální příchod nebo pobyt na území ČR, považuje pátý senát za důležitou a současně dostatečnou; Nejvyšší správní soud se jejímu výkladu velmi podrobně věnoval např. v rozsudcích ze dne 1. 8. 2013, č. j. 6 As 28/2013 - 38 a ze dne 20. 12. 2017, č. j. 10 Azs 213/2017 - 47. Pokud se konkrétní skutkové okolnosti případu pod tuto ochranu nevejdou, nedává žádný smysl jakékoli rozlišování mezi tím, co bylo časově dříve – zda zahájení řízení o správním vyhoštění, nebo podání žádosti o mezinárodní ochranu. Na tomto východisku však stojí shora zmíněný rozsudek devátého senátu, podle něhož by pak prakticky každý nelegálně pobývajícím cizincem na území mohl velmi snadno „odklonit“ vydání rozhodnutí o správním vyhoštění tím, že předtím požádá o udělení mezinárodní ochrany.

[17] Pátý senát se závěry devátého senátu nesouhlasí, neboť neodpovídají relevantní právní úpravě, a proto mu nezbylo než rozhodnout o postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. V opačném případě by byl pátý senát – v souladu s citovaným rozsudkem č. j. 9 Azs 190/2021 - 28 – nucen zrušit nyní napadený rozsudek krajského soudu (příp. i rozhodnutí žalovaného), ačkoli sdílí jeho právní názor, který lze ve stručnosti shrnout následovně. Podle zákona o pobytu cizinců lze postupovat a zahájit řízení o správním vyhoštění cizince [z důvodu jeho neoprávněného pobytu podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 4] i poté, co tento cizinec projevil vůli podat žádost o udělení mezinárodní ochrany.

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: Josef Baxa, Filip Dienstbier, Zdeněk Kühn, Petr Mikeš, Barbara Pořízková, Aleš Roztočil, Karel Šimka. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení. Podat svá vyjádření k obsahu předkládajícího usnesení mohou ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto usnesení.

V Brně dne 10. února 2022

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu