

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudců Petra Mikeše, Radovana Havelce, Lenky Krupičkové, Zdeňka Kühna, Aleše Roztočila a Karla Šimky v právní věci žalobce: **D. L. H.**, zast. JUDr. Martinem Köhlerem, advokátem se sídlem Vysoká 149/4, Liberec, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 16. 11. 2020, čj. MV-148727-3/OAM-2020 a čj. MV-148727-4/OAM-2020, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 10. 2. 2021, čj. 41 A 80/2020 - 48,

t a k t o :

- I. Správní orgán může zahájit řízení o správním vyhoštění cizince z důvodu jeho neoprávněného pobytu podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, i poté, co tento cizinec požádal o udělení mezinárodní ochrany podle § 3 odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.
- II. Věc se v r a c í k projednání a rozhodnutí pátému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Pátý senát postoupil výše označenou věc rozšířenému senátu k zodpovězení otázky, zda lze postupovat podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 30. 6. 2023 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), a zahájit řízení o správním vyhoštění cizince z důvodu jeho neoprávněného pobytu na území podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 tohoto zákona i poté, co tento cizinec požádal o udělení mezinárodní ochrany. Rozšířený senát dospěl k závěru, že je tento postup možný.

[2] Žalobce (dále „stěžovatel“) se 24. 2. 2020 dostavil do Přijímacího střediska Zastávka u Brna, kde písemně podal žádost o udělení mezinárodní ochrany podle § 3 odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. K tomu rozšířený senát terminologicky poznamenává,

že podle citovaného ustanovení *žádostí o udělení mezinárodní ochrany je projev vůle cizince, z něhož je zřejmé, že hledá v České republice ochranu před pronásledováním nebo před hroící vážnou újmu*. Ustanovení § 3 odst. 2 a 3 pak stanoví výjimky, kdy projev vůle cizince žádostí o mezinárodní ochranu není. Podstatná je tedy jasně projevená vůle cizince, která není vázána na konkrétní formu. Na rozdíl od dřívější právní úpravy tak není rozlišováno mezi projevením úmyslu požádat o udělení mezinárodní ochrany a žádostí o udělení mezinárodní ochrany (rozsudky NSS ze dne 8. 2. 2021, čj. 5 Azs 419/2019 - 49, a ze dne 30. 5. 2022, čj. 7 Azs 56/2022 - 26). Pokud se proto v textu tohoto usnesení hovoří o žádosti o udělení mezinárodní ochrany, má tím rozšířený senát na mysli jakýkoliv projev vůle relevantní podle § 3 odst. 1, a proto nemusí jít o jakkoliv formalizovanou žádost. V tomto směru terminologicky zjednodušil i reprodukci předkládacího usnesení.

[3] Stěžovatel předložil platný cestovní pas, jehož kontrolou bylo zjištěno, že v něm má vylepeno vízum vydané německými orgány. Vízum bylo platné od 18. 9. 2018 do 16. 12. 2018, přičemž podle razítka v pase stěžovatel vstoupil do Německa 26. 9. 2018. Na území České republiky měl stěžovatel přicestovat osobním vozem z Německa na konci roku 2019. Protože pobýval na území ČR bez platného oprávnění k pobytu, ač k tomu nebyl oprávněn, bylo s ním 28. 2. 2020 zahájeno správní řízení ve věci správního vyhoštění.

[4] Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie (dále „správní orgán I. stupně“), rozhodnutím ze dne 19. 8. 2020, čj. CPR-9514-21/ČJ-2020-931200-SV, rozhodla o správním vyhoštění stěžovatele podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců a stanovila dobu 2 let, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států. Správní orgán I. stupně stanovil lhůtu k dobrovolnému vycestování z území „do 30 dnů po nabytí právní moci rozhodnutí o vyhoštění z území členských států Evropské unie nebo od okamžiku, kdy cizinec pozbude postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany a toto rozhodnutí bude pravomocné“. Rozhodnutím ze dne 28. 2. 2020, čj. CPR-9514-10/ČJ-2020-931200-SV, správní orgán I. stupně uložil stěžovateli povinnost nahradit náklady řízení o správním vyhoštění. Proti těmto rozhodnutím podal stěžovatel odvolání, která žalovaný v záhlaví označenými rozhodnutími zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[5] Proti rozhodnutím žalovaného podal stěžovatel u Krajského soudu v Brně žalobu, přičemž soud ji v záhlaví uvedeným rozsudkem jako nedůvodnou zamítl.

[6] Stěžovatel v žalobě mj. namítl, že řízení o správním vyhoštění bylo zahájeno nezákonně, neboť v dané době pobýval oprávněně na území ČR jako žadatel o mezinárodní ochranu. Krajský soud k této námitce uvedl, že zákon o pobytu cizinců podmiňuje v § 119 správní vyhoštění tím, že jde o cizince, který na území pobývá přechodně. Pro účely správního vyhoštění se za přechodný pobyt na území považuje mj. setrvání nebo strpění na území podle zvláštního zákona (§ 118 odst. 5 zákona o pobytu cizinců). Tímto zákonem je zákon o azylu. Podle § 3d odst. 1 zákona o azylu je žadatel o mezinárodní ochranu oprávněn setrvat na území. Z těchto ustanovení tak podle krajského soudu vyplývá, že se neuplatní negativní působnost zákona o pobytu cizinců podle § 2 písm. a), neboť tento zákon předvídá paralelní vedení řízení o správním vyhoštění a řízení ve věci mezinárodní ochrany. Dostaví-li se proto do přijímacího střediska s cílem podat žádost o mezinárodní ochranu cizinec, jehož pobyt je v danou chvíli neoprávněný, může s ním být zahájeno řízení

pokračování

o správním vyhoštění. Pobyt cizince během azylového řízení není neoprávněný. Předcházel-li však neoprávněný pobyt podání žádosti o mezinárodní ochranu, zákon o pobytu cizinců ani zákon o azylu nebrání zahájit řízení o správním vyhoštění s cizincem, který je žadatelem o mezinárodní ochranu. Stěžovatel nesplnil podmínky pro uplatnění 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 (§ 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců).

[7] Stěžovatel proti rozsudku krajského soudu podal kasační stížnost. Namítá, že řízení o správním vyhoštění bylo zahájeno až v době, kdy byl jeho pobyt na území dočasně zlegalizován podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany. K zahájení řízení proto nedošlo ve chvíli, kdy byl jeho pobyt na území neoprávněný. Nebyl proto naplněn důvod k zahájení řízení o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel nepopírá, že rozhodnutí o správním vyhoštění může být vydáno až v době, kdy je cizinec již žadatelem o mezinárodní ochranu. To však přichází v úvahu pouze za předpokladu, že řízení o správním vyhoštění bude zahájeno dříve nebo nejpozději ve stejný okamžik jako řízení o udělení mezinárodní ochrany. Stěžovatel nespochybňuje, že na území ČR pobýval od 17. 2. 2020 nelegálně. V době zahájení správního řízení však již pobýval na území oprávněně jako žadatel o mezinárodní ochranu. Ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců neumožňuje zahájit řízení o správním vyhoštění cizince, který v minulosti pobýval na území bez platného oprávnění k pobytu. Žadatel o azyl má právo setrvat na území členského státu, který je příslušný k posouzení jeho žádosti, a to přinejmenším do doby, než bude jeho žádost zamítnuta v prvním stupni. Nemůže proto být během této doby považován za osobu neoprávněně pobývající v tomto státě (rozsudek Soudního dvora EU ze dne 30. 5. 2013 ve věci C-534/11, EU:C:2013:343, *Arslan*). Stěžovateli nelze odeprít ochranu podle čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků jen proto, že strávil určitou dobu v jiném než cílovém státě. V Německu neměl možnost nalézt účinnou ochranu. Jeho příchod do ČR lze proto považovat za přímý příchod.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti k otázce nyní předložené rozšířenému senátu odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a napadeného rozsudku, v němž krajský soud vysvětlil, proč 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.

II. Postoupení věci rozšířenému senátu a názor postupujícího senátu

[9] Pátý senát se hodlá odchýlit od rozsudku devátého senátu ze dne 18. 11. 2021, čj. 9 Azs 190/2021 - 28. Nesouhlasí totiž s právním názorem devátého senátu, podle kterého nelze zahájit řízení o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců, pokud cizinec požádal o mezinárodní ochranu.

[10] Devátý senát ve zmíněném rozsudku posuzoval skutkově podobnou situaci, v níž se cizinec sám dostavil do zařízení pro zajištění cizinců a požádal o mezinárodní ochranu. Následně s ním však bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění a bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění z důvodu neoprávněného pobytu podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4

zákona o pobytu cizinců. Tento postup považoval devátý senát za nezákonný. Požádal-li totiž cizinec o mezinárodní ochranu, nemohl se na něho zákon o pobytu cizinců podle § 2 písm. a) tohoto zákona vůbec vztahovat. Nemohlo proto být ani zahájeno řízení o správním vyhoštění. Cizinec se stal žadatelem o mezinárodní ochranu a toto postavení mu svědčilo i v okamžiku, kdy bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění.

[11] Pátý senát souhlasí s tím, že učinil-li cizinec jasný a srozumitelný projev vůle, že hledá v České republice ochranu před pronásledováním nebo před hroící vážnou újmou, je třeba od tohoto okamžiku na něj hledět jako na žadatele o mezinárodní ochranu [§ 2 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 3 odst. 1 zákona o azylu]. Toto postavení cizince jako žadatele o mezinárodní ochranu je v mnoha ohledech podstatné, nicméně z hlediska možného zahájení řízení o správním vyhoštění s ním zákon nespojuje takové důsledky, které dovodil devátý senát.

[12] Devátý senát vychází pouze z § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, podle kterého se tento zákon nevztahuje mj. na cizince, který je žadatelem o udělení mezinárodní ochrany. To platí však v případě, nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak. Zákon o pobytu cizinců předvídá souběh řízení o správním vyhoštění a řízení o udělení mezinárodní ochrany. Možnost současného vedení obou řízení vyplývá zejména z § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, podle něhož policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně. Pro účely správního vyhoštění se podle § 118 odst. 5 téhož zákona považuje za přechodný pobyt i oprávnění setrvat na území ČR v případě žadatele o mezinárodní ochranu (§ 3d odst. 1 zákona o azylu). Zákon o pobytu cizinců tak umožňuje použít ustanovení o správním vyhoštění také na žadatele o mezinárodní ochranu, kterému policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění, aniž zde hraje roli jakákoliv časová souslednost. Nehraje tedy roli, zda řízení o správním vyhoštění bylo zahájeno před tím, než cizinec požádal o mezinárodní ochranu, nebo naopak.

[13] Právě na tomto časovém odlišení je však vystavěn rozsudek devátého senátu. Zákon o pobytu cizinců 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 tohoto zákona. Jde o ustanovení, které odráží čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků. 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 (rozsudek NSS ze dne 1. 8. 2013, čj. 6 As 28/2013 - 38, a ze dne 20. 12. 2017, čj. 10 Azs 213/2017 - 47). Pokud se však konkrétní skutkové okolnosti případu pod tuto ochranu nevejdou, nedává smysl jakkoliv rozlišovat mezi tím, co bylo časově dříve, tj. zda zahájení řízení o správním vyhoštění, nebo podání žádosti o mezinárodní ochranu. Na tomto východisku však stojí rozsudek devátého senátu, podle kterého by prakticky každý nelegálně pobývajícím cizincem na území mohl velmi snadno odklonit vydání rozhodnutí o správním vyhoštění tím, že předtím požádá o udělení mezinárodní ochrany.

[14] Vzhledem k výše uvedenému odlišnému právnímu názoru proto pátý senát postoupil věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

pokračování

III.1 Pravomoc rozšířeného senátu

[15] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc ve věci rozhodovat, neboť pouze v tom případě by se mohl zabývat předloženou otázkou a podstatou právního názoru vyloženého pátým senátem v předkládacím usnesení. Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s. platí, že *dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu*. Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána, pokud rozšířený senát shledá skutečný rozpor v dosavadní judikatuře týkající se právního názoru potřebného k rozhodnutí o kasační stížnosti nebo pokud se postupující senát hodlá odchýlit od názoru vysloveného v jiném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

[16] Z obsahu usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu vyplývá, že názor pátého senátu ohledně možnosti zahájit řízení o správním vyhoštění cizince z důvodu jeho neoprávněného pobytu na území podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 tohoto zákona poté, co tento cizinec požádal o udělení mezinárodní ochrany, je odlišný od právního názoru devátého senátu vyjádřeného v rozsudku sp. zn. 9 Azs 190/2021, od kterého se chce pátý senát odchýlit. Rozšířený senát dále zjistil, že k obdobnému právnímu názoru jako devátý senát dospěl i čtvrtý senát v rozsudku ze dne 18. 5. 2020, čj. 4 Azs 420/2019 - 47. Současně není sporné, že nyní předložená otázka je významná pro řešení posuzovaného případu. Pravomoc rozšířeného senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. je proto dána.

III.2 Právní názor rozšířeného senátu

[17] Podle § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců platí, že se tento zákon nevztahuje na cizince, *který je žadatelem o udělení mezinárodní ochrany, cizincem, který je strpěn na území, azylantem nebo osobou požívající doplňkové ochrany, nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak*.

[18] Podle § 118 odst. 5 věty první zákona o pobytu cizinců platilo, že *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*.

[19] Podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců platilo, že *policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států až na 5 let, pobývá-li cizinec na území bez platného oprávnění k pobytu, ač k tomu není oprávněn*.

[20] Podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 1. 7. 2023 platí, že policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, Islandské republiky, Lichtenštejnského knížectví, Norského království a Švýcarské konfederace, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států až na 5 let, pobýval-li cizinec na území nebo na území členských států Evropské unie, Islandské republiky, Lichtenštejnského knížectví, Norského království a Švýcarské konfederace, bez platného oprávnění k pobytu, ač k tomu není oprávněn.

[21] Ze shora uvedené citace je zřejmé, že novelizací s účinností od 1. 7. 2023 došlo k rozšíření okruhu míst, na která nelze cizinci umožnit vstup, o území Islandu, Lichtenštejnska, Norska a Švýcarska. Důvodem pro správní vyhoštění je pak nově i to, pobýval-li cizinec na území těchto států nebo na území členských států Evropské unie bez platného oprávnění k pobytu, ač k tomu není oprávněn. Neoprávněný pobyt tak již není vázán pouze na území ČR. Tato změna však nemá žádný vliv na nyní řešenou otázku. Je totiž nerozhodné, zda cizinec pobýval neoprávněně na území ČR, jiného členského státu Evropské unie nebo na území některého z výše uvedených dalších států. Podstatné je totiž pouze to, zda i v takovém případě je možné zahájit řízení o správním vyhoštění, jestliže cizinec předtím požádal o udělení mezinárodní ochrany. Změna se dotkla rovněž výše citovaného § 118 odst. 5 věty první zákona o pobytu cizinců, podle kterého se s účinností od 1. 7. 2023 za přechodný pobyt na území pro účely správního vyhoštění považuje i setrvání na základě výjezdního příkazu. Ani tato změna však nemá žádný vliv na nyní řešenou otázku.

[22] Podle § 2 odst. 1 písm. b) věty první zákona o azylu platí, že pro účely tohoto zákona se rozumí žadatelem o udělení mezinárodní ochrany cizinec, který podal v České republice žádost o udělení mezinárodní ochrany, o níž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto. Postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany má dále cizinec po dobu běhu lhůty pro podání žaloby podle § 32 a po dobu soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí ministerstva podle soudního řádu správního, má-li tato žaloba odkladný účinek nebo do vydání usnesení krajského soudu o nepřiznání odkladného účinku, pokud o něj cizinec požádal. Postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany má dále cizinec, který požádal o udělení mezinárodní ochrany v jiném státě, který je vázán přímo použitelným předpisem Evropské unie, a Česká republika jej převzala na své území za účelem posouzení jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

[23] Podle § 3 odst. 1 zákona o azylu platí, že žádostí o udělení mezinárodní ochrany je projev vůle cizince, z něhož je zřejmé, že hledá v České republice ochranu před pronásledováním nebo před brozící vážnou újmou.

[24] Podle § 3d odst. 1 věty první předstředníkem zákona o azylu platí, že žadatel o udělení mezinárodní ochrany je oprávněn setrvat na území.

[25] Z výše citovaného § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců vyplývá, že do osobní působnosti tohoto zákona většinou nespádají mj. cizinci, kteří jsou žadateli o udělení mezinárodní ochrany. Podle § 2 odst. 1 písm. b) zákona o azylu má cizinec postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany od podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany (§ 3 odst. 1 zákona o azylu) až do doby, než je o ní pravomocně rozhodnuto, nebo případně

pokračování

i poté, v souvislosti s přezkumem rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu v soudním řízení správním. Po tuto dobu se na žadatele o mezinárodní ochranu vztahuje zákon o azylu a zároveň je zpravidla vyňat z osobní působnosti zákona o pobytu cizinců. Ustanovení § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců tak odráží zvláštní postavení žadatelů o mezinárodní ochranu. Zákon o azylu jim totiž zajišťuje vyšší stupeň ochrany (rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2006, čj. 2 Ans 7/2005 - 61).

[26] Vyloučení žadatelů o mezinárodní ochranu z osobní působnosti zákona o pobytu cizinců však neplatí bezvýjimečně. Jak podotkl pátý senát § 2 písm. a) tohoto zákona ostatně sám výslovně počítá s tím, že se uplatní jen tehdy, *nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak*. Zákon o pobytu cizinců nebo jiný právní předpis mohou pro určité případy stanovit, že se zákon o pobytu cizinců vztahuje i na žadatele o mezinárodní ochranu.

[27] Tak tomu je též v případě rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území bez platného oprávnění k pobytu, ač k tomu není oprávněn podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců. Přestože to zákon o pobytu cizinců nestanoví výslovně, lze to z něj výkladem konkrétních ustanovení v jejich vzájemné kombinaci dovodit. Jak totiž vyplývá z návětí § 119 odst. 1 tohoto zákona, policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně. Z § 118 odst. 5 věty první zákona o pobytu cizinců pak vyplývá, že pro účely správního vyhoštění se za přechodný pobyt na území považuje i setrvání nebo strpění na území podle zvláštního zákona. Žadatel o udělení mezinárodní ochrany je oprávněn setrvat na území podle § 3d odst. 1 zákona o azylu. Protože je setrvání na území považováno pro účely správního vyhoštění za přechodný pobyt, lze rozhodnout o vyhoštění žadatele o udělení mezinárodní ochrany, jsou-li pro to splněny podmínky podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců, tedy pobývá-li žadatel o udělení mezinárodní ochrany na území bez platného oprávnění k pobytu, ač k tomu není oprávněn. Neuplatní se proto v tomto případě výjimka z osobní působnosti zákona o pobytu cizinců podle § 2 písm. a) tohoto zákona.

[28] Rovněž z některých dalších ustanovení zákona o pobytu cizinců vyplývá, že řízení o správním vyhoštění lze vést souběžně s řízením o udělení mezinárodní ochrany. Například § 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců stanoví, že nelze rozhodnout o správním vyhoštění žadatele o udělení mezinárodní ochrany z důvodů podle § 119 odst. 1 písm. b) bodů 6 a 7 tohoto zákona, jestliže cizinec přichází přímo ze státu, kde mu hrozí pronásledování nebo vážná újma. Zároveň zákon o pobytu cizinců v § 120a odst. 7 a 8 (respektive odst. 6 a 7 s účinností od 1. 7. 2023) upravuje zánik platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, byl-li cizinci udělen azyl nebo doplňková ochrana. To zjevně platí jak pro situace, kdy je o správním vyhoštění rozhodnuto poté, co cizinec požádal o udělení mezinárodní ochrany, tak pro situace, kdy o ni cizinec požádal až v době, kdy je rozhodnutí o správním vyhoštění vykonatelné. V obou těchto situacích totiž není rozhodnutí o správním vyhoštění vykonatelné (respektive není možné pokračovat v nuceném vyhoštění) až do právní moci rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany podle § 119 odst. 7 zákona o pobytu cizinců (bod [32] níže). Je-li však cizinci udělen azyl nebo doplňková ochrana, pak ze zákona dojde k zániku platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, a to bez ohledu na to, v jaké fázi řízení o správním vyhoštění cizinec požádal o udělení mezinárodní ochrany. Je proto zjevné, že zákon o pobytu cizinců předpokládá, že lze řízení o správním vyhoštění a o udělení

mezinárodní ochrany podle zákona o azylu vést souběžně. Na tom nemění nic to, že podle § 120a odst. 6 zákona o pobytu cizinců cizinec, jehož vycestování nebylo možné, mohl neprodleně po vydání rozhodnutí o správním vyhoštění požádat o udělení mezinárodní ochrany, a to nejpozději do dvou měsíců ode dne právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění, jinak toto oprávnění zaniklo. Citované ustanovení se totiž vztahovalo pouze na ty žádosti o udělení mezinárodní ochrany, které byly podány až po vydání rozhodnutí o správním vyhoštění. Nevylučovalo proto, aby bylo řízení o správním vyhoštění vedeno souběžně s řízením o udělení mezinárodní ochrany, jestliže cizinec požádal o udělení mezinárodní ochrany před tím, než bylo rozhodnuto o jeho správním vyhoštění. Pro úplnost lze poznamenat, že § 120a odst. 6 zákona o pobytu cizinců byl s účinností od 1. 7. 2023 zrušen. Dle důvodové zprávy z důvodu, že šlo v praxi o nepoužívané omezení, které nemělo reálný přínos a bylo zbytečně tvrdé.

[29] Tento postup je i v souladu se směrnicí 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 „návratová směrnice“). Jak totiž vyplývá z bodů 2 a 4 odůvodnění návratové směrnice, jejím hlavním cílem je vypracování účinné politiky pro vyhošťování a dobrovolný návrat neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí při plném respektování základních práv a důstojnosti těchto osob (rozsudek Soudního dvora ze dne 28. 4. 2011 ve věci C-61/11, EU:C:2011:268, *El Dridi*, bod 31). Podle čl. 6 odst. 1 návratové směrnice členské státy vydají rozhodnutí o navracení každému státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá neoprávněně na jejich území. Soudní dvůr k tomu v rozsudku ze dne 15. 2. 2016 ve věci C-601/15, EU:C:2016:84, *PPU – N.*, v bodech 75 a 76 uvedl, že „pokud jde o informaci předkládajícího soudu, že podle jeho vlastní judikatury podání žádosti o azyl osobou, v jejímž případě probíhá řízení o navracení, vede k tomu, že ze zákona pozbývá platnosti jakékoliv rozhodnutí o navracení, které bylo přijato dříve v rámci tohoto řízení, je nutné zdůraznit, že užitečný účinek směrnice 2008/115 každopádně vyžaduje, aby řízení zahájené na základě této směrnice, v rámci něhož bylo přijato rozhodnutí o navracení, případně spojené se zákazem vstupu, mohlo dále pokračovat od stadia, v němž bylo přerušeno z důvodu podání žádosti o mezinárodní ochranu, pokud tato žádost byla zamítnuta v prvním stupni. Členské státy jsou totiž povinny neohrožovat dosažení cíle sledovaného posledně uvedenou směrnicí, tedy zavedení účinné politiky pro vyhošťování a dobrovolný návrat neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (v tomto smyslu viz rozsudek *El Dridi*, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, bod 59). V tomto ohledu jak z povinnosti loajality členských států zakotvené v čl. 4 odst. 3 SEU a připomenuté v bodě 56 rozsudku *El Dridi* (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268), tak z požadavků na účinnost uvedených zejména v bodě 4 odůvodnění směrnice 2008/115 vyplývá, že povinnost, kterou článek 8 této směrnice ukládá členským státům, tj. povinnost provést v případech uvedených v odstavci 1 tohoto článku vyhoštění, musí být splněna v co nejkratší době (v tomto smyslu viz rozsudek *Achughbabian*, C-329/11, EU:C:2011:807, body 43 a 45). Tato povinnost by nebyla dodržena, pokud by vyhoštění bylo zdrženo tím, že po zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu v prvním stupni by v takovém řízení, jaké je popsáno v předchozím bodě, nemuselo být pokračováno od stadia, v němž bylo přerušeno, nýbrž by bylo vedeno od začátku.“

[30] Soudní dvůr tak klade požadavek na účinné vyhošťování neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany nemá za následek pozbytí platnosti dříve přijatého rozhodnutí o navracení. Naopak je-li žádost

pokračování

o udělení mezinárodní ochrany zamítnuta, řízení o navrácení musí minimálně pokračovat od stádia, v němž bylo přerušeno z důvodu podání žádosti. Soudní dvůr tak předpokládá koexistenci řízení o navrácení a řízení o udělení mezinárodní ochrany, byť by případný souběh těchto řízení mohl vést k přerušení řízení o navrácení.

[31] K účinkům rozhodnutí o navrácení však nemůže logicky dojít dříve, než je rozhodnuto o žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Podle čl. 9 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (dále „procedurální směrnice“), včetně poznámky pod čarou, totiž platí, že *žadatelé mohou v členském státě setrvat výlučně za účelem řízení do doby, než rozhodující orgán vydá rozhodnutí v řízení v prvním stupni podle kapitoly III¹. Toto právo setrvat nezakládá nárok na povolení k pobytu*. Právo setrvat na území tak brání tomu, aby žadatel o udělení mezinárodní ochrany mohl být vyhoštěn před tím, než je rozhodnuto o jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany (rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 6. 2018 ve věci C-181/16, EU:C:2018:465, *Gnandi*).

[32] Požadavku procedurální směrnice odpovídá právní úprava obsažená v § 119 odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Podle tohoto ustanovení je rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který požádal v ČR o mezinárodní ochranu, vykonatelné až po právní moci rozhodnutí, jímž se a) mezinárodní ochrana neuděluje, b) žádost o udělení mezinárodní ochrany zamítá jako nedůvodná, c) řízení o udělení mezinárodní ochrany zastavuje, nebo d) azyl nebo doplňková ochrana odnímá, a jestliže marně uplynula lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany nebo jestliže podle zákona o azylu podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany nemá odkladný účinek (rozhodnutí však není vykonatelné, přizná-li soud na žádost cizince jeho žalobě odkladný účinek). Přestože podle zákona o pobytu cizinců nedochází po podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany k procesnímu přerušení řízení o správním vyhoštění, s ohledem na § 119 odst. 7 zákona o pobytu cizinců nemůže být do rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany vykonáno rozhodnutí o správním vyhoštění cizince. Je tedy naplněn čl. 9 odst. 1 procedurální směrnice v tom, že žadatel o udělení mezinárodní ochrany nemůže být vyhoštěn před tím, než je rozhodnuto o jeho žádosti. Zvláštní postavení žadatelů o mezinárodní ochranu je proto zohledněno i při souběžném vedení řízení o správním vyhoštění a řízení o udělení mezinárodní ochrany. Zároveň ČR tímto zajišťuje v souladu s požadavky návratové směrnice účinné vyhošťování neoprávněně pobývajících cizinců, neboť krátce po skončení pro žadatele neúspěšného řízení o udělení mezinárodní ochrany může přistoupit k výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění.

[33] Je však nezbytné pamatovat na to, že rozhodne-li správní orgán o správním vyhoštění před tím, než je rozhodnuto o žádosti o udělení mezinárodní ochrany, pak je podle Soudního dvora podstatné, „aby všechny právní účinky tohoto rozhodnutí byly pozastaveny, a tedy zejména aby lhůta pro dobrovolné opuštění území stanovená v článku 7 směrnice 2008/115 nezačala plynout, dokud je dotyčnému povoleno setrvat v dotyčném členském státě. Navíc během této lhůty nemůže být dotyčný zajištěn za účelem vyhoštění na základě článku 15 této směrnice.“ (bod 62 rozsudku *Gnandi*). Je proto třeba se zabývat i otázkou,

¹ Řízení o posouzení žádosti o mezinárodní ochranu podle čl. 31 a násl. procedurální směrnice.

zda v důsledku § 119 odst. 7 zákona o pobytu cizinců dochází ke stavení běhu lhůty k dobrovolnému vycestování stanovené podle § 118 odst. 3 tohoto zákona. Pokud by tomu tak nebylo, musel by rozšířený senát zvážit, zda nelze účinků požadovaných rozsudkem *Gnandi* dosáhnout jen tak, že řízení o správním vyhoštění nebude možné s žadatelem o udělení mezinárodní ochrany vůbec vést.

[34] Podle čl. 7 odst. 1 návratové směrnice se v rozhodnutí o navrácení poskytuje přiměřená lhůta k dobrovolnému opuštění území v délce od sedmi do třiceti dnů. Podle § 118 odst. 1 ve spojení § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců se při správním vyhoštění stanoví doba k vycestování z území v rozmezí sedmi až třiceti dnů. Rozšířený senát již v usnesení ze dne 24. 1. 2012, čj. 1 As 106/2010 - 83, č. 2586/2012 Sb. NSS, dospěl k závěru, že čl. 7 návratové směrnice „stanoví minimální a maximální délku lhůty k dobrovolnému opuštění území, která má být určena v tzv. rozhodnutí o navrácení cizince, jakož i případy, kdy je možné tuto lhůtu prodloužit nebo naopak zkrátit i mimo rámec stanoveného rozmezí; ovšem počátek běhu této lhůty toto ustanovení také přímo nevymezuje“ (bod 23 usnesení sp. zn. 1 As 106/2010). Ani zákon o pobytu cizinců nestanoví, od jakého okamžiku běží lhůta k dobrovolnému vycestování. Je proto na správním orgánu, aby ve výrokové části rozhodnutí o správním vyhoštění stanovil počátek lhůty, v níž je cizinec povinen vycestovat z území (bod 29 usnesení sp. zn. 1 As 106/2010). Může proto stanovit počátek běhu lhůty rovněž až od okamžiku, kdy je pravomocně rozhodnuto o žádosti o udělení mezinárodní ochrany vyhošťovaného cizince v souladu s § 119 odst. 7 zákona o pobytu cizinců (tak ostatně učinil správní orgán I. stupně ve věci nyní řešené, viz bod [4] výše). Nevyužije-li však správní orgán této pravomoci a neurčí počátek běhu lhůty k dobrovolnému vycestování, pak „nelze než vycházet z toho, že tato doba se počítá, tak jako nastávají i ostatní právní účinky rozhodnutí o správním vyhoštění, u nichž zákon nebo rozhodnutí samotné nestanoví jinak, již od dne právní moci tohoto rozhodnutí“ (bod 30 usnesení sp. zn. 1 As 106/2020).

[35] Byl-li by však počátek běhu lhůty k dobrovolnému vycestování dán právní mocí rozhodnutí o správním vyhoštění, je z následujících důvodů potřeba odklad vykonatelnosti podle § 119 odst. 7 zákona o pobytu cizinců vyložit s ohledem na závěry rozsudku *Gnandi* širěji tak, že po dobu řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany neběží ani lhůta k dobrovolnému vycestování.

[36] Institut poskytnutí přiměřené lhůty k dobrovolnému opuštění území byl do zákona o pobytu cizinců transponován z návratové směrnice. Žadatel o udělení mezinárodní ochrany má zároveň po dobu řízení o žádosti právo setrvat na území podle § 3d odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve spojení s čl. 9 odst. 1 procedurální směrnice (viz body [30] a [34] výše). Je proto namístě vyložit § 119 odst. 7 zákona o pobytu cizinců eurokonformně, tj. v souladu se smyslem a účelem procedurální a návratové směrnice (rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 11. 1990 ve věci C-106/89, EU:C:1990:395, *Marleasing*, bod 8). Pouze v případě, kdy je zahájením řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany odložena nejen vynutitelnost správního vyhoštění, ale i výrok o stanovení lhůty k dobrovolnému vycestování, je plně respektováno právo žadatele o udělení mezinárodní ochrany setrvat na území. Není totiž fakticky nucen, aby vycestoval z území jen z toho důvodu, aby se na něj vztahovaly určité výhody plynoucí z dobrovolného vycestování [například § 123a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců]. Pokud mu není mezinárodní ochrana

pokračování

udělena, není negativně zasaženo do jeho právní sféry po skončení řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany [například tím, že by byl zajištěn podle § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců]. Tím, že neběží lhůta k dobrovolnému vycestování po dobu řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany, totiž nemůže nastat situace, že by po skončení tohoto řízení již lhůta uplynula, a cizinec tak byl ihned považován za cizince, který nevycestoval z území dobrovolně v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění. Ustanovení § 119 odst. 7 zákona o pobytu cizinců je proto třeba vykládat eurokonformně tak, že zahájením řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany se odkládají rovněž i účinky výroku o stanovení lhůty k dobrovolnému vycestování (bod [33] výše), i pokud tak správní orgán neučinil výslovně ve výroku. Pouze tak bude dostatečně reflektován požadavek Soudního dvora, aby lhůta pro dobrovolné vycestování nezačala plynout, dokud je cizinci povoleno setrvat v členském státě (bod 62 rozsudku *Gnandi*).

[37] Zákon o pobytu cizinců zároveň v § 119a odst. 1 odráží závazek ČR nestíhat pro nezákonný vstup nebo přítomnost takové uprchlíky, kteří přicházejí přímo z území, kde jejich život nebo svoboda byly ohroženy, a kteří vstoupí nebo jsou přítomni na území ČR bez povolení, za předpokladu, že se sami přihlásí bez prodlení úřadům a prokáží dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup nebo přítomnost podle čl. 31 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (k tomu viz bod 22 rozsudku sp. zn. 6 As 28/2013), jak poukázal pátý senát v předkládacím usnesení. Nelze proto rozhodnout o správním vyhoštění žadatele o udělení mezinárodní ochrany, který splňuje podmínky podle § 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. I to představuje ochranu žadatelů o udělení mezinárodní ochrany, na které jinak dopadá zákon o azylu [§ 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců].

[38] Ostatně výše uvedené devátý senát nijak nezpochybnil. Sám totiž poukázal na to, že správní orgán může rozhodnout o správním vyhoštění cizince, který až v průběhu řízení o správním vyhoštění požádal o mezinárodní ochranu (viz body 16 a 18 rozsudku sp. zn. 9 Azs 190/2021).

[39] Devátý senát byl však toho názoru, že v situaci, kdy cizinec nejprve požádá o mezinárodní ochranu, nelze zahájit řízení o správním vyhoštění, neboť se cizinec již ocitá ve zvláštním postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany a má mu být poskytován vyšší standard ochrany. V opačném případě by bylo postupováno v rozporu se smyslem § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Stal-li se totiž cizinec žadatelem o mezinárodní ochranu, tak mu toto postavení svědčilo i v okamžiku, kdy bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění. K shodnému závěru dospěl i čtvrtý senát v rozsudku sp. zn. 4 Azs 420/2019, ve kterém v bodě 11 odůvodnění uvedl, že „*správní orgány příslušné k výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění tak musí respektovat probíhající řízení o mezinárodní ochraně, přičemž na řízení o mezinárodní ochraně dále pamatuje § 120a odst. 7 zákona o pobytu cizinců, podle něhož platnost rozhodnutí o správním vyhoštění zaniká, pokud byl cizinci udělen azyl. Předmětná ustanovení zákona o pobytu cizinců tak vymezují situaci, kdy již správní orgán vydal rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, avšak dosud nebylo ukončeno řízení o žádosti téhož cizince o mezinárodní ochranu. Na uvedeném pak nic nemění § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, jelikož toto ustanovení vymezuje situace, kdy cizinec o mezinárodní ochranu požádá před zahájením řízení podle zákona o pobytu cizinců.*“ Přestože v této věci byl cizinec vyhoštěn z důvodu podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců, čtvrtý senát

svůj závěr uvedl obecně, a tedy i zjevně k důvodu podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 tohoto zákona.

[40] Devátý i čtvrtý senát jsou tak toho názoru, že samotné postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany brání s ohledem na § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců tomu, aby správní orgán zahájil řízení o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 tohoto zákona. Rozšířený senát s tímto právním názorem nesouhlasí.

[41] Jak totiž uvedl pátý senát, pro zahájení řízení o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců není rozhodné, zda správní orgán nejprve zahájil řízení o správním vyhoštění, nebo zda cizinec nejprve požádal o udělení mezinárodní ochrany. Naopak klíčové je, jak správně uvedl krajský soud v napadeném rozsudku, to, zda důvod pro správní vyhoštění, tj. pobývání na území bez platného oprávnění k pobytu, nastal před samotným podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Jak totiž vyplývá z rozsudku *Gnandi*, na pobyt cizince po podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany nelze nahlížet jako na neoprávněný. Soudní dvůr v bodě 40 zmíněného rozsudku uvedl, že „podle čl. 7 odst. 1 směrnice 2005/85 [ten odpovídá čl. 9 odst. 1 procedurální směrnice, která nahradila směrnici Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka – pozn. rozšířeného senátu] může žadatel o mezinárodní ochranu v členském státě setrvat výlučně za účelem řízení do vydání rozhodnutí v řízení v prvním stupni, kterým se zamítá žádost o mezinárodní ochranu. Toto právo setrvat sice nezakládá podle výslovné dikce tohoto ustanovení nárok na povolení k pobytu, avšak zejména z bodu 9 odůvodnění směrnice 2008/115 vyplývá, že uvedené právo setrvat brání tomu, aby pobyt žadatele o mezinárodní ochranu byl považován za ‚neoprávněný‘ ve smyslu této směrnice během období od podání jeho žádosti o mezinárodní ochranu až do vydání rozhodnutí v řízení v prvním stupni o této žádosti.“ (shodně bod 48 rozsudku *Arslan*).

[42] Neoprávněný pobyt na území se tak musí vztahovat k době před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Na druhou stranu však právo žadatele o mezinárodní ochranu setrvat na území nezakládá plnohodnotné oprávnění k pobytu. Tímto pohledem je třeba také vykládat § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců, který používá přítomný čas „pobývá-li cizinec na území bez platného oprávnění k pobytu, ač k tomu není oprávněn“. Podáním žádosti o mezinárodní ochranu proto nedojde k tomu, že by ve smyslu tohoto ustanovení mělo být na žadatele o mezinárodní ochranu nově nahlíženo tak, že již platné oprávnění k pobytu má, a proto se na něj uvedené ustanovení nevztahuje. Opačný výklad, zastávaný stěžovatelem, by byl v rozporu se závěry rozsudku Soudního dvora EU *PPU – N* uvedenými shora v bodech [29] a [30]. Jestliže by bylo možné vyhostit pouze cizince, který aktuálně v době rozhodování o správním vyhoštění pobývá na území neoprávněně, porušila by ČR svůj závazek účinně navracet cizince v souladu s cílem návratové směrnice. Řízení o správním vyhoštění by se totiž odložilo až do doby po rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany. To by zjevně vedlo k prodloužení neoprávněného pobytu cizince na území, přestože byl dán důvod pro jeho vyhoštění před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Zároveň by nebylo nikdy možné rozhodnout o správním vyhoštění žadatele o udělení mezinárodní ochrany, ačkoliv pobýval před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany na území neoprávněně. Ostatně ani devátý a čtvrtý senát nezpochybňovaly to, že cizince lze postihnout za dřívější

pokračování

neoprávněný pobyt, není-li již v postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany. Ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců je proto třeba vykládat tak, že se vztahuje i na neoprávněný pobyt před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany, neboť ani podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany cizinec nezískává plnohodnotné oprávnění k pobytu ve smyslu § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců. Tento výklad je v souladu s cílem návratové směrnice. Ochrana postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany je pak zajištěna jinými prostředky (viz body [32] až [37] výše).

[43] Pobýval-li cizinec neoprávněně na území před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany, pak je nerozhodné, zda řízení o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců bylo zahájeno před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany, současně s podáním žádosti, nebo až poté, co cizinec požádal o udělení mezinárodní ochrany. V každém z těchto případů se totiž bude neoprávněný pobyt na území vždy vztahovat k době před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany, tedy k době, kdy cizinci nesvědčilo postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany. Na druhou stranu, pokud žádosti o mezinárodní ochranu nepředcházel neoprávněný pobyt, není možné na tuto situaci § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců použít. Jeho smyslem totiž zjevně je postihnout pouze takové formy pobytu na území, které jsou protiprávní. Od okamžiku podání žádosti o mezinárodní ochranu však může cizinec legálně setrvat na území (čl. 9 odst. 1 procedurální směrnice a § 3d odst. 1 zákona o pobytu cizinců), byť, jak bylo uvedeno shora, nejde o plnohodnotné oprávnění k pobytu.

[44] Výše uvedený právní názor rozšířeného senátu není v rozporu se smyslem a účelem § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Po dobu řízení o správním vyhoštění se totiž práva a povinnosti cizince, který požádal o udělení mezinárodní ochrany před tím, než bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění, nadále řídí ve všech podstatných ohledech zákonem o azylu v souladu s § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Tím, že je zahájeno řízení o správním vyhoštění, cizinec neztrácí nic na svém postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany. Naopak, jak bylo uvedeno v bodech [32] až [37] výše, zákon o pobytu cizinců právní postavení žadatele o mezinárodní ochranu zohledňuje a nijak nesnižuje status jeho ochrany. Ustanovení § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců proto nebrání tomu, aby správní orgán zahájil řízení o správním vyhoštění cizince podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců i v případě, požádá-li cizinec před zahájením tohoto řízení o udělení mezinárodní ochrany. Rozšířený senát souhlasí s pátým senátem, že v opačném případě by každý cizinec, který nemá oprávnění k pobytu na území, mohl jednoduše oddálit vydání rozhodnutí o správním vyhoštění jen tím, že požádá o udělení mezinárodní ochrany. To by bylo v rozporu s cílem návratové směrnice (viz body [29] a [30] výše). Zároveň by tím bylo bezdůvodně rozlišováno mezi cizinci jen na základě toho, zda správní orgán stihl zahájit řízení o správním vyhoštění před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany. To by vedlo ke zjevně nerozumnému výsledku.

[45] Rozšířený senát k tomu dodává, že podle § 118 odst. 6 věty druhé zákona o pobytu cizinců s účinností od 1. 7. 2023 *police může zahájit a dokončit řízení o správním vyhoštění, jde-li o důvody související s neoprávněným vstupem nebo pobytem na území, které nastaly před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany, i pokud byla žádost o udělení mezinárodní*

ochrany podle zákona o azylu podána před zahájením řízení o správním vyhoštění. Zákodárce tak nově výslovně stanovil, že řízení o správním vyhoštění, které souvisí s neoprávněným vstupem nebo pobytem na území, lze zahájit a dokončit i tehdy, byla-li žádost o udělení mezinárodní ochrany podána před zahájením řízení o správním vyhoštění. Tato otázka by proto neměla činit v budoucnu výkladové problémy.

IV. Shrnutí a závěr pro projednávanou věc

[46] Ze shora uvedených důvodů rozšířený senát dospěl ve vztahu k projednávané věci k tomu, že správní orgán může zahájit řízení o správním vyhoštění cizince z důvodu jeho neoprávněného pobytu podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců i poté, co tento cizinec požádal o udělení mezinárodní ochrany podle § 3 odst. 1 zákona o azylu.

[47] Rozšířený senát posoudil předloženou spornou právní otázku, která je jen jednou z otázek, se kterými se musí Nejvyšší správní soud vypořádat. Proto rozšířený senát rozhodl toliko o předložené otázce a v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu věc vrací pátému senátu, který rozhodne o kasační stížnosti, a to v souladu se zde vysloveným právním názorem.

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

V Brně dne 3. října 2023

Filip Dienstbier
předseda rozšířeného senátu