ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem Martinem Kopou ve věci

žalobce: **L. I. N.**
st. příslušnost: A. d. a l. r.
t. č. pobytem: X
adresa pro doručování: X

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
poštovní schránka 21/OAM, 170 34 Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 12. 2021, č. j. MV-193876-3/OAM-2021,

takto:

I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 12. 2021, č. j. MV-193876-3/OAM-2021, a rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 12. 10. 2021, č. j. CPR-27300-19/ČJ-2021-931200-SV, se *ruší* a věc se *vrací* žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalobci *se nepřiznává* náhrada nákladů řízení.

III. Žalovaný *nemá právo* na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Mohla policie se žalobcem zahájit řízení o správním vyhoštění a rozhodnout v něm, pokud žalobce předtím požádal o mezinárodní ochranu a Ministerstvo vnitra ještě o této jeho žádosti nerozhodlo? V souladu s nedávnou judikaturou Soudního dvora a Nejvyššího správního soudu nikoliv.

II. Napadené rozhodnutí a související skutkové okolnosti

2. Žalobce se dne 30. 9. 2021 dostavil do zařízení pro zajištění cizinců, kde u policie požádal o mezinárodní ochranu. Neměl platné oprávnění k pobytu ani platný cestovní doklad. Dne 8. 10. 2021 s ním proto policie zahájila řízení o správním vyhoštění. Od tehdy blíže neurčené doby až do příchodu do zařízení pro zajištění cizinců totiž pobýval v Česku neoprávněně.

3. Žalobce pochází z Alžírska. Při výslechu uváděl, že není bezpečnou zemí. Je to země rasismu, požárů, porušování lidských práv a nespravedlnosti. Státní orgány tam nedokáží ochránit své občany. Jemu konkrétně hrozí smrt a krevní msta od příbuzných oběti jedné šarvátky, k níž se nachomýtl a stal se při tom svědkem vraždy. Soud ho sice shledal nevinným. Přesto ze strachu z rodiny oběti nemohl chodit přes den domů, jedině v noci.

4. Ředitelství služby cizinecké policie („ŘSCP“) rozhodnutím ze dne 12. 10. 2021, č. j. CPR-27300-19/ČJ-2021-931200-SV („rozhodnutí ŘSCP“), uložilo žalobci správní vyhoštění. Pobýval tu neoprávněně „asi přibližně jeden den“. Stanovilo mu dobu jednoho roku, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států EU.

5. ŘSCP neshledalo, že by tu byly důvody znemožňující vycestování žalobce, které spočívají v důvodných obavách ze skutečného nebezpečí v zemi původu. Tímto skutečným nebezpečím se rozumí navrácení v rozporu s čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech [srov. § 179 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců ve znění do 30. 6. 2023, „zákon o pobytu cizinců“].

6. ŘSCP zdůraznilo, že Alžírsko je na seznamu bezpečných zemí původu ve vyhlášce č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců („vyhláška“). Žalobce navíc podle ŘSCP ani neuvedl žádné skutečnosti svědčící o tom, že by mohl čelit skutečnému nebezpečí, jak jej chápe § 179 zákona o pobytu cizinců. Z těchto důvodů si ŘSCP nevyžádalo závazné stanovisko žalovaného k posouzení otázky, zda je vycestování žalobce možné [§ 120a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců].

7. Žalobce se proti rozhodnutí ŘSCP odvolal.

8. V paralelně vedeném řízení o žádosti žalobce o mezinárodní ochranu Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 25. 11. 2021, č. j. OAM-838/ZA-ZA11-LE26-2021, zamítlo žádost žalobce jako zjevně nedůvodnou.

9. Žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 12. 2021, č. j. MV-193876-3/OAM-2021 („rozhodnutí žalovaného“), odvolání žalobce zamítl a potvrdil rozhodnutí ŘSCP.

III. Obsah žaloby

10. Žalobce namítá, že mu ŘSCP nemělo vůbec správní vyhoštění uložit. Není navíc přiměřené. Žalobce je zejména přesvědčený, že v jeho případě *nemělo vůbec k zahájení řízení o správním vyhoštění dojít*. Projevil totiž vůli požádat o mezinárodní ochranu v Česku. Proto nebylo na místě zahájit vyhošťovací řízení, protože se na žalobce v daný moment nevztahoval zákon o pobytu cizinců (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2021, č. j. 9 Azs 190/2021-28).

11. Žalobce ve správním řízení uvedl, že svou zemi původu opustil kvůli rozšířenému rasismu, porušování lidských práv a obavě o svůj život a zdraví v souvislosti s jeho svědectvím vraždy. Podle žalobce správní orgány neposoudily jeho případ dostatečně individuálně. Nepřihlédly ke všem skutečnostem, které žalobce v souvislosti s návratem do Alžírska uvedl. ŘSCP pouze obecně konstatovalo, že na základě vyhlášky je Alžírsko bezpečnou zemí původu. Proto má žalobce možnosti účinné ochrany tam.

12. Žalobce poté vznesl námitky týkající se čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků a nepřiměřenosti správního vyhoštění (soud s ohledem na výsledný rámec věci nepovažuje za nutné je zde shrnovat).

IV. Vyjádření žalovaného

13. V reakci na žalobní námitky žalovaný zdůraznil, že tu jednoznačně byly důvody pro uložení správního vyhoštění za porušování právních předpisů a za neoprávněný pobyt bez víza či platného cestovního dokladu. Vycestování žalobce do Alžírska je možné, protože jde o bezpečnou zemi původu. Doba platnosti správního vyhoštění je přiměřená. Žalobce neuvedl, že by jej k Česku poutaly osoby či závazky, které by mu znemožňovaly návrat do země původu.

14. Žalovaný odmítá, že pokud žalobce téměř bezprostředně po příjezdu do Česka požádal o mezinárodní ochranu, tak mu nebylo možné správní vyhoštění vůbec uložit. Opak je pravdou. Jedná se o konzistentní stanovisko žalovaného k této problematice.

V. Předběžná otázka podaná Soudnímu dvoru, rozsudek Soudního dvora a vyjádření žalovaného k němu

15. Usnesením ze dne 28. 2. 2022, č. j. 41 A 35/2021-27, se krajský soud obrátil na Soudní dvůr s předběžnou otázkou. Konkrétně se ptal, zda lze i v návratovém řízení použít koncept bezpečné země původu, který zná jen právo Společného evropského azylového systému a návratová směrnice nikoliv. Použití tohoto konceptu šlo navíc ruku v ruce se zúženým chápáním zásady nenavracení, která se podle zákona o pobytu cizince vztahovala jen na možné porušení zákazu špatného zacházení podle čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech.

16. V průběhu řízení u Soudního dvora se lucemburský soud dotazoval krajského soudu, zda má informace, jak skončilo řízení o žádosti o žalobce o mezinárodní ochranu. A také se krajského soudu ptal, jestli může mít na řešení věc vliv rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 6. 2018 ve věci C-181/16, *Gnandi* („rozsudek *Gnandi*"; konkrétně jeho bod 40).

17. Krajský soud ve své odpovědi sdělil Soudnímu dvoru, že svým rozsudkem ze dne 30. 6. 2022, č. j. 41 Az 47/2021-26, zrušil rozhodnutí žalovaného o zamítnutí žádosti žalobce o mezinárodní ochranu pro zjevnou nedůvodnost. Informace o dalším osudu jeho žádosti tehdy neměl (žalovaný poté zaslal Soudnímu dvoru nové rozhodnutí ze dne 9. 9. 2022, kterým rozhodl stejně).

18. Pokud jde o význam rozsudku *Gnandi*, pak z jeho bodu 40, na nějž Soudní dvůr ve svém dotazu odkázal, plyne, že právo žadatele o mezinárodní ochranu setrvat na území členského státu brání tomu, aby byl jeho pobyt neoprávněným během období od podání žádosti o mezinárodní ochranu až do vydání prvostupňového rozhodnutí o této žádosti. Krajský soud však Soudnímu dvoru vysvětloval, že v této věci nejde o neoprávněný pobyt žalobce po podání žádosti o mezinárodní ochranu, ale *před* jejím podáním.

19. Krajský soud pak Soudnímu dvoru objasnil, že *vnitrostátní právní úprava umožňuje paralelní vedení řízení o správním vyhoštění a řízení o mezinárodní ochraně*. Správní orgány vedoucí řízení o vyhoštění nemusí čekat na výsledek řízení o mezinárodní ochraně. V praxi je paralelní vedení obou řízení běžné. Zákon o pobytu cizinců totiž obsahuje pojistku ochrany práv cizince, o němž se obě řízení vedou – *vylučuje možnost vykonat rozhodnutí o vyhoštění během řízení o mezinárodní ochraně* (§ 119 odst. 7 zákona o pobytu cizinců *a contrario*). Pokud řízení o mezinárodní ochraně skončí pro cizince úspěšně, pak zákon o pobytu

cizinců upravuje podmínky zániku platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění (§ 120a odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců). Díky uvedeným zárukám nehrozí výkon vyhoštění cizince, který v Česku hledá nebo nalezne mezinárodní ochranu. Soudní dvůr tedy věděl o těchto vnitrostátních garancích a konstrukci souběhu řízení o správním vyhoštění a řízení o mezinárodní ochraně.

20. Soudní dvůr nicméně na adresně kladenou předběžnou otázkou neodpověděl. Místo toho rozsudkem ze dne 9. 11. 2023 ve věci C-257/22, *C. D.* („rozsudek Soudního dvora“) rozhodl, že *unijní právo brání vydání rozhodnutí o navrácení na základě čl. 6 odst. 1 návratové směrnice vůči státnímu příslušníkovi třetí země poté, co podal žádost o mezinárodní ochranu, avšak před tím, než bylo o této žádosti rozhodnuto v prvním stupni, a to bez ohledu na dobu pobytu, které se týká uvedené rozhodnutí o navrácení*.

21. Krajský soud dal účastníkům řízení možnost vyjádřit se k dopadům rozsudku Soudního dvora na tuto věc. Žalobce ji nevyužil. Žalovaný ano.

22. Žalovaný se nejdříve velmi kriticky (a přesvědčivě) vyjádřil k samotnému rozsudku Soudního dvora. Soudní dvůr se podle něj ve skutečnosti odklonil od rozsudku *Gnandi* a usnesení ze dne 15. 7. 2018 ve věci C-269/18 PPU, *C. a ostatní*. Stavebním kamenem obou těchto rozhodnutí je podle žalovaného (ne)vykonatelnost rozhodnutí o návratu během azylového řízení. V nyní projednávané věci však Soudní dvůr vykonatelnost zcela opomenul. Nevzal v potaz, že již dříve jednoznačně umožnil vydávat rozhodnutí o návratu i během doby jeho nevykonatelnosti. Cizinci tím nemůže vzniknout újma. Souběžné vedení řízení o správním vyhoštění a mezinárodní ochraně je podle žalovaného v souladu s návratovou směrnicí. Nemožnost vydat rozhodnutí o správním vyhoštění před ukončením řízení o mezinárodní ochraně by vedla k neúměrnému prodlužování celého návratového procesu. Vnitrostátní úprava je oproti evropské legislativě pro cizince ještě příznivější. Umožňuje jim setrvat na území i po dobu soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany.

23. Ke stavu věci po rozsudku Soudního dvora žalovaný uvádí, že žalobce nepodal žalobu proti novému rozhodnutí o zamítnutí jeho žádosti o mezinárodní ochranu pro zjevnou nedůvodnost. Lze usuzovat, že se s ním ztotožnil. S ohledem na (1) usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2023, č. j. 5 Azs 20/2021-33 („usnesení rozšířeného senátu“), podle kterého lze zahájit řízení o správním vyhoštění i po podání žádosti o mezinárodní ochranu, (2) dlouhou dobu, která uplynula, a na (3) konstrukci vykonatelnosti rozhodnutí o návratu v české legislativě žalovaný navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

24. Jiný postup by podle žalovaného byl čistým právním formalismem stavícím pouze na časovém okamžiku vydání rozhodnutí o návratu. To by se muselo vydat ihned znovu a celá procesní mašinérie by se musela zopakovat (pokud se tedy žalobce vůbec zdržuje na území). Sám krajský soud zmiňuje, že by v řízení nemělo docházet k dalším prodlevám. Případné zrušení rozhodnutí žalovaného by je však způsobilo včetně opětovného zatížení policie, žalovaného i soudů.

VI. Hodnocení věci

25. Žaloba *je důvodná*.

26. Soud se nakonec zaměřil jen na námitky žalobce, že (1) ŘSCP vůbec nemělo zahájit řízení o správním vyhoštění a že (2) nemělo žalobci správní vyhoštění uložit. Tyto námitky jsou

totiž důvodné. A je tedy nadbytečné se zabývat dalšími námitkami, které žalobce v žalobě vznesl.

VI. a) Obecná východiska

27. Pro posuzovanou věc jsou stěžejní závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2023, č. j. 5 Azs 50/2021-45 („rozsudek pátého senátu"), který již zapracoval do judikatury Nejvyššího správního soudu rozsudek Soudního dvora. Dále tento rozsudek vyložil a dovodil z něj pravidla relevantní i pro tuto věc.

28. Rozsudek pátého senátu shrnuje dosavadní judikatorní vývoj, pokud jde o otázku, zda je možné zahájit řízení o správním vyhoštění cizince (potažmo vydat rozhodnutí o jeho vyhoštění) poté, co tento cizinec požádal o udělení mezinárodní ochrany. Touto otázkou se nejprve zabýval devátý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 18. 11. 2021, č. j. 9 Azs 190/2021-28 („rozsudek devátého senátu"; v této věci na něj poukazuje žalobce – pozn. krajského soudu). Dospěl k závěru, že postup žalovaného, který zahájil řízení o správním vyhoštění po projevu vůle podat žádost o mezinárodní ochranu, odporoval zákonu.

29. Pátý senát ovšem se závěry devátého senátu Nejvyššího správního soudu nesouhlasil. Proto postoupil věc k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Jeho usnesení (na nějž poukazuje v této věci žalovaný – pozn. krajského soudu), vedlo k překonání rozsudku devátého senátu. Rozšířený senát uzavřel, že správní orgán může zahájit řízení o správním vyhoštění cizince z důvodu jeho neoprávněného pobytu i poté, co tento cizinec požádal o udělení mezinárodní ochrany.

30. O zhruba měsíc poté ovšem přišel rozsudek Soudního dvora. Podle rozsudku pátého senátu přinesl změnu judikatury na úrovni, kterou Nejvyšší správní soud musí akceptovat. Ve věci projednávané pátým senátem nastala z hlediska časové posloupnosti prakticky stejná skutková situace, jako v případě rozsudku Soudního dvora a nyní projednávané věci: (i) cizinec požádal o mezinárodní ochranu, (ii) následně s ním policie zahájila řízení o správním vyhoštění, (iii) poté policie vydala rozhodnutí o správním vyhoštění, aniž vyčkala na rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu. To ovšem podle rozsudku pátého senátu rozsudek Soudního dvora zapovídá. Rozhodnutí o správním vyhoštění (unijním slovníkem *o navrácení*) totiž nelze podle Soudního dvora vydat dříve, než dojde k zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

31. Rozsudek pátého senátu pak přímo citoval rozsudek Soudního dvora (body 39 až 42), ve kterém se uvádí:

> „*Vzhledem k tomu, že existence povolení setrvat vylučuje během doby od podání žádosti o mezinárodní ochranu do vydání rozhodnutí o této žádosti v prvním stupni neoprávněnost pobytu žadatele, a tedy použití směrnice 2008/115 vůči němu, nelze v této době přijmout ve vztahu k němu rozhodnutí o navrácení* (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. června 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, bod 46, 58 a 59).
>
> *Rozhodnutí o navrácení může být* naproti tomu ve vztahu k dotčenému *v zásadě přijato hned po zamítnutí jeho žádosti o mezinárodní ochranu či současně s ním* v rámci jednoho správního aktu (viz rozsudek ze dne 19. června 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, bod 59).
>
> (...).
>
> Je pravda, jak již Soudní dvůr rozhodl, že z bodu 12 odůvodnění směrnice 2008/115 vyplývá, že se tato směrnice vztahuje na státní příslušníky třetí země, kteří – třebaže

> s neoprávněným pobytem – mohou legálně setrvat na území dotyčného členského státu, jelikož nemohou být zatím vyhoštěni. Jak však vyplývá z bodu 37 tohoto rozsudku, čl. 9 odst. 1 směrnice 2013/32 ve spojení s bodem 9 odůvodnění směrnice 2008/115 musí být vykládán v tom smyslu, že *právo žadatele o mezinárodní ochranu setrvat na území dotyčného členského státu během doby od podání jeho žádosti až do vydání rozhodnutí o této žádosti v prvním stupni brání tomu, aby byl pobyt dotyčné osoby během této doby kvalifikován jako „neoprávněný" ve smyslu směrnice 2008/115* (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. června 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, body 46 a 47). V tomto ohledu *je irelevantní, že se rozhodnutí o navrácení týká doby, během které se tento žadatel nacházel na území dotyčného členského státu neoprávněně před podáním žádosti o mezinárodní ochranu*." (zvýraznil krajský soud).

32. Podle rozsudku pátého senátu tedy nelze vydat rozhodnutí o správním vyhoštění, aniž by správní orgán I. stupně vyčkal na vydání rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Rozhodnutí o navrácení je za těchto okolností možné vydat pouze v případě negativního rozhodnutí o této žádosti, tj. – slovy Soudního dvora – hned po zamítnutí jeho žádosti o mezinárodní ochranu či současně s ním v rámci jednoho správního aktu.

33. Rozsudek pátého senátu ovšem dovodil, že rozsudek Soudního dvora překonal usnesení rozšířeného senátu. Podle rozsudku pátého senátu platí, že „pokud už cizinec o udělení mezinárodní ochrany požádal, pak nejenže nelze vydat rozhodnutí o návratu, ale toto řízení není možné ani zahájit a vést (...)." (bod 25 rozsudku pátého senátu). Rozsudek Soudního dvora totiž uvádí, že žadatel o udělení mezinárodní ochrany není na území neoprávněně. Má právo zde setrvat do doby, než se o jeho žádosti rozhodne v prvním stupni, což vylučuje použití návratové směrnice. A nelze-li na takového cizince vztáhnout návratovou směrnici, protože je mimo její osobní působnost podle čl. 2 odst. 1 (nepobývá na území členského státu neoprávněně), není možné s ním návratové řízení vůbec vést.

34. Lze tedy rozsudek pátého senátu shrnout, že *pokud cizinec požádal o udělení mezinárodní ochrany na území České republiky, nemůže s ním policie paralelně vést (tzn. ani zahájit) řízení o správním vyhoštění a rozhodnout o něm dříve, než Ministerstvo vnitra rozhodne o žádosti cizince o mezinárodní ochranu*. Teprve v případě negativního rozhodnutí Ministerstva vnitra o žádosti o mezinárodní ochranu (neudělení mezinárodní ochrany, příp. zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné anebo zastavení řízení) může policie vydat rozhodnutí o správním vyhoštění.

VI. b) Použití obecných východisek v konkrétních okolnostech této věci

35. Krajský soud předesílá, že v mnohém souzní s argumenty žalovaného, které uplatnil ve vyjádření k rozsudku Soudního dvora (viz body 22 až 24 výše). Soudní dvůr totiž nevyřešil reálný problém, se kterým se na něj krajský soud obrátil (ten stále přetrvává). A minimálně další dva vytvořil (zda lze zahájit vyhošťovací řízení po podání žádosti o mezinárodní ochranu a zda v něm lze vydat rozhodnutí předtím, než žalovaný rozhodne o mezinárodní ochraně). Na základě svých doplňujících dotazů také Soudní dvůr dobře věděl, jaká je konstrukce souběhu vyhošťovacího a azylového řízení ve vnitrostátním českém právu. Přesto – aniž by s tím ovšem jakkoliv pracoval v odůvodnění – jeho závěry tuto konstrukci reálně boří. Přitom ani podle krajského soudu netrpěla deficity, kvůli nimž by odporovala unijnímu právu. Je opravdu minimálně sporné, zda Soudní dvůr nevybočil ze své dřívější judikatury, jak tvrdí žalovaný.

36. Z druhé strany je třeba uznat, že z komparativního pohledu je opravdu české řešení souběhu obou řízení velmi specifické a Soudní dvůr mohl mít problémy s uchopením jeho složitosti. Není totiž obecně žádoucí, aby ve své podstatě velmi podobné otázky posuzovaly různé správní orgány ve dvou různých řízení. Z důvodu procesní hospodárnosti se navíc jeví rozumnějším a logičtějším rozhodovat o správním vyhoštění spojeném s nutností opustit zemi až poté, co stát rozhodne, že cizinci neposkytne mezinárodní ochranu.

37. Jak poznamenává rozsudek pátého senátu: „návratová směrnice naznačenému provázání rozhodnutí o návratu (tj. rozhodnutí o správním vyhoštění) se zamítavým rozhodnutím ve věci mezinárodní ochrany (...) nebrání; blíže viz čl. 6 odst. 6 návratové směrnice. *Členské státy mají možnost vést koncentrovaně jen jedno řízení* a spojit tak vlastně obě uvedená správní rozhodnutí do jednoho, nebo naopak mohou vést dvě samostatná řízení a vydávat dvě správní rozhodnutí. *První varianta se jeví jako vhodnější nejen z pohledu současné judikatury Soudního dvora, ale i z pohledu efektivity celého řízení a vůbec účinné návratové politiky* (...). Nicméně rozumné a fungující nastavení souběhu řízení o správním vyhoštění a řízení o udělení mezinárodní ochrany je primárně v rukou vnitrostátního zákonodárce, který v České republice zvolil variantu dvou samostatných řízení.“ (bod 24 rozsudku pátého senátu; zvýraznil krajský soud).

38. Po obsahové stránce každopádně žalovaný ve svém vyjádření k rozsudku Soudního dvora ve skutečnosti žádá, aby se krajský soud od rozsudku Soudního dvora odchýlil. To by ovšem krajský soud mohl učinit jen poté, co by se na Soudní dvůr znovu obrátil s předběžnou otázkou. Je to jeden z případů, ve kterých má i soud, který není soudem poslední instance, povinnost předběžnou otázku podat (viz Froberg, Morten, Fenger, Niels. *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice*. 3. vyd. Oxford University Press, 2021, s. 231 a s. 233 až 234). Nicméně po vydání rozsudku pátého senátu, který rozvinul výklad plynoucí z rozsudku Soudního dvora, už krajský soud nechce situaci dále komplikovat a znejišťovat tím praxi, pro níž z rozsudku pátého senátu plynou určitá konkrétní vodítka. Proto krajský soud závěry rozsudku pátého senátu následuje (byť níže vysvětlí své menší pochyby o jednom z nich).

39. Žalobce namítá, že s ním ŘSCP nemohlo zahájit řízení o vyhoštění poté, co podal žádost o mezinárodní ochranu. Rozsudek pátého senátu vyložil rozsudek Soudního dvora tak, že zahájení řízení o správním vyhoštění v době od podání žádosti o mezinárodní ochranu do vydání prvostupňového rozhodnutí o ní zapovídá unijní právo. Podle krajského soudu je tento výklad přinejmenším sporný. Vychází totiž z bodu 39 rozsudku Soudního dvora, který s odkazem na rozsudek *Gnandi* říká: „Vzhledem k tomu, že existence povolení setrvat vylučuje během doby od podání žádosti o mezinárodní ochranu do vydání rozhodnutí o této žádosti v prvním stupni neoprávněnost pobytu žadatele, *a tedy použití směrnice 2008/115 vůči němu*, nelze v této době přijmout ve vztahu k němu rozhodnutí o navrácení.“ (zvýraznil krajský soud). Rozsudek pátého senátu z toho vyvodil, že pokud na cizince zrovna nedopadá osobní působnost návratové směrnice, pak ani nelze zahájit řízení o správním vyhoštění.

40. Podle krajského soudu ovšem z toho, že cizinec nespadá do osobní působnosti návratové směrnice po podání žádosti o mezinárodní ochranu, nelze automaticky dovozovat, že s daným cizincem nelze vůbec řízení o vyhoštění zahájit. Z rozsudku *Gnandi*, na nějž rozsudek Soudního dvora v aspektu osobní působnosti návratové směrnice odkazuje, to totiž neplyne. Tento rozsudek nezakazuje, aby návratové řízení probíhalo, řeší až účinky návratového rozhodnutí [viz body 61 a 62 rozsudku *Gnandi*; srov. obdobně také Michková, Karolina, Dřínovská, Natálie. *Between Return and Protection: The ECJ Mixes Up Czechia's*

Return Procedure (on-line). Verfassungsblog, 20. 12. 2023, Dostupné zde: https://bit.ly/4bdLbmv]. To ostatně odpovídá obsahu návratové směrnice, která řeší až témata rozhodování o návratu, dobrovolného opuštění území, výkonu rozhodnutí o návratu a jeho odkladu, navracení dětí a zákazu vstupu. Stanoví poté, jak má vypadat rozhodnutí o navrácení, jaké mají být proti němu prostředky nápravy a jaké existují záruky pro případ neukončeného návratu. Dále se věnuje otázce zajištění cizinců za účelem vyhoštění.

41. Návratová směrnice tedy podle krajského soudu neupravuje nic, co by se týkalo samotného zahájení řízení o správním vyhoštění. Je to otázka mimo její zorné pole. Lze říci, že v momentě zahájení řízení o správním vyhoštění podle zákona o pobytu cizinců toto řízení ještě není návratovým řízení ve smyslu návratovém směrnice. Tím se stane až následně, jakmile vejde do hry některá ze záruk, které návratová směrnice výslovně upravuje – od zajištění cizince za účelem vyhoštění až po rozhodnutí o návratu či jeho výkon apod. Na co rozsudek *Gnandi* poté správně kladl důraz, byly účinky rozhodnutí o návratu a jejich pozastavení do doby rozhodnutí o mezinárodní ochraně.

42. Rozšířený senát ve svém usnesení proto podle krajského soudu vyložil v tomto aspektu rozsudek *Gnandi* správně, pokud dospěl k závěru, že zahájení řízení o správním vyhoštění i po podání žádosti o mezinárodní ochranu nic nebrání. Ostatně i samotný rozsudek Soudního dvora připouští, že „[r]ozhodnutí o navrácení může být (...) ve vztahu k dotčenému v zásadě přijato hned po zamítnutí jeho žádosti o mezinárodní ochranu či současně s ním v rámci jednoho správního aktu." (viz bod 40 Soudního dvora, který odkazuje na bod 59 rozsudku *Gnandi*). Z toho logicky plyne, že Soudní dvůr nevidí problém v paralelním vedení obou řízení, resp. dřívějším zahájení řízení, které poté vyústí v rozhodnutí o navrácení.

43. Nicméně jak již krajský soud uvedl výše, rozsudek pátého senátu dospěl k jinému závěru. Krajský soud opakuje jeho jednoznačná slova, že „pokud už cizinec o udělení mezinárodní ochrany požádal, pak nejenže nelze vydat rozhodnutí o návratu, ale toto řízení není možné ani zahájit a vést (...)." (bod 25 rozsudku pátého senátu). Přes výše shrnuté pochybnosti tedy krajský soud tento právní názor nakonec následuje. Je to žádoucí z hlediska právní jistoty pro správní praxi a jednoty správní judikatury. Ze správního spisu přitom plyne, že *ŘSCP zahájilo řízení o správním vyhoštění dne 8. 10. 2021. Již předtím dne 30. 9. 2021 ovšem žalobce požádal o mezinárodní ochranu. O této žádosti Ministerstvo vnitra v době zahájení řízení o správním vyhoštění ještě nerozhodlo*. S ohledem na jasný závěr rozsudku pátého senátu proto zahájení řízení o správním vyhoštění odporovalo unijnímu právu.

44. Jestliže tedy žalobce za dané konstelace namítá, že s ním ŘSCP vůbec nemohlo zahájit správní vyhoštění, namítá to důvodně.

45. Žalobce také namítá, že pokud už ŘSCP řízení o správním vyhoštění zahájilo, pak mu nemohlo správní vyhoštění uložit. Tuto námitku sice poté na jiném místě žaloby hlouběji zdůvodňuje argumentací, která se týká témat, na něž se nakonec krajský soud nezaměřil. Již v takto pojaté obecné rovině (viz str. 2 žaloby) je tato námitka ale důvodná. Rozsudek Soudního dvora i rozsudek pátého senátu, který v tomto aspektu již rozsudek Soudního dvora přímo následoval, dávají jednoduchou odpověď – v průběhu řízení o žádosti o mezinárodní ochranu nelze o návratu (správním vyhoštění) cizince rozhodnout. Ani na prvním stupni. Nehraje tedy žádnou roli, že se rozhodnutí o správním vyhoštění stává pravomocným až s právní mocí rozhodnutí o odvolání proti němu.

46. *ŘSCP rozhodlo o správním vyhoštění žalobce dne 12. 10. 2021. Ministerstvo vnitra v paralelně vedeném řízení o žádosti o mezinárodní ochranu rozhodlo až 25. 11. 2021*. ŘSCP tedy rozhodlo v rozporu s unijním právem, protože v té době ještě o správním vyhoštění podle výkladu v rozsudku Soudního dvora rozhodnout nemohlo. Soud opakuje, že není rozhodné, že rozhodnutí ŘSCP (ani rozhodnutí žalovaného) nemělo účinky a nebylo vykonatelné. *Soudní dvůr o tom věděl*. Přesto rozhodl, že unijní právo brání vydání rozhodnutí o navrácení poté, co cizinec podal žádost o mezinárodní ochranu, avšak před tím, než bylo o této žádosti rozhodnuto v prvním stupni. Tento závěr poté do našeho vnitrostátního kontextu promítnul rozsudek pátého senátu, podle nějž policie nemůže s cizincem paralelně vést řízení o správním vyhoštění a uložit mu ho dříve, než Ministerstvo vnitra rozhodne o jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Teprve po vydání negativního rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu (nebo současně s ním) může policie vydat rozhodnutí o správním vyhoštění. Tuto posloupnost ŘSCP nezachovalo a žalovaný to nenapravil.

47. I pokud by tedy námitka, že ŘSCP nemohlo se žalobcem zahájit řízení o správním vyhoštění nebyla důvodná, pak je důvodná námitka, že mu nemohlo správní vyhoštění uložit.

VII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

48. Krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí ŘSCP pro rozpor s unijním právem (§ 78 odst. 1 ve spojení s § 78 odst. 3 soudního řádu správního). Věc vrátil k dalšímu řízení žalovanému (§ 78 odst. 4 soudního řádu správního). V dalším řízení oba správní orgány váže právní názor vyjádřený v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 soudního řádu správního).

49. Co se nákladů řízení týče, žalobce byl sice úspěšný a vzniklo mu právo na náhradu nákladů řízení. Ale žádné nevyčíslil, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Žalovanému coby neúspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení nevzniklo (§ 60 odst. 1 soudního řádu správního).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. *Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti tomuto rozsudku odmítne pro nepřijatelnost, pokud nebude svým významem podstatně přesahovat vlastní zájmy stěžovatele.* V řízení o kasační stížnosti musí stěžovatele zastupovat advokát. To neplatí, pokud má stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které se vyžaduje pro výkon advokacie.

Brno dne 19. ledna 2024

Martin Kopa, v.r.
samosoudce