

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **L. I. N.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 12. 2021, č. j. MV-193876-3/OAM-2021, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 1. 2024, č. j. 41 A 35/2021-118,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Ve věci jde o to, zda je možné zahájit řízení o správním vyhoštění a rozhodnout o něm v době, kdy je vedeno řízení o žádosti cizince o udělení mezinárodní ochrany, o které zatím nebylo rozhodnuto.

[2] Žalobce se dne 30. 9. 2021 dostavil do zařízení pro zajištění cizinců a u Policie České republiky (dále jen „policie“) požádal o mezinárodní ochranu. Dne 8. 10. 2021 s ním policie zahájila řízení o správním vyhoštění. Ředitelství služby cizinecké policie rozhodnutím ze dne 12. 10. 2021, č. j. CPR-27300-19/ČJ-2021-931200-SV (dále jen „rozhodnutí o správním vyhoštění žalobce“), uložilo žalobci podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 a 4 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, správní vyhoštění a stanovilo mu dobu jednoho roku, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie. V paralelně vedeném řízení o žádosti žalobce o mezinárodní ochranu žalovaný (dále jen „stěžovatel“) rozhodnutím ze dne 25. 11. 2021, č. j. OAM-838/ZA-ZA11-LE26-2021, tuto žádost zamítl podle § 16 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, jako zjevně nedůvodnou. V záhlaví uvedeným rozhodnutím následně zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí o jeho správním vyhoštění a toto rozhodnutí potvrdil.

[3] Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“), který rozhodoval o žalobě proti posledně uvedenému rozhodnutí žalovaného, ve věci položil předběžnou otázku směřující k možnosti použít koncept bezpečné země původu v řízení o navrácení. Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) na tuto otázku ale neodpověděl a místo toho rozsudkem ze dne 9. 11. 2023, ve věci *CD*, C-257/22, rozhodl, že čl. 2 odst. 1 a 3 bod 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návrátová směrnice“) „brání vydání rozhodnutí o navrácení na základě čl. 6 odst. 1“ této 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“.

[4] Na závěry uvedeného rozsudku Soudního dvora navázal Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“ nebo „kasační soud“) v rozsudku ze dne 8. 12. 2023, č. j. 5 Azs 50/2021-45 (vydaném v jiné věci), z něhož vycházel také krajský soud v napadeném rozsudku, byť vyjádřil pochybnosti o správnosti jednoho závěru kasačního soudu. Zjednodušeně řečeno, podle krajského soudu z práva Evropské unie nevyplývá závěr rozsudku Nejvyššího správního soudu, že v době, kdy bylo vedeno řízení o žádosti cizince o udělení mezinárodní ochrany a o této žádosti ještě nebylo rozhodnuto v prvním stupni, nebylo možné ani jen zahájit řízení o jeho správním vyhoštění. Unijní právo brání pouze tomu, aby bylo v této době o správním vyhoštění rozhodnuto.

[5] Krajský soud ve věci žalobce nicméně nepožádal Soudní dvůr o rozhodnutí o další předběžné otázce, nýbrž respektoval právní závěry Nejvyššího správního soudu. V této souvislosti zdůraznil hledisko právní jistoty pro správní praxi a jednoty správní judikatury. Krajský soud tak dospěl k závěru, že za daných okolností nemohla policie řízení o správním vyhoštění vůbec zahájit, ani o správním vyhoštění rozhodnout. Tyto důvody vedly krajský soud k tomu, že shledal žalobu důvodnou a napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalovaného, jakož i jemu předcházející rozhodnutí o správním vyhoštění žalobce.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[6] Stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a navrhuje jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Podstatou jeho námitek je tvrzení nesprávnost právního názoru krajského soudu, že řízení o správním vyhoštění nelze zahájit, požádal-li cizinec o udělení mezinárodní ochrany. Tento právní závěr sice zaujal Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 5 Azs 50/2021-45, jde však o nesprávný výklad právních závěrů vyslovených v rozsudku Soudního dvora ve věci *CD*.

[7] Soudní dvůr podle stěžovatele vztahuje oprávněnost pobytu cizince k době po podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany, kdy je cizinec oprávněn na území setrvat. Uvedený rozsudek v této souvislosti přehlíží, že správní vyhoštění se netýká tohoto období, nýbrž doby před podáním žádosti, kdy cizinec pobýval na území České republiky neoprávněně. Po dobu řízení o mezinárodní ochraně je navíc správní vyhoštění nevykonatelné. Nebylo-li by možné řízení o správním vyhoštění ani zahájit, byla by naprosto eliminována návratová politika členských států. Každý neoprávněně pobývajícím cizincem by mohl svůj dřívější pobyt

pokračování

jednoduše zlegalizovat podáním žádosti o mezinárodní ochranu. Samotná návratová směrnice počítá s možností paralelního vedení řízení o navrácení a řízení o udělení mezinárodní ochrany a opak nevyplývá ani z judikatury Soudního dvora.

[8] Napadený rozsudek považuje stěžovatel za vnitřně rozporný. Krajský soud předkládá přesvědčivou argumentaci, která potvrzuje názor stěžovatele, současně ale činí závěr, opřený o rozsudek NSS č. j. 5 Azs 50/2021-45, který tuto argumentaci popírá. Činí tak s vědomím jeho nesprávnosti a rozporu s judikaturou Soudního dvora i názorem rozšířeného senátu vysloveným v usnesení ze dne 3. 10. 2023, č. j. 5 Azs 50/2021-33. Pochybení krajského soudu je třeba spatřovat také v tom, že i když bylo o žádosti o mezinárodní ochranu účastníka řízení negativně rozhodnuto dne 25. 11. 2021, o odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění bylo rozhodnuto až dne 6. 12. 2021. S ohledem na to, že rozhodnutí o správním vyhoštění nabylo právní moci až společně s rozhodnutím o odvolání, s nímž tvoří jeden celek, bylo o správním vyhoštění rozhodnuto až poté, co bylo rozhodnuto v prvním stupni o žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

[9] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je přípustná, byla podána oprávněným navrhovatelem, včas a z důvodů, které zákon připouští, a za stěžovatele jedná pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

[11] Kasační stížnost je však nepřijatelná.

[12] Vzhledem k tomu, že o žalobě rozhodoval specializovaný samosoudce (§ 31 odst. 2 s. ř. s.), se kasační soud zabýval přijatelností kasační stížnosti. Kasační stížnost, která „svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele“, je podle § 104a s. ř. s. nepřijatelná. Podstatný přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán pouze za situace, že (1) kasační stížnost se týká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny v judikatuře Nejvyššího správního soudu, (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou judikaturou řešeny rozdílně, (3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit odklon od ustálené judikatury, nebo (4) bylo-li v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS). Tato v minulosti vymezená kritéria se uplatní i za platné zákonné úpravy, která rozšířila okruh případů, kdy kasační soud posuzuje přijatelnost kasační stížnosti (např. usnesení NSS ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28, č. 4219/2021 Sb. NSS, odst. [11]).

[13] Zásadní pochybení krajského soudu při výkladu hmotného nebo procesního práva nebo nerespektování ustálené a jasné judikatury může odůvodňovat i přijatelnost kasační stížnosti správního orgánu. Není rozhodné, že by takovéto pochybení nezasahovalo do hmotně právního postavení stěžovatele. Opačný přístup by neodpovídal zájmu na zajištění zákonného, spravedlivého a předvídatelného rozhodování soudů (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006-59, č. 1143/2007 Sb. NSS.).

[14] Nejvyšší správní soud konstatuje, že právními otázkami, o které jde v posuzované věci, se již zabýval ve svém rozsudku č. j. 5 Azs 50/2021-45, na který odkazuje stěžovatel. Při posouzení právní otázky, zda lze zahájit řízení o správním vyhoštění cizince a následně vydat rozhodnutí o správním vyhoštění v době, kdy je vedeno řízení o žádosti tohoto cizince o udělení mezinárodní ochrany, kasační soud navázal na právní názor vyslovený v rozsudku Soudního dvora ve věci *CD*. Jak je uvedeno v bodu 39 rozsudku Soudního dvora, *„[v]zhledem 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“*. Podle kasačního soudu vyznívají tyto závěry v tom smyslu, že *„[s]právní orgán I. stupně byl“* při rozhodování o navrácení (tj. o správním vyhoštění) *„povinen vyčkat až na vydání rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany [...] a pouze v případě negativního rozhodnutí o této žádosti mohlo být slovy Soudního dvora přijato rozhodnutí o navrácení stěžovatele, a to „bneď po zamítnutí jeho žádosti o mezinárodní ochranu či současně s ním v rámci jednoho správního aktu“ (rozsudek NSS č. j. 5 Azs 50/2021-45, odst. [23]).*

[15] Zákonodárce zvolil pro rozhodování o navrácení a rozhodování ve věci mezinárodní ochrany (tj. o udělení některé z jejích forem – azylu nebo doplňkové ochrany) dvě samostatná řízení, a proto jsou vydávána dvě správní rozhodnutí. Za této situace je podle Nejvyššího správního soudu nezbytné *„vyčkat, jak bude rozhodnuto ve věci mezinárodní ochrany, a teprve v případě negativního rozhodnutí v této věci (neudělení mezinárodní ochrany, příp. zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné anebo zastavení řízení) by na něho mělo bezprostředně navazovat rozhodnutí o správním vyhoštění, jak dovozuje Soudní dvůr“* (rozsudek č. j. 5 Azs 50/2021-45, odst. [24]). Kasační soud dodal, 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, jak vyplývá ze závěrů recentního rozsudku Soudního dvora ve věci *CD*, [...]; viz zejm. bod 39. V něm Soudní dvůr výslovně vychází z toho, že žadatel o udělení mezinárodní ochrany není na území neoprávněně, neboť má právo zde setrvat do doby, než o jeho žádosti bude rozhodnuto v prvním stupni, což vylučuje použití návratové směrnice. A nelze-li na takového cizince vztáhnout návratovou směrnici, neboť je mimo její personální působnost podle čl. 2 odst. 1 (nepobývá na území členského státu neoprávněně), není možné s ním návratové řízení vůbec vést“* (rozsudek č. j. 5 Azs 50/2021-45, odst. [25]). Skutečnost, že Ředitelství služby cizinecké policie nevyčkalo na zamítavé rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany tehdejšího stěžovatele, nýbrž s ním „v předstihu“ zahájilo řízení a následně vydalo (v prvním stupni) rozhodnutí o jeho správním vyhoštění, bylo důvodem, pro který kasační soud zrušil rozsudkem č. j. 5 Azs 50/2021-45 nejen žalobou napadené odvolací rozhodnutí, nýbrž i prvostupňové rozhodnutí o správním vyhoštění. V uvedené věci rozhodoval žalovaný ve druhém stupni až poté, co zamítl žádost o udělení mezinárodní ochrany.

[16] Ačkoli měl krajský soud pochybnosti o správnosti právního názoru vysloveného v rozsudku NSS č. j. 5 Azs 50/2021-45, pro posouzení kasační stížnosti je podstatné, že tento právní názor nakonec plně respektoval. Kasační stížnost se netýká v judikatuře dosud neřešených právních otázek. Nejde ani o případ, kdy by byla určitá právní otázka řešena v judikatuře rozdílně. Uvedený rozsudek se sice odchyluje od právního názoru vysloveného v usnesení rozšířeného senátu č. j. 5 Azs 50/2021-33, vydaného v téže věci, činí tak ale s ohledem na v mezidobí vydaný rozsudek Soudního dvora ve věci *CD*. Devátý senát

pokračování

Nejvyššího správního soudu neshledal důvody, pro které by bylo třeba se od tohoto právního názoru – postupem podle § 17 odst. 1 s. ř. s. – odchýlit. Tím je opodstatněn závěr, že kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud podle § 104a s. ř. s. odmítl kasační stížnost pro nepřijatelnost.

[18] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení úspěch neměl a nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce zase v řízení žádný úkon neučinil. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 29. února 2024

JUDr. Radan Malík
předseda senátu