



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **N. H.**, zast. JUDr. Irenou Strakovou, advokátkou se sídlem Karlovo náměstí 287/18, Praha 2, proti žalovanému: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 2. 2023, čj. CPR-28542-12/ČJ-2020-930310-V238, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 11. 2023, čj. 18 A 10/2023-30,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 11. 2023, čj. 18 A 10/2023-30, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval nepřezkoumatelností napadeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě.

[2] Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Moravskoslezského kraje, odbor cizinecké policie (dále „správní orgán I. stupně“), rozhodnutím ze dne 29. 7. 2020, čj. KRPT-217287-32/ČJ-2019-070022, vyhostil stěžovatele 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 (dále „zákon o pobytu cizinců“), a stanovil dobu 12 měsíců, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, které žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[3] Následně žalobce (dále „stěžovatel“) podal proti rozhodnutí žalovaného ke krajskému soudu žalobu, který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl.

[4] Krajský soud uvedl, že stěžovatel od konce roku 2015 neměl žádný pobytový titul. Správní orgán I. stupně ho proto správně vyhostil. Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 3. 10. 2023, čj. 5 Azs 50/2021-33, č. 4551/2024 Sb. NSS, dospěl k závěru, 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 č. 325/1999 Sb., o azylu. Samotné postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany tak nebrání s ohledem na § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců tomu, aby správní orgán zahájil řízení o správním vyhoštění. Podstatné je, zda důvod pro správní vyhoštění nastal před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Tak tomu v případě stěžovatele bylo. Vyhoštěním mu nehrozí nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života. Sám vypověděl, že na území ČR nemá žádné vazby. Správní orgány náležitě zjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Žalovaný pracoval s aktuálními informacemi o zemi původu a se závaznými stanovisky k možnosti vycestování.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] **Stěžovatel** namítá, že se krajský soud nezabýval dostatečně jeho konkrétní situací. Dne 12. 9. 2019 s ním bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění. Na území pobýval neoprávněně, protože se obával návratu do Bangladéše s ohledem na svoji bezpečnost. Byl aktivním členem strany Shibir. Dne 12. 9. 2019 požádal o mezinárodní ochranu. Žalovaný a krajský soud postupovali v rozporu s přímo použitelným právem EU a s mezinárodním právem. Označení třetí země jako bezpečné země původu nepředstavuje absolutní záruku bezpečnosti státních příslušníků dané země. Prokáže-li žadatel, že v jeho případě existují důvody pro to, aby země nebyla pokládána za bezpečnou, není označení země jako bezpečné směrodatné.

[6] Žalovaný při hodnocení přiměřenosti alternativy bezpečného vycestování dostatečně neposoudil skutečný stav věci tak, jak jej stěžovatel uvedl. Přestože jeho žádost o mezinárodní ochranu nebyla úspěšná, je pro nyní projednávanou věc zásadní posouzení pojmu bezpečné země. Podle závazných stanovisek bylo vycestování stěžovatele do domovského státu možné. V otázce posouzení důvodů znemožňujících vycestování bylo rozhodnuto podle zákona o pobytu cizinců. Ten je vůči unijní úpravě restriktivní. Od 1. 7. 2023 se podle § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců posuzuje skutečné nebezpečí v případě navrácení v rozporu s čl. 2 až 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Ustanovení § 120a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců vtahuje do posouzení bezpečné země institut společného evropského azylového systému. Žalovaný vykládá zásadu nenavrácení v neprospěch cizinců restriktivně pouze k hrozbě porušení čl. 3 Úmluvy. Unijní azylovou právní úpravu však lze použít pouze ve prospěch cizince. Je otázka, zda postup žalovaného podle § 120a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců unijní právo nezapovídá. Pro naplnění pojmu skutečného nebezpečí podle § 179 tohoto zákona totiž hraje roli jen zákaz špatného zacházení podle čl. 3 Úmluvy. Zásada nenavrácení, kterou podle Soudního dvora nelze vykládat restriktivně, má však v mezinárodním lidském právu širší význam. Evropský soud pro lidská práva pracuje na poli pozitivních závazků plynoucích z práva na život se zásadou nenavrácení širěji.

pokračování

[7] Soudní dvůr v rozsudku ze dne 9. 11. 2023 ve věci C-257/22, EU:C:2023:852, *CD proti Ministerstvu vnitra*, dospěl k závěru, že „článek 2 odst. 1 a čl. 3 bod 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, jsou-li posuzovány ve světle bodu 9 odůvodnění této směrnice a ve spojení s 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, musí být vykládány v tom smyslu, že brání vydání rozhodnutí o navracení na základě čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115 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 navracení.“ Došlo tak k podstatné změně judikatury, a to usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 5 Azs 50/2021, ze kterého vyšel krajský soud.

[8] Česká republika neplní závazek zajistit pravidelný přezkum situace ve třetích zemích, které jsou označeny jako bezpečné. Žalovaný vyšel ze tří závazných stanovisek, které hodnotí Bangladéš jako bezpečnou zemi. Toto hodnocení však bere v úvahu pouze všeobecnou občanskou, právní a politickou situaci v zemi a to, zda jsou původci pronásledování, mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení postižitelní. Bangladéš není na seznamu bezpečných zemí. To klade na žalovaného zásadní požadavek na účinný přezkum v rozumných intervalech. Otázku nemožnosti vycestování nelze odůvodnit skutečností uvedenou v závazném stanovisku, neboť Ministerstvo vnitra neznalo základní informace o organizaci Shibir a straně Jamaat-e-Islami. Závěrem namítá, že jsou rozhodnutí žalovaného a krajského soudu nepřezkoumatelná.

[9] **Žalovaný** ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že postupoval správně. Stěžovatel požádal o mezinárodní ochranu téhož dne, kdy s ním bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 11. 2023, čj. 2 Azs 27/2022-34, uvedl, že správní orgány nepochybily, pokud s žalobcem zahájily řízení o správním vyhoštění, přestože předtím již projevil vůli požádat o udělení mezinárodní ochrany.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že je důvodná.

III.1 Nepřípustné kasační námitky

[11] Nejvyšší správní soud se předně zabýval přípustností uplatněných kasačních námitek. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. totiž platí, že *kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.*

[12] Nejvyšší správní soud ze spisu krajského soudu zjistil, že stěžovatel v žalobě brojil primárně proti tomu, že správní orgán I. stupně rozhodl o jeho vyhoštění, přestože se na něj jako na žadatele o mezinárodní ochranu vztahoval § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Dne 12. 9. 2019 se dostavil do zařízení pro zajištění cizinců s úmyslem požádat o udělení mezinárodní ochrany. Byl však zajištěn a bylo s ním zahájeno správní řízení ve věci správního vyhoštění. Následně v ten samý den požádal o mezinárodní ochranu. Postup

žalovaného byl proto nezákonný. Dále obecně namítl, že žalovaný nepostupoval v souladu s § 2 odst. 4 a § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, neboť nezjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, že neprovedl důkazy potřebné ke zjištění stavu věci v rozporu s § 52 správního řádu, že ho k setrvání na území vedla obava z návratu do země původu a ekonomické závazky vůči rodině.

[13] Stěžovatel tak v žalobě (ani v jiném podání, které by bylo učiněno v žalobní lhůtě) nijak nebrojil proti posuzování bezpečné země původu. Nepolemizoval s tím, zda je tuzemská právní úprava bezpečné země původu v rozporu s unijním či mezinárodním právem, protože je příliš restriktivní. Nenamítal, že žalovaný při hodnocení přiměřenosti alternativy bezpečného vycestování dostatečně neposoudil skutečný stav věci, že tuzemská právní úprava důvodů znemožňujících vycestování je vůči unijní úpravě restriktivní, že se od 1. 7. 2023 posuzuje skutečné nebezpečí při navrácení, že žalovaný vykládá zásadu nenavrácení v neprospěch cizinců, přestože unijní azylovou úpravu lze použít jen ve prospěch cizince, že unijní právo zapovídá postup podle § 120a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, že pro naplnění pojmu skutečného nebezpečí podle § 179 tohoto zákona hraje roli jen zákaz špatného zacházení podle čl. 3 Úmluvy a že zásada nenavrácení má v mezinárodním právu širší význam. Nenamítal ani, že Česká republika neplní závazek zajistit pravidelný přezkum situace v bezpečných zemích, že závazná stanoviska, ze kterých vyšel žalovaný, berou v úvahu pouze všeobecnou občanskou, právní a politickou situaci v zemi a postižitelnost původců pronásledování. Konečně nenamítal, že žalovaný měl situaci v Bangladéši s ohledem na to, že není na seznamu bezpečných zemí, přezkoumávat v rozumných intervalech, a že otázku nemožnosti vycestování nelze opřít o závazné stanovisko, neboť Ministerstvo vnitra neznalo základní informace o organizaci Shibir a straně Jamaat-e-Islami.

[14] Protože stěžovatel tyto námitky neuplatnil včas v řízení před krajským soudem, přestože tak učinit mohl, jsou tyto námitky nepřipustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud se jimi proto nezabýval.

III.2 K přijatelnosti kasační stížnosti

[15] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda je kasační stížnost přijatelná. Podle § 104a odst. 1 s. ř. s., s účinností od 1. 4. 2021, totiž platí, že rozhodoval-li před krajským soudem o věci specializovaný samosoudce a kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud jako nepřijatelnou. Nejvyšší správní soud přijme kasační stížnost k věcnému přezkumu pouze v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu, a to i) z důvodu neexistence, nejednotnosti nebo překonání judikatury, nebo ii) v případě zásadního pochybení krajského soudu (usnesení NSS ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS).

[16] Kasační stížnost je přijatelná. Krajský soud zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti (viz část III.3 tohoto rozsudku). Tím se dopustil zásadního pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

III.3 Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

pokračování

[17] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že Soudní dvůr rozsudkem *CD proti Ministerstvu vnitra* překonal usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 5 Azs 50/2021. Nejvyšší správní soud se touto námitkou nyní nemohl zabývat, neboť napadený rozsudek krajského soudu je z hlediska posouzení této otázky nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů rozhodnutí (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[18] Stěžovatel v žalobě uvedl, že se dne 12. 9. 2019 dostavil do zařízení pro zajištění cizinců s úmyslem požádat o udělení mezinárodní ochrany. Byl však zajištěn a bylo s ním zahájeno správní řízení ve věci správního vyhoštění. Následně v ten samý den požádal o mezinárodní ochranu. Protože projevil vůli požádat o mezinárodní ochranu, vztahoval se na něj § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. To brání tomu, aby bylo zahájeno správní řízení o uložení správního vyhoštění.

[19] Krajský soud v napadeném rozsudku vyšel ze závěru rozšířeného senátu, který v usnesení sp. zn. 5 Azs 50/2021 dospěl k závěru, 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. Krajský soud proto považoval za podstatné pouze to, že důvod pro správní vyhoštění stěžovatele nastal před samotným podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

[20] Před tím, než krajský soud o žalobě rozhodl, Soudní dvůr vydal dne 9. 11. 2023 rozsudek *CD proti Ministerstvu vnitra*, ve kterém dospěl k závěru, že „článek 2 odst. 1 a čl. 3 bod 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, jsou-li posuzovány ve světle bodu 9 odůvodnění této směrnice a ve spojení s 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, musí být vykládány v tom smyslu, že brání vydání rozhodnutí o navrácení na základě čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115 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] Na tento rozsudek navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 12. 2023, čj. 5 Azs 50/2021-45, č. 4555/2024 Sb. NSS, ve kterém uvedl, že požádal-li cizinec o udělení mezinárodní ochrany na území České republiky podle § 3 odst. 1 zákona o azylu, nemůže s ním správní orgán paralelně vést řízení a vydat rozhodnutí o správním vyhoštění dříve, než Ministerstvo vnitra rozhodne o jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Teprve v případě negativního rozhodnutí může policie vydat rozhodnutí o správním vyhoštění. Pokud však cizinec požádal o udělení mezinárodní ochrany dříve, než bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění, pak nejenže nelze vydat rozhodnutí o návratu, ale toto řízení není možné ani zahájit a vést.

[22] Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci s ohledem na odůvodnění napadeného rozsudku není s to určit, zda krajský soud o rozsudku *CD proti Ministerstvu vnitra* v době rozhodování o žalobě věděl, avšak dospěl k závěru, že nepřekonává závěry

usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 5 Azs 50/2021, tedy zda fakticky dospěl k opačnému závěru, než Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 5 Azs 50/2021, nebo zda o rozsudku *CD proti Ministerstvu vnitra* nevěděl a vyšel bez dalšího z toho, že jsou závěry rozšířeného senátu nadále použitelné. Krajský soud se totiž v odůvodnění napadeného rozsudku nijak nezabýval tím, kdy přesně došlo k zahájení správního řízení o správním vyhoštění a kdy stěžovatel projevil vůli požádat o udělení mezinárodní ochrany (§ 3 odst. 1 zákona o azylu). Krajský soud v bodě 2 napadeného rozsudku pouze uvedl, že „podle úředního záznamu ze dne 12. 9. 2019 byla v daný den v 17:30 hod. vyslána hlídka policie k Zařízení pro zajištění cizinců Vyšní Lhoty, kde se u hlavní brány nacházel žalobce dožadující se vstupu do jmenovaného zařízení“. To by mohlo implikovat, že se stěžovatel domáhal vstupu do zařízení pro zajištění cizinců za účelem podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Jinak nedává smysl, proč by se do zařízení chtěl dostat. Bez bližšího posouzení konkrétních skutkových okolností však není v tuto chvíli zřejmé, v jaké procesní situaci se stěžovatel ve skutečnosti nacházel. Napadený rozsudek tak je v tomto ohledu nepřezkoumatelný. Je na krajském soudu, aby se žalobní argumentací stěžovatele v dalším řízení zabýval znovu a aby výslovně uvedl, jakým způsobem se na věc promítá rozsudek *CD proti Ministerstvu vnitra* s ohledem na konkrétní procesní situaci stěžovatele. Zváží případně, zda není namístě obstarat si od správních orgánů další podklady vyjasňující situaci stěžovatele, pokud by stávající spisový materiál nedával na tuto otázku dostatečnou odpověď. Nejvyšší správní soud se touto otázkou nemůže nyní sám zabývat, neboť by tím stěžovatele nepřipustně připravil o soudní instanci.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že je napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný. Zrušil jej proto § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právními závěry uvedenými v tomto rozsudku.

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 18. března 2024

Petr Mikeš
předseda senátu