



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **B. F.**, zastoupený Mgr. Bc. Ulyanou Šauerovou, advokátkou se sídlem Moravská 854/2, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 6. 2024, č. j. MV-121077-78/OAM-2018, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2024, č. j. 20 A 27/2024 - 51,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Ředitelství služby cizinecké policie (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 10. 8. 2018, č. j.: CPR-12031-26/ČJ-2017-931200-SV (dále jen „rozhodnutí o vyhoštění“) uložil správní orgán I. stupně žalobci správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu

cizinců“), a stanovil dobu, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států EU v délce 1 rok. Podle § 118 odst. 3 téhož zákona byla žalobci stanovena doba k vycestování z území ČR do 30 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí o vyhoštění nebo od okamžiku, kdy pozbude postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany a toto rozhodnutí nabude právní moci.

[2] Žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím změnil rozhodnutí o vyhoštění tak, že jeho výrok nově zní: „*V souladu s ustanovením § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců se panu F. B., nar. X, státní příslušnost X ukládá správní vyhoštění a stanovuje doba jednoho roku, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států EU. Nebude-li postupováno podle ust. § 128 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, stanovuje se současně v souladu s ust. § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců v návaznosti na ust. § 118 odst. 3 téhož zákona doba k vycestování z území České republiky 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. Dle ust. § 118 odst. 4 zákona o pobytu cizinců v návaznosti na ust. § 119 odst. 7 téhož zákona se do doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území členských států EU nezapočítává doba, po kterou není rozhodnutí o správním vyhoštění vykonatelné. Podle ust. § 120a zákona o pobytu cizinců bylo rozhodnuto, že se na účastníka řízení vztahují důvody znemožňující jeho vycestování podle ust. § 179 zákona o pobytu cizinců.*“ Ve zbytku rozhodnutí o vyhoštění potvrdil.

[3] Žalobou podanou proti rozhodnutí žalovaného poté Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) napadeným rozsudkem zamítl.

[4] Soud se v napadeném rozsudku předně zabýval otázkou přípustnosti zahájení řízení o správním vyhoštění. Ze spisového materiálu vyplynulo, že žalobce požádal o mezinárodní ochranu a následně s ním správní orgán I. stupně zahájil řízení o správním vyhoštění. Poté, co rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany (jež mělo pro žalobce negativní výsledek), nabylo právní moci, vydal tento orgán rozhodnutí o vyhoštění. Městský soud dospěl k závěru, že v nyní projednávané věci byl naplněn rozhodující požadavek akcentovaný judikaturou, že rozhodnout o správním vyhoštění cizince lze až po vydání negativního rozhodnutí o jeho žádosti o mezinárodní ochranu. Důvod ke zrušení rozhodnutí žalovaného městský soud neshledal; zahájení řízení o správním vyhoštění žalobce současně se dnem podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany nepředstavovalo podle něj vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného. Žalobní námitku, podle které napadené rozhodnutí neodpovídá závěrům rozsudku Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr EU“) ze dne 9. 11. 2023, ve věci CD, C-257/22, (dále jen „rozsudek C-257/22“) tudíž označil za nedůvodnou. Doplnil, že by nedávalo smysl, aby zrušil rozhodnutí žalovaného jen proto, aby správní orgány následně znovu se žalobcem zahájily řízení ve věci správního vyhoštění.

[5] Pokud jde o skutečnost, že žalobci bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu na území podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, jeho udělení podle městského soudu nebrání rozhodnutí o správním vyhoštění pro neoprávněný pobyt žalobce, ke kterému došlo předtím, než mu bylo předmětné vízum uděleno. Městský soud sice žalobci přisvědčil, že tímto vízem je pro tuto chvíli jeho pobytová situace ustálená,

pokračování

neznamená to však, že pokrývá i jeho předchozí nelegální pobyt na území ČR. Zásada *non-refoulement* je respektována rozhodnutím žalovaného, kterým bylo rozhodnuto mj. o tom, že se na žalobce vztahují důvody znemožňující jeho vycestování podle § 179 zákona o pobytu cizinců i § 33 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Žalobce není z důvodu probíhajícího válečného konfliktu na Ukrajině nucen do země původu bezprostředně vycestovat. S časovým odstupem od doby neoprávněného pobytu zákon o pobytu cizinců důsledky pro možnost uložení správního vyhoštění nespojuje. Žalobci nelze přisvědčit ohledně tvrzení, že by veřejný zájem na uložení správního vyhoštění pro jeho neoprávněný pobyt (navíc v situaci, kdy o předchozí bytový titul přišel z důvodů páchaní úmyslné trestné činnosti, kterou následně bagatelizoval), již odpadl.

[6] K dalším námitkám žalobce pak městský soud uvedl, že se žalovaný zabýval všemi kritérii přiměřenosti zásahu do jeho soukromého a rodinného života. Žalobce si během pobytu na území ČR nevybudoval významné vazby, jež by uložení správního vyhoštění bránily. Nadto se nejednalo o bezproblémový pobyt; páchaní úmyslné trestné činnosti o intenzitě vazeb žalobce k ČR příliš nesvědčí. Tvrzení žalobce o neznalosti ukrajinštiny označil městský soud za účelové. Žalovaný se dle názoru soudu dostatečně zabýval i rodinnými poměry, žádnou ze skutečností uváděných žalobcem nepominul a vyšel správně ze zjištění, že žalobce má na území ČR sice matku, se kterou má intenzivní vztah, avšak nejsou na sobě závislí. Žalobce je svobodný, bezdětný a nemá žádnou partnerku, takže o nepřiměřenosti zásahu správního vyhoštění do jeho rodinného života není možné hovořit.

[7] Žalovaný podle městského soudu provedl v dostatečném rozsahu i test proporcionality. Žalobce v souvislosti s tímto žalobním bodem v podstatě opakuje či parafrázuje ostatní žalobní body, jež se týkaly namítané nepřiměřenosti zásahu rozhodnutí žalovaného do jeho soukromého či rodinného života. Odlišné posouzení zjištěných skutečností žalovaným neznamená nedostatečné provedení testu proporcionality, ani jeho neprovedení. Žalovaný se zabýval taktéž tvrzením žalobce o ČR jako jeho vlastní zemi a o tom, že je fakticky tuzemec. Podle městského soudu své závěry dostatečně odůvodnil. K pojetí vlastní země uvedl, že imigrační procesy jsou založeny na koncepci státní příslušnosti, kterou není možné pojímat materiálně, jak tvrdí žalobce. K námitce absence vypořádání se s touto námitkou městský soud uvedl, že žalovaný nemá povinnost výslovně se s každou uplatněnou námitkou vypořádat. Městský soud konečně nepřisvědčil ani námitce ohledně neprovedených důkazů.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[8] Rozsudek městského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností. Podle jeho názoru městský soud nesprávně aplikoval judikaturu Nejvyššího správního soudu ohledně souběhu řízení o správním vyhoštění a řízení o udělení mezinárodní ochrany. Opakovaně přitom poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2023, č. j. 5 Azs 50/2021 - 45. Stěžovatel má za to, že v tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud formuloval právní větu jednoznačně - řízení o správním vyhoštění nemůže být vedeno paralelně s řízením ve věci mezinárodní ochrany. Jestliže by stačilo vydat rozhodnutí o správním vyhoštění až po rozhodnutí o mezinárodní ochraně, koncipoval by soud právní větu odlišně.

[9] Městský soud podle stěžovatele nesprávně posoudil námitku ohledně nemožnosti udělit mu správní vyhoštění v případě, že disponuje pobytovým oprávněním. Namítl, že nemůže být vyhoštěn, neboť je držitelem dlouhodobého víza za účelem strpění podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Správní orgán tedy vedl správní řízení o správním vyhoštění, ačkoliv měl stěžovatel platné pobytové oprávnění. Správní orgán ani městský soud nadto neřešili ani odpadnutí veřejného zájmu na potrestání stěžovatele, přičemž od faktické doby nelegálního pobytu uběhlo již 6 let. Stěžovatel je fakticky trestán za jednání, které již není aktuální.

[10] Podle stěžovatele městský soud převzal závěry žalovaného týkající se přiměřenosti uděleného vyhoštění a nezohlednil specifické postavení stěžovatele jako faktického tuzemce. Má za to, že výklad městského soudu popírá judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), podle níž samotná existence dlouhodobého pobytu prohlubuje existenci soukromého života a sepětí s konkrétním státem. Poukázal dále na skutečnost, že shodná doba vyhoštění je udělována cizincům, kteří nežili tak dlouhou dobu v ČR, nevykonali zde povinnou školní docházku, neměli zde legální pobyt atd. Na podporu svých tvrzení uvedl několik rozsudků městského soudu, v nichž bylo cizincům uloženo shodné či kratší správní vyhoštění. Poukázal taktéž na krátkost svého nelegálního pobytu a snahu vzniklou situaci řešit. Správní orgány mohly podle stěžovatele rozhodnout o povinnosti opustit území podle § 50a zákona o pobytu cizinců, což by do jeho postavení zasáhlo méně. Městský soud svým postupem aproboval závěr, podle kterého by správní orgány u nelegálně pobývajících cizinců neřešily jejich vazby na území, minulost, důvod nelegálního pobytu, rodinné poměry, předchozí povolené pobyty, školní docházku v ČR apod. V této souvislosti stěžovatel opětovně odkázal na judikaturu ESLP.

[11] Stěžovatel taktéž namítl, že v případě skončení války na Ukrajině, bude jeho vízum zrušeno a rozhodnutí o vyhoštění bude vykonatelné. Z hlediska soukromého života však bude nepřiměřenost vyhoštění s ohledem na plynutí času rozsáhlejší. Pokud by však nepřiměřenost chtěl namítat, musel by na území ČR zůstat a učinit tak v rámci nového řízení o udělení správního vyhoštění, čímž by se však vystavil případnému trestnímu stíhání. Jako nespravedlivá se stěžovateli jeví i opakovaná argumentace trestním stíháním. Pro tzv. *faktické tuzemce* podle něj neexistuje řízení, v rámci kterého by mohli uplatnit tvrzení ohledně sepětí se státem, který není jejich rodnou zemí. Řízení o správním vyhoštění je jediným řízením, kde může být soukromý a rodinný život zohledněn a respektován. Jestliže je důsledek trestání nelegálního pobytu u všech cizinců shodný, jsou taková rozhodnutí nezákonná a v rozporu s čl. 8 EÚLP a § 174a zákona o pobytu cizinců.

[12] Žalovaný ve svém vyjádření popřel oprávněnost podané kasační stížnosti. Rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-257/22 otázku zahájení řízení ve věci návratového rozhodnutí neřeší, nýbrž pouze zakazuje vydání návratového rozhodnutí před prvostupňovým rozhodnutím ve věci mezinárodní ochrany. Tento požadavek byl v nyní projednávané věci splněn. Ačkoliv nemožnost zahájit řízení o správním vyhoštění dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 12. 2023, č. j. 5 Azs 50/2021 - 45, správní orgán se řídil názorem precedenčně výše postaveného orgánu. Žalovaný nepřisvědčil ani námitkám ohledně plynutí času a existence pobytového oprávnění,

pokračování

negativní stanovisko zaujal taktéž k námitkám týkajícím se nepřiměřenosti. V závěru navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl pro její nedůvodnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Dříve, než mohl Nejvyšší správní soud přistoupit k meritornímu posouzení uplatněných stížnostních bodů, musel posoudit otázku přijatelnosti kasační stížnosti.

[14] Podle § 104a odst. 1 s. ř. s. jestliže kasační stížnost ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost.

[15] Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39 „[p]řesahem vlastních zájmů stěžovatele je jen natolik zásadní a intenzivní situace, v níž je – kromě ochrany veřejného subjektivního práva jednotlivce – pro Nejvyšší správní soud též nezbytné vyslovit právní názor k určitému typu případů či právních otázek. Přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu. Primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v řízení o kasačních stížnostech ve věcech azylu je proto nejen ochrana individuálních veřejných subjektivních práv, nýbrž také výklad právního řádu a sjednocování rozhodovací činnosti krajských soudů.“

[16] V projednávané věci stěžovatel v kasační stížnosti důvody přijatelnosti nepředestřel. Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že podmínky přijatelnosti jsou splněny, neboť řešená právní otázka ohledně možnosti zahájení řízení o správním vyhoštění má rozpoznatelný dopad nad rámec projednávané věci. Jde o otázku, která se ve věcech žadatelů o mezinárodní ochranu pravidelně opakuje.

[17] Ze soudního přezkumu je však předně nezbytné vyloučit námitky, jež nelze meritorně posoudit. Takovou námitku představuje námitka ohledně nemožnosti udělit stěžovateli správní vyhoštění s ohledem na to, že je držitelem dlouhodobého víza za účelem strpění podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Při porovnání obsahu žaloby a kasační stížnosti totiž Nejvyšší správní soud zjistil, že předmětná námitka se v těchto podáních obsahově téměř neliší; v kasační stížnosti k ní stěžovatel připojil toliko nesouhlas, podle něhož městský soud nesprávně přistoupil k jejímu hodnocení. Doplnil taktéž, že „správní orgán (...) vedl správní řízení, během kterého již stěžovatel měl platné pobytové oprávnění“, poukázal na zásadu jednotnosti správního řízení a uvedl, že je fakticky trestán za jednání, které již není aktuální. Ani tato dílčí doplnění však nemění nic na tom, že stěžovatel jinak pouze převzal žalobní argumentaci. Ačkoliv vyjádřil s posouzením městského soudu nesouhlas, již neuvedl, proč tomu tak je. Námitku proto Nejvyšší správní soud vyhodnotil jako nepřípustnou podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

[18] Značnou část kasační stížnost věnoval stěžovatel námitkám, jež vtělil do části kasační stížnosti nazvané „3) K nezohlednění postavení stěžovatele jako faktického tuzemce“. Poukázal přitom na délku svého pobytu na území ČR a porovnával ji s délkou pobytů u jiných cizinců, které městský soud projednával v rámci jiných řízení. Namítal, že těmto

cizincům byla udělena shodná doba vyhoštění, ačkoli v ČR nežili tak dlouhou dobu jako stěžovatel, nebo zde nevykonali povinnou školskou docházku či neměly legální pobyt atd. Poukázal taktéž na délku svého neoprávněného pobytu nebo snahu vzniklou situaci řešit.

[19] I v tomto případě Nejvyšší správní soud porovnal obsah žaloby s obsahem kasační stížnosti, přičemž zjistil, že vznesená kasační argumentace nemá v žalobní argumentaci svůj předobraz. Stěžovatel sice v žalobě věnoval značnou část námitkám ohledně nepřiměřenosti napadeného rozhodnutí, samotnou délku uděleného vyhoštění však nerozporoval. Zmínil se toliko o možných potížích, jež by se po návratu do země původu mohly po této době vyskytnout. V žalobě nepřednesl ani námitku ohledně možného využití jiného řešení v podobě rozhodnutí o povinnosti opustit území podle § 50a zákona o pobytu cizinců. Kasační argumentaci proto Nejvyšší správní soud podle § 104 odst. 4 s. ř. s. shledal rovněž nepřipustnou.

[20] Kasační soud nepřehlédl, že v závěru kasační stížnosti stěžovatel městskému soudu vytkl, že *„nevzal fakticky v potaz veškeré vazby stěžovatele – skutečnost, že zde žije od dětství, že zde žije nadále ve společné domácnosti s matkou, se kterou si nadále vzájemně vypomáhají, skutečnost, že stěžovatel již byl za trestnou činnost potrestán, skutečnost, že stěžovatel mluví plynule česky a již nepoužívá ukrajinský jazyk, skutečnost, že stěžovatel má aktuálně pobytové oprávnění a zaměstnání, skutečnost, že stěžovatel zde studoval apod.“* Tato obecná tvrzení však doplnil výtkou, podle které *„nebyl svými vazbami zvýhodněn nad rámec 'klasických' cizinců“*. Nejvyšší správní soud proto vyhodnotil, že citované tvrzení se vztahuje k námitce ohledně délky uloženého vyhoštění, kterou již vyhodnotil jako nepřipustnou.

[21] Závěr o nepřipustnosti učinil Nejvyšší správní soud také ve vztahu k námitkám, jejichž obsahem byly zejména myšlenkové projekce stěžovatele v případě skončení ozbrojeného vojenského konfliktu na Ukrajině. Tato tvrzení stěžovatel mimo jiné opět propojil s tvrzenou možností správních orgánů využít rozhodnutí o povinnosti opustit území. I uvedené námitky vyhodnotil Nejvyšší správní soud jako nepřipustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

[22] Nejvyšší správní soud neopomněl, že v souvislosti s tvrzeným dlouhodobým pobytem a prohloubením soukromého života stěžovatel namítl, že *„[t]uto vazbu ovšem správní orgány ani následně soud nezhodnotily, ačkoliv je zřejmé, že stěžovatel v České republice prožil většinu svého života (nyní se jedná téměř o 20 let života v ČR)“*. Toto tvrzení vyhodnotil kasační soud jako námitku, kterou lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Stěžovatel ji doplnil taktéž o tvrzení, podle něhož *„[c]hybou krajského soudu bylo přitom to, co již v případě stěžovatele v minulosti Nejvyšší správní soud již uvedl, a to, že se tento soud 'omezil v podstatě na konstatování, že přiměřeností zásahu do rodinného a soukromého života se žalovaný ve svém rozhodnutí zabýval' (rozsudek ze dne 28. 5. 2021, č.j. 2 Azs 75/2020 - 47)“*.

[23] Námitce ale nelze přisvědčit; městský soud při svém rozhodování uvážil i délku pobytu stěžovatele na území ČR a v odstavci 31. napadeného rozsudku konstatoval, že *„[l]ze sice souhlasit s tím, že žalobce na území České republiky strávil podstatnou část svého života, nicméně i jím předestřená judikatura Evropského soudu pro lidská práva délku pobytu v hostitelské zemi váže na předpoklad intenzity vazeb na tuto zemi, kteréžto i podle zdejšího*

pokračování

soudu nejsou natolik silné, aby nebylo možné žalobci uložit správní vyhoštění. Jakkoli je z žalobních tvrzení patrná snaha žalobce o vykreslení intenzivních vazeb na Českou republiku, nelze přehlédnout v jeho případě absenci rodinného života (manželka, děti), který by mu bránil ve vycestování. Žalobce rovněž nemá na území České republiky žádné stálé zaměstnání (resp. dosud nebylo žádné doloženo) a je s podivem, že se nechá víceméně živit od své matky“ (pozn. zvýraznění doplněno NSS). Námitka tudíž není důvodná.

[24] Zásadní námitku, která založila přijatelnost kasační stížnost, představovala kasační argumentace, podle níž městský soud nesprávně aplikoval judikaturu Nejvyššího správního soudu ohledně souběhu řízení o správním vyhoštění a řízení o udělení mezinárodní ochrany. Stěžovatel v této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Azs 50/2021 - 45. Právní věta, kterou pátý senát v tomto rozhodnutí formuloval, je podle stěžovatele jednoznačná; řízení o správním vyhoštění nemůže být paralelně vedeno s řízením ve věci mezinárodní ochrany.

[25] Nejvyšší správní soud považuje v této souvislosti za nezbytné poukázat na genezi judikatury ve věci souběžného vedení řízení o správním vyhoštění a řízení o žádosti o mezinárodní ochranu, resp. vydání rozhodnutí o správním vyhoštění cizince poté, co tento cizinec požádá o mezinárodní ochranu.

[26] Jak správně uvedl městský soud, otázkou, zda je možné zahájit řízení o správním vyhoštění cizince (potažmo vydat rozhodnutí o jeho vyhoštění) poté, co tento cizinec požádal o udělení mezinárodní ochrany, se zabýval devátý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 18. 11. 2021, č. j. 9 Azs 190/2021 - 28. V tomto rozhodnutí dospěl k závěru, že postup žalovaného, který zahájil řízení o správním vyhoštění po projevení vůle podat žádost o mezinárodní ochranu, byl nezákonný. S ohledem na § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců se totiž tento zákon na cizince, který je žadatelem o mezinárodní ochranu, nevztahuje.

[27] Pátý senát Nejvyššího správního soudu však se závěry devátého senátu Nejvyššího správního soudu nesouhlasil, a proto usnesením ze dne 10. 2. 2022, č. j. 5 Azs 50/2021 - 26, postoupil věc k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Ten v usnesení ze dne 3. 10. 2023, č. j. 5 Azs 50/2021 - 33 (dále jen „usnesení RS“), 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 (projevil vůli podat žádost o mezinárodní ochranu).

[28] Soudní dvůr EU následně v rozsudku C-257/22 konstatoval, že: „[č]lánek 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 navrácení“ (pozn. zvýraznění doplněno NSS).

[29] Na rozsudek Soudního dvora EU C-257/22 reagoval následně Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 5 Azs 50/2021 - 45, v němž mj. uvedl, že je mu: „známa pozdější judikatura precedenčně nadřazeného soudu, a sice Soudního dvora EU, který se sice výslovně nevěnoval otázce zahájení řízení o správním vyhoštění v případě vedení řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany, nicméně jasně se vymezil vůči možnosti v takové situaci vydat rozhodnutí o správním vyhoštění“ (pozn. zvýraznění doplněno NSS).

[30] Nejvyšší správní soud zároveň v rozsudku č. j. 5 Azs 50/2021 - 45 dospěl k závěru, podle kterého: „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, které jsou citovány výše; viz zejména 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.“ Nejvyšší správní soud v tomto případě vyložil bod 39 rozsudku C-257/22 tak, že na cizince, který požádal o udělení mezinárodní ochrany nelze vztáhnout směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008, o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návratová směrnice“), a to z důvodu, že žadatel je mimo její personální působnost podle čl. 2 odst. 1, neboť nepobývá na území členského státu neoprávněně.

[31] Pro úplnost považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné na tomto místě odkázat taktéž na bod 39 rozsudku C-257/22, podle kterého: „[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 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. června 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, bod 46, 58 a 59)“ (pozn. zvýraznění doplněno NSS).

[32] Ve věci, kterou projednával pátý senát Nejvyššího správního soudu se z hlediska časové posloupnosti jednalo o situaci, v níž cizinec požádal o mezinárodní ochranu a následně s ním policie zahájila řízení o správním vyhoštění z důvodu, že před podáním žádosti o mezinárodní ochranu pobýval na území neoprávněně. Poté policie vydala rozhodnutí o správním vyhoštění, aniž by vyčkala, jakým způsobem bude o žádosti o mezinárodní ochranu rozhodnuto.

[33] Ze skutkových okolností nyní projednávané věci vyplynulo, že stěžovatel se dne 24. 4. 2017 dostavil do Příjímacího střediska cizinců Zastávka, aby řešil svůj neoprávněný pobyt na území ČR podáním žádosti o mezinárodní ochranu. Po zjištění, že se zde od 25. 12. 2016 zdržuje neoprávněně, zahájil správní orgán I. stupně

pokračování

se stěžovatelem řízení o správním vyhoštění (oznámení zahájení správního řízení ze dne 28. 4. 2017, č. j. CPR-12031/ČJ-2017-931200-SV).

[34] Rozhodnutím ze dne 11. 9. 2017, č. j. OAM-308/ZA-ZA11-VL16-2017, rozhodlo Ministerstvo vnitra tak, že stěžovateli se mezinárodní ochrana podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, neuděluje (dále jen „rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany“). Z tohoto rozhodnutí, jakož i z evidenční karty žadatele o mezinárodní ochranu je zřejmé, že řízení ve věci mezinárodní ochrany bylo se stěžovatelem zahájeno dne 24. 4. 2017. V nyní projednávané věci tak bylo nejdříve zahájeno řízení o mezinárodní ochraně a teprve poté řízení o správním vyhoštění.

[35] Podle Nejvyššího správního soudu rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-257/22 (na který pátý senát odkázal) mluví pouze o nemožnosti *přijmout* rozhodnutí o správním vyhoštění před rozhodnutím ve věci žádosti o mezinárodní ochranu. Tento požadavek byl podle Nejvyššího správního soudu v nyní projednávané věci naplněn – od podání žádosti o mezinárodní ochranu do doby vydání rozhodnutí *nebylo* ve vztahu k žadateli *přijato* rozhodnutí o správním vyhoštění. Správní orgán I. stupně rozhodl o správním vyhoštění stěžovatele *téměř rok poté*, co mu Ministerstvo vnitra neudělilo mezinárodní ochranu.

[36] Od časové posloupnosti vydaných rozhodnutí nelze podle Nejvyššího správního soudu odhlédnout. Ačkoliv městský soud v napadeném rozsudku nesprávně uvedl, že řízení o správním vyhoštění a řízení ve věci žádosti o mezinárodní ochranu bylo zahájeno ve stejný den, o věci uvažil správným způsobem, neboť odkázal právě na skutečnost, že rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany předcházelo rozhodnutí o vyhoštění. Jelikož právě tento požadavek akcentoval Soudní dvůr EU v rozsudku C-257/22, neshledal městský soud související námitku důvodnou.

[37] Pokud jde o paralelní vedení obou řízení, jak již bylo uvedeno výše, Nejvyšší správní soud vyložil bod 39 rozsudku C-257/22 [který odkazoval dále na rozsudek Soudního dvora EU ze dne 19. 6. 2018, *Gnandi*, C-181/16, dále jen „rozsudek Gnandi“] tak, že na cizince, který požádal o udělení mezinárodní ochrany nelze vztáhnout návratovou směrnici z důvodu, že žadatel je mimo její personální působnost podle čl. 2 odst. 1, neboť nepobývá na území členského státu neoprávněně.

[38] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu však v usnesení RS mj. konstatoval, že: „Soudní dvůr (...) 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 navrácení. Naopak je-li žádost 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“. Zabýval se taktéž pojmem „neoprávněný pobyt cizince“; odkázal přitom mj. i na rozsudek Gnandi (viz odstavec [41] usnesení RS). Dospěl k závěru, podle něhož se neoprávněný pobyt na území „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“.

[39] Pokud jde o neoprávněný pobyt stěžovatele v nyní projednávané věci, městský soud shrnul, že „ze správního spisu je v první řadě zřejmé, že žalobce skutečně ke dni svého zajištění a následně v době vydání rozhodnutí nalézacího správního orgánu pobýval na území České republiky neoprávněně, a to přinejmenším ode dne 25. 12. 2016 do 24. 4. 2017. To se podává z lustrace v cizineckém informačním systému, z cestovního pasu žalobce a v něm uvedených údajů, a zejména z výpovědi samotného žalobce před nalézacím správním orgánem v procesním postavení účastníka řízení. Zejména pak z údajů sdělených samotným žalobce a z v cestovním dokladu žalobce vylepeného výjezdního příkazu se podává, že žalobce měl ve lhůtě do 24. 12. 2016 vycestovat mimo území členských států, avšak nevycestoval. Sám žalobce uvedl, že si je svého neoprávněného pobytu vědom, což ani v dalších fázích správního, resp. soudního, řízení nezpochybňoval. Správní orgány tak žalobci beze zbytku prokázaly neoprávněný pobyt na území České republiky přinejmenším ode dne 25. 12. 2016 (tj. po skončení platnosti žalobci vydaného výjezdního příkazu) do 24. 4. 2017, a v tomto směru řádně zjistily skutkový stav věci.“

[40] Závěr plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Azs 50/2021 - 45, o nemožnosti vést paralelně řízení o mezinárodně ochraně a řízení o správním vyhoštění nemůže ve světle závěrů plynoucích z usnesení RS obstát. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení RS konstatoval, že koexistenci těchto řízení Soudní dvůr EU nevyloučil. S odkazem na rozsudek Gnandi taktéž vyložil, že neoprávněný pobyt se musí vztahovat k době před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Pobýval-li totiž cizinec neoprávněně na území před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany, je podle usnesení RS „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. 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.“

[41] V nyní projednávané věci není pochyb o tom, že stěžovatel na území České republiky pobýval neoprávněně před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Nejvyšší správní soud tak dal při posouzení nyní projednávané věci přednost závěrům, které plynou z usnesení RS před závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Azs 50/2021 - 45, neboť ty jsou pro něj ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. a § 71 odst. 3 jednacího řádu Nejvyššího správního soudu závazné. Při rozhodování nepřehlédl také odlišnou časovou souslednost vydaných rozhodnutí.

pokračování

[42] Nejvyšší správní soud dodává, že je na místě tázat se, jaký důsledek by zahájení řízení o správním vyhoštění mohlo mít na veřejná subjektivní práva stěžovatele. Městský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že „*by nedávalo příliš smysl, aby rušil napadené rozhodnutí jen proto, aby následně správní orgány znovu s žalobcem zahajovaly řízení ve věci správního vyhoštění.*“

[43] Podle Nejvyššího správního soudu nelze ze zahájení řízení o správním vyhoštění v nyní projednávané věci dovodit negativní konsekvence v podobě porušení veřejných subjektivních práv stěžovatele. Samotné *zahájení* řízení o správním vyhoštění se totiž v jeho právní sféře negativně neprojevalo. Ostatně, ani stěžovatel takové porušení v kasační stížnosti netvrdil. Namítl toliko pochybení městského soudu, kterému však Nejvyšší správní soud s ohledem na skutkovou odlišnost a právní závěr precedenčně nadřazeného Soudního dvora EU nepřisvědčil.

IV. Závěr a náklady řízení

[44] Nejvyšší správní soud uzavírá, že napadený rozsudek městského soudu je zákonný, a proto kasační stížnost proti němu podanou podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[45] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný byl ve věci úspěšný, prokazatelné náklady mu však nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud mu proto náhradu nákladů nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 16. června 2025

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu