

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **S. D.**, zastoupen Mgr. Umarem Switatem, advokátem se sídlem Dědinova 2011/19, Praha 4, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Jihočeského kraje**, se sídlem Pražská 558, České Budějovice, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 8. 3. 2024, č. j. 64 A 2/2024-14,

t a k t o :

Věc se postupuje k rozhodnutí rozšířenému senátu.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím žalované ze dne 14. 2. 2024, č. j. KRPC-133237-133/ČJ-2021-020023, byl žalobce zajištěn podle § 124 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v relevantním znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), za účelem správního vyhoštění. Doba zajištění byla stanovena na 90 dnů od okamžiku omezení osobní svobody.

[2] Ze správního spisu vyplynulo, že dne 5. 11. 2021 byl žalobce hlídkou policie kontrolován u obchodu Penny Market na adrese Nad Parkovištěm 1221, Hluboká nad Vltavou. Z předložené kopie žalobcova cestovního dokladu policie zjistila jeho totožnost, avšak nebylo možné ověřit jeho vstup na území států schengenského prostoru. Žalobce uvedl, že zde pobývá z důvodu probíhajícího řízení o udělení mezinárodní ochrany. Policie dospěla k závěru, že existuje podezření, že žalobce pobývá na území České republiky neoprávněně, a proto jej podle § 27 odst. 1 písm. d) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále jen „zákon o policii“), zajistila. Téhož dne zahájila žalovaná řízení o správním vyhoštění žalobce a provedla jeho výslech. Během svého výslechu žalobce především vypověděl, že do České republiky přicestoval v létě roku 2019 z Kazaně, kde předtím rok studoval na univerzitě. Na letišti ihned požádal o mezinárodní ochranu. Žalobce si byl vědom, že se v ČR nachází neoprávněně, a uvedl, že vycestuje, ale ne do Alžírsko. Vypověděl, že v Alžírsku nemůže žít, protože se obává o svůj život, neboť v místě jeho bydliště jsou „silné tlaky od policie a dále jsou zde úmyslně zakládány požáry“. V Alžírsku žijí jeho rodiče, bratr a sestra. V České republice a ve Francii má pouze známé, avšak žádné příbuzné. V době výslechu pobýval v Č. B. u svého kamaráda. Co se týče finančních prostředků, měl zhruba 5 500 Kč. Nebyla mu známa žádná překážka jeho vycestování z České republiky.

[3] Žalovaná zjistila, že řízení o udělení mezinárodní ochrany žalobce bylo pravomocně ukončeno [jak je Nejvyššímu správnímu soudu známo z úřední činnosti, rozhodnutím

Ministerstva vnitra ze dne 8. 1. 2020, č. j. OAM-1097/ZA-ZA11-LE26-2019, byla první žádost žalobce o udělení mezinárodní ochrany zamítnuta podle § 16 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“), jako zjevně nedůvodná, přičemž žalobu proti tomuto rozhodnutí Krajský soud v Českých Budějovicích zamítl rozsudkem ze dne 3. 4. 2020, č. j. 54 Az 1/2020-21, a kasační stížnost žalobce proti tomuto rozsudku odmítl Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 25. 8. 2020, č. j. 4 Azs 130/2020-30, pro její opožděné doplnění] a že žalobci bylo vydáno výjezdní vízum platné do 24. 9. 2020. Žalobce nevystoupal, proto následně bylo vydáno rozhodnutí žalované ze dne 29. 9. 2020, č. j. KRPA-253318-04/ČJ-2020-000022-50, o povinnosti opustit území členských států EU, měl tedy po nabytí právní moci tohoto rozhodnutí povinnost vycestovat do 10. 3. 2021. Vzhledem k tomu, že žalobce ve stanovené době nevystoupal, dospěla žalovaná k závěru, že žalobce pobýval od 11. 3. 2021 na území České republiky neoprávněně. Žalovaná proto jednak rozhodnutím ze dne 6. 11. 2021, č. j. KRPC-133237-18/ČJ-2021-020023, žalobce zajistila dle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců za účelem správního vyhoštění, jednak rozhodnutím ze dne 6. 11. 2021, č. j. KRPC-133237-20/ČJ-2021-020023, žalobci uložila správní vyhoštění a stanovila dobu dvou let, po kterou mu nebude umožněn vstup na území členských států Evropské unie. Doba k vycestování činila 10 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

[4] Proti rozhodnutí o uložení správního vyhoštění podal žalobce odvolání, které Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie (odvolací správní orgán), rozhodnutím ze dne 14. 12. 2021, č. j. CPR-32889-4/ČJ-2021-930310-V238, pro opožděnost zamítla, nicméně toto rozhodnutí Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 18. 3. 2022, č. j. 54 A 3/2022-25, zrušil a vrátil věc odvolacímu správnímu orgánu k dalšímu řízení. Odvolací správní orgán následně rozhodnutím ze dne 11. 5. 2022, č. j. CPR-32889-16/ČJ-2021-930310-V238, rozhodnutí žalované o správním vyhoštění zrušil a věc jí vrátil k novému projednání a rozhodnutí (žalovaná měla vyhodnotit žalobcův vztah k jeho tvrzené družce). V té době byl již žalobce na svobodě, neboť vzhledem k opožděné informaci o tom, že žalobce podal dne 19. 11. 2021 opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany, nebylo včas rozhodnuto o jeho přezajištění dle zákona o azylu, takže byl žalobce dne 3. 2. 2022 ze zajištění propuštěn. Žalovaná následně vydala ve věci správního vyhoštění žalobce rozhodnutí ze dne 2. 9. 2022, č. j. KRPC-133237-78/ČJ-2021-020023, které odvolací správní orgán rozhodnutím ze dne 16. 12. 2022, č. j. CPR-35625-3/ČJ-2022-930310-V238, zrušil a vrátil věc žalované k novému projednání a rozhodnutí (žalovaná nejednala s družkou žalobce jako s účastnicí řízení). Následně žalovaná rozhodnutím ze dne 14. 4. 2023, č. j. KRPC-133237-101/ČJ-2021-020023, žalobci opět uložila správní vyhoštění a stanovila dobu 2 let, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie. Doba k vycestování byla stanovena na 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí. Odvolací správní orgán pak dané rozhodnutí svým rozhodnutím ze dne 24. 8. 2023, č. j. CPR-20808-3/ČJ-2023-930310-V238, změnil tak, že zkrátil dobu k vycestování na 30 dnů a dále doplnil, že povinnost vycestovat se váže nejen k území členských států Evropské unie, ale i k území Islandské republiky, Lichtenštejnského knížectví, Norského království a Švýcarské konfederace. Ve zbytku odvolací orgán dané rozhodnutí potvrdil. Proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu podal žalobce dne 4. 9. 2023 žalobu ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích, který ji rozsudkem ze dne 27. 11. 2023, č. j. 54 A 8/2023-55, zamítl. Kasační stížnost podanou dne 29. 12. 2023 proti zmíněnému rozsudku Nejvyšší správní soud

pokračování

usnesením ze dne 9. 2. 2024, č. j. 10 Azs 333/2023-38, odmítl pro nepřijatelnost, přičemž nerozhodoval o návrhu žalobce na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[5] Následně vydala žalovaná nyní přezkoumávané rozhodnutí o zajištění žalobce ze dne 14. 2. 2024, č. j. KRPC-133237-133/ČJ-2021-020023, jímž byl žalobce zajištěn podle § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců na 90 dnů od okamžiku omezení osobní svobody za účelem správního vyhoštění. Žalovaná konstatovala, že žalobce ode dne právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění (27. 8. 2023) do dne podání žaloby proti tomuto rozhodnutí (4. 9. 2023) vyčerpал část doby stanovené k vycestování. Podáním žaloby byl běh této doby pozastaven, přičemž rozsudek krajského soudu o zamítnutí žaloby nabyt právní moci dne 18. 12. 2023. Poté žalobci opět začala běžet zbylá doba k vycestování, přičemž do 11. 1. 2024 měl opustit území členských států EU, což neučinil. Na základě výše uvedených skutečností žalovaná dne 12. 2. 2024 zajistila žalobce při pobytové kontrole opět na adrese Nad Parkovištěm 1221, Hluboká nad Vltavou, podle § 27 odst. 1 písm. d) zákona o policii. Následně od 13. 2. 2024 trvalo zajištění žalobce dle § 27 odst. 2 téhož zákona. Při podání vysvětlení téhož dne žalobce uvedl, že on ani jeho právní zástupce nebyli informováni o tom, že se žalobce na území ČR zdržuje neoprávněně, přičemž kdyby to věděl, dobrovolně by vycestoval.

[6] Žalovaná konstatovala, že žalobce naplnil podmínku pro své zajištění dle § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, neboť nevycestoval z území ČR poté, co mu bylo uloženo správní vyhoštění, a naopak setrval na území ČR bez platného oprávnění k pobytu. Rozhodnutí o správním vyhoštění by nebylo vykonatelné pouze v případě, že by Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek, což se nestalo. Podle žalované existovala vzhledem k žalobcově pobytové historii důvodná obava, že z území České republiky nevycestuje. Žalovaná se proto domnívala, že uložení zvláštních opatření za účelem vycestování podle § 123b zákona o pobytu cizinců (tedy alternativ k zajištění) by nebylo účinné. Doba zajištění v délce 90 dnů byla stanovena s ohledem na předpokládanou složitost přípravy výkonu správního vyhoštění, která zahrnovala zajišťování cestovního dokladu a dalších nezbytných náležitostí k realizaci vyhoštění. Žalovaná nezjistila žádné skutečnosti, které by naznačovaly, že výkon správního vyhoštění žalobce nebude možný. Rovněž konstatovala, že rozhodnutí o zajištění žalobce není nepřiměřené z hlediska jeho dopadů do soukromého či rodinného života žalobce.

[7] Žalobce podal proti rozhodnutí žalované o zajištění žalobu ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích, který ji rozsudkem ze dne 8. 3. 2024, č. j. 64 A 2/2024-14, zamítl. Krajský soud neshledal důvodnou námitku absence zákonného důvodu pro zajištění žalobce, který byl dán na základě § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, protože žalobce v době stanovené k vycestování neopustil území České republiky. V této souvislosti krajský soud poukázal na podle něj rozpornou judikaturu Nejvyššího správního soudu ohledně stavení doby k vycestování v případě podání žaloby ve věci správního vyhoštění a konstatoval, že judikatorní rozpor není pro nyní posuzovanou věc podstatný. I pokud by se totiž doba k vycestování žalobce po dobu řízení o žalobě proti rozhodnutí o správním vyhoštění před krajským soudem stavila, uplynula by dne 10. 1. 2024. Je podstatné, že k návrhu žalobce Nejvyšší správní soud odkladný účinek kasační stížnosti podané proti zmíněnému rozsudku krajského soudu nepřiznal, resp. o něm vůbec rozhodl, přičemž samotné podání takového návrhu odklad účinků rozhodnutí o vyhoštění nezpůsobuje. Je

tedy podle krajského soudu nepochybně, že žalobce se dne 12. 2. 2024, kdy byl kontrolován hlídkou Policie ČR, nacházel na území ČR neoprávněně.

[8] Krajský soud nepřisvědčil ani námitce týkající se povinnosti žalované zvolit v případě žalobce mírnější opatření za účelem realizace jeho vyhoštění. Žalobou napadené rozhodnutí krajský soud shledal jako dostatečně odůvodněné, přičemž ve shodě s žalovanou dospěl k závěru, že zde není žádných výjimečných okolností, na jejichž základě by bylo možné dospět k závěru o nepřiměřenosti dopadů napadeného rozhodnutí do soukromého či rodinného života žalobce.

[9] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítá, že § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, na jehož základě byl údajně zajištěn, neobsahuje definici „*vážného nebezpečí útěku*“ a nelze předvídat, jaké jednání může vést ke zbavení osobní svobody jednotlivce. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že se dne 12. 2. 2024 již nacházel na území České republiky neoprávněně, přičemž považoval za podstatné, že ve věci správního vyhoštění podal kasační stížnost s návrhem na přiznání jejího odkladného účinku.

[10] Žalovaná dle stěžovatele porušila zásadu materiální pravdy. Podle stěžovatele měly být v jeho případě využity alternativy k zajištění, neboť má na území ČR stabilní zázemí, žije ve společné domácnosti na stálé adrese s občankou ČR, k níž má silný citový vztah. Stěžovatel by se v případě uložení zvláštního opatření zdržoval u své partnerky, sám by kontaktoval zastupitelský úřad se žádostí o vystavení cestovního dokladu a dobrovolně by vycestoval, aby mohl v budoucnu co nejdříve legalizovat svůj pobyt a vrátit se ke své partnerce. Žalobou napadené rozhodnutí je dle stěžovatele nepřiměřeným zásahem do soukromého a rodinného života jeho i jeho partnerky. Podle stěžovatele bylo povinností krajského soudu provést dokazování, zjistit jeho ekonomické možnosti, zohlednit délku jeho vztahu a plány budoucích manželů. Řízení u krajského soudu navíc podle stěžovatele neprobíhalo dostatečně rychle.

[11] Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[12] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatovala, že dne 10. 4. 2024 došlo k realizaci vyhoštění stěžovatele. Při rozhodování o zajištění stěžovatele žalovaná zvažovala i uložení mírnějších opatření, ale dospěla k závěru, že uložení zvláštních opatření za účelem vycestování by k realizaci vyhoštění stěžovatele nevedlo. Stěžovatel nebyl zajištěn podle § 129 zákona o pobytu cizinců, nýbrž podle § 124 odst. 1 písm. c) téhož zákona. Žalovaná se zabývala všemi relevantními skutečnostmi z hlediska nezbytnosti zajištění stěžovatele, a to i s ohledem na dopady zajištění na jeho soukromý a rodinný život. Účelu sledovaného zajištění stěžovatele bylo dosaženo během trvání zajištění. Žalovaná navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl pro nepřijatelnost.

II.

[13] Pátý senát Nejvyššího správního soudu, kterému byla věc přidělena, při jejím předběžném posouzení zjistil, že, jak již poukázal krajský soud, v judikatuře Nejvyššího

pokračování

správního soudu existují rozporné právní názory na otázku ohledně stavení doby k vycestování v případě podání žaloby proti rozhodnutí ve věci uložení správního vyhoštění. To by sice skutečně samo o sobě nemělo vliv na posouzení nynější věci, tato otázka je však i přesto relevantní v situaci, kdy se pátý senát zároveň hodlá odchýlit od názoru vysloveného šestým senátem zdejšího soudu v rozsudku ze dne 30. 7. 2020, č. j. 6 Azs 137/2020-27 (viz dále).

[14] Dle § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 30. 9. 2025, „[ž]aloba proti rozhodnutí o vyhoštění cizince má odkladný účinek na vykonatelnost rozhodnutí; to neplatí, pokud byl cizinec vyhoštěn z důvodu ohrožení bezpečnosti státu“.

[15] V rozsudku ze dne 10. 4. 2013, č. j. 1 As 7/2013-32, Nejvyšší správní soud k danému ustanovení konstatoval: „Podáním této žaloby se tedy neodkládají veškeré právní účinky rozhodnutí, jak je tomu v případě přiznání odkladného účinku žalobě soudem podle § 73 s. ř. s., ale pouze vykonatelnost, tedy vynutitelnost rozhodnutí o správním vyhoštění (srov. shora citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 106/2010-83). Stěžovatelka má tedy pravdu v tom, že podání žaloby ve správním soudnictví nezpůsobilo stavení lhůty pro vycestování z území, ale znamenalo pouze zákaz exekuční proveditelnosti rozhodnutí o vyhoštění. Pobývala-li stěžovatelka na území členských států Evropské unie po dobu řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného i po uplynutí lhůty k dobrovolnému vycestování, nemohla být proti ní žádná sankce související s nuceným výkonem rozhodnutí o vyhoštění použita, neboť vykonatelnost rozhodnutí o vyhoštění byla ze zákona odložena. Poté, co však bylo řízení o žalobě před Krajským soudem v Českých Budějovicích ukončeno, ocitla se stěžovatelka na území bez oprávnění k pobytu a byla nucena neprodleně vycestovat.“

[16] Dle názoru vyjádřeného v citovaném rozsudku prvního senátu Nejvyššího správního soudu tedy podání žaloby proti rozhodnutí ve věci uložení správního vyhoštění nemá vliv na běh doby k vycestování, ale znamená pouze zákaz exekuční proveditelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, neboť podáním žaloby se podle něj neodkládají veškeré právní účinky rozhodnutí. Tento názor zopakoval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 15. 5. 2015, č. j. 5 Azs 47/2015-25, či ze dne 12. 7. 2019, č. j. 2 Azs 181/2019-30.

[17] Oproti tomu v rozsudku ze dne 1. 4. 2015, č. j. 1 Azs 243/2014-30, rovněž první senát konstatoval, že podáním žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění se doba stanovená k vycestování staví. Tento názor pak převzal také šestý senát ve zmiňovaném rozsudku ze dne 30. 7. 2020, č. j. 6 Azs 137/2020-27.

[18] Popsané judikатурní linie se tedy rozcházejí v tom, zda se podáním žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění staví doba k vycestování. Byť žalovaná v nyní posuzované věci vycházela z předpokladu, že se doba k vycestování stěžovatele podáním žaloby stavila a začala znovu běžet až po nabytí právní moci zamítavého rozsudku krajského soudu, a stěžovatelův pobyt po dobu soudního řízení probíhajícího u krajského soudu tak žalovaná nepovažovala za neoprávněný, jde v tomto případě o posouzení běhu celé doby k vycestování stěžovatele. Pokud by se pátý senát ztotožnil s právním názorem té ze zmiňovaných judikатурních linií Nejvyššího správního soudu, podle níž se doba k vycestování cizince po dobu řízení o žalobě proti rozhodnutí ve věci uložení správního vyhoštění nestaví, uběhla by v nynější věci celá doba k vycestování stěžovatele již právě

během řízení o této stěžovatelově žalobě a nemělo by tedy již žádný smysl posuzovat, jak tato doba běžela v době řízení o kasační stížnosti, kterou stěžovatel podal proti rozsudku krajského soudu ve věci svého správního vyhoštění a s níž spojil též návrh na přiznání jejího odkladného účinku.

[19] Pátý senát se však v tomto ohledu ztotožňuje s právním názorem zastávaným druhou zmiňovanou judikatorní linií, podle něhož se doba k vycestování cizince po dobu řízení o žalobě proti rozhodnutí ve věci uložení správního vyhoštění staví. Domnívá se totiž, že nelze akceptovat názor, že se podáním žaloby proti rozhodnutí ve věci uložení správního vyhoštění odkládá pouze exekuční proveditelnost takového rozhodnutí, tedy samotná vynutitelnost vyhoštění cizince, avšak nikoliv běh doby stanovené k „dobrovolnému“ vycestování. Doba stanovená dle § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců k vycestování je s vykonatelností rozhodnutí o správním vyhoštění velmi úzce spjata, neboť toto rozhodnutí je vykonatelné právě až po marném uplynutí této doby. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí o uložení správního vyhoštění státnímu příslušníkovi třetí země spadá jakožto jedno z rozhodnutí o navrácení takového cizince do působnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návrátová směrnice“), je v této souvislosti vhodné zdůraznit, že podle jejího čl. 13 odst. 1 musí mít takový dotčený státní příslušník třetí země možnost využít účinný prostředek právní nápravy proti rozhodnutí o navrácení u příslušného soudu či nezávislého tribunálu. Podle odstavce 2 tohoto ustanovení musí mít tento příslušný orgán v rámci své pravomoci přezkoumat rozhodnutí o navrácení také možnost dočasně pozastavit jeho výkon, *„jestliže nelze dočasné pozastavení uplatnit již podle vnitrostátních právních předpisů“* [srov. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 27. 4. 2023, *M. D. (Zákaz vstupu do Maďarska)*, C-528/21, ECLI:EU:C:2023:341, body 105 až 112]. I když tedy čl. 13 odst. 2 návratové směrnice neukládá, aby měl procesní prostředek proti rozhodnutí o uložení správního vyhoštění odkladný účinek ze zákona, bylo by v rozporu s užitečným účinkem tohoto ustanovení, pokud by v souladu s tímto ustanovením sice byl odkladný účinek ze zákona zaveden, jako je tomu v českém právním řádu prostřednictvím § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců (až na tam stanovenou výjimku), nicméně tento odkladný účinek by neměl vliv na běh doby stanovené k vycestování, která je nejen s výrokem o uložení správního vyhoštění, ale i se samotnou vykonatelností tohoto rozhodnutí spjata.

[20] V opačném případě, tedy pokud by se doba k vycestování cizince v průběhu řízení o žalobě proti rozhodnutí ve věci uložení správního vyhoštění nestavila, nebylo by možné hovořit o tom, že by taková žaloba byla účinným procesním prostředkem soudní ochrany proti rozhodnutí o navrácení, který čl. 13 návratové směrnice (a čl. 47 Listiny základních práv EU) vyžaduje. Pokud by totiž byl § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, podle něhož má žaloba proti rozhodnutí o správním vyhoštění odkladný účinek na jeho vykonatelnost, interpretován tak, že nemá vliv na běh doby stanovené k „dobrovolnému“ vycestování cizince, mohla by takto stanovená doba skutečně uplynout již během řízení o žalobě. Tímto okamžikem by tedy musel být další pobyt daného cizince na území ČR, resp. na území členských států EU a dalších zemí, na něž se rozhodnutí o vyhoštění vztahuje, považován za neoprávněný, a byť by podle názoru prvního senátu vyjádřeného ve shora citovaném rozsudku ze dne 10. 4. 2013, č. j. 1 As 7/2013-32, tento cizinec patrně nemohl být zajištěn dle § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, tedy z toho důvodu, že *„nevystoupal z*

pokračování

území v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění“ (je ovšem otázkou, co by v takovém případě respektování tohoto výkladu prvního senátu zaručovalo), v každém případě by čelil riziku (samozřejmě vedle přestupkové či dokonce trestní odpovědnosti), že z důvodu tohoto jeho neoprávněného pobytu, resp. nepodrobení se předchozímu rozhodnutí o správním vyhoštění, s ním bude zahájeno nové řízení o správním vyhoštění, které mu bude velmi pravděpodobně uloženo na delší dobu [srov. § 119 odst. 1 písm. b) bod 4 a 9 zákona o pobytu cizinců], a může být proto také zajištěn dle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

[21] Není tedy pravdou, že by proti danému cizinci po dobu od uplynutí lhůty k jeho vycestování do právní moci rozhodnutí krajského soudu o jeho žalobě nebylo možné uplatnit žádné „*sankce*“, jak tvrdil první senát Nejvyššího správního soudu v citovaném rozsudku ze dne 10. 4. 2013, č. j. 1 As 7/2013-32. Navíc následným nabytím právní moci rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí o správním vyhoštění (resp. proti odvolacímu rozhodnutí v takové věci), jímž by nebylo žalobě vyhověno, by se pak i původní rozhodnutí o správním vyhoštění stalo „*nuceně*“ vykonatelným, tedy zejména by tomuto cizinci okamžitě hrozilo zmiňované zajištění dle § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, aniž by měl tento cizinec k dispozici alespoň minimální čas na své „*neprodlené*“ vycestování, které k tomuto datu požadoval první senát ve zmiňovaném rozsudku. Cizinec by totiž skutečně musel vycestovat již v den, kdy by on sám či jeho zástupce soudní rozhodnutí obdržel, což lze jen stěží považovat za reálně proveditelné.

[22] Podle pátého senátu je tak v této otázce nezbytné dát za pravdu názoru šestého senátu vyslovenému v rozsudku ze dne 30. 7. 2020, č. j. 6 Azs 137/2020-27, podle něhož se podáním žaloby proti rozhodnutí ve věci uložení správního vyhoštění dle § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců též staví doba stanovená k vycestování. Teprve po případném marném uplynutí zbývajících doby stanovené k vycestování, která počíná znovu běžet od právní moci soudního rozhodnutí o takové žalobě, se rozhodnutí o uložení správního vyhoštění stane vykonatelným a případný další pobyt cizince na území České republiky, jakož i na území členských států EU a některých dalších zemí, se stane neoprávněným.

[23] V každém případě, již samotný popsáný rozpor v judikatuře Nejvyššího správního soudu v této první rozhodné otázce zakládá povinnost pátého senátu zdejšího soudu obrátit se dle § 17 odst. 1 s. ř. s. na rozšířený senát.

III.

[24] Druhou zásadní otázkou v nynější věci je to, jak nahlížet na běh doby stanovené dle § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců k vycestování v rozhodnutí o uložení správního vyhoštění v případě, kdy před jejím skončením podal stěžovatel proti tomuto rozhodnutí kasační stížnost s návrhem na přiznání jejího odkladného účinku. V této otázce se naopak pátý senát se závěrem učiněným šestým senátem ve zmiňovaném rozsudku ze dne 30. 7. 2020, č. j. 6 Azs 137/2020-27, neshoduje.

[25] Vyřešení této otázky přitom poskytuje odpověď na to, zda byl v případě stěžovatele naplněn zákonný důvod pro jeho zajištění dle § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 30. 9. 2025, podle něhož „*[p]olicie je oprávněna zajistit cizince staršího 15*

let, jemuž bylo doručeno oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění anebo o jehož správním vyhoštění již bylo pravomocně rozhodnuto nebo mu byl uložen jiným členským státem Evropské unie zákaz vstupu platný pro území členských států Evropské unie, Islandské republiky, Lichtenštejnského knížectví, Norského království a Švýcarské konfederace a nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování, pokud cizinec nevycestoval z území v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění“ (důraz doplněn).

[26] Jak již bylo uvedeno výše, žalovaná rozhodnutím ze dne 14. 4. 2023, č. j. KRPC-133237-101/ČJ-2021-020023, stěžovateli uložila správní vyhoštění na dobu 2 let a stanovila dobu k vycestování na 60 dnů ode dne právní moci tohoto rozhodnutí. Odvolací správní orgán však rozhodnutím ze dne 24. 8. 2023, č. j. CPR-20808-3/ČJ-2023-930310-V238, tuto dobu zkrátil na 30 dnů s tím, že se povinnost vycestovat vztahuje i na území Islandské republiky, Lichtenštejnského knížectví, Norského království a Švýcarské konfederace. Rozhodnutí odvolacího správního orgánu nabylo právní moci dne 27. 8. 2023. Od té doby běžela stěžovateli doba stanovená k vycestování.

[27] Dne 4. 9. 2023 podal stěžovatel proti zmíněnému rozhodnutí odvolacího správního orgánu o správním vyhoštění žalobu ke krajskému soudu. Jak již bylo konstatováno, žalovaná dovodila, že stěžovatel podal žalobu proti rozhodnutí o správním vyhoštění v době, kdy ze stanovené doby k vycestování zbývalo ještě 23 dnů (z celkových 30). Žalovaná dále vycházela z toho, že rozsudek krajského soudu ze dne 27. 11. 2023, č. j. 54 A 8/2023-55, kterým byla zamítnuta stěžovatelova žaloba ve věci správního vyhoštění, nabyl právní moci dne 18. 12. 2023. Lhůta k vycestování stěžovatele by tedy v takovém případě uplynula dne 10. 1. 2024. Stěžovatel však dne 29. 12. 2023 podal k Nejvyššímu správnímu soudu proti uvedenému rozsudku krajského soudu kasační stížnost spojenou s návrhem na přiznání jejího odkladného účinku. Podle § 107 s. ř. s. nemá kasační stížnost v tomto případě ze zákona odkladný účinek, Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat, přičemž se přiměřeně užije § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. Přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti by se pozastavily právní účinky rozsudku krajského soudu ve věci správního vyhoštění do doby skončení řízení o kasační stížnosti (§ 73 odst. 3 ve spojení s § 107 s. ř. s.), čímž by se na tuto dobu fakticky obnovil i odkladný účinek žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění dle § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud však o návrhu na přiznání odkladného účinku této kasační stížnosti vůbec nerozhodl, namísto toho samotnou kasační stížnost usnesením ze dne 9. 2. 2024, č. j. 10 Azs 333/2023-38, odmítl jako nepřijatelnou. Toto usnesení bylo odvolacímu správnímu orgánu doručeno již dne 9. 2. 2024, zástupci stěžovatele však až dne 13. 2. 2024. Pokud tedy žalovaná stěžovatele již dne 12. 2. 2024 zajistila podle § 27 odst. 1 písm. d) zákona o policii, následně dne 13. 2. 2024 jej zajistila podle § 27 odst. 2 téhož zákona a dne 14. 2. 2024 jej zajistila dle § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, nedala stěžovateli vůbec možnost vycestovat dobrovolně.

[28] K obdobné situaci, resp. k situaci před rozhodnutím soudu o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, přitom šestý senát v již zmíněném rozsudku ze dne 30. 7. 2020, č. j. 6 Azs 137/2020-27, konstatoval:

„Stěžovatel namítá, že nepobýval v České republice neoprávněně, neboť v době, kdy byl kontrolován policejní hlídkou, stále běželo řízení o kasační stížnosti ve věci prvního rozhodnutí

pokračování

o správním vyhoštění stěžovatele, respektive, že žalovaný zahájil druhé řízení o správním vyhoštění ještě předtím, než Krajský soud v Ostravě rozhodl o žalobě proti prvnímu rozhodnutí o správním vyhoštění.

Druhá z těchto námitek neodpovídá skutkovému stavu vyplývajícímu ze správního spisu, ta první není opodstatněná. Jak již bylo uvedeno výše, Krajský soud v Ostravě žalobu proti rozhodnutí žalovaného ve věci prvního správního vyhoštění stěžovatele zamítl rozsudkem ze dne 27. března 2019 č. j. 19 A 6/2019-16, který nabyl právní moci dne 29. dubna 2019. Řízení o správním vyhoštění stěžovatele, které vyústilo v nyní posuzované rozhodnutí, bylo zahájeno až dne 17. května 2019, tedy po pravomocném ukončení řízení před Krajským soudem v Ostravě. Stěžovatel proti rozsudku tohoto soudu sice podal kasační stížnost spojenou s návrhem na přiznání odkladného účinku, samotnému podání takového návrhu však zákon žádné právní účinky nepřiznává. A jak již bylo řečeno výše, Nejvyšší správní soud návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti zamítl (usnesení ze dne 29. května 2019 č. j. 8 Azs 147/2019-22).“ (důraz doplněn).

[29] Jak již bylo předestřeno, pátý senát se s právním názorem šestého senátu vysloveným v uvedeném rozsudku neztotožňuje a domnívá se, že by měl být přehodnocen.

[30] V této souvislosti je vhodné poukázat na rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 9. 2018, *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie (Odkladný účinek odvolání)*, C-180/17, ECLI:EU:C:2018:775, který též ve vztahu k čl. 13 návratové směrnice připomněl, že i když dané ustanovení ukládá členským státům, aby stanovily právo na účinný prostředek právní nápravy proti rozhodnutím o navrácení, nestanoví, že by členské státy měly přiznat státním příslušníkům třetích zemí, jejichž procesní prostředek proti rozhodnutí o navrácení byl soudem v prvním stupni zamítnut, právo podat proti tomuto soudnímu rozhodnutí opravný prostředek k vyšší soudní instanci, a tím spíše ani to, že by případný výkon takového práva měl být bez dalšího spojen s odkladným účinkem. Stejně tak Soudní dvůr s odkazem na svou prejudikaturu konstatoval, že článek 47 Listiny základních práv EU nevyžaduje existenci dvoustupňového soudního řízení. Ochrana přiznaná čl. 13 návratové směrnice ve spojení s čl. 19 odst. 2 (zakotvujícím zásadu *non-refoulement*) a čl. 47 Listiny základních práv EU se podle Soudního dvora omezuje pouze na existenci jediného soudního prostředku právní nápravy.

[31] Zároveň však Soudní dvůr v bodu 34 uvedeného rozsudku zdůraznil, že „[z]avedení druhého stupně soudního řízení ve věcech, v nichž jsou napadena (...) rozhodnutí, jimiž se ukládá povinnost navrácení, a volba přiznat takovému druhému stupni soudního řízení případně automatický odkladný účinek, jsou (...) procesními podmínkami, jimiž se uplatňuje právo na účinný prostředek právní nápravy proti takovým rozhodnutím, jež je stanoveno (...) v článku 13 směrnice 2008/115. I když jsou takové procesní podmínky upraveny členskými státy na základě zásady jejich procesní autonomie v jejich vnitrostátních právních rádech, Soudní dvůr uvedl, že tyto podmínky musí dodržovat zásady rovnocennosti a efektivity (v obdobném smyslu viz rozsudek ze dne 17. července 2014, *Sánchez Morcillo a Abril García*, C-169/14, EU:C:2014:2099, body 31, 36 a 50 a citovaná judikatura, a usnesení ze dne 16. července 2015, *Sánchez Morcillo a Abril García*, C-539/14, EU:C:2015:508, bod 33).“ Následně Soudní dvůr v bodech 35 a 36 zopakoval svou ustálenou judikaturu k těmto zásadám rovnocennosti a efektivity:

„Z ustálené judikatury Soudního dvora tak vyplývá, že procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva, nesmějí být méně příznivé než ty, které se týkají obdobných řízení na základě vnitrostátního práva (zásada rovnocennosti), ani upravené takovým způsobem, aby v praxi znemožňovaly nebo nadměrně ztěžovaly výkon práv přiznaných unijním právním řádem (zásada efektivity) (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. června 2014, Kone a další, C-557/12, EU:C:2014:1317, bod 25, a rozsudek ze dne 6. října 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, bod 27 a citovaná judikatura).“

„Dodržování požadavků, jež vyplývají ze zásad rovnocennosti a efektivity musí být analyzováno s přihlédnutím k místu dotčených pravidel v řízení jako celku, k průběhu tohoto řízení a zvláštnostem těchto pravidel u různých vnitrostátních soudních orgánů (rozsudek ze dne 1. prosince 1998, Levez, C-326/96, EU:C:1998:577, bod 44, a rozsudek ze dne 27. června 2013, Agroconsulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, bod 38 a citovaná judikatura).“

[32] Zatímco ověření, zda byla v citované věci dodržena zásada rovnocennosti, ponechal Soudní dvůr na předkládajícím soudu, u zásady efektivity v bodě 43 svého rozsudku konstatoval, že *„nelze mít pouze na základě skutečnosti, že soudní řízení v dalším stupni, jež je stanoveno vnitrostátním právem, nemá automatický odkladný účinek, za to, že byla porušena zásada efektivity“*.

[33] V souladu s těmito závěry Soudního dvora je tedy právní úpravu, podle níž je cizinec (je-li státním příslušníkem třetí země) oprávněn podat proti rozhodnutí krajského soudu ve věci jeho správního vyhoštění kasační stížnost, s níž je oprávněn spojit i návrh na přiznání jejího odkladného účinku, třeba považovat za procesní podmínky, jimiž se v českém právním řádu uplatňuje právo na účinný prostředek právní nápravy, jak je stanoveno v čl. 13 návratové směrnice. I když se jedná o procesní podmínky upravené fakultativně českým zákonodárcem na základě jeho procesní autonomie, musí tyto procesní podmínky dodržovat zásady rovnocennosti a efektivity.

[34] Je přitom zřejmé, že samotná skutečnost, že kasační stížnost cizince ve věci jeho správního vyhoštění nemá odkladný účinek ze zákona, jako je tomu u žaloby v těchto věcech, neodporuje zásadě rovnocennosti, neboť tak je tomu dle § 107 s. ř. s. u naprosté většiny kasačních stížností, a to i v oblastech neupravených unijním právem, přičemž nečetné výjimky z tohoto pravidla jsou stanoveny pouze v některých zvláštních zákonech (zejména v § 32 odst. 5 zákona o azylu, v současném znění účinném do 11. 6. 2026, který navíc slouží k ochraně práva na mezinárodní ochranu zaručeného rovněž unijním právem), a ve světle citovaného rozsudku Soudního dvora ani zásadě efektivity.

[35] Situace je však odlišná v případě, že cizinec podá vedle samotné kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu ve věci jeho správního vyhoštění též návrh na přiznání jejího odkladného účinku. Pokud by i po podání tohoto návrhu dosud neskončená doba k vycestování tohoto cizince dále běžela, mohla by uplynout a cizinec by tedy byl povinen vycestovat dříve, než by Nejvyšší správní soud o tomto návrhu nejpozději do 30 dnů (§ 73 odst. 4 ve spojení s § 107 s. ř. s.) rozhodl nebo než by ve stejné lhůtě rozhodl o samotné kasační stížnosti. Pokud by v takové situaci cizinec nevycestoval, mohl by být v první řadě zajištěn, jako tomu bylo i v posuzované věci, dle § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, neboť *„nevycestoval z území v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění“*,

pokračování

případně by opět mohlo být vedle přestupkového či dokonce trestního řízení zahájeno dle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9 zákona o pobytu cizinců nové řízení o jeho správním vyhoštění (jež by mu pravděpodobně opět bylo uloženo na delší dobu), jak se skutečně stalo ve věci posuzované šestým senátem, a mohl by být za účelem tohoto nového správního vyhoštění také zajištěn.

[36] Pátému senátu není zřejmé, jaký smysl by mělo rozhodování Nejvyššího správního soudu o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, pokud by byl daný stěžovatel (cizinec) povinen ještě před rozhodnutím o tomto návrhu vycestovat. Výklad žalované a krajského soudu v posuzované věci, jakož i šestého senátu ve věci sp. zn. 6 Azs 137/2020, podle něhož se běh doby k vycestování podáním návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve věci správního vyhoštění nestaví, odporuje podle názoru pátého senátu zásadě efektivity, jak ji definoval ve shora citovaném rozsudku Soudní dvůr. Pro daného cizince by totiž nemělo žádný význam využít možnosti, kterou mu zákonodárce poskytl, a podat návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti za situace, kdy by ještě dříve, než o něm Nejvyšší správní soud rozhodne, musel z území ČR a jiných států EU, jakož i dalších zmiňovaných zemí, tak jako tak vycestovat. Podle názoru pátého senátu Nejvyššího správního soudu je tedy naopak nezbytné, aby se doba k vycestování cizince stanovená v rozhodnutí o správním vyhoštění stavila podáním návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti do doby právní moci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o tomto návrhu (s tím, že v případě nepřiznání odkladného účinku tato doba počne opět běžet), případně do doby právní moci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o samotné kasační stížnosti (opět s tím, že v případě nevyhovění kasační stížnosti tato doba počne opět běžet).

[37] Ve světle všech výše uvedených skutečností tedy konstatuje pátý senát Nejvyššího správního soudu, že v této druhé zásadní otázce zastává jiný právní názor, než který vyjádřil šestý senát v citovaném rozsudku ze dne 30. 7. 2020, č. j. 6 Azs 137/2020-27, a proto mu nezbylo, než postoupit věc v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. k rozhodnutí rozšířenému senátu.

IV.

[38] První sporná otázka, kterou by měl rozšířený senát posoudit, neboť je v judikatuře Nejvyššího správního soudu řešena rozdílně a její zodpovězení je nezbytné pro rozhodnutí o dané kasační stížnosti, tedy zní: *Staví se podáním žaloby proti rozhodnutí ve věci uložení správního vyhoštění, s níž je dle § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, pokud nebyl cizinec vyhoštěn z důvodu ohrožení bezpečnosti státu, spojen též odkladný účinek na vykonatelnost tohoto rozhodnutí, doba stanovená dle § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců k vycestování cizince?*

[39] Druhá sporná otázka, kterou by měl rozšířený senát posoudit, neboť ohledně ní dospěl předkládající pátý senát Nejvyššího správního soudu k jinému právnímu názoru, než který vyjádřil šestý senát v rozsudku ze dne 30. 7. 2020, č. j. 6 Azs 137/2020-27, a jejíž zodpovězení je nezbytné pro rozhodnutí o dané kasační stížnosti, zní: *Staví se podáním návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti cizince ve věci uložení správního vyhoštění doba stanovená dle § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců k vycestování tohoto cizince, a to až do právní moci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o tomto návrhu, případně do*

právní moci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o této kasační stížnosti, pokud Nejvyšší správní soud o návrhu na přiznání odkladného účinku samostatně nerozhodl?

Poučení:

Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení Filip Dienstbier, Lenka Krupíčková, Petr Mikeš, Barbara Pořízková, Ivo Pospíšil, Aleš Roztočil a Karel Šimka. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V téže lhůtě se mohou účastníci vyjádřit k věci předložené rozšířenému senátu.

V Brně dne 8. října 2025

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu