ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **S. A.**, zast. JUDr. Irenou Strakovou, advokátkou se sídlem Karlovo náměstí 287/18, Praha 2, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2176/2, Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 4. 2021, č. j. CPR-1013-3/ČJ-2021-930310-V238, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 11. 8. 2021, č. j. 56 A 15/2021 - 24,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 11. 8. 2021, č. j. 56 A 15/2021 - 24, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí žalované ze dne 21. 4. 2021, č. j. CPR-1013-3/ČJ-2021-930310-V238, **se zrušuje** a **věc se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

IV. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti v celkové výši 10 200 Kč k rukám jeho zástupkyně JUDr. Ireny Strakové, advokátky se sídlem Karlovo náměstí 287/18, Praha 2, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Středočeského kraje, ze dne 16. 12. 2020, č. j. KRPS-306602-24/ČJ-2020-010022, bylo žalobci podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4. 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“), uloženo správní vyhoštění s dobou, po kterou nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, v délce 1 rok.

[2] V záhlaví citovaným rozhodnutím žalovaná změnila část výroku týkající se délky neumožnění vstupu na území členských států Evropské unie z 1 roku na délku 10 měsíců. Ve zbylé části prvostupňové rozhodnutí potvrdila.

[3] Žalobu proti napadenému rozhodnutí žalované krajský soud zamítl. Krajský soud předně poukázal na obecnost námitek žalobce, s nimiž se také obecně vypořádal. Dále konstatoval, že zákon o pobytu cizinců pamatuje i na situace, kdy je současně vedeno řízení o vyhoštění a řízení o žádosti o mezinárodní ochranu cizince. Příslušná ustanovení zákona o pobytu cizinců nebrání tomu, aby bylo rozhodnutí o vyhoštění v daném případě vydáno, ale pouze brání tomu, aby bylo možné takové rozhodnutí vykonat, dokud není vyřízena žádost o mezinárodní ochranu cizince. Za nedůvodnou považoval námitku žalobce, podle které mu nebylo známo, že na území České republiky pobývá neoprávněně, neboť se domníval, že zaměstnanecká karta, která mu byla vydána, je stále platná. Nesouhlasil ani s další námitkou, podle které žalobce požádal o mezinárodní ochranu již při příchodu do zajišťovacího střediska, avšak byl zadržen a žádost mohl podat až po rozhodnutí o vyhoštění. K tomu uvedl, že rozhodnutí o správním vyhoštění nemá žádný vliv na řízení o udělení mezinárodní ochrany; správní orgán rozhodující o udělení mezinárodní ochrany by byl povinen zohlednit okolnosti dosavadního pobytu bez ohledu na vydané rozhodnutí o správním vyhoštění. Za nerelevantní považoval i námitku týkající se rozpornosti rozhodnutí se zákonem o veřejném zdraví a karanténními opatřeními.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen “s. ř. s.”).

[5] Stěžovatel předně nesouhlasil s tím, že uvedl obecné námitky. Znovu připomenul, že se dne 15. 12. 2020 dostavil do karanténního střediska Bělá-Jezová, aby zde požádal o mezinárodní ochranu. Tento projev vůle mu však byl znemožněn. Byla přivolána policie, která ho přemístila na své pracoviště do Prahy a zahájila s ním řízení o vyhoštění. Dne 16. 12. 2020 vydala rozhodnutí o správním vyhoštění. Podle stěžovatele nevzal krajský soud v potaz tento nezákonný postup žalované, když posuzoval vzájemný vztah řízení o vyhoštění a řízení o žádosti o mezinárodní ochranu.

[6] Stěžovatel uvedl, že o svém neoprávněném pobytu nevěděl, ale s ohledem na aktuální situaci v zemi původu a obavu o svou bezpečnost v případě návratu se rozhodl požádat o mezinárodní ochranu. Poukázal i na skutečnost, že na něj byl ze strany policie činěn nátlak a právě z popsaného nestandardního postupu byl v šoku. Stěžovatel souhlasil s krajským soudem, že je obecně možné vést řízení o mezinárodní ochraně společně s řízením o vyhoštění, avšak jeho námitka uplatněná v žalobě směřovala ke shora popsanému nezákonnému postupu žalované. Následně podaná žádost o udělení mezinárodní ochrany (ze dne 20. 12. 2020) se ve světle uvedeného jevila jako účelová.

[7] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že trvá na závěrech uvedených v napadeném rozhodnutí, a ztotožnila se se závěry napadeného rozsudku krajského soudu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Následně se zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele, jinak by ji odmítl jako nepřijatelnou (§ 104a odst. 1 s. ř. s. a čl. II zákona č. 77/2021 Sb.). K novelizaci soudního řádu správního v otázce přijatelnosti kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud vyjádřil ve své judikatuře opakovaně a pro úplnost na ni na tomto místě pouze odkazuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2021, č. j. 1 As 124/2021 - 28, nebo usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020 - 33, č. 4170/2021 Sb. NSS).

[10] Nejvyšší správní soud shledal přesah vlastních zájmů stěžovatele a kasační stížnost proto přijal k meritornímu přezkumu.

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že se stěžovatel dne 15. 12. 2020 dostavil do zařízení pro zajištění cizinců Bělá - Jezová, přičemž uvedl, že zde chce požádat o mezinárodní ochranu. Na místo se dostavila hlídka cizinecké policie, přičemž bylo zjištěno, že stěžovatel pobývá na území České republiky bez platného pobytového oprávnění. Během výpovědi stěžovatel uvedl, že na území České republiky přicestoval dne 6. 6. 2019 na základě pracovního víza. Platnost udělené zaměstnanecké karty byla předčasně ukončena dne 17. 12. 2019; žádost stěžovatele o změnu zaměstnavatele byla zamítnuta rozhodnutím ze dne 8. 1. 2020. Stěžovatel uvedl, že se dozvěděl o nelegálnosti svého pobytu 8 dní před tím, než se dostavil do zajišťovacího střediska. Chtěl proto odcestovat zpět do Arménie, ale jeho známý mu sdělil, že by mohl být při návratu domů kontrolován policií a mohlo by mu být uděleno správní vyhoštění. Proto se dobrovolně dostavil do zajišťovacího střediska, aby zde podal žádost o azyl.

[13] Podle § 3 odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“), žádostí o udělení mezinárodní ochrany je projev vůle cizince, z něhož je zřejmé, že hledá v České republice ochranu před pronásledováním nebo před hrozící vážnou újmou.

[14] Z § 3a odst. 1 zákona o azylu plyne, že cizinec je oprávněn podat žádost o udělení mezinárodní ochrany policii, a to na hraničním přechodu, v přijímacím středisku, na odboru cizinecké policie krajského ředitelství policie za podmínky, že se dostavil dobrovolně, nebo v zařízení pro zajištění cizinců v případě cizince tam zajištěného a za splnění dalších podmínek.

[15] V § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců je vymezena působnost tohoto zákona, přičemž platí, že tento zákon se nevztáhne na cizince, který je žadatelem o udělení mezinárodní ochrany.

[16] Z citované úpravy je zřejmé, že za žadatele o mezinárodní ochranu je nutné považovat cizince ve chvíli, kdy projeví svou vůli o mezinárodní ochranu požádat. Jak

dovodil Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 17. 12. 2020, věc C-808/18 (Komise v. Maďarsko), nemůže projev této vůle podléhat žádným správním formalitám (srov. k tomu také rozsudek ze dne 25. 6. 2020, věc C-36/20 PPU, Ministerio Fiscal v VL). Je tedy zřejmé, že postačí jakýkoli projev vůle cizince, ze kterého je zřejmé, že chce v České republice požádat o mezinárodní ochranu, přičemž jej nelze podmiňovat dalšími formálními náležitostmi. Cizinec má pak postavení žadatele o mezinárodní ochranu ode dne podání žádosti o udělení azylu až do doby, než je o této žádosti rozhodnuto, resp. v případě podání žaloby až do doby rozhodnutí o této žalobě (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2006, č. j. 2 Ans 7/2005 - 61). V tomto kontextu je též nutné upozornit na zvláštní postavení žadatelů o mezinárodní ochranu, neboť po dobu azylového řízení a řízení o žalobě je takovým cizincům zajištěn vyšší stupeň ochrany. Na toto „zvláštní postavení“ cizince pamatuje také shora citované ustanovení zákona o pobytu cizinců [§ 2 písm. a)], které požaduje vynětí žadatelů o azyl z působnosti zákona o pobytu cizinců (není-li stanoveno jinak).

[17] Uvedené „specifické“ postavení žadatele o azyl lze demonstrovat také na judikatuře Nejvyššího správního soudu, dle které v případě tzv. přezajišťování cizinců (za situace, kdy je cizinec nejprve zajištěn podle zákona o pobytu cizinců, následně podá žádost o udělení mezinárodní ochrany a je zajištěn podle zákona o azylu) nelze tehdy, kdy je zajištění cizince podle § 46a zákona o azylu ukončeno, opětovně cizince zajistit podle § 124 odst. 4 zákona o pobytu cizinců (nové rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců lze vydat pouze pokud ministerstvo nerozhodlo podle zákona o azylu o prvotním zajištění cizince podle zákona o azylu a jsou dány další zákonné předpoklady); žadatele o udělení mezinárodní ochrany pak nelze zajistit ani podle § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, a to právě pro podmínky dané § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, podle které se zákon o pobytu cizinců nevztahuje na cizince, který je žadatelem o udělení mezinárodní ochrany (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2018, č. j. 4 Azs 193/2017 - 75, nebo ze dne 12. 2. 2019, č. j. 8 Azs 272/2018 - 70, a na ně navazující judikaturu).

[18] Nejvyšší správní soud dále poukazuje na otázku vztahu mezi rozhodnutím o správním vyhoštění a rozhodnutím o mezinárodní ochraně, kterou v napadeném rozsudku nastínil již krajský soud. V případě, kdy po zahájení řízení o správním vyhoštění cizinec požádá o mezinárodní ochranu, nebrání správním orgánům nic v tom, aby o správním vyhoštění rozhodly. Před jeho výkonem však musí vyčkat ukončení řízení o mezinárodní ochraně [§ 119 odst. 7 písm. c) zákona o pobytu cizinců]. Tato zákonná úprava se však (jak je již uvedeno) uplatní tehdy, je-li zahájeno řízení o mezinárodní ochraně až po zahájení řízení o správním vyhoštění. Jiná situace však nastává v případě, kdy cizinec požádá o udělení mezinárodní ochrany ještě před zahájením řízení o správním vyhoštění (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2020, č. j. 4 Azs 420/2019 - 47). V tomto okamžiku se totiž cizinec ocitá ve výše uvedeném „zvláštním postavení“, kdy mu má být poskytován vyšší standard ochrany.

[19] Ze shora uvedeného je zřejmé, že stěžovatel se ocitl právě ve druhé předpokládané situaci, tedy nejprve projevil svou vůli požádat o mezinárodní ochranu, načež následně byl zadržen žalovanou a bylo s ním zahájeno řízení o správním vyhoštění. Takový postup však popírá smysl § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců (obdobně jako je tomu právě v případě „přezajišťování“ zmiňovaném shora v odst. [17]) a je nepřípustný, neboť se na stěžovatele

zákon o pobytu cizinců nemohl vůbec vztáhnout a nemohlo být proto zahájeno řízení o vyhoštění. Jak je patrné ze shrnutí správního spisu, stěžovatel se dostavil dobrovolně do zařízení pro zajištění cizinců, aby zde požádal o mezinárodní ochranu. Tuto svou vůli jednoznačně projevil, jak je zřejmé také z úředního záznamu ze dne 15. 12. 2020.

[20] Byť nepožádal stěžovatel o mezinárodní ochranu na jednom z předpokládaných míst (srov. § 3a odst. 1 zákona o azylu), je nutné v nyní projednávané věci dovodit, že jeho úmysl (projev vůle) byl zcela jednoznačný a podmínky splněny byly. Ačkoli zákon předpokládá, že cizinec může o mezinárodní ochranu požádat v zajišťovacím středisku za situace, kdy je zde zajištěn, nelze klást k tíži stěžovatele jeho neznalost těchto konkrétních ustanovení azylového zákona. Nejpozději po jeho převozu hlídkou žalované na služebnu odboru cizinecké policie byly totiž podmínky pro podání žádosti na zákonem předpokládaném místě splněny, a to včetně požadovaného prvku „dobrovolnosti" dostavení se na uvedené místo. V souzené věci totiž nelze odhlédnout od toho, že stěžovatel se dostavil do zajišťovacího střediska (a to bez ohledu na jeho úmysl, kterým mohla být obava z vyhoštění) dobrovolně. To, že byl následně přemístěn na služebnu žalované, nelze jakkoli klást k jeho tíži a nelze proto uzavřít, že by prvek dobrovolnosti nebyl dán. Naopak je nutné na věc nahlížet tak, že již v okamžiku projevu jeho vůle byly naplněny předpokládané podmínky azylového zákona stran žádosti o mezinárodní ochranu.

[21] Z uvedeného je zřejmé, že se stěžovatel v okamžiku projevu vůle dne 15. 12. 2020 stal žadatelem o mezinárodní ochranu a toto postavení mu svědčilo i v okamžiku, kdy bylo žalovanou zahájeno řízení o správním vyhoštění. Jak již bylo uvedeno s ohledem na § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, takový postup je nezákonný, neboť na něj nebylo možné příslušná ustanovení zákona o pobytu cizinců vztáhnout. Krajský soud proto pochybil, pokud v bodě 13. pojal námitku stěžovatele tak, že nemohla mít ve věci žádný vliv, neboť rozhodnutí o správním vyhoštění nemá žádný vliv na řízení o udělení mezinárodní ochrany. Takto zjednodušeně námitka v žalobě podána nebyla. Stěžovatel zdůrazňoval zejména nesprávný postup žalované, která mu „neumožnila" podat žádost o mezinárodní ochranu již v okamžiku, kdy se dostavil do zajišťovacího střediska. Krajský soud žádnou úvahu v tomto smyslu v odůvodnění napadeného rozsudku nevyjádřil. Tato úvaha však byla stěžejní pro posouzení stěžovatelem namítaného nezákonného postupu žalované. Z uvedeného je zřejmé, že krajský soud neposoudil uvedenou námitku a nadto aproboval nesprávný postup žalované.

[22] Nejvyšší správní soud pro úplnost konstatuje, že byť se může jednání stěžovatele jevit jako účelové (jeho úmyslem mohla být snaha vyhnout se hrozícímu vyhoštění), nelze postupovat v takovém případě nezákonně a krátit práva stěžovatele. Samotný zákon o azylu obsahuje instituty, které mají za cíl zrychlit průběh řízení, resp. vyhnout se bezdůvodnému prodlužování pobytu cizince, jehož úmyslem je pouze mařit případné správní vyhoštění, jeho vydání nebo řízení pozdržet. I v takovém případě je však nutné o všech těchto skutečnostech rozhodnout v azylovém řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Krajský soud tedy nepostupoval správně, pokud považoval rozhodnutí žalované za zákonné a řádně odůvodněné. Nejvyšší správní soud proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

zrušil kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu. S ohledem na to, že v posuzovaném případě byly již v řízení před krajským soudem důvody pro to, aby rozhodnutí žalované bylo zrušeno, nevrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení, neboť by při respektování názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v tomto rozhodnutí a vzhledem k charakteru vytýkaných pochybení nemohl vady napadeného rozhodnutí žalované nikterak zhojit. Nejvyšší správní soud proto současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu postupem podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. zrušil také rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je správní orgán za přiměřeného použití § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán.

[24] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

[25] Žalovaná ve věci úspěch neměla, náhrada nákladů řízení jí proto nenáleží. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, proto mu soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., přiznal náhradu nákladů řízení, tvořených odměnou zástupkyně, proti žalované.

[26] Zástupkyně stěžovatele učinila před krajským soudem dva úkony právní služby, kterými jsou příprava a převzetí zastoupení a jedno písemné podání ve věci samé - sepsání žaloby [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)].

[27] Před Nejvyšším správním soudem učinila zástupkyně stěžovatele jeden úkon spočívající v písemném podání ve věci samé (sepsání kasační stížnosti) podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Za jeden úkon právní služby v dané věci náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu]. Dále zástupkyni náleží 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu za tyto úkony. Celkem tedy zástupkyni stěžovatele náleží na nákladech řízení před krajským soudem i Nejvyšším správním soudem částka 10 200 Kč. Tuto částku je žalovaná povinna uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám zástupkyně stěžovatele JUDr. Ireny Strakové, advokátky se sídlem Karlovo náměstí 287/18, Praha 2, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. listopadu 2021

JUDr. Radan Malík
předseda senátu