

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a Mgr. Sylvy Šiškeové 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 29. 12. 2021, č. j. CPR-1013-18/ČJ-2021-930310-V238, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 2. 2022, č. j. 19 A 2/2022-35,

takto:

I. V řízení **se pokračuje.**

II. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 2. 2022, č. j. 19 A 2/2022-35, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím žalované ze dne 21. 4. 2021, č. j. CPR-1013-3/ČJ-2021-930310-V238 (dále jen „první rozhodnutí žalované“), bylo v části výroku změněno a ve zbytku potvrzeno rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Středočeského kraje, Odboru cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (dále jen „prvostupňový správní orgán“) ze dne 16. 12. 2020, č. j. KRPS-306602-24/ČJ-2020-010022 (dále jen „prvostupňové správní rozhodnutí“), kterým bylo žalobci podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 4 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v rozhodném znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), uloženo správní vyhoštění a stanovena doba jednoho roku, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie. Změna prvostupňového správního rozhodnutí spočívala ve zkrácení této doby na deset měsíců.

[2] Žalobu proti prvnímu rozhodnutí žalované zamítl Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 11. 8. 2021, č. j. 56 A 15/2021-24. Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) však svým rozsudkem ze dne 18. 11. 2021, č. j. 9 Azs 190/2021-28 (dále též „zrušující rozsudek NSS“), zrušil jak rozsudek Krajského soudu v Praze, tak také první rozhodnutí žalované. Konstatoval, že cizince je nutno považovat za žadatele o mezinárodní ochranu od chvíle, kdy projeví vůli o ni požádat; posuzování tohoto úkonu přitom nemůže podléhat žádným formalitám. Zdůraznil, že po dobu azylového řízení a také řízení o žalobě je takovým cizincům zajištěn vyšší stupeň ochrany. Jelikož dle § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců jsou žadatelé o mezinárodní ochranu vyňati z působnosti tohoto zákona, nelze je podle § 124 odst. 1 téhož zákona zajistit. NSS dále vyslovil, že pokud cizinec požádá o mezinárodní ochranu až po zahájení řízení o správním vyhoštění, správním orgánům nic nebrání v tom, aby o něm rozhodly; před jeho výkonem však musejí vyčkat ukončení řízení o mezinárodní ochraně. Odlišná je ovšem situace, kdy cizinec požádá o udělení mezinárodní ochrany ještě před zahájením řízení o správním vyhoštění; to byl i případ žalobce. V takové situaci dle NSS nemohlo být řízení o správním vyhoštění ani zahájeno, neboť na žalobce se nevztahoval zákon o pobytu cizinců; opačný výklad by popřel smysl § 2 písm. a) daného zákona. Přestože žalobce nepožádal o udělení mezinárodní ochrany na místě dle § 3a odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, v rozhodném znění (dále jen „zákon o azylu“), kasační soud dovodil, že jeho úmysl byl zcela jednoznačný. Uzavřel proto, že žalobce byl v okamžiku zahájení řízení o správním vyhoštění žadatelem o mezinárodní ochranu, pročež shledal postup žalované nezákonným.

[3] Následně žalovaná v dalším řízení rozhodnutím ze dne 29. 12. 2021, č. j. CPR-1013-18/ČJ-2021-930310-V238 (dále jen „napadené rozhodnutí“), rozhodla totožně jako poprvé, tj. v části výroku změnila a ve zbytku potvrdila prvostupňové správní rozhodnutí; změna přitom opětovně spočívala toliko ve zkrácení doby zákazu vstupu na území členských států Evropské unie na 10 měsíců.

[4] Toto rozhodnutí napadl žalobce u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobou, jíž se domáhal jeho zrušení a vrácení věci žalované k dalšímu řízení. Namítal, že NSS ve zrušujícím rozsudku jasně konstatoval, že se na něj vztahoval § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, a tudíž s ním nemohlo být zahájeno řízení o správním vyhoštění. Žalovaná s tímto právním názorem nesouhlasila a dovolávala se § 118 odst. 5, § 119 odst. 7 zákona o pobytu cizinců a § 3d odst. 1 zákona o azylu; její závěry jsou však nesprávné, což vyslovil i kasační soud.

[5] Městský soud rozsudkem ze dne 14. 2. 2022, č. j. 19 A 2/2022-35, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Zdůraznil, že žalovaná po zrušení jejího předcházejícího rozhodnutí rozhodla stejně jako v prvním případě, a to z důvodu, že se závěry zrušujícího rozsudku NSS nesouhlasila. Tvrdila, že § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců nebrání tomu, aby bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění cizince a rozhodnutí o něm bylo vydáno; toto ustanovení dle ní pouze zamezuje jeho výkonu, dokud není ukončeno řízení ve věci mezinárodní ochrany. Městský soud ovšem dospěl k závěru, že námitka nesprávného posouzení věci žalovanou je důvodná, neboť otázka, za jakých podmínek je možno zahájit řízení o správním vyhoštění, již byla kasačním soudem vyřešena; její posouzení bylo pro správní orgán závazné. Žalovaná nemohla s právním

názorem NSS polemizovat; jeho nerespektování je samo o sobě důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí. Městský soud akcentoval, že skutková situace věci zůstala stejná a nedošlo ani ke změně právní úpravy či relevantní judikatury. Oprávněným důvodem pro nerespektování závazného právního názoru nadřízeného soudu nemůže být znění důvodové zprávy k zákonu č. 217/2002 Sb. (kterým se mění zákon o pobytu cizinců). Za irelevantní považoval městský soud též odkaz na rozsudek NSS ze dne 8. 9. 2010, č. j. 6 Azs 15/2010-82, neboť v dané věci bylo nejprve zahájeno řízení o správním vyhoštění a až poté cizinec požádal o mezinárodní ochranu. Rozhodnutí velkého senátu Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) ze dne 19. 8. 2018, *Gnandi*, C-181/16, pak shledal souladným se zrušujícím rozsudkem NSS; navíc se v něm neřešila možnost přijetí rozhodnutí o navrácení cizince již během vedení řízení na prvním stupni, a proto nemohlo být důvodem pro odchýlení se od závazného právního názoru kasačního soudu. K rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 10. 2. 2021, č. j. 41 A 80/2020-48, pak uvedl, že předchází vydání zrušujícího rozsudku NSS; nadto rozsudek krajského soudu vydaný v odlišné věci nemůže vyvázat správní orgán (ani městský soud) z povinnosti respektovat závěry zrušujícího rozsudku NSS. Konečně městský soud upozornil na to, že nerespektování závazného právního názoru soudu není odůvodnitelné ani správní praxí založenou interním předpisem.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[6] Proti rozsudku městského soudu podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, ve které navrhla jeho zrušení a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení. Trvá na svém názoru, že § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců nebrání tomu, aby bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění cizince; rozhodnutí v něm vydané pouze není do skončení řízení ve věci mezinárodní ochrany vykonatelné. Znovu odkazuje na § 118 odst. 5 zákona o pobytu cizinců a § 3d odst. 1 zákona o azylu; z nich dovozuje, že v projednávaném případě se § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců neuplatní. Podotýká, že případné kolize řízení o správním vyhoštění a udělení mezinárodní ochrany řeší § 119 odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelka má za to, že není vyloučena možnost, aby správní orgán zahájil řízení o správním vyhoštění s cizincem, který již je v postavení žadatele o mezinárodní ochranu; není totiž nikterak rozhodující, zda tato skutečnost nastala před nebo až po zahájení řízení o správním vyhoštění. Pro ochranu práv cizince žádajícího o mezinárodní ochranu je podstatné, že během vedení azylového řízení nelze rozhodnutí o správním vyhoštění vykonat. Stěžovatelka považuje za nepřípustné, aby se cizinec mohl vyhnout postihu za svůj neoprávněný pobyt jednoduše tím, že požádá o mezinárodní ochranu. Tento názor dle ní podporuje i důvodová zpráva k zákonu o pobytu cizinců a judikatura SDEU (konkrétně rozsudek ve věci *Gnandi*). Česká právní úprava splňuje podmínky stanovené evropským právem. Závěr, že by se zákon o pobytu cizinců bez výjimek aplikoval pouze tehdy, pokud cizinec není žadatelem o mezinárodní ochranu ani osobou trpěnou na území podle zákona o azylu, by vedl k nežádoucímu zdržení návratového procesu, což je proti závěrům rozsudku ve věci *Gnandi*. Dále je stěžovatelka přesvědčena o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Tu spatřuje v závěru městského soudu, že nerespektovala právní názor NSS vyslovený ve zrušujícím rozsudku; v absenci řádného a přezkoumatelného vypořádání se s jí odkazovanými ustanoveními zákona o pobytu cizinců; nesouhlasí ani s tím, že městský soud shledal

rozsudek NSS sp. zn. 6 Azs 15/2010 nepřípadným pro žalobcovu situaci. Konečně stěžovatelka poukazuje také na to, že usnesením ze dne 10. 2. 2022, č. j. 5 Azs 50/2021-26, byla rozšířenému senátu postoupena věc právě z důvodu nesouhlasu se závěry vyslovenými ve zrušujícím rozsudku v nynější věci.

[7] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že dle něj § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců brání zahájení řízení o správním vyhoštění. Odkazovaný § 118 odst. 5 téhož zákona na projednávaný případ nedopadá, neboť se typicky vztahuje na žadatele opakovaně žádající o mezinárodní ochranu, jejichž žalobám není přiznán odkladný účinek. Ani případná účelovost jednání některých žadatelů, kteří se žádostí o mezinárodní ochranu snaží vyhnout správnímu vyhoštění, nemůže vést k tomu, že zákonná ustanovení budou nahrazena ustálenou správní praxí žalované. Ta přitom v duchu rozsudku NSS ze dne 23. 8. 2007, č. j. 7 Afs 45/2007-251, považuje za svou ustálenou praxi umožnění přístupu do přijímacího střediska žadateli o mezinárodní ochranu pouze přes odbor cizinecké policie, který posuzuje oprávněnost pobytu žadatele ještě předtím, než je do přijímacího střediska přijat; bez dalšího pak zahajuje případná řízení o uložení správního vyhoštění. Takový postup je však nezákonný. Žalobce se dostavil do karanténního střediska, kde se nacházel pouze odbor azylové a migrační politiky, který jej odmítl přijmout a přivolal hlídku cizinecké policie, jež jej zajistila; teprve druhý den byl poučen o možnosti požádat o azyl. Žalobce má za to, že pokud cizinec podá žádost o udělení mezinárodní ochrany podle § 3 odst. 1 zákona o azylu, je správní orgán povinen zastavit řízení o správním vyhoštění.

III. Přerušení řízení

[8] Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti stěžovatelky usnesením ze dne 24. 1. 2023, č. j. 2 Azs 27/2022-31, přerušil, neboť naznal, že je třeba vyčkat rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci vedené pod sp. zn. 5 Azs 50/2021.

[9] Pátý senát NSS totiž dospěl k závěru, že pokud cizinec učinil jasný a srozumitelný projev vůle podat žádost o udělení mezinárodní ochrany, je na něj sice třeba od tohoto okamžiku hledět jako na žadatele o mezinárodní ochranu [§ 2 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 3 odst. 1 zákona o azylu], ovšem z hlediska možnosti zahájení řízení o správním vyhoštění s touto skutečností zákon nespojuje takové důsledky, jaké dovodil devátý senát NSS (rozsudek sp. zn. 9 Azs 190/2021). Dle názoru pátého senátu zákon o pobytu cizinců umožňuje aplikovat jeho příslušná ustanovení o správním vyhoštění také na žadatele o mezinárodní ochranu, jemuž policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění, aniž zde hraje roli jakákoli časová souslednost; je irelevantní, zda řízení o správním vyhoštění bylo zahájeno předtím, než cizinec projevil vůli podat žádost o mezinárodní ochranu, nebo naopak.

[10] Právní názor pátého senátu tedy přisvědčoval tvrzením stěžovatelky uvedeným v nyní projednávané kasační stížnosti, avšak byl v rozporu s dřívějšími závěry NSS vyslovenými ve zrušujícím rozsudku. Předsedkyně senátu proto shledala, že otázka položená rozšířenému senátu k vyřešení může mít vliv na rozhodování o věci samé, pročež řízení o kasační stížnosti přerušila podle § 48 odst. 3 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v rozhodném znění (dále jen „s. ř. s.“).

[11] Rozšířený senát usnesením ze dne 3. 10. 2023, č. j. 5 Azs 50/2021-33, předloženou otázku zodpověděl, čímž důvod pro přerušení řízení odpadl. Soud proto výrokem I. tohoto rozsudku vyslovil, že v řízení se pokračuje (§ 48 odst. 6 s. ř. s.).

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatelka je v řízení zastoupena zaměstnancem splňujícím podmínku § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou dány i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

IV.1 Přijatelnost kasační stížnosti a východiska jejího přezkumu

[13] Před zahájením meritorního přezkumu se musel Nejvyšší správní soud zabývat otázkou přijatelnosti kasační stížnosti. Podle § 104a odst. 1 s. ř. s., NSS odmítne kasační stížnost ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, pokud tato stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Kasační soud se vymezením pojmu *„podstatný přesah vlastních zájmů stěžovatele“* již zabýval při výkladu § 104a s. ř. s. ve znění účinném do 31. 3. 2021 (srov. usnesení NSS ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS).

[14] Při rozhodování o (ne)přijatelnosti kasační stížnosti Nejvyšší správní soud vychází z judikatorně ustálených kritérií (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33, bod [52]), jež pramení ze závěrů usnesení č. j. 1 Azs 13/2006-39. O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech: 1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly judikaturou NSS řešeny, 2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně, 3) je dána potřeba učinit judikaturní odklon, 4) v napadeném rozsudku bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. O takové pochybení se může jednat tehdy, pokud: a) krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu, b) krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva.

[15] Kasační soud zjistil, že po vydání napadeného rozsudku dospěl jeho rozšířený senát v usnesení ze dne 3. 10. 2023, č. j. 5 Azs 50/2021-33, k jinému právnímu názoru, než který byl vysloven v předcházejícím zrušujícím rozsudku sp. zn. 9 Azs 190/2021. Jelikož tento nově zaujatý výklad § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců je pro rozhodující senát Nejvyššího správního soudu závazný i v nyní projednávané věci (o čemž bude pojednáno níže), je tím dán důvod přijatelnosti kasační stížnosti žalované ve smyslu § 104a odst. 1 s. ř. s. spočívající v potřebě nápravy (byť nezaviněného) pochybení městského soudu při výkladu hmotného práva.

[16] Nejvyšší správní soud proto zkoumal důvodnost podané kasační stížnosti v souladu

s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatelka napadá rozsudek městského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[17] Kasační stížnost je důvodná.

IV.2 Přezkoumatelnost napadeného rozsudku

[18] Nejvyšší správní soud předně posuzoval, zda je napadený rozsudek přezkoumatelný [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], neboť jen u takového rozhodnutí lze zpravidla vážit další kasační námitky. Pokud jde o obsah samotného pojmu nepřezkoumatelnost, odkazuje soud na svou ustálenou judikaturu k této otázce; srov. např. rozsudky NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007-64, či ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005-245. Kasační soud upozorňuje, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána jako nemožnost jej přezkoumat, tj. zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS).

[19] Stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu jednak v jeho závěru, že nerespektovala závazný právní názor NSS vyslovený ve zrušujícím rozsudku (touto problematikou se zabýval v odst. [18] – [20] napadeného rozsudku); soudu též vytýká, že shledal pro žalobcovu situaci nepřípadným rozsudek NSS sp. zn. 6 Azs 15/2010 (což odůvodnil v odst. [21] napadeného rozsudku). Takové námitky brojí proti samotnému věcnému posouzení žaloby. Nejvyšší správní soud ovšem zdůrazňuje, že správnost soudem zaujatých právních názorů není relevantní při hodnocení přezkoumatelnosti napadeného rozsudku; nepřezkoumatelnost totiž není projevem nenaplněné subjektivní představy účastníka řízení o tom, jak má být ve věci rozhodnuto, ale objektivní překážkou znemožňující nadřízenému soudu napadené rozhodnutí věcně přezkoumat (srov. rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, či ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Tak tomu ovšem v projednávané věci není, neboť soud oba své (stěžovatelkou zpochybňované) závěry patřičně odůvodnil.

[20] Dále stěžovatelka namítá, že napadený rozsudek neobsahuje vypořádání se s jí odkazovanými ustanoveními zákona o pobytu cizinců. Kasační soud přisvědčuje tomu, že městský soud se skutečně věcně nezabýval stěžovatelčinou argumentací zpochybňující závěry zrušujícího rozsudku NSS [právě v rámci níž se odvolávala na § 2 písm. a), § 118 odst. 5 a § 119 odst. 7 zákona o pobytu cizinců, či § 3d odst. 1 zákona o azylu]. Nejedná se ovšem o pochybení soudu, neboť ten jasně a srozumitelně vysvětlil, proč tak neučinil; jelikož zůstala skutková situace nezměněna, nedošlo ke změně právní úpravy a (toho času) ani relevantní judikatury, správní orgán nebyl oprávněn s vysloveným závazným posouzením soudu jakkoliv polemizovat a měl se jím bez dalšího řídit. Nerespektování právního názoru soudu, nehledě na to, zda se s ním správní orgán ztotožňuje či nikoliv, samo o sobě představuje důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí pro nezákonnost (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2004, č. j. 5 A 110/2002-25). Veškerá polemika stěžovatelky (vyslovená ať už v napadeném rozhodnutí nebo ve vyjádření k žalobě) poukazující na shora uvedená ustanovení zákona o pobytu cizinců přitom brojila

výhradně proti závaznému právnímu názoru kasačního soudu, kterým byl vázán i sám městský soud (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 2. 2022, č. j. 1 Azs 16/2021-50, č. 4321/2022 Sb. NSS); v řízení o nynější žalobě proto nebyla tato argumentace stěžovatelky relevantní a městský soud se jí tudíž nemusel zabývat.

[21] Nejvyšší správní soud se tedy neztotožnil se stěžovatelkou vznesenými námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku; sám přitom vady dle § 109 odst. 4 s. ř. s. neshledal.

IV.3 Vázanost závěry rozšířeného senátu

[22] Již v usnesení ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS, se rozšířený senát vyjádřil k závaznosti právního názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem pro jeho další, na něj navazující rozhodnutí kasačního soudu v téže věci. Uvedl, že „*i když nenastane v dalším řízení změna skutkových ani právních poměrů, není závaznost právního názoru vysloveného ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu absolutní. Průlom může nastat i při podstatné změně judikatury, a to na úrovni, kterou by byl krajský soud i každý senát Nejvyššího správního soudu povinen akceptovat v novém rozhodnutí. Tak by tomu bylo v případě, že jinak o rozhodné právní otázce uvážil Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva, Soudní dvůr Evropských společenství, ale i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v řízení podle § 17 s. ř. s., případně že by bylo k rozhodné otázce přijato stanovisko pléna či kolegia podle § 19 s. ř. s. To vše za situace, že by se tak stalo v mezidobí mezi opakovaným rozhodováním Nejvyššího správního soudu v téže věci. Závaznost těchto rozhodnutí stojí jednak na sjednocovací funkci určitých orgánů v rámci soudní hierarchie, jednak na skutečnosti, že i mimo přímou závaznost rozhodnutí toho kterého soudu v konkrétní věci lze důvodně předpokládat stejné posouzení v případech obdobných*“ (shodně srov. usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 1 Azs 16/2021, odst. [41]).

[23] V usnesení ze dne 22. 10. 2019, č. j. 4 As 3/2018-50, č. 4015/2020 Sb. NSS, pak opět rozšířený senát doplnil, že „rozsudek v jiné právní věci, byť řešící tu samou rozhodnou právní otázku, nemůže prolomit závaznost právního názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v téže věci v jeho dřívějším rozhodnutí. Jedinou výjimkou by bylo, kdyby takovým jiným senátem Nejvyššího správního soudu byl rozšířený senát (...). Dokonce i v případech, kdy by rozhodnutí Nejvyššího správního soudu bylo možno považovat za judikaturní exces, zůstává kasační závaznost tohoto rozhodnutí nedotčena. Kasační závaznost lze překonat (...) pouze způsobem předvídaným ve shora citovaném usnesení rozšířeného senátu ve věci Kasační závaznost [sp. zn. 9 Afs 59/2007], tedy, zjednodušeně řečeno, odchylnou judikaturou soudů precedenčně nadřazených Nejvyššímu správnímu soudu.

[24] V projednávané věci přitom právě k takové situaci došlo. V mezidobí po vydání zrušujícího rozsudku NSS [sp. zn. 9 Azs 190/2021], avšak před rozhodnutím zdejšího soudu v tomto (opakovaném) řízení, dospěl rozšířený senát k odlišnému právnímu závěru, než který byl kasačním soudem v této věci dříve vysloven. Nejvyšší správní soud je proto v souladu s výše citovanou judikaturou nyní vázán nikoliv svým předcházejícím rozhodnutím, ale právním názorem rozšířeného senátu zaujatým ve věci sp. zn. 5 Azs 50/2021.

IV.4 Možnost správního vyhoštění žadatele o mezinárodní ochranu

[25] Rozšířený senát ve věci sp. zn. 5 Azs 50/2021 dospěl k těmto závěrům:

[26] Vyloučení žadatelů o mezinárodní ochranu z osobní působnosti zákona o pobytu cizinců však neplatí bezvýjimečně. Jak podotkl pátý senát, § 2 písm. a) tohoto zákona ostatně sám výslovně počítá s tím, že se uplatní jen tehdy, nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak. Zákon o pobytu cizinců nebo jiný právní předpis mohou pro určité případy stanovit, že se zákon o pobytu cizinců vztahuje i na žadatele o mezinárodní ochranu.

[27] Tak tomu je též v případě rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území bez platného oprávnění k pobytu, ač k tomu není oprávněn podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců. Přestože to zákon o pobytu cizinců nestanoví výslovně, lze to z něj výkladem konkrétních ustanovení v jejich vzájemné kombinaci dovodit. Jak totiž vyplývá z návětí § 119 odst. 1 tohoto zákona, policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně. Z § 118 odst. 5 věty první zákona o pobytu cizinců pak vyplývá, že pro účely správního vyhoštění se za přechodný pobyt na území považuje i setrvání nebo strpění na území podle zvláštního zákona. Žadatel o udělení mezinárodní ochrany je oprávněn setrvat na území podle § 3d odst. 1 zákona o azylu. Protože je setrvání na území považováno pro účely správního vyhoštění za přechodný pobyt, lze rozhodnout o vyhoštění žadatele o udělení mezinárodní ochrany, jsou-li pro to splněny podmínky podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců, tedy pobývá-li žadatel o udělení mezinárodní ochrany na území bez platného oprávnění k pobytu, ač k tomu není oprávněn. Neuplatní se proto v tomto případě výjimka z osobní působnosti zákona o pobytu cizinců podle § 2 písm. a) tohoto zákona.

[28] Rovněž z některých dalších ustanovení zákona o pobytu cizinců vyplývá, že řízení o správním vyhoštění lze vést souběžně s řízením o udělení mezinárodní ochrany. (...) *To zjevně platí jak pro situace, kdy je o správním vyhoštění rozhodnuto poté, co cizinec požádal o udělení mezinárodní ochrany, tak pro situace, kdy o ni cizinec požádal až v době, kdy je rozhodnutí o správním vyhoštění vykonatelné. V obou těchto situacích totiž není rozhodnutí o správním vyhoštění vykonatelné (respektive není možné pokračovat v nuceném vyhoštění) až do právní moci rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany podle § 119 odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Je-li však cizinci udělen azyl nebo doplňková ochrana, pak ze zákona dojde k zániku platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, a to bez ohledu na to, v jaké fázi řízení o správním vyhoštění cizinec požádal o udělení mezinárodní ochrany. Je proto zjevné, že zákon o pobytu cizinců předpokládá, že lze řízení o správním vyhoštění a o udělení mezinárodní ochrany podle zákona o azylu vést souběžně. Na tom nemění nic to, že podle § 120a odst. 6 zákona o pobytu cizinců cizinec, jehož vycestování nebylo možné, mohl neprodleně po vydání rozhodnutí o správním vyhoštění požádat o udělení mezinárodní ochrany, a to nejpozději do dvou měsíců ode dne právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění, jinak toto oprávnění zaniklo. Citované ustanovení se totiž vztahovalo pouze na ty žádosti o udělení mezinárodní ochrany, které byly podány až po vydání rozhodnutí o správním vyhoštění. Nevylučovalo proto, aby bylo řízení o správním vyhoštění vedeno souběžně s řízením o udělení mezinárodní ochrany, jestliže cizinec požádal o udělení mezinárodní ochrany před tím, než bylo rozhodnuto o jeho*

správním vyhoštění. Pro úplnost lze poznamenat, že § 120a odst. 6 zákona o pobytu cizinců byl s účinností od 1. 7. 2023 zrušen. Dle důvodové zprávy z důvodu, že šlo v praxi o nepoužívané omezení, které nemělo reálný přínos a bylo zbytečně tvrdé.

[41] Jak uvedl pátý senát, pro zahájení řízení o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců není rozhodné, zda správní orgán nejprve zahájil řízení o správním vyhoštění, nebo zda cizinec nejprve požádal o udělení mezinárodní ochrany. Naopak klíčové je, jak správně uvedl krajský soud v napadeném rozsudku, to, zda důvod pro správní vyhoštění, tj. pobývání na území bez platného oprávnění k pobytu, nastal před samotným podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany (...).

[42] Neoprávněný pobyt na území se tak musí vztahovat k době před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany. (...) *Jestliže by bylo možné vyhostit pouze cizince, který aktuálně v době rozhodování o správním vyhoštění pobývá na území neoprávněně, porušila by ČR svůj závazek účinně navracet cizince v souladu s cílem návratové směrnice. Řízení o správním vyhoštění by se totiž odložilo až do doby po rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany. To by zjevně vedlo k prodloužení neoprávněného pobytu cizince na území, přestože byl dán důvod pro jeho vyhoštění před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Zároveň by nebylo nikdy možné rozhodnout o správním vyhoštění žadatele o udělení mezinárodní ochrany, ačkoliv pobýval před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany na území neoprávněně. Ostatně ani devátý a čtvrtý senát nezpochybňovaly to, že cizince lze postihnout za dřívější neoprávněný pobyt, není-li již v postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany. Ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců je proto třeba vykládat tak, že se vztahuje i na neoprávněný pobyt před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany, neboť ani podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany cizinec nezískává plnohodnotné oprávnění k pobytu ve smyslu § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců. Tento výklad je v souladu s cílem návratové směrnice. Ochrana postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany je pak zajištěna jinými prostředky.*

[43] Pobýval-li cizinec neoprávněně na území před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany, pak je 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. Na druhou stranu, pokud žádosti o mezinárodní ochranu nepředcházel neoprávněný pobyt, není možné na tuto situaci § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců použít (...).

[44] Výše uvedený právní názor rozšířeného senátu není v rozporu se smyslem a účelem § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Po dobu řízení o správním vyhoštění se totiž práva a povinnosti cizince, který požádal o udělení mezinárodní ochrany před tím, než bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění, nadále řídí ve všech podstatných ohledech zákonem o azylu v souladu s § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Tím, že je zahájeno řízení o správním vyhoštění, cizinec neztrácí nic na svém postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany. Naopak, zákon o pobytu cizinců právní postavení žadatele o mezinárodní ochranu

zohledňuje a nijak nesnižuje status jeho ochrany. Ustanovení § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců proto nebrání tomu, aby správní orgán zahájil řízení o správním vyhoštění cizince podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců i v případě, požádá-li cizinec před zahájením tohoto řízení o udělení mezinárodní ochrany. Rozšířený senát souhlasí s pátým senátem, že v opačném případě by každý cizinec, který nemá oprávnění k pobytu na území, mohl jednoduše oddálit vydání rozhodnutí o správním vyhoštění jen tím, že požádá o udělení mezinárodní ochrany. To by bylo v rozporu s cílem návratové směrnice. Zároveň by tím bylo bezdůvodně rozlišováno mezi cizinci jen na základě toho, zda správní orgán stihl zahájit řízení o správním vyhoštění před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany. To by vedlo ke zjevně nerozumnému výsledku.

IV.5 Aplikace závěrů rozšířeného senátu na projednávanou věc

[26] Nejvyšší správní soud konstatuje, že posouzení věci městským soudem bylo v době vydání napadeného rozsudku zcela správné, neboť vycházelo z toho času i pro něj závazného právního názoru vysloveného ve zrušujícím rozsudku NSS. Prizmatem pozdějších (výše citovaných) závěrů rozšířeného senátu, které jsou závazné i pro nyní rozhodující senát, je ovšem zřejmé, že napadený rozsudek nemůže obstát. Stěžovatelce je totiž třeba přisvědčit v její zásadní námitce, že § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců nebrání tomu, aby i s cizincem, který již požádal o udělení mezinárodní ochrany, bylo (toliko) zahájeno řízení o správním vyhoštění. Nadto Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatelčina argumentace vznesená v kasační stížnosti je v zásadě obdobná s tou, kterou vyslovil rozšířený senát. Lze proto uzavřít, že správní orgány nepochybily, pokud s žalobcem zahájily řízení o správním vyhoštění, přestože předtím již projevil vůli požádat o udělení mezinárodní ochrany.

V. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud ze shora předestřených důvodů napadený rozsudek výrokem II. tohoto rozhodnutí zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku, resp. v usnesení rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 5 Azs 50/2021 (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Posoudí přitom důvodnost dalších v žalobě vznesených námitek, o nichž v napadeném rozsudku doposud nepojednal.

[28] Městský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 8. listopadu 2023

JUDr. Miluše Došková

pokračování

předsedkyně senátu