ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **B. B.,** zast. JUDr. Annou Pavlíkovou, advokátkou se sídlem Varšavská 714/38, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 2. 2022, č. j. MV-212252-5/OAM-2021, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2022, č. j. 20 A 16/2022-51,

takto:

I. V řízení **se pokračuje.**

II. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2022, č. j. 20 A 16/2022-51, **se zrušuje.**

III. Rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 2. 2022, č. j. MV-212252-5/OAM-2021, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 13 600 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně JUDr. Anny Pavlíkové, advokátky se sídlem Varšavská 714/38, Praha 2.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení nadepsaného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba a potvrzeno rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 2. 2022, č. j. MV-212252-5/OAM-2021 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, Přijímací středisko cizinců Zastávka (dále též

„policie“ nebo „prvostupňový orgán“), ze dne 25. 10. 2021, č. j. CPR-27990-15/ČJ-2021-931200-SV, o uložení správního vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 a 4 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), s dobou, po kterou nelze umožnit stěžovateli vstup na území členských států Evropské unie v trvání 1 roku (dále též „prvostupňové rozhodnutí“).

[2] Městský soud předně uvedl, že si je vědom rozporu mezi závěrem Nejvyššího správního soudu zaujatým v rozsudku ze dne 18. 11. 2021, č. j. 9 Azs 190/2021-28, a usnesením téhož soudu ze dne 10. 2. 2022, č. j. 5 Azs 50/2021-26, jímž byla věc postoupena rozšířenému senátu ohledně otázky, jestli je možné u cizince, který projevil vůli podat žádost o udělení mezinárodní ochrany, následně zahájit řízení o správním vyhoštění. Městský soud se ztotožnil s argumentací pátého senátu NSS a shledal, že status žadatele o mezinárodní ochranu nebrání zahájení řízení o správním vyhoštění.

[3] K obecnému výčtu ustanovení právních předpisů, které byly podle stěžovatele porušeny, městský soud sdělil, že v něm neshledal žalobní bod a obecně konstatoval, že odlišně od stěžovatele neshledal žádné rozpory napadeného rozhodnutí s jím uvedenými ustanoveními právních předpisů.

[4] Co se týče stěžovatelem namítaného porušení čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, č. 208/1993 Sb. (dále jen „Úmluva“), městský soud dovodil, že stěžovatel nesplňuje hned první podmínku tohoto ustanovení spočívající v příchodu přímo z území, kde by jeho život či svoboda byly ohroženy, neboť přicestoval z Německa (přes Francii a Španělsko) a neuvedl přitom žádný konkrétní důvod, pro který nepožádal o azyl hned v první bezpečné zemi, kterou bylo v jeho případě Španělsko. Stěžovatel dále neprokázal žádný dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup, protože členství v X známé pod zkratkou XY (dále též jen „hnutí XY“) samo o sobě bez dalšího nemůže představovat hrozící nebezpečí a stěžovatel ani netvrdil, že by čelil nějakému individualizovanému útlaku ze strany státní moci kromě toho, že mu nebyl vydán pas, o který ale ani nepožádal.

[5] Pokud jde o namítané nesprávné a nepřezkoumatelné vyhodnocení možnosti návratu stěžovatele do země původu ve smyslu § 179 zákona o pobytu cizinců, městský soud konstatoval, že stěžovatel neuvedl žádnou skutečnost svědčící o tom, že by mohl být vystaven skutečnému nebezpečí. Kromě členství v hnutí XY stěžovatel neuvedl nic, z čeho by bylo možné dovodit pronásledování či útlak ze strany státních orgánů. Neshledal tedy splnění zákonných podmínek pro povinnost vyžádat si pro rozhodnutí závazné stanovisko Ministerstva vnitra ve smyslu § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Krom toho, žalovaný před vydáním rozhodnutí založil do spisu rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 14. 12. 2021, č. j. OAM-850/ZA-ZA11-LE26-2021 (dále jen „rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany“), kterým byla stěžovatelova žádost 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“). Stěžovatel ani v tomto řízení nevyvrátil domněnku bezpečné země původu.

[6] Městský soud posoudil jako nedůvodnou také námitku, že zařazení Alžírska na seznam bezpečných zemí bylo provedeno v rozporu se zákonem. Městský soud konstatoval, že pokud byla zpráva OAMP „*hodnocení Alžírska jako bezpečné země původu*“ ze dne

4. 9. 2019 užita jako podklad pro zařazení Alžírska na seznam bezpečných zemí původu, pak to nijak nesvědčí o porušení zákona a ani o možné absenci každoročního přezkumu podle § 86 odst. 4 zákona o azylu, když pro provádění takového přezkumu zákon nestanoví žádný konkrétní postup.

[7] Městský soud nepřitakal ani námitce stran nepřezkoumatelnosti správními orgány stanovené doby, po kterou stěžovateli nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie v délce jednoho roku. Byť byl nelegální pobyt stěžovatele prokázán na území České republiky pouze v rozsahu jednoho dne, závažnost jeho jednání zvyšuje to, že naplnil hned dvě skutkové podstaty porušení zákona.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

II.1 Kasační stížnost

II.1. a) Přijatelnost kasační stížnosti

[8] Stěžovatel je toho názoru, že v jeho případě je zcela zřejmá přijatelnost kasační stížnosti z důvodu rozdílnosti judikatury, neboť předmětem jeho žalobních bodů byla námitka nemožnosti zahájit řízení o správním vyhoštění s cizincem, který byl v době zahájení řízení žadatelem o mezinárodní ochranu, a tudíž byl dle § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců vyloučen z působnosti tohoto zákona. Uvedená sporná otázka dosud nebyla vyřešena a čeká na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, kterému byla předložena usnesením č. j. 5 Azs 50/2021-26.

[9] Předmětem žalobních bodů byla i další právní otázka, která je v judikatuře (krajských soudů) řešena rozdílně. Jedná se o posouzení podmínek podle § 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců a obdobně čl. 31 Úmluvy. Rozdílnost výkladu se týká zejména podmínky, že cizinec na území „*přichází přímo*“ ze státu, kde mu hrozí pronásledování nebo vážná újma. V rozsudku městského soudu ze dne 11. 8. 2022, č. j. 4 A 34/2022-62, kde se soud zabýval situací takřka totožnou jako nyní, dospěl k závěru, že podmínka „*přicházet přímo*“ byla splněna. Městský soud uvedl, že za přímý příchod nelze považovat jen bezprostřední příchod do jiné země, dokonce ani do první bezpečné země, ale je třeba posoudit kontinuitu cesty do místa určení, jakkoliv tato cesta probíhala i přes vícero tranzitních zemí, jež jsou bezpečnými. Tímto pojmem se podrobně zabýval rovněž Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 1. 8. 2018, č. j. 6 As 28/2013-38, v němž shrnul, že „*není vyloučeno, aby za přicházejícího přímo byl uznán i cizinec, který strávil přiměřenou dobu v ostatních (bezpečných) tranzitních zemích*“. Za totožné skutkové situace ve stěžovatelově případě městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že stěžovatel nesplňuje již první podmínku čl. 31 Úmluvy, neboť na území ČR přicestoval z Německa přes Francii a Španělsko.

[10] Přijatelnost kasační stížnosti spatřuje stěžovatel rovněž v tom, že se týká i právní otázky, pro kterou zřejmě dosud neexistuje judikatura. Jedná se o otázku, zda správní orgán, který při rozhodování o vyhoštění postupuje podle § 120a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců a s poukazem na koncept bezpečné země původu si nevyžádá závazné stanovisko Ministerstva vnitra k tomu, zda vycestování cizince je možné, nemá povinnost obdobnou té při aplikaci pojmu bezpečná země původu v azylovém řízení, tedy posoudit naplnění kritérií pro použití konceptu bezpečné země původu ve smyslu směrnice Evropského parlamentu

a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (dále jen „procedurální směrnice“). Stěžovatel toto namítal již v žalobě a poukazoval na povinnost vzít v potaz požadavky dovozené v tomto smyslu azylovou judikaturou (např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 10. 2021, č. j. 41 Az 58/2020-52). Důvodem pro tento postup by měl být požadavek na dodržení *zásady non-refoulement* a také podobnost řízení ve věcech správního vyhoštění a mezinárodní ochrany. V obojím totiž použití konceptu bezpečné země původu má závažný dopad na procesní postavení účastníka řízení.

[11] Kromě toho se městský soud dopustil rovněž zásadního pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele, a to mj. pro nesprávnost a nepřezkoumatelnost většiny závěrů napadeného rozsudku. Za zásadní stěžovatel považuje to, že městský soud při posuzovaní skutečností svědčících o tom, že mu nehrozí v zemi původu skutečné nebezpečí, převzal závěry z nepravomocného rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany založené na tom, že pochází z bezpečné země původu. Toto rozhodnutí přitom bylo následně Krajským soudem v Brně rozsudkem ze dne 20. 10. 2022, č. j. 34 Az 4/2022-44 (dále též „rozsudek v azylové věci stěžovatele“), zrušeno s poukazem na to, že správní orgán nesplnil podmínky pro aplikaci konceptu bezpečné země původu. Nadto stěžovatel akcentuje, že ke zrušení tohoto rozhodnutí došlo ještě před tím, než městský soud dne 25. 10. 2022 rozhodl napadeným rozsudkem.

[12] Stěžovatel se rovněž domnívá, že jeho kasační stížnost musí být přijatelná i s ohledem na povinnost ČR dodržovat závazky plynoucí z čl. 2 a 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, resp. čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 4. 2022, č. j. 5 Azs 67/2022-25). Městský soud potvrdil rozhodnutí žalovaného, kterým bylo stěžovateli uloženo správní vyhoštění, aniž by došlo k posouzení, zda mu při návratu do země původu nehrozí skutečné nebezpečí podle § 179 zákona o pobytu cizinců. Pro takový postup přitom nebyly splněny podmínky, když zejména závěr o bezpečnosti Alžírska byl učiněn na základě nedostatečných podkladů (resp. na základě později zrušeného rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany).

II. 1. b) Důvody kasační stížnosti

[13] Stěžovatel v kasační stížnosti označil důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“.

i. Možnost zahájení řízení o správním vyhoštění u cizince, který již projevil vůli požádat o mezinárodní ochranu

[14] Stěžovatel opakuje, že měl být vyloučen z působnosti zákona o pobytu cizinců a s ohledem na to nemělo být řízení o správním vyhoštění vůbec zahájeno, neboť v době zahájení řízení byl žadatelem o mezinárodní ochranu. Městský soud postupoval procesně nesprávně, když namísto aby vyčkal rozhodnutí rozšířeného senátu NSS, kterému byla totožná právní otázka předložena, předjímal jeho rozhodnutí a rozhodl ve věci sám. Skutečnost, že se přiklonil k odlišnému právnímu názoru, neznamená, že se v napadeném rozsudku neměl vypořádat s judikaturou citovanou stěžovatelem.

ii. Nesprávné právní posouzení ve vztahu k čl. 31 Úmluvy a § 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, nesprávně zjištěný skutkový stav a závěry ohledně neexistence povinnosti vyžádat si závazné stanovisko k vycestování a domněnky bezpečné země původu

[15] Stěžovatel již v žalobě namítal, že závěry žalovaného, že nebyly shledány podmínky pro aplikaci čl. 31 Úmluvy, resp. § 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, byly nesprávné a nepřezkoumatelné. Nebylo z nich zřejmé, proč žalovaný nepřihlédl k tomu, že stěžovatel pobýval na území ČR pouze 1 den a setrval na závěru o blíže nezjištěné době pobytu stěžovatele bez oprávnění. Městský soud závěry žalovaného bez dalšího převzal a s námitkami se nijak nevypořádal.

[16] Co se týče posouzení podmínek pro aplikaci těchto ustanovení i na případ, jako je ten stěžovatelův (tj. správní vyhoštění uložené dle aktuálního § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 a 4 zákona o pobytu cizinců z důvodu pobytu na území bez cestovního pasu a bez oprávnění k pobytu), judikatura Nejvyššího správního soudu jednoznačně potvrdila, že zákaz vyhoštění je třeba vztáhnout i na tyto případy (viz rozsudky NSS ze dne 20. 12. 2017, č. j. 10 Azs 212/2017-50, ze dne 1. 8. 2013, č. j. 6 As 28/2013-38, ze dne 29. 5. 2014, č. j. 9 Azs 107/2014-43).

[17] Stěžovatel v žalobě namítal, že podmínky čl. 31 Úmluvy splnil, tedy přišel přímo z území, kde jeho život či svoboda byly ohroženy, sám se bez prodlení přihlásil úřadům a prokázal dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup. Závěry městského soudu, že tyto podmínky nesplnil a že tedy žalovaný nepochybil, považuje stěžovatel za nesprávné a nemající oporu ve spisu.

[18] Závěr o nenaplnění podmínky „*přichází přímo*“ je zcela v rozporu s judikaturou citovanou v žalobě. Tímto pojmem se podrobně zabýval NSS např. v rozsudku ze dne 1. 8. 2013, č. j. 6 As 28/2013-38, který dovodil, že není vyloučeno, aby za „*přicházejícího přímo*“ byl uznán i cizinec, který strávil přiměřenou dobu v ostatních (bezpečných) tranzitních zemích. Městský soud dospěl k závěru o nesplnění této podmínky již jen proto, že stěžovatel přicestoval z Německa přes Francii a Španělsko. Stěžovatel poukazuje na nejednotnost rozhodovací činnosti městského soudu, jenž ve skutkově velmi podobné věci dne 11. 8. 2022 rozhodl rozsudkem č. j. 4 A 34/2022-62 tak, že podmínka přicházet přímo byla splněna. Jednalo se o správní vyhoštění uložené ze stejných důvodů a za stejných okolností jako stěžovateli, protože se týkalo jeho kamaráda a spolustraníka z hnutí XY, pana A. M., se kterým přicestovali do ČR společně.

[19] Pokud jde o splnění dalších podmínek, stěžovatel je toho názoru, že je rovněž naplnil, když se přihlásil úřadům, resp. požádal o mezinárodní ochranu dne 8. 10. 2021, tj. necelý den poté, co přijel do ČR, a tudíž byla splněna podmínka neprodleného přihlášení. Závěr napadeného rozhodnutí o tom, že nelze ověřit, zda tak učinil bez prodlení, napadl stěžovatel jako nepřezkoumatelný, ovšem městský soud nevěnoval této námitce pozornost. Žalovaný bez bližšího odůvodnění konstatoval, že stěžovatel do protokolu o výslechu účastníka neuvedl žádnou skutečnost svědčící o tom, že by mohl být vystaven skutečnému nebezpečí ve smyslu § 179 zákona o pobytu cizinců, a městský soud tento závěr převzal. Stěžovatel namítá, že před žalovaným vypověděl, že má strach z pronásledování, je aktivním členem hnutí XY, které alžírská vláda považuje za nelegální teroristické hnutí, za což mu hrozí

vězení, jeho vláda nevydává členům XY pasy, což je už samo o sobě projevem pronásledování, v zemi původu pracoval přímo pro předsedu hnutí pana M., který s ním z Alžírska rovněž uprchl, organizoval meetingy, roznášel letáky, účastnil se demonstrací a řada jeho přátel a kolegů z hnutí byla v poslední době zatčena. V žalobě poukázal na eskalaci násilí a pronásledování členů hnutí XY v posledních měsících. O potlačování lidských práv pojednává i aktuální zpráva Amnesty International, na kterou rovněž v žalobě odkázal; městský soud se jí vůbec nezabýval a ani neuvedl, proč ji nepovažoval za relevantní. Závěry městského soudu proto považuje za nepřezkoumatelné a opírající se o nedostatečně zjištěný skutkový stav.

[20] Stěžovatel namítá, že žalovaný neodůvodnil, proč jím tvrzené skutečnosti nepovažuje za hrozbu nebezpečí ve smyslu § 179 zákona o pobytu cizinců. Žalovaný i městský soud postupovali při posouzení překážek vycestování v rozporu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, když nezohlednili hrozbu rizika v budoucnu.

[21] Stěžovatel napadl v žalobě i skutečnost, že žalovaný opřel své rozhodnutí pouze o dosud nepravomocné rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany; žalovaný v podstatě zkopíroval rozsáhlé pasáže tohoto rozhodnutí a bez dalšího je vtělil do rozhodnutí o správním vyhoštění. Městský soud při hodnocení skutečného nebezpečí postupoval totožně, přičemž se nevypořádal s námitkou stěžovatele, že předmětné rozhodnutí bylo nepravomocné, neboť proti němu byla podána žaloba, které byl přiznán odkladný účinek. Uvedený postup byl tím spíše nesprávný, že v době rozhodování městského soudu mu již mohlo být známo, že rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany bylo v mezidobí zrušeno Krajským soudem v Brně proto, že žalovaný *„neshromáždil aktuální a relevantní podklady pro vydání rozhodnutí. Žalovaný aplikoval koncept bezpečné země původu, aniž by řádně doložil splnění příslušných kritérií, že Alžírsko může být za bezpečnou zemi původu považováno*.“ Ze strany žalovaného i městského soudu se tak jedná o nedostatečně zjištěný skutkový stav ve vztahu k důvodům znemožňujícím vycestování stěžovatele, resp. k hrozbě nebezpečí podle § 179 zákona o pobytu cizinců, a to přesto, že stěžovatel tvrdil skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven takovému nebezpečí. Závěry o Alžírsku jako bezpečné zemi původu byly paušalizované bez zřetele na individuální poměry stěžovatele.

[22] Stěžovatel namítal nedostatek podkladů, které by se týkaly situace v Alžírsku s tím, že Alžírsko nebylo do seznamu bezpečných zemí zařazeno v souladu se zákonem. Městský soud vyhodnotil námitky stěžovatele jako nedůvodné, použití více než dva roky staré zprávy o zemi původu jako v souladu se zákonem a uvedl, že nic nesvědčí o absenci každoročního přezkumu podle § 86 odst. 4 zákona o azylu. Uvedené je však v příkrém rozporu se závěry rozsudku v azylové věci stěžovatele.

[23] Stěžovatel namítá, že závěr městského soudu, že podklady byly dostatečné, protože bylo ve spisu založeno rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany, odporuje rovněž judikatuře, např. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2015, č. j. 8 Azs 110/2014-53, dle kterého „(i)*nformace o zemi původu, na nichž je založeno posouzení podmínek § 179 zákona o pobytu cizinců, by měly být vždy součástí správního spisu, protože soud musí mít možnost ověřit jejich obsah, relevanci a věrohodnost (...). V opačném případě by se otevřel prostor pro svévolné rozhodování a libovůli správního orgánu.* (...) *I v případě, že jsou paralelně vedena obě řízení, musí rozhodnutí o správním vyhoštění obstát samo o sobě, musí*

obsahovat řádné odůvodnění a musí být doloženo dostatečnými podklady ve spisu.“ Žalovaný i městský soud pochybili, když při hodnocení rizika ve smyslu § 179 zákona o pobytu cizinců vycházeli pouze z rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany, za situace, kdy žalovaný ani žádné jiné podklady neshromáždil a nezaložil do spisu ani další stěžovatelem dokládané důkazy v řízení o mezinárodní ochraně, které potvrzují perzekuci členů hnutí XY a které stěžovatel doložil rovněž ke kasační stížnosti (úřední věstník Alžírské republiky ze dne 13. 2. 2022, kterým byl M. A. R. zařazen na seznam osob klasifikovaných jako „teroristé“ (jedná se jen o jiný přepis jména stěžovatelova spolustraníka), rozhodnutí alžírského soudu, kterým bylo rozhodnuto o trestním stíhání, mj. i A. R. M., pro trestný čin rozvracení jednoty národního území a řízení a organizace povstaleckého hnutí). Stěžovatel přitom již v průběhu správního řízení vypověděl, že pro pana M., se kterým z Alžírska také uprchl, přímo v rámci XY spolupracoval. Je tedy zřejmé, že riziko zatčení, které zmiňoval, bylo reálné. Stěžovatel odkazuje i na aktuální zprávu ze země původu The Indigenous world 2021, kterou již navrhoval jako podklad v azylovém řízení a která výslovně mluví o porušování lidských práv obyvatel Amazigh (Berberů, mezi které patří i Kabylové). Stěžovatel podotýká, že i již zmiňovaný rozsudek městského soudu ve věci pana M. vyhodnotil tamní rozhodnutí o mezinárodní ochraně za nedostatečný podklad. Poukazuje rovněž na to, že rozhodnutí žalovaného ve věci správního vyhoštění pana M. a ve věci stěžovatele byla až na osobní údaje zcela totožná, vydaná stejného dne, a dokonce došlo k chybě v textu odůvodnění, kde žalovaný kuriózně zaměnil rozhodnutí o mezinárodní ochraně stěžovatele za rozhodnutí ve věci jeho spolustraníka (neupravil číslo jednací). I s ohledem na uvedené považuje stěžovatel za nepřijatelné, aby ten samý soud posoudil obdobné žalobní námitky stěžovatele a jeho spolustraníka při přezkumu totožných rozhodnutí zcela odlišně.

[24] Uvedené je dle stěžovatele porušením zásady legitimního očekávání; v napadeném rozsudku chybí přesvědčivé odůvodnění odchylného posouzení obdobného případu. Stěžovatel pro úplnost poznamenává, že rozsudek ve věci pana M. byl vydán dne 11. 8. 2022, zatímco nyní napadený rozsudek až dne 25. 10. 2022. Zásada legitimního očekávání byla dle stěžovatele porušena i s ohledem na rozsudek v azylové věci stěžovatele, jímž bylo zrušeno rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany, které bylo v této věci využito jako zásadní podklad.

iii. Nepřezkoumatelnost závěrů soudu ve vztahu k nepřiměřenosti napadeného rozhodnutí

[25] Stěžovatel kromě již uvedeného považuje odůvodnění napadeného rozsudku za nepochopení principu proporcionality, resp. přiměřenosti. Přiměřenost správního vyhoštění se posuzuje pouze tehdy, pokud důvod pro správní vyhoštění dle § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je naplněn. Potom nastupuje vážení tohoto důvodu proti faktorům, které naopak svědčí pro upuštění od vyhoštění (např. skutečnost, že stěžovatel pobýval na území ČR neoprávněně jen 1 den, že do ČR přicestoval, aby zde požádal o mezinárodní ochranu a že cestovní doklad neměl, protože je alžírská vláda členům XY nevydává, neměl tedy ani jinou možnost než přicestovat tímto způsobem). Tvrzení, že tyto faktory nemění nic na skutečnosti předchozího neoprávněného pobytu, se tak zcela míjí s povinností posoudit přiměřenost rozhodnutí o správním vyhoštění (a s povinností správního soudu příslušné úvahy přezkoumat). Žalovaný, potažmo městský soud, rezignovali na poměřování hodnot a neustále pouze opakují v podstatě nesporné skutečnosti, že ze strany stěžovatele

došlo k porušení zákona (nelegální vstup, pobyt bez pasu). Odůvodnění ve vztahu k délce zákazu vstupu tak nelze považovat za přezkoumatelné.

[26] S ohledem na vše uvedené navrhuje stěžovatel, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

II.2 Vyjádření žalovaného

[27] Žalovaný ve svém vyjádření vyslovil přesvědčení o správnosti rozsudku městského soudu a navrhl kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

III. Přerušení řízení

[28] Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti stěžovatele usnesením ze dne 6. 6. 2023, č. j. 2 Azs 282/2022-56, přerušil, neboť naznal, že je třeba vyčkat rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci vedené pod sp. zn. 5 Azs 50/2021.

[29] 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.

[30] Právní názor pátého senátu tedy přisvědčoval názoru městského soudu, avšak byl v rozporu s dřívějšími závěry NSS. 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) s. ř. s.

[31] Rozšířený senát usnesením ze dne 3. 10. 2023, č. j. 5 Azs 50/2021-33, předloženou otázku zodpověděl tak, že „*(s)právní orgán může zahájit řízení o správním vyhoštění cizince z důvodu jeho neoprávněného pobytu podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, i poté, co tento cizinec požádal o udělení mezinárodní ochrany podle § 3 odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu*“, 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

[32] 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, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem podle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou dány i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

IV.1 Přijatelnost kasační stížnosti

[33] 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).

[34] 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, č. 4170/2021 Sb. NSS, 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.

[35] Nejvyšší správní soud zjistil, že městský soud nerespektoval ustálenou judikaturu a rovněž zásadně pochybil při výkladu práva a jeho aplikaci na stěžovatelův případ, čímž zasáhl do jeho hmotněprávního postavení, jak bude pojednáno dále. Námitky stěžovatele se vesměs shodují s důvody, v nichž spatřoval přijatelnost kasační stížnosti, proto o nich pojedná Nejvyšší správní soud společně.

[36] Kasační stížnost je přijatelná.

IV.2 Důvodnost kasační stížnosti

[37] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[38] Kasační stížnost je důvodná.

IV.2.1 Aplikovaná právní úprava

[39] Podle § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců platí, že se tento zákon *nevztahuje na cizince, který je žadatelem o udělení mezinárodní ochrany, cizincem, který je strpěn na území, azylantem nebo osobou požívající doplňkové ochrany, nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak.*

[40] Podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců *(p)olicie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států, až na 5 let, pobývá-li cizinec na území bez platného cestovního dokladu, ač k tomu není oprávněn,*

[41] Podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 4 zákona o pobytu cizinců *(p)olicie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států, až na 5 let, pobývá-li cizinec na území bez platného oprávnění k pobytu, ač k tomu není oprávněn, informačního systému smluvních států,*

[42] Podle § 120a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců *policie v rámci rozhodování o správním vyhoštění podle § 119 a 120 je povinna si vyžádat závazné stanovisko ministerstva, zda vycestování cizince je možné (§ 179); to neplatí, pochází-li cizinec z bezpečné země původu podle jiného právního předpisu a neuvedl-li skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven skutečnému nebezpečí podle § 179.*

[43] Podle § 179 odst. 1 zákona o pobytu cizinců *(v)ycestování cizince není možné v případě důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, by mu tam hrozilo skutečné nebezpečí.* Podle druhého odstavce se *za skutečné nebezpečí (...) podle tohoto zákona považuje navrácení v rozporu s článkem 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.*

[44] Podle § 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců *(r)ozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodů 6 a 7 se nevydá, jestliže cizinec žádající o mezinárodní ochranu podle zvláštního právního předpisu na území přichází přímo ze státu, kde mu hrozí pronásledování nebo vážná újma, a na území vstoupí nebo pobývá bez povolení a sám se bez prodlení přihlásí policii nebo ministerstvu a prokáže závažný důvod pro svůj neoprávněný vstup nebo pobyt*.

[45] Podle čl. 31 odst. 1 Úmluvy *(s)mluvní státy se zavazují, že nebudou stíhat pro nezákonný vstup nebo přítomnost takové uprchlíky, kteří přicházejíce přímo z území, kde jejich život nebo svoboda byly ohroženy ve smyslu článku 1, vstoupí nebo jsou přítomni na jejich území bez povolení, za předpokladu, že se sami přihlásí bez prodlení úřadům a prokáží dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup nebo přítomnost.*

IV.2.2. Možnost zahájit řízení o správním vyhoštění a námitky související

[46] Jak již bylo zmíněno, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dne 3. 10. 2023, usnesením č. j. 5 Azs 50/2021-33 zodpověděl otázku podstatnou pro projednávanou věc. Rozšířený senát dospěl k závěru, že správní orgán může zahájit řízení o správním vyhoštění

cizince z důvodu jeho neoprávněného pobytu i poté, co tento cizinec požádal o udělení mezinárodní ochrany. Vzhledem k závaznosti závěrů rozšířeného senátu (které jsou ostatně totožné se závěry městského soudu) odkazuje Nejvyšší správní soud v podrobnostech na jeho odůvodnění a považuje tuto otázku a námitky k ní se vztahující za vyřešené.

[47] Pokud jde o související námitku, dle které městský soud pochybil, nepřerušil-li sám řízení, Nejvyšší správní soud upozorňuje, že za situace, kdy je rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu předložena otázka, která je podstatná pro rozhodování krajského (městského) soudu, užije se § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s., dle kterého „*předseda senátu řízení usnesením může přerušit, jestliže zjistí, že probíhá jiné řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé nebo takové řízení sám vyvolá.*“ Z uvedeného ustanovení plyne, že se jedná o fakultativní možnost přerušení řízení soudem (nikoliv obligatorní povinnost). Záleží tedy na úvaze soudu, zda využije možnosti řízení přerušit nebo dospěje k závěru, že v řízení je možné pokračovat; přitom musí především brát v potaz práva a zájmy účastníků řízení a neopomíjet zásadu rychlosti a plynulosti soudního řízení (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2007, č. j. 1 Ans 6/2007-47, a ze dne 31. 8. 2012, č. j. 5 As 83/2011-273). Jak plyne z napadeného rozsudku, městský soud řádně odůvodnil, proč neshledal důvod k přerušení řízení, přičemž, jak již bylo výše uvedeno, rozšířený senát zaujal totožný závěr jako městský soud. Nejvyšší správní soud proto k této námitce uzavírá, že městský soud řízení nezatížil vadou, která by měla za následek nezákonnost napadeného rozsudku.

IV.2.3. Nedostatky ve zjišťování skutkového stavu, porušení čl. 31 Úmluvy a § 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců a (ne)přezkoumatelnost závěrů městského soudu

[48] Podle čl. 31 odst. 1 Úmluvy o uprchlících se smluvní státy zavazují, že nebudou stíhat pro nezákonný vstup nebo přítomnost takové uprchlíky, kteří přicházejíce přímo z území, kde jejich život nebo svoboda byly ohroženy ve smyslu článku 1, vstoupí nebo jsou přítomni na jejich území bez povolení, za předpokladu, že se sami přihlásí bez prodlení úřadům a prokáží dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup nebo přítomnost. Účelem tohoto ustanovení je zabránit postihování takových uprchlíků, kteří v důsledku své oprávněné potřeby získat mezinárodní ochranu museli porušit zákon (srov. rozsudek britské Sněmovny lordů ze dne 21. 5. 2008, R v. Asfaw, UKHL 31,1 bod 9). Čl. 31 odst. 1 Úmluvy je ve vnitrostátním právu proveden v § 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, dle kterého nelze za určitých okolností rozhodnutí o správním vyhoštění vydat. Rozhodnutí o správním vyhoštění se podle tohoto ustanovení nevydá, jestliže cizinec žádající o mezinárodní ochranu na území přichází přímo ze státu, kde mu hrozí pronásledování nebo vážná újma, a na území vstoupí nebo pobývá bez povolení a sám se bez prodlení přihlásí policii nebo ministerstvu a prokáže závažný důvod pro svůj neoprávněný vstup nebo pobyt. Tato norma odkazuje jen na případy vyhoštění z důvodů podle § 119 odst. 1 písm. b) bodů 6 a 7 zákona o pobytu cizinců (překročení státní hranice v úkrytu či mimo hraniční přechod). NSS však již v minulosti dovodil, že vzhledem ke znění a účelu Úmluvy o uprchlících se právní úprava v § 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců uplatní i vůči cizinci, jemuž má být správní vyhoštění uloženo z důvodu dle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 a 4 zákona o pobytu cizinců za neoprávněný pobyt na území bez platného cestovního dokladu či víza (srov. rozsudky ze dne 1. 8. 2013, čj. 6 As 28/2013-38, body 23 a 24, a ze dne 29. 5. 2014, čj. 9 Azs 107/2014-43, body 19 a 20).

[49] I v případě stěžovatele tak bylo namístě posuzovat naplnění kumulativních podmínek dle čl. 31 odst. 1 Úmluvy, respektive obdobných podmínek v § 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, tj.: a) cizinec na území přichází přímo, b) cizinec požádá o mezinárodní ochranu, c) cizinec na území přichází ze státu, kde mu hrozí pronásledování nebo vážná újma, d) cizinec na území vstoupí nebo pobývá bez povolení, e) cizinec se sám bez prodlení přihlásí policii nebo ministerstvu a f) cizinec prokáže závažný důvod pro svůj neoprávněný vstup nebo pobyt.

[50] Nejvyšší správní soud předestírá, že splnění podmínek uvedených pod písmeny b) a d) není v případě stěžovatele sporné. Pobyt na území bez povolení byl důvodem, pro který bylo vedeno řízení o správním vyhoštění [(písm. d)], a stěžovatel podal žádost o udělení mezinárodní ochrany [(písm. b)]. K podmínce pod písm. e) se sice městský soud explicitně nevyjádřil, nicméně poukázal na to, že doba pobytu stěžovatele na území ČR byla prokázána v rozsahu jednoho dne (žalovaný sice ve svém rozhodnutí mluví o blíže nezjištěné době, nicméně toto své tvrzení neopírá o žádný podklad) a ze správních spisů neplynou jiné závěry. Skutečnost, že se stěžovatel dostavil do ZZC Zastávka u Brna, kde požádal o mezinárodní ochranu, není sporná, a lze proto dovodit, že uvedená podmínka byla rovněž splněna. Dobu jednoho dne lze totiž jednoznačně považovat za dobu bez prodlení.

[51] K podmínce pod písm. a) městský soud uvedl, že ta nebyla splněna, neboť stěžovatel do České republiky přicestoval z Německa přes Francii a Španělsko. Stěžovatel podle městského soudu neuvedl ani dobrý důvod [písm. f)] pro svůj nezákonný vstup, když členství v hnutí XY samo o sobě bez dalšího nemůže pro stěžovatele představovat hrozící nebezpečí. Městský soud konstatoval, že stěžovatel zjevně není žádným aktivním reprezentantem předmětného hnutí, který by představoval riziko pro panující alžírský státní režim a jeho tvrzené obavy nejsou podložené žádnou předchozí negativní zkušeností se státními orgány. Městský soud tak nepovažoval za splněnou ani podmínku pod písm. c).

[52] Nejvyšší správní soud k těmto závěrům městského soudu předesílá, že jsou zčásti nezákonné a zčásti nepřezkoumatelné. Již u první podmínky městský soud učinil stejně jako žalovaný, nesprávný závěr při interpretaci pojmu „*přicházet přímo*“. Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že tento pojem nelze vykládat tak restriktivně, jak to učinil městský soud. Např. v rozsudku ze dne 1. 8. 2013, č. j. 6 As 23/2013-38, konstatoval, že sousloví „*přicházet přímo*“ musí být interpretováno především s ohledem na účel čl. 31 Úmluvy (rozšíření účinků ochrany mezinárodněprávní zásady *non-refoulement* i na uprchlíky, kteří přicestují či pobývají na území státu, aniž by splnili příslušné formální požadavky, a zároveň zabránění postihování takových uprchlíků, kteří v důsledku své oprávněné potřeby získat mezinárodní ochranu byli nepřímo přivedeni k tomu, že porušili zákon) a ve vztahu ke konkrétním skutkovým okolnostem každého případu, s přihlédnutím k důvodům i době, po kterou se cizinec zdržoval v ostatních (tranzitních) zemích, přičemž není vyloučeno, aby za „*přicházejícího přímo*“ byl uznán i cizinec, který strávil přiměřenou dobu v ostatních (bezpečných) tranzitních zemích.

[53] Stěžovatel vylíčil průběh své cesty, kterou započal dne 3. 10. 2021 ve městě Oran v Alžírsku, odkud na rybářské lodi připlul do Almerie ve Španělsku, přes kontinuální přejezd motorovými vozidly přes tranzitní země (Francie, Německo) až po příjezd do České

republiky dne 7. 10. 2021. Z uvedeného je patrné, že se stěžovatel v tranzitních zemích nikterak nezdržoval a ze Španělska se do České republiky dopravil za necelé čtyři dny. Nejvyšší správní soud nepřehlédnul, že stěžovatel své obavy (odůvodňující, proč nepožádal o mezinárodní ochranu v zemích, přes které přicestoval do ČR) založil na domněnce, že tranzitní státy spolupracují s alžírským režimem, a proto se obával, že by byl navrácen do vlasti. Mezi členskými státy EU ale panuje tzv. domněnka vzájemné důvěry, která spoléhá na vysoký lidskoprávní standard ve všech zemích EU, není-li prokázán opak. Nejvyšší správní soud k tomu v usnesení ze dne 7. 6. 2016, č. j. 8 Azs 18/2016-52 sdělil, že *„(e)vropský azylový systém je totiž založen na domněnce vzájemné důvěry a na předpokladu, že zacházení s žadateli o azyl v každém členském státě splňuje požadavky Listiny základních práv EU, Ženevské Úmluvy i Úmluvy o lidských právech a základních svobodách. Tato domněnka je vyvratitelná, to však neznamená, že jakékoli porušení základního práva členským státem automaticky znemožňuje přemístění žadatele o azyl do tohoto členského státu.“* Stěžovateli skutečně objektivně nic nebránilo požádat o mezinárodní ochranu v těchto zemích. S ohledem na průběh cesty a jeho subjektivní obavy z toho, že bude předán alžírským úřadům a na hranicích zatčen, zejména za situace, že tyto jeho obavy nebyly správními orgány vůbec brány v potaz, resp. byly zcela bagatelizovány, jak bude pojednáno dále, považuje zdejší soud podmínku příchodu přímo v tomto konkrétním případě za splněnou.

[54] Dalšího pochybení se městský soud dopustil v souvislosti s posouzením splnění podmínek dle písm. c) a f), které mohou být v určitém případě posuzovány společně, neboť dobrým důvodem může být často právě obava z pronásledování nebo vážné újmy v zemi původu (srov. obdobně již zmiňovaný rozsudek ze dne 1. 8. 2013, č. j. 6 As 23/2013-38). S uvedeným pochybením souvisí rovněž posouzení podmínek podle § 120a ve spojení s § 179 zákona o pobytu cizinců, dle kterých není policie povinna vyžádat si závazné stanovisko k možnosti vycestování, pokud cizinec neuvede skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven skutečnému nebezpečí.

[55] Městský soud bez dalšího přejal závěry žalovaného, že pouhá účast stěžovatele v hnutí XY sama o sobě nepředstavuje dobrý důvod ani hrozící nebezpečí. Své závěry ničím nepodložil, pouze poukázal na to, že žalovaný do spisu založil rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany stěžovatele, z nějž zjistil, že stěžovatel nevyvrátil domněnku bezpečné země původu. Městský soud tímto odůvodnil jednak nemožnost aplikace čl. 31 Úmluvy na stěžovatelův případ a rovněž to, že správní orgány neměly povinnost vyžádat si závazné stanovisko k možnosti vycestování stěžovatele dle § 120a zákona o pobytu cizinců.

[56] Uvedené závěry nelze přijmout, a to hned z několika důvodů. Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že pouhý odkaz na řízení o mezinárodní ochraně není dostatečným podkladem pro to, aby mohlo být vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění. Např. v rozsudku ze dne 6. 1. 2015, č. j. 8 Azs 110/2014-53, konstatoval, že *„(j)akkoliv mohou být obavy stěžovatele z návratu do země původu posouzeny i v řízení o mezinárodní ochraně, jedná se o dvě samostatná a na sobě nezávislá řízení, která sledují odlišné cíle(...). I v případě, že jsou paralelně vedena obě řízení, musí rozhodnutí o správním vyhoštění obstát samo o sobě, musí obsahovat řádné odůvodnění a musí být doloženo dostatečnými podklady ve spisu*“. Ze spisu Nejvyšší správní soud ověřil, že se v něm kromě zmiňovaného rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany stěžovatele a protokolu o výslechu účastníka správního řízení nenachází žádný jiný relevantní podklad, z nějž by bylo lze ověřit informace o zemi původu,

které žalovaný využil. Uvedené samo o sobě představuje zásadní vadu řízení, pro kterou bylo namístě napadené rozhodnutí zrušit. Ta je však v nyní projednávané věci ještě o to flagrantnější, že rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany stěžovatele nebylo pravomocné a následně bylo v průběhu řízení před městským soudem zrušeno, neboť vycházelo z neaktuálních podkladů o Alžírsku a nebylo možné osvědčit, zda jej lze považovat za bezpečnou zemi původu. Vzhledem k tomu, že byl zrušen jediný podklad, ze kterého žalovaný vycházel, nutno považovat jeho závěry, a rovněž závěry městského soudu, ohledně členství stěžovatele v hnutí XY a jeho obav z hrozícího nebezpečí, za nepřezkoumatelné a opírající se o nedostatečné zjištěný skutkový stav, neboť nelze žádným způsobem ověřit, jestli a jakým způsobem je v zemi původu zacházeno s členy hnutí XY a zda se skutečně jedná o hnutí, které je alžírskou vládou považováno za teroristické a jehož členové jsou v zemi perzekuováni.

[57] S uvedeným pak souvisí i navazující námitka stran posouzení skutečného nebezpečí hrozícího stěžovateli ve smyslu § 120 a § 179 zákona o pobytu cizinců a s tím korelující nevyžádání si závazného stanoviska o zemi původu. Podle znění § 120a zákona o pobytu cizinců nebyly správní orgány povinny opatřit stanovisko Ministerstva vnitra za kumulativního naplnění dvou podmínek, a to že za 1. stěžovatel pochází z bezpečné země původu podle vyhlášky č. 328/2015 Sb. a za 2. neuvedl skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být v zemi původu vystaven skutečnému nebezpečí.

[58] První podmínka byla v nyní projednávané věci splněna, neboť Alžírsko bylo v § 2 uvedené vyhlášky zařazeno jako bezpečná země původu. Ačkoli stěžovatel zpochybňoval status Alžírska jako bezpečné země původu, přičemž odkazoval na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 10. 2021 č.j. 41 Az 58/2020-52, publ. pod č. 4270/2022 Sb. NSS, ve kterém krajský soud konstatoval za určitých podmínek povinnost přezkumu statusu bezpečné země i přes její uvedení v seznamu vyhlášky č. 328/2015 Sb. a z nějž vycházel i rozsudek krajského soudu v Brně, kterým bylo zrušeno rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany stěžovatele, Nejvyšší správní soud neshledal, že by jeho závěry byly aplikovatelné i v řízení o správním vyhoštění. Lze odkázat i na stěžovatelem zmiňovaný rozsudek městského soudu ve věci jeho spolustraníka pana M. sp. zn. 4 A 34/2022, v němž se touto problematikou městský soud podrobně zabýval. Zmíněný rozsudek Krajského soudu v Brně vychází z požadavků procedurální směrnice, která se primárně týká řízení ve věci mezinárodní ochrany (nikoli správního vyhoštění), a v čl. 46 stanoví právo na účinný opravný prostředek. K tomu Krajský soud v Brně dovodil, že soud by při přezkumu rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, měl mít možnost přezkoumat, zda příslušná země splňuje podmínky podle Přílohy I procedurální směrnice a § 2 odst. 1 písm. k) citovaného zákona. Řízení o správním vyhoštění však sleduje zcela jiný účel než řízení ve věci mezinárodní ochrany, nerozhoduje se zde o tom, zda žádost o mezinárodní ochranu bude meritorně posouzena nebo bude zamítnuta jako zjevně nedůvodná dle § 16 odst. 2 zákona o azylu. Podle § 120a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců platí, že již samotná tvrzení cizince svědčící o tom, že by mohl být vystaven skutečnému nebezpečí, vyvolávají povinnost správního orgánu vyžádat si závazné stanovisko k možnosti vycestování; není tak zde upravena povinnost prokazovat, že v případě žadatele danou zemi za bezpečnou považovat nelze, jako je tomu v § 16 odst. 2 zákona o azylu, a jak to implicitně v nyní projednávané věci dovodil městský soud. Zásada *non-refoulement* je pak v řízení o správním vyhoštění

zajištěna právě ustanoveními § 179 a § 120a zákona o pobytu cizinců. V kontextu správního vyhoštění tak není nutné, aby soud přezkoumával zařazení určitého státu na seznam bezpečných zemí původu.

[59] Pokud však jde o druhou podmínku, správní orgány a potažmo městský soud uvedly, že stěžovatel do protokolu o výslechu účastníka řízení neuvedl žádnou skutečnost svědčící o tom, že by mohl být vystaven skutečnému nebezpečí. Samotné členství v hnutí XY nepovažovaly za hrozbu skutečného nebezpečí. Městský soud navíc konstatoval, že stěžovatel neuvedl nic, z čeho by bylo možné usuzovat jakékoli pronásledování či útlak ze strany státních orgánů pro členství v hnutí XY. O vydání pasu stěžovatel ani nepožádal a není seznatelná žádná předchozí negativní zkušenost se státními orgány.

[60] Nejvyšší správní soud ověřil ze správního spisu, konkrétně z protokolu o výslechu účastníka řízení, že stěžovatel explicitně tvrdil, že by mohl být v zemi původu vystaven skutečnému nebezpečí. Stěžovatel uvedl, že z Alžírska utekl z politických důvodů, neboť je členem hnutí pro sebeurčení Kabylie (XY), které je Alžírskou vládou považováno za teroristické hnutí, Alžírská vláda začala zatýkat příznivce a členy tohoto hnutí a vydala zatykače na některé jeho členy v cizině. Přicestoval ilegálně, neboť Alžírsko pasy členům hnutí XY nevydává. I kdyby měl pas, nemohl by legálně vycestovat, neboť by jej na hranici zatkli. V doplnění odvolání stěžovatel upřesnil, že pracoval přímo pro předsedu hnutí v místě Iloula OU Malou, pana M., s nímž z Alžírska uprchl. Byl aktivním členem hnutí, organizoval meetingy, roznášel letáky, účastnil se demonstrací. Násilí proti hnutí XY v letošním roce (2021, pozn. NSS) eskaluje, o čemž pojednává i aktuální zpráva Amnesty International, mnoho jeho přátel a kolegů z hnutí bylo v posledních měsících zatčeno. Nejvyšší správní soud má za to, že uvedená tvrzení stěžovatele jsou dostatečná pro osvědčení, že nebyla splněna druhá podmínka § 120a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel tvrdil, že mu v zemi původu hrozí skutečné nebezpečí. Vzhledem k tomu, že se ve spisu nenachází žádné podklady o tom, že by byla jeho výpověď nevěrohodná nebo jakkoli zpochybněna a součástí spisu nejsou ani žádné podklady o zemi původu, o hnutí XY, nebo o tom, jak je s jeho členy zacházeno v zemi původu, argumentace žalovaného a městského soudu, že stěžovatel neuvedl relevantní tvrzení o tom, že by mohl být vystaven skutečnému nebezpečí, není podložená dostatečně zjištěným skutkovým stavem, a nemůže proto obstát. S ohledem na uvedené bylo povinností policie opatřit si závazné stanovisko Ministerstva vnitra a jeho optikou pak posoudit důvody znemožňující vycestování podle § 179 zákona o pobytu cizinců. V odvolacím řízení mohly být případně tyto vady zhojeny, pokud by žalovaný zjistil skutkový stav v dostatečném rozsahu, k tomu však v tomto případě nedošlo, neboť jak již bylo uvedeno, žalovaný si jako podklad opatřil toliko rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany.

[61] Kasační soud nezpochybňuje, že rozhodnutí o mezinárodní ochraně může být za určitých okolností způsobilé nahradit závazné stanovisko k vycestování a zprávy o zemi původu, neboť takové rozhodnutí zásadně posuzuje též možnost udělení doplňkové ochrany dle § 14a odst. 2 písm. b) zákona o azylu, která se shoduje s důvody dle § 179 zákona o pobytu cizinců a dále hodnotí další možné azylově relevantní důvody (tedy včetně toho, zda cizinci hrozí pronásledování či vážná újma). Nicméně, i v případě vydání závazného stanoviska musí správní orgán hodnotit, zda toto stanovisko obsahuje konkrétní a adresné vypořádání tvrzení účastníka řízení. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 1. 2016,

č. j. 6 Azs 114/2015-38, uvedl, že „(*p*)*ři přezkoumání rozhodnutí o uložení správního vyhoštění přísluší soudu přezkoumávat i rozhodné skutečnosti, na nichž bylo založeno podmiňující závazné stanovisko k posouzení podmínek § 179 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.*“ V nyní projednávané věci nicméně rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany stěžovatele (bez ohledu na jeho právní moc nebo jeho pozdější zrušení) nebylo způsobilé nahradit závazné stanovisko, neboť stěžovatelova žádost o mezinárodní ochranu byla zamítnuta podle § 16 odst. 2 zákona o azylu jako zjevně nedůvodná, a tudíž nebylo vůbec posuzováno, zda stěžovatel splňoval důvody pro udělení mj. doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. b) zákona o azylu. Žalovaný pak do spisu nezařadil ani dokumenty týkající se země původu, z nichž rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany vycházelo. K tomu srov. již jednou citovaný rozsudek zdejšího soudu ze dne 6. 1. 2015, 8 Azs 110/2014-53, dle kterého „(s)*oud musí mít možnost ověřit obsah, relevanci a věrohodnost informací o zemi původu, na nichž je založeno závazné stanovisko k posouzení podmínek § 179 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, vydané v rámci řízení o uložení správního vyhoštění. Tyto informace proto musí být součástí správního spisu.*“ Je tak evidentní, že napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Městský soud svým postupem tuto zásadní vadu v řízení před žalovaným nenapravil, vycházel z rozhodnutí o mezinárodní ochraně, které samo o sobě jako jediný podklad nemohlo obstát, a navíc bylo zrušeno v průběhu řízení o žalobě, což měl městský soud ve svém rozhodnutí reflektovat, nicméně tak neučinil. S ohledem na uvedené je napadený rozsudek nezákonný.

[62] Nejvyšší správní soud závěrem poukazuje na další stěžovatelem vytknuté pochybení městského soudu, který nezohlednil, že ve skutkově obdobné věci (pana M. rozhodl jeho jiný senát (samosoudce) úplně naopak. V této souvislosti lze poukázat na nález Ústavního soudu ze dne 24. 11. 2016, sp. zn. II. ÚS 2588/16, který jednoznačně potvrdil doktrinální závěry, že *"soud má znát svou vlastní judikaturu, tzn. i jiných soudců téhož soudu. Skutečnost, že rozdílně rozhodují soudci, případně senáty téhož soudu, narušuje důvěru občanů v právo zcela mimořádným způsobem. Tuto judikaturu musí soud zohlednit bez ohledu na to, zda se jí strany samy dovolávají"*. S ohledem na to, že ve skutkově obdobné věci rozhodl městský soud rozsudkem ze dne 11. 8. 2022, sp. zn. 4 A 34/2022, zatímco nyní napadený rozsudek byl vydán až dne 25. 10. 2022, bylo povinností městského soudu, hodlal-li se od tam uvedených závěrů odchýlit, svůj závěr řádně odůvodnit, což neučinil. Uvedeným postupem tak došlo k porušení zásady legitimního očekávání, resp. principu právní jistoty a legitimní předvídatelnosti postupu orgánů veřejné moci.

[63] Konečně k námitce stěžovatele ohledně nepřezkoumatelnosti závěru městského soudu ve vztahu k přiměřenosti správního vyhoštění Nejvyšší správní soud předestírá, že ji neshledal důvodnou. Stěžovatel v žalobě uplatnil námitku toliko se vztahující k nepřiměřenému stanovení doby, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států EU, v délce jednoho roku. Městský soud se touto námitkou řádně zabýval v závěru napadeného rozsudku, přičemž dovodil, že prvostupňový orgán tuto výměru řádně objasnil, zohlednil zejména vědomý vstup stěžovatele na území ČR bez pobytového oprávnění a bez cestovního dokladu, přičemž přihlédl k tomu, že stěžovatel vstoupil do schengenského prostoru nelegálně mimo hraniční přechod za pomoci převaděče. Městský soud rovněž nepřehlédl, že žalovaný se přiměřeností stanovené doby zabýval, přičemž vzhledem

k okolnostem byla tato stanovena při spodní zákonné hranici. Uvedené odůvodnění považuje Nejvyšší správní soud za přezkoumatelné.

V. Závěr a náhrada nákladů řízení

[64] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, neboť městský soud zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného, které vychází z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, jenž nemá oporu ve spisech a je zčásti nepřezkoumatelné, a proto v souladu s § 110 odst. 1 část věty první před středníkem s. ř. s. zrušil napadený rozsudek. Jelikož vytýkané vady mají původ již v napadeném rozhodnutí a městský soud by nemohl učinit nic jiného než je v dalším řízení zrušit, Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 téhož zákona zrušil i napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 téhož zákona). Nejvyšší správní soud zároveň upozorňuje, že dne 9. 11. 2023 bylo Soudním dvorem Evropské Unie rozhodnuto o předběžné otázce ve věci C-257/2022 tak, že článek 2 odst. 1 a čl. 3 bod 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, jsou-li posuzovány ve světle bodu 9 odůvodnění této směrnice a ve spojení s čl. 9 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany, musí být vykládány v tom smyslu, že *brání vydání rozhodnutí o navrácení na základě čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115 vůči státnímu příslušníkovi třetí země poté, co podal žádost o mezinárodní ochranu, avšak před tím, než bylo o této žádosti rozhodnuto v prvním stupni, a to bez ohledu na dobu pobytu, které se týká uvedené rozhodnutí o navrácení.* Na žalovaném pak bude zjistit, v jaké fázi se nachází řízení o mezinárodní ochraně stěžovatele a postupovat v souladu s citovaným rozsudkem Soudního dvora EU.

[65] Nejvyšší správní soud rozhodoval ve věci jako poslední, je proto povinen podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodnout o celkových nákladech soudního řízení. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel jako úspěšný účastník má právo na náhradu nákladů řízení důvodně vynaložených v řízení proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl.

[66] V řízení o žalobě byl stěžovatel osvobozen od placení soudního poplatku za podanou žalobu [§11 odst. 2 písm. i) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění účinném pro projednávanou věc] a nebyl zastoupen advokátem, tudíž mu nevznikly náklady řízení před městským soudem.

[67] V řízení o kasační stížnosti byl stěžovatel rovněž osvobozen od placení soudního poplatku [§11 odst. 2 písm. i) zákona o soudních poplatcích]. V tomto řízení byl zastoupen advokátkou na základě plné moci, JUDr. Annou Pavlíkovou. Odměna jeho zástupkyně byla podle § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), c) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) určena částkou ve výši 12 400 Kč za čtyři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, 2x další porada s klientem přesahující jednu hodinu a kasační stížnost). Náhrada

hotových výdajů pak sestává z paušální částky 1 200 Kč (4 x 300 Kč dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupkyně nedoložila, že je plátkyní DPH. Celková náhrada nákladů za řízení o kasační stížnosti proto činí 13 600 Kč.

[68] Žalovaný je tedy povinen nahradit stěžovateli náklady soudního řízení ve výši celkem 13 600 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně.

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

V Brně dne 23. listopadu 2023

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu