

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **D. L. H.**, zast. JUDr. Martinem Köhlerem, advokátem se sídlem Vysoká 149/4, Liberec, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 10. 2. 2021, č. j. 41 A 80/2020-48,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 10. 2. 2021, č. j. 41 A 80/2020-48, **se ruší.**

II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 11. 2020, č. j. MV-148727-3/OAM-2020, a č. j. MV-148727-4/OAM-2020, jakož i rozhodnutí Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 19. 8. 2020, č. j. CPR-9514-21/ČJ-2020-931200-SV, a ze dne 28. 2. 2020, č. j. CPR-9514-10/ČJ-2020-931200-SV, **se ruší** a věci **se vracejí** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši 16 456 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Martina Köhlera, advokáta, se sídlem Vysoká 149/4, Liberec.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla

zamítnuta jeho žaloba proti dvěma rozhodnutím žalovaného ze dne 16. 11. 2020, č. j. MV-148727-3/OAM-2020 a č. j. MV-148727-4/OAM-2020.

[2] Rozhodnutím pod č. j. MV-148727-3/OAM-2020 žalovaný zamítl stěžovatelovo odvolání ze dne 30. 8. 2020 a potvrdil rozhodnutí Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 19. 8. 2020, č. j. CPR-9514-21/ČJ-2020-931200-SV; tímto rozhodnutím správní orgán I. stupně stěžovateli 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 účinném do 31. 12. 2020 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), uložil správní vyhoštění a stanovil zákaz vstupu na území členských států Evropské unie po dobu 2 let. Druhým rozhodnutím pod č. j. MV-148727-4/OAM-2020 žalovaný zamítl stěžovatelovo odvolání ze dne 14. 8. 2020 a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 28. 2. 2020, č. j. CPR-9514-10/ČJ-2020-931200-SV, o uložení povinnosti stěžovateli nahradit náklady řízení spojené s řízením o správním vyhoštění paušální částkou ve výši 1 000 Kč (pozn. NSS: stěžovatel toto rozhodnutí odmítl převzít a posléze – dne 10. 8. 2020 – ho správní orgán I. stupně doručil zástupci stěžovatele, který ho napadl právě odvoláním ze dne 14. 8. 2020).

[3] Stěžovatel se dne 24. 2. 2020 dostavil do Přijímacího střediska Zastávka, kde požádal o udělení mezinárodní ochrany. Předložil platný cestovní pas s německým vízem typu D s platností od 18. 9. 2018 do 16. 12. 2018. Podle razítek obsažených v cestovním pase vycestoval stěžovatel z Vietnamu dne 26. 9. 2018 a ještě téhož dne přiletěl do Německa. Od té doby schengenský prostor neopustil. Oznámením ze dne 26. 2. 2020 (doručeným stěžovateli dne 28. 2. 2020) zahájil správní orgán I. stupně řízení o uložení správního vyhoštění, neboť stěžovatel pobýval na území České republiky bez platného povolení k pobytu, ač k tomu nebyl oprávněn. Při výslechu stěžovatel odmítl vypovídat. Před vydáním rozhodnutí doručil správnímu orgánu I. stupně své vyjádření k podkladům rozhodnutí, v němž uvedl, že na území ČR pobývá oprávněně jakožto žadatel o mezinárodní ochranu. Stěžovatel také uvedl, že během svého pobytu v ČR navázal vážnou známost, která představuje překážku pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění.

[4] Správní orgán I. stupně rozhodl o správním vyhoštění stěžovatele, který pobýval minimálně dne 24. 2. 2020 v ČR neoprávněně. Neoprávněný pobyt byl v řízení nepochybně prokázán, proto bylo možné uložit stěžovateli správní vyhoštění. Dva roky, po které nelze stěžovateli umožnit vstup na území členských států, odpovídá závažnosti jeho jednání. Správní orgán I. stupně zdůraznil, že vycestování stěžovatele je možné, což potvrdilo závazné stanovisko vydané dle § 120a zákona o pobytu cizinců. K tvrzenému vztahu s partnerkou správní orgán I. stupně uvedl, že jej považuje za účelový. Správní orgán I. stupně také v souvisejícím rozhodnutím uložil stěžovateli povinnost uhradit náklady řízení o správním vyhoštění. Proti oběma rozhodnutím podal stěžovatel odvolání, které žalovaný zamítl (viz výše).

[5] V meritu věci vyšel žalovaný z toho, že stěžovatel pobýval v ČR neoprávněně minimálně od 17. 2. 2020, neboť tohoto dne osobně v Liberci podepsal plnou moc udělenou advokátovi, který jej v řízení zastupoval. K partnerskému vztahu žalovaný dodal, že bylo zcela na stěžovateli, aby uvedl všechny skutečnosti rozhodné z hlediska jeho soukromého a rodinného života, případně aby navrhl výslech své družky. Žalovaný zdůraznil, že

postavení stěžovatele jako žadatele o mezinárodní ochranu nebránilo zahájení řízení o uložení správního vyhoštění, ani jeho následnému uložení. Stěžovatel je od podání žádosti o mezinárodní ochranu oprávněn setrvat na území. To však nemění nic na jeho předchozím neoprávněném pobytu. Do ČR nepřišel ze státu, kde by byly jeho život nebo svoboda ohroženy. Před vstupem do ČR pobýval v Německu a nadto neprokázal ani závažný důvod pro svůj neoprávněný pobyt. Žalovaný tak uzavřel, že správní orgán I. stupně postupoval v souladu se zákonem. Uloženou dobu 2 let, po kterou stěžovatel nemůže vstoupit na území členských států, považoval žalovaný za přiměřenou. Pokud jde o související rozhodnutí o nákladech řízení, odkázal žalovaný na povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou vždy, když účastník řízení vyvolal porušením své právní povinnosti; viz § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

2. Rozhodnutí krajského soudu

[6] Stěžovatel napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou krajský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Krajský soud zdůraznil, že zákon o pobytu cizinců nevylučuje paralelní vedení řízení o správním vyhoštění a řízení ve věci mezinárodní ochrany. Naopak – rozhodnutí o správním vyhoštění umožňuje vydat i v době, kdy s cizincem probíhá řízení ve věci mezinárodní ochrany. Pro ochranu práv cizince je důležité to, že během řízení ve věci mezinárodní ochrany nelze rozhodnutí o vyhoštění vykonat (§ 119 odst. 7 zákona o pobytu cizinců).

[8] Z hlediska přiměřenosti dopadů rozhodnutí o vyhoštění do soukromého a rodinného života krajský soud zdůraznil, že stěžovatel uvedl první zmínku o své družce ve vyjádření k podkladům rozhodnutí, a to zcela obecně, aniž by uvedl jakékoli konkrétnější informace či jinak existenci vztahu doložil. Nepřiměřenost dopadů rozhodnutí proto krajský soud neshledal. Stejně tak neshledal nepřiměřenou dobu 2 let, po které nelze stěžovateli umožnit vstup na území členských států EU. Správním orgánům nic nebránilo v tom, aby při stanovení doby zákazu vstupu zohlednily předchozí neoprávněný pobyt stěžovatele v jiných členských státech. Uložená doba se pohybuje v zákonném rozpětí. Správní orgány tak stanovily zákaz vstupu v mezích správního uvážení, které nepřekročily ani nezneužily.

[9] Závěrem krajský soud uvedl, že stěžovatel neprokázal přímý příchod z území, kde mu hrozí pronásledování, ani dobrý, resp. závažný důvod pro svůj neoprávněný pobyt. I když nelze vyloučit, že podmínku „přicházet přímo“ bude splňovat i cizinec, který strávil přiměřenou dobu v jiných (bezpečných) tranzitních zemích před příjezdem do cílového státu, to není případ stěžovatele. U něj není zcela přesně zřejmé, kdy přicestoval do ČR a jak dlouhou dobu strávil v Německu. Z cestovního pasu je však jasné, že mu platnost víza skončila 16. 12. 2018, zatímco o mezinárodní ochranu požádal až 24. 2. 2020. Více než jeden rok tak pobýval neoprávněně buď Německu, nebo v ČR (případně nelze vyloučit ani pobyt v jiných členských státech). Za této situace nelze tvrdit, že přichází přímo ze státu, kde je ohrožen jeho život nebo svoboda.

3. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[10] Rozsudek krajského soudu napadl stěžovatel kasační stížností, v níž předestřel několik námitek. První a stěžejní námitkou je nesouhlas stěžovatele s tím, že bylo možné zahájit řízení o správním vyhoštění, když se nacházel v postavení žadatele o mezinárodní ochranu. Stěžovatel uvedl, že obecně mohou správní orgány rozhodnout o uložení správního vyhoštění cizince v době, kdy je v postavení žadatele o mezinárodní ochranu. Předpokladem ovšem je, že řízení o správním vyhoštění bude zahájeno dříve nebo nejpozději ve stejný okamžik jako řízení o udělení mezinárodní ochrany. To v případě stěžovatele splněno nebylo. Správní orgány zahájily řízení o správním vyhoštění až několik dní poté, co podal žádost o udělení mezinárodní ochrany, a nebyly tak naplněny zákonné podmínky § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců – stěžovatel se v době zahájení řízení o správním vyhoštění nenacházel na území ČR neoprávněně (s ohledem na podanou žádost o mezinárodní ochranu byl oprávněn na území pobývat). Skutečnost, že pobyt stěžovatele ke dni zahájení řízení o správním vyhoštění nebyl neoprávněný, krajský soud ani správní orgány vůbec nevzaly v potaz.

[11] Dále stěžovatel rozporoval přiměřenost rozhodnutí o správním vyhoštění s ohledem na svůj soukromý a rodinný život. Zdůraznil, že je s ohledem na svůj partnerský vztah rodinným příslušníkem občanky EU, s níž plánuje uzavření sňatku a založení rodiny. Správní orgány rezignovaly na svou povinnost zjistit skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Krajský soud však přesto rozhodnutí žalovaného nezrušil, ačkoli je pro stěžovatele ve smyslu § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců nepřiměřené. Stěžovatel též konstatoval, že nepřiměřená je i doba, po kterou nesmí vstoupit na území členských států EU (2 roky). Správní orgány své správní uvážení v tomto ohledu nikterak neodůvodnily.

[12] Na závěr stěžovatel uvedl, že byl porušen čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, č. 208/1993 Sb. (dále jen „Ženevská úmluva“). Stěžovatel namítal, že smluvní státy nemohou cizince vyhostit, pokud přichází přímo z území spojeného s určitou hrozbou pro jeho osobu, ačkoli vstoupí na území smluvního státu bez povolení. Jestliže se cizinec bez prodlení přihlásí příslušným úřadům a prokáže závažný (dobrý) důvod svého neoprávněného vstupu nebo pobytu, nemůže být vyhoštěn. Stěžovateli nelze odepřít ochranu jen proto, že strávil určitou dobu v Německu, kde neměl reálnou možnost nalézt účinnou ochranu. Jeho příchod do ČR lze tedy považovat za přímý příchod ve smyslu čl. 31 Ženevské úmluvy.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na obsah napadeného rozhodnutí, své vyjádření k žalobě a odůvodnění napadeného rozsudku. Krajský soud podle žalovaného vysvětlil, proč je možné paralelní vedení řízení o správním vyhoštění a řízení ve věci mezinárodní ochrany. Žalovaný nesouhlasil s nepřiměřeností dopadů rozhodnutí ani uložené doby zákazu vstupu. Krajský soud se dostatečně zabýval i namítaným porušením čl. 31 Ženevské úmluvy. Žalovaný proto navrhl odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost, resp. její zamítnutí.

4. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od

doručení napadeného rozsudku krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[15] Kasační stížnost je důvodná.

[16] Podstatou kasační stížnosti je otázka zákonnosti napadeného rozsudku, kterým krajský soud zamítl stěžovatelovu žalobu ve věci jeho správního vyhoštění, tj. ve věci, v níž rozhoduje specializovaný samosoudce (§ 31 odst. 2 s. ř. s.) a v níž lze po novele s. ř. s. provedené zákonem č. 77/2021 Sb. (s účinností ode dne 1. 4. 2021) využít institutu nepřijatelnosti a podle § 104a s. ř. s. odmítnout takovou kasační stížnost, která svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele. V daném případě však využití institutu nepřijatelnosti nepřichází v úvahu, a to s ohledem na přechodné ustanovení (Čl. II) zákona č. 77/2021 Sb., jež stanoví, že Nejvyšší správní soud rozhodne o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu vydanému do dne nabytí účinnosti tohoto zákona (zde dne 10. 2. 2021) podle dosavadních právních předpisů. Odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost, jak ve svém vyjádření navrhoval žalovaný, tak ani teoreticky nepřipadalo v úvahu.

[17] Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek podrobil plnému meritornímu přezkumu, přičemž vycházel z uplatněných kasačních námitek; tou první a z pohledu zdejšího soudu zásadní je námitka týkající se toho, zda je možné zahájit řízení o správním vyhoštění cizince (potažmo vydat rozhodnutí o jeho vyhoštění) poté, co tento cizinec požádal o udělení mezinárodní ochrany. Touto otázkou se v rozsudku ze dne 18. 11. 2021, č. j. 9 Azs 190/2021-28, zabýval devátý senát Nejvyššího správního soudu, který dospěl k závěru, že postup žalovaného, který zahájil řízení o správním vyhoštění po projevení vůle podat žádost o mezinárodní ochranu, byl nezákonný. S ohledem na § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců se totiž tento zákon na cizince, který je žadatelem o mezinárodní ochranu, nevztahuje.

[18] Pátý senát nesouhlasil se závěry devátého senátu Nejvyššího správního soudu, a proto usnesením v této věci (ze dne 10. 2. 2022, č. j. 5 Azs 50/2021-26), postoupil věc k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Ten v usnesení ze dne 3. 10. 2023, č. j. 5 Azs 50/2021-33, dospěl k závěru, že správní orgán může zahájit řízení o správním vyhoštění cizince z důvodu jeho neoprávněného pobytu podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců i poté, co tento cizinec požádal o udělení mezinárodní ochrany (projevil vůli podat žádost o mezinárodní ochranu).

[19] V této souvislosti je však třeba zdůraznit, že Nejvyššímu správnímu soudu je známa pozdější judikatura precedenčně nadřazeného soudu, a sice Soudního dvora EU, který se sice výslovně nevěnoval otázce zahájení řízení o správním vyhoštění v případě vedení řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany, nicméně jasně se vymezil vůči možnosti v takové situaci vydat rozhodnutí o správním vyhoštění. Konkrétně v rozsudku ze dne 9. 11. 2023, ve věci *CD proti Ministerstvu vnitra České republiky*, C-257/22, Soudní dvůr rozhodl takto:

„*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.“

[20] Citované závěry tohoto v mezidobí vydaného rozsudku Soudního dvora EU představují změnu judikatury, a to na úrovni, kterou je Nejvyšší správní soud povinen akceptovat v novém rozhodnutí; k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2022, č. j. 1 Azs 16/2021-50, č. 4321/2022 Sb., bod [41] a judikaturu tam citovanou. Pátý senát Nejvyššího správního soudu proto poté, co mu rozšířený senát tuto věc vrátil k projednání a rozhodnutí, ověřil z evidenční karty stěžovatele jakožto žadatele o mezinárodní ochranu (B009429), že žalovaný o jeho žádosti již rozhodl – a sice rozhodnutím ze dne 11. 9. 2020, č. j. OAM-176/ZA-ZA11-HA08-2020 (stěžovateli mezinárodní ochranu neudělil, přičemž rozhodnutí mu předal dne 5. 10. 2020 a téhož dne nabylo i právní moci). To znamená, že o žádosti stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany bylo v prvním stupni rozhodnuto teprve poté, co bylo vydáno rozhodnutí o jeho správním vyhoštění, k němuž došlo dne 19. 8. 2020, kdy správní orgán I. stupně předal stejnopis písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky zástupce stěžovatele [na rozhodnutí je tato skutečnost v souladu s § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu vyznačena slovy: „*Vypraveno dne: 19. 08. 2020*“].

[21] V nyní souzené věci tak nastala z hlediska časové posloupnosti prakticky stejná skutková situace, jako v případě shora citovaného rozsudku Soudního dvora: (i) cizinec požádal o mezinárodní ochranu, (ii) následně s ním policie zahájila řízení o správním vyhoštění (neboť před podáním žádosti o mezinárodní ochranu pobýval na území neoprávněně), (iii) poté policie vydala rozhodnutí o správním vyhoštění, aniž vyčkala, jakým způsobem bude rozhodnuto o žádosti o mezinárodní ochranu – to ovšem závěry Soudního dvora zapovídají, poněvadž vycházejí z toho, že vydat rozhodnutí o správním vyhoštění nelze dříve, než dojde k zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany; v podrobnostech viz odůvodnění uvedeného rozsudku Soudního dvora ve věci *CD*, C-257/22, zejm. body 39 až 42:

„*Vzhledem k tomu, že existence povolení setrvat vylučuje během doby od podání žádosti o mezinárodní ochranu do vydání rozhodnutí o této žádosti v prvním stupni neoprávněnost pobytu žadatele, a tedy použití směrnice 2008/115 vůči němu, nelze*

v této době přijmout ve vztahu k němu rozhodnutí o navrácení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. června 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, bod 46, 58 a 59).

Rozhodnutí o navrácení může být naproti tomu ve vztahu k dotčenému v zásadě přijato hned po zamítnutí jeho žádosti o mezinárodní ochranu či současně s ním v rámci jednoho správního aktu (viz rozsudek ze dne 19. června 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, bod 59).

Z úvah uvedených v bodech 33 až 40 tohoto rozsudku však nelze vyvodit, že v případě, kdy je rozhodnutím o navrácení rozhodnuto o vyhoštění státního příslušníka třetí země z důvodu neoprávněnosti jeho pobytu před jeho žádostí o mezinárodní ochranu, tato okolnost odůvodňuje to, že příslušný orgán členského státu, u kterého tento státní příslušník třetí země učinil žádost o mezinárodní ochranu, může přijmout takové rozhodnutí o navrácení po podání této žádosti, ovšem před tím, než o ní bylo rozhodnuto v prvním stupni.

Je pravda, jak již Soudní dvůr rozhodl, že z bodu 12 odůvodnění směrnice 2008/115 vyplývá, že se tato směrnice vztahuje na státní příslušníky třetí země, kteří – třebaže s neoprávněným pobytem – mohou legálně setrvat na území dotyčného členského státu, jelikož nemohou být zatím vyhoštěni. Jak však vyplývá z bodu 37 tohoto rozsudku, čl. 9 odst. 1 směrnice 2013/32 ve spojení s bodem 9 odůvodnění směrnice 2008/115 musí být vykládán v tom smyslu, že právo žadatele o mezinárodní ochranu setrvat na území dotyčného členského státu během doby od podání jeho žádosti až do vydání rozhodnutí o této žádosti v prvním stupni brání tomu, aby byl pobyt dotyčné osoby během této doby kvalifikován jako „neoprávněný" ve smyslu směrnice 2008/115 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. června 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, body 46 a 47). V tomto ohledu je irelevantní, že se rozhodnutí o navrácení týká doby, během které se tento žadatel nacházel na území dotyčného členského státu neoprávněně před podáním žádosti o mezinárodní ochranu." (důraz přidán NSS).

[22] Tyto zcela jasné závěry vyslovené Soudním dvorem vedou k tomu, že nemůže obstát nejen napadený rozsudek krajského soudu, ale ani jemu předcházející odvolací rozhodnutí žalovaného, jakož i prvostupňové rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele. Toto správní rozhodnutí představuje rozhodnutí o navrácení stěžovatele, s nímž je spojen též zákaz vstupu a pobytu na území členských států EU ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008, o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návratová směrnice").

[23] V kontextu návratové směrnice, která byla transponována do zákona o pobytu cizinců, je tedy třeba nahlížet na případ stěžovatele, který významně ovlivňuje judikatura Soudního dvora – viz např. rozsudek (třetího senátu) ze dne 30. 5. 2013 ve věci *Arslan*, C-534/11, rozsudek (velkého senátu) ze dne 19. 6. 2018 ve věci *Gnandi*, C-181/16, anebo právě výše citovaný rozsudek (desátého senátu) ve věci *CD*, C-257/22, v němž se Soudní dvůr v návaznosti na svoji předchozí judikaturu věnoval výkladu právě návratové směrnice ve spojení se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany. Dospěl

přitom k závěrům, které – přeneseny na nyní souzenou věc – vyznívají jednoznačně tak, že v dané době (dne 19. 8. 2020) nemohlo být rozhodnutí o navrácení, tj. rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele vůbec vydáno. Správní orgán I. stupně byl povinen vyčkat až na vydání rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany (dne 11. 9. 2020, resp. dne 5. 10. 2020) a pouze v případě negativního rozhodnutí o této žádosti mohlo být slovy Soudního dvora přijato rozhodnutí o navrácení stěžovatele, a to „*hned po zamítnutí jeho žádosti o mezinárodní ochranu či současně s ním v rámci jednoho správního aktu*“.

[24] Nutno poznamenat, že návratová směrnice naznačenému provázání rozhodnutí o návratu (tj. rozhodnutí o správním vyhoštění) se zamítavým rozhodnutím ve věci mezinárodní ochrany (tj. rozhodnutím o neudělení některé z jejích forem – azylu a doplňkové ochrany) nebrání; blíže viz čl. 6 odst. 6 návratové směrnice. Členské státy mají možnost vést koncentrovaně jen jedno řízení a spojit tak vlastně obě uvedená správní rozhodnutí do jednoho, nebo naopak mohou vést dvě samostatná řízení a vydávat dvě správní rozhodnutí. První varianta se jeví jako vhodnější nejen z pohledu současné judikatury Soudního dvora, ale i z pohledu efektivity celého řízení a vůbec účinné návratové politiky, na níž mj. odkazoval také rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v odůvodnění usnesení č. j. 5 Azs 50/2021-33 (bod [29]). Nicméně rozumné a fungující nastavení souběhu řízení o správním vyhoštění a řízení o udělení mezinárodní ochrany je primárně v rukou vnitrostátního zákonodárce, který v České republice zvolil variantu dvou samostatných řízení. V takovém případě je tedy nezbytné nejprve vyčkat, jak bude rozhodnuto ve věci mezinárodní ochrany, a teprve v případě negativního rozhodnutí v této věci (neudělení mezinárodní ochrany, příp. zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné anebo zastavení řízení) by na něho mělo bezprostředně navazovat rozhodnutí o správním vyhoštění, jak dovozuje Soudní dvůr.

[25] Uvedené bude v praxi platit především v situaci, kdy řízení o správním vyhoštění bylo zahájeno dříve, než dotčený cizinec požádal o udělení mezinárodní ochrany – pak totiž není nutné řízení o správním vyhoštění nově zahajovat, ale lze v něm pokračovat od stadia, v němž bylo přerušeno z důvodu podání žádosti o mezinárodní ochranu, a relativně rychle rozhodnout; viz rozsudek (velkého senátu) Soudního dvora ze dne 15. 2. 2016, ve věci *J. N.*, C-601/15 PPU, bod 76, v němž je akcentována právě potřeba provedení návratu v co nejkratší době. Naproti tomu, pokud už cizinec o udělení mezinárodní ochrany požádal, pak nejenže nelze vydat rozhodnutí o návratu, ale toto řízení není možné ani zahájit a vést, jak vyplývá ze závěrů recentního rozsudku Soudního dvora ve věci *CD*, C-257/22, které jsou citovány výše; viz zejm. bod 39. V něm Soudní dvůr výslovně vychází z toho, že žadatel o udělení mezinárodní ochrany není na území neoprávněně, neboť má právo zde setrvat do doby, než o jeho žádosti bude rozhodnuto v prvním stupni, což vylučuje použití návratové směrnice. A nelze-li na takového cizince vztáhnout návratovou směrnici, neboť je mimo její personální působnost podle čl. 2 odst. 1 (nepobývá na území členského státu neoprávněně), není možné s ním návratové řízení vůbec vést.

[26] Správní orgán I. stupně shora naznačeným způsobem evidentně nepostupoval, neboť nevyčkal na zamítavé rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany stěžovatele, nýbrž s ním „v předstihu“ zahájil řízení a následně i vydal rozhodnutí o jeho správním vyhoštění, které ovšem vydat nemohl. Ve světle aktuální judikatury Soudního dvora je tedy zjevné, že krajský

soud měl zrušit napadené odvolací rozhodnutí, jakož i prvostupňové rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele.

[27] Stejně tak měl zrušit krajský soud i související rozhodnutí o nákladech řízení o správním vyhoštění. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kterým stěžovateli uložil podle § 79 odst. 5 správního řádu povinnost zaplatit náklady řízení o správním vyhoštění paušální částkou 1 000 Kč (§ 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb.), je totiž závislé na rozhodnutí o vyhoštění stěžovatele, neboť jen v případě jeho správnosti a zákonnosti lze dovodit, že stěžovatel porušením své právní povinnosti řízení o vyhoštění vyvolal; viz shodně např. rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2013, č. j. 5 As 71/2013-24, nebo rozsudek NSS ze dne 13. 3. 2019, č. j. 9 Azs 148/2018-26, podle něhož platí následující:

> „[…] *rozhodnutí o nákladech správního řízení s rozhodnutím o správním vyhoštění úzce souvisí a je na tomto rozhodnutí závislé. V této souvislosti lze v prvé řadě podotknout, že není vyloučeno, aby správní orgán uložil účastníku povinnost nahradit paušální náklady řízení samostatným rozhodnutím navazujícím na meritorní rozhodnutí; výrok o povinnosti nahradit náklady řízení však i v takovém případě zůstává závislým výrokem, jehož procesní osud se musí odvíjet od výroku ve věci samé, tedy ve věci porušení právní povinnosti. Rozhodnutí ukládající povinnost uhradit náklady řízení proto nemůže obstát, pokud rozhodnutí ve věci samé bylo zrušeno*“.

[28] Vzhledem k tomu, že kasační stížnost ve vztahu k rozhodnutí o správním vyhoštění shledal Nejvyšší správní soud důvodnou a zrušil nejen napadený rozsudek, ale i jemu předcházející rozhodnutí žalovaného a správního orgánu I. stupně, neboť v rozhodné době nemohlo být vůbec vydáno, v souladu s citovanou judikaturou nezbylo než zrušit též související rozhodnutí žalovaného a správního orgánu I. stupně o nákladech řízení. I když zákon ve věci nákladů řízení nevylučuje vydání samostatného rozhodnutí (§ 79 odst. 2 správního řádu), jako vhodnější a do budoucna praktičtější se jeví zahrnutí výroku o povinnosti účastníka uhradit paušální náklady správního řízení do rozhodnutí, kterým se správní orgán vyslovuje k předmětu řízení. Rozhodnutí o nákladech řízení vždy souvisí s nějakým řízením – zde s řízením ve věci správního vyhoštění, od něhož by nemělo být oddělováno.

[29] Závěr, podle něhož v danou dobu nebylo možno vydat rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele z důvodu dosud neskončeného řízení o jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany, mění náhled na celou věc, včetně zbývajících kasačních námitek, na které již není nutno odpovídat. Popsané pochybení správních orgánů nelze zhojit, naopak je třeba věc posoudit znovu v kontextu toho, jak dopadlo řízení ve věci mezinárodní ochrany stěžovatele, případně dalších relevantních okolností věci, jejíž výsledné posouzení není namístě předjímat a vypořádávat kasační námitky týkající se přiměřenosti rozhodnutí a porušení závazku v čl. 31 Ženevské úmluvy.

5. Závěr a náklady řízení

[30] Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal kasační stížnost důvodnou, proto podle § 110 odst. 1 zrušil rozsudek krajského soudu (výrok I.).

[31] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci by krajský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost než rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně zrušit. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1, 3 a 4 s. ř. s. rozhodl tak, že sám obě rozhodnutí žalovaného, jakož i obě rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (výrok II.).

[32] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného (příp. i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně), o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodl o jejich náhradě výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s., pro část řízení o kasační stížnosti pak ve spojení s § 120 s. ř. s.

[33] Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, proto mu podle § 60 odst. 1 s. ř. s. přísluší vůči neúspěšnému žalovanému právo na náhradu nákladů řízení. Tyto náklady jsou v souladu s obsahem soudních spisů tvořeny částkou připadající na zastoupení stěžovatele advokátem JUDr. Martinem Köhlerem – a to jak v řízení před krajským soudem, tak v řízení před Nejvyšším správním soudem. Pro určení výše nákladů spojených s tímto zastoupením se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Zástupce stěžovatele učinil ve věci celkem čtyři úkony právní služby, kterými jsou (i) převzetí a příprava zastoupení, (ii) písemné podání žaloby ke krajskému soudu, (iii) účast na jednání před krajským soudem dne 10. 2. 2021 a (iv) podání kasační stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu. Za každý úkon právní služby v dané věci náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy za jeden úkon právní služby připadá částka 3 400 Kč. Vzhledem k tomu, že ve věci byly učiněny čtyři úkony právní služby, náleží stěžovateli částka 13 600 Kč (4 × 3 400 Kč), zvýšená o DPH v sazbě 21 % na částku 16 456 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen zaplatit stěžovateli k rukám jeho zástupce JUDr. Martina Köhlera, advokáta, se sídlem Vysoká 149/4, Liberec, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (výrok III.).

[34] Závěrem Nejvyšší správní soud dodává, že s ohledem na shora popsanou souvislost rozhodnutí o správním vyhoštění a rozhodnutí o povinnosti uhradit náklady řízení o správním vyhoštění nevycházel z kumulace těchto dvou rozhodnutí napadených jednou žalobou a úspěch ve věci ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. posuzoval jen ve vztahu k rozhodnutí o správním vyhoštění.

P o u č e n í :
Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 8. prosince 2023

pokračování

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu