



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákovy v právní věci žalobce: **A. S.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra ČR**, se sídlem v Praze 7, Nad Štolou 3, poštovní schránka 21/OAM, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2013, č. j. 1 A 35/2013 - 18,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobci **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl kasační stížností rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 7. 5. 2013, č. j. OAM-37/DS-PR-LE05-NV-2013, kterým nebyl žalobci povolen vstup na území České republiky ve smyslu ustanovení § 73 odst. 4 písm. c) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“).

I. Vymezení věci

V odůvodnění správního rozhodnutí stěžovatel uvedl, že vstup žalobce na území České republiky není možný vzhledem k tomu, že by žalobce mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek. Tento závěr učinil na základě zjištění, že žalobce podal žádost o české schengenské vízum a následně jej využil k cestě do Švédska, kde podal žádost o udělení mezinárodní ochrany a odtud byl dne 2. 5. 2013 předán do České republiky jako

státu příslušného k rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany, a to v době, kdy již nedisponoval platným vízem ani povolením k pobytu. Do České republiky byl předán ze Švédska nedobrovolně na základě Nařízení Rady (ES) č. 343/2003. Stěžovatel dospěl k závěru, že žalobce se prohlášením o mezinárodní ochraně s následným podáním žádosti o mezinárodní ochranu v ČR pouze pokouší zneužít řízení o udělení mezinárodní ochrany k tomu, aby mohl vstoupit na území ČR a odtud následně neoprávněně pokračovat do jiné země schengenského prostoru. Tento postup podle stěžovatele s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2009, č. j. 2 As 14/2009 - 50, zakládá důvodnou domněnku, že žalobce představuje nebezpečí pro veřejný pořádek, protože už sama absence platného povolení k pobytu či víza může být důvodem k rozhodnutí o nepovolení vstupu na území.

Dle stěžovatele je zřejmé, že vstup žalobce na území představuje ohrožení veřejného pořádku ve smyslu § 73 odst. 4 písm. c) zákona o azylu, neboť nesplňuje podmínky pro vstup na území ČR, tedy potažmo ani do schengenského prostoru, protože nedisponuje potřebným vízem či povolením k pobytu, které by ho k tomuto vstupu opravňovaly, poukazuje na to, že nelze přehlédnout, že platnost víza typu C vydaného Zastupitelským úřadem ČR v Damašku vypršela již dne 13. 1. 2013; Česká republika nebyla cílem žalobce, bezprostředně po vstupu na území ČR vycestoval a využil uvedené vízum k cestě do Švédska. Podle názoru stěžovatele žádost žalobce o vízum ČR byla tedy jen účelová s cílem využít toto vízum k cestě do jiného státu schengenského prostoru. Tyto okolnosti stěžovatele vedly k odůvodněnému závěru o účelovém jednání žalobce a umožnění vstupu by znamenalo ohrožení veřejného pořádku. Tím, že žalobce byl Českou republikou převzat v rámci Dublinského nařízení, neznamená pro něho jiné postavení, než mají ostatní žadatelé, kteří učiní prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru mezinárodního letiště.

II. Řízení před městským soudem

Městský soud při řešení otázky aplikace ustanovení § 73 zákona o azylu vycházel z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Azs 11/2013, ze dne 28. 3. 2013, kde byla řešena obdobná situace. Nejvyšší správní soud zde učinil závěr, že předpokladem pro aplikaci zvláštních ustanovení o řízení o mezinárodní ochraně je to, že žadatel učiní prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru mezinárodního letiště. V posuzovaném případě však tento předpoklad nebyl naplněn. Žalobce neučinil prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, nýbrž na území Švédska, kde se nacházel zcela legálně. Zde také podal žádost o udělení mezinárodní ochrany. V souladu s Nařízením Rady (ES) č. 343/2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států byla určena Česká republika jako stát příslušný k posuzování žádosti o azyl žalobce. Dle čl. 16 odst. 1 citovaného nařízení tak byla Česká republika povinna žalobce převzít a dokončit posouzení jím podané žádosti o mezinárodní ochranu. Z uvedeného jednoznačně dle názoru městského soudu vyplývá, že případ žalobce nespadá pod hypotézu norem stanovených v § 73 zákona o azylu včetně možnosti vydání zákazu vstupu na území.

pokračování

Městský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí stěžovatele je nezákonné, soud se proto již podrobně nezabýval námitkou žalobce, že bylo neoprávněně rozhodnuto o nepovolení jeho vstupu na území České republiky z důvodu, že by mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek (protože nesplňuje podmínky pro vstup na území ČR – nedisponuje potřebným vízem či povolením k pobytu) ve smyslu § 73 odst. 4 písm. c) zákona o azylu. Stejnou otázku řešil Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 4 Azs 11/2013, ze dne 28. 3. 2013, kde učinil závěr, že „Žalobkyně využila svého krátkodobého schengenského víza a poprvé vstoupila na území České republiky dne 18. 5. 2012 na hraničním přechodu na letišti Praha – Ruzyně. Pokračovala však v cestě do Norska, kde stále v době platnosti schengenského víza požádala o udělení mezinárodní ochrany. Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem městského soudu, že není možné přičítat k tíži žalobkyně délku řízení o určení příslušnosti ve smyslu Nařízení Dublin II. Nelze jen na základě toho, že platnost víza, jehož držitelkou byla žalobkyně, v mezidobí uplynula, bez dalšího uzavřít, že žalobkyně byla v době transferu do České republiky bez právního titulu opravňujícího jí ke vstupu do České republiky.“

Žalobce byl v době transferu do České republiky v postavení žadatele o mezinárodní ochranu a s tím je spojeno jeho oprávnění pobývat na jejím území až do skončení řízení o mezinárodní ochraně. Městský soud dospěl k závěru, že žaloba byla podána důvodně, a proto přezkoumávané rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil.

III. Kasační námitky stěžovatele

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá nezákonnost napadeného rozsudku podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; nesouhlasí se závěrem soudu o neaplikovatelnosti ustanovení § 73 zákona o azylu. Tvrdí, že postupoval v souladu se zákonem o azylu a v souladu s evropským právem; že žalobce byl ČR převzat v rámci Dublinského nařízení, neznamená pro něho jiné postavení, než mají ostatní žadatelé, kteří učinili prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru mezinárodního letiště. Rozhodnutí o nepovolení vstupu odůvodnil stěžovatel tím, že by žalobce mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek, a to na základě zjištění, že žalobce vydané české schengenské vízum využil účelově k cestě do Švédska, kde podal žádost o udělení mezinárodní ochrany a odtud byl následně dne 2. 5. 2013 (po uplynutí platnosti vydaného víza) předán na základě Dublinského nařízení do ČR. Stěžovatel tak s odkazem na rozsudek NSS č. j. 2 As 14/2019 - 50, ze dne 14. 5. 2009 má za to, že je dána důvodná domněnka, že žalobce představuje nebezpečí pro veřejný pořádek, protože už sama absence platného povolení k pobytu či víza může být důvodem nepovolení vstupu na území. V této souvislosti poukazuje stěžovatel na to, že vycházel v řízení dle judikatury Nejvyššího správního soudu, konkr. z rozsudku č. j. 3 Azs 53/2012 - 41, ze dne 10. 4. 2013, v němž byla řešena skutkově obdobná situace; tento výklad stěžovatel upřednostňuje před judikátem č. j. 4 Azs 11/2013 - 20, ze dne 28. 3. 2013, který použil městský soud.

IV. Řízení před Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud při předběžném posouzení věci dospěl k závěru, že ve věci aplikace ustanovení § 73 odst. 4 zákona o azylu existuje u zdejšího soudu judikatura, jejíž závěry jsou rozporné; zatímco městský soud vycházel z rozsudku zdejšího soudu č. j. 4 Azs 11/2013 - 20, stěžovatel se dovolává zákonnosti svého postupu s odkazem na rozsudek zdejšího soudu č. j. 3 Azs 53/2012 - 41. S ohledem na uvedené byly dány zákonné důvody pro předložení věci rozšířenému senátu dle ustanovení § 17 zákona s. ř. s. Z tohoto důvodu rozhodující senát usnesením ze dne 23. 8. 2013, č. j. 5 Azs 9/2013 - 19, postoupil věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl o této otázce usnesením ze dne 19. 8. 2014, č. j. 5 Azs 9/2013 - 25, přitom vycházel z následujícího.

Podle čl. 1 nařízení Rady (ES) č. 343/2003 *toto nařízení stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států.* Podle čl. 3 odst. 1 téhož nařízení *členské státy posuzují každou žádost o azyl podanou příslušníkem třetí země na hranici nebo na jejich území kterémukoli z nich. Žádost posuzuje jediný členský stát, který je příslušný podle kritérií stanovených v kapitole III.*

Podle čl. 4 odst. 1 uvedeného nařízení *řízení o určení příslušnosti členského státu ve smyslu tohoto nařízení se zahajuje prvním podáním žádost o azyl v některém členském státě. Podle jeho odst. 2 žádost o azyl se považuje za podanou, jakmile příslušné orgány dotyčného členského státu obdrží tiskopis od žadatele o azyl nebo úřední zápis sepsaný orgánem. Pokud není žádost podána písemně, měla by být doba mezi prohlášením o úmyslu a sepsáním úředního zápisu co nejkratší.*

Podle čl. 19 odst. 1 uvedeného nařízení, *pokud dožádaný členský stát souhlasí s převzetím žadatele, uvědomí členský stát, ve kterém byla podána žádost o azyl, žadatele o svém rozhodnutí neposuzovat jeho žádost a o povinnosti přemístit žadatele do příslušného členského státu.*

Podle § 2 odst. 5 zákona o azylu *žadatelem o udělení mezinárodní ochrany se pro účely tohoto zákona rozumí cizinec, který požádal Českou republiku o mezinárodní ochranu, nebo cizinec, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany v jiném členském státě Evropské unie, je-li Česká republika příslušná k jejímu posuzování. Postavení žadatele má po dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany a po dobu soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí ministerstva podle zvláštního právního předpisu, má-li tato žaloba odkladný účinek.*

Podle § 73 odst. 1 zákona o azylu *cizince, který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, policie předá, nejsou-li splněny důvody pro zajištění cizince podle zvláštního právního předpisu, do příjmacího střediska na mezinárodním letišti. Podle odst. 4 tohoto paragrafu pak ministerstvo o žádosti o udělení mezinárodní ochrany vydá rozhodnutí nejpozději do 4 týdnů ode dne učinění prohlášení o mezinárodní ochraně cizincem. Nerozhodne-li ministerstvo v uvedené lhůtě, umožní cizinci vstup na území bez rozhodnutí a dopraví jej do azylového zařízení na území. Do pěti dnů ode dne učinění prohlášení o mezinárodní ochraně cizincem ministerstvo rozhodne, zda cizinci povolí vstup na území. Vstup na území nepovolí cizinci, a) u něhož nebyla spolehlivě zjištěna totožnost, b) který se prokazuje padělanými nebo pozměněnými doklady totožnosti, nebo c) u*

pokračování

něhož se lze důvodně domnívat, že by mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu, veřejné zdraví či veřejný pořádek.

Z výše citovaných ustanovení nařízení Rady (ES) č. 343/2003 je zjevné, že schengenský systém rozhodování o žádostech o azyl podaných v jiném členském státě tohoto systému než tom, který podle kritérií stanovených tímto nařízením o ní má rozhodovat, je postaven na zásadě, že celá procedura rozhodování o žádosti v širším slova smyslu, jež má za běžných podmínek dvě základní části, a sice řízení o určení příslušnosti členského státu a vlastní řízení o žádosti, je zahájena podáním této žádosti. Členský stát (jiný než ten, v němž žadatel podal žádost o azyl), jenž má být příslušný k rozhodnutí o žádosti, tedy projednává žádost učiněnou zásadně již předtím, než cizinec přibude na jeho území poté, co v jiném členském státě žádost podal.

Již jen z tohoto důvodu je zjevné, že na případy obdobné případu žalobce v nyní projednávané věci vůbec nedopadá § 73 zákona o azylu, jež se jako zvláštní ustanovení ve vztahu k obecným pravidlům zacházení s žadateli o azyl vztahuje pouze na úzkou a jasně vymezenou podmnožinu těchto žadatelů, a sice na ty z nich, kteří, jak praví jeho odst. 1, učinili prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru mezinárodního letiště; míněno je zde nepochybně letiště v jurisdikci České republiky, neboť mělo-li by se takovým letištem rozumět jakékoli letiště některého z členských států schengenského systému, zákonodárce by takovéto neobvyklé pravidlo, vztahující se na skutkové okolnosti mimo jurisdikci České republiky, nepochybně jednoznačně a srozumitelně v zákonném textu vyjádřil. Smysl a účel uvedeného ustanovení je zjevný – umožnit žádosti žadatelů, kteří o mezinárodní ochranu požádali ve specifické situaci pobytu v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, tedy za okolností jen velmi málo je spojujících s územím České republiky jako státu, v jehož jurisdikci se nacházejí, vyřídit zrychleným způsobem tak, aby se tito žadatelé do doby, než bude o jejich žádosti rozhodnuto, pokud možno co nejméně včlenili do běžného života ve státě, v němž žádost podali.

Uvedené ustanovení však již jen s ohledem na jeho prostý jazykový význam nedopadá na žadatele, o jejichž žádosti má rozhodnout Česká republika podle pravidel nařízení Rady (ES) č. 343/2003 a kteří svoji žádost podali v jiném členském státě schengenského azylového systému. Je totiž zjevné, že tuto žádost nepodali v tranzitním prostoru českého mezinárodního letiště, nýbrž někde jinde, a sice v jurisdikci jiného členského státu schengenského systému. Pokud pak na území České republiky takoví žadatelé svoji žádost upřesní, konkretizují, modifikují, uvedou v rámci ní další skutečnosti, anebo dokonce pokud formálně vzato vůči českým úřadům podají žádost ještě jednou, nicméně ve svém jádru založenou na týchž důvodech, které uplatnili v původní žádosti podané v jiném státě schengenského prostoru, nemění to nic na skutečnosti, že rozhodným právním jednáním, které je „vtáhlo“ do procedury upravené nařízením Rady (ES) č. 343/2003 a které je rozhodné i pro řízení o mezinárodní ochraně před českými správními úřady, je právě tato původní žádost.

Je jistě představitelné, aby česká vnitrostátní právní úprava i s takovými žadateli zacházela určitým specifickým způsobem, neodporovalo-li by to závazkům plynoucím pro Českou republiku z jejího ústavního pořádku, z práva Evropské unie či z mezinárodního práva, stejně jako je specificky zacházeno s cizinci, kteří učinili prohlášení o mezinárodní

ochraně v tranzitním prostoru českého mezinárodního letiště. Takovou zvláštní právní úpravu nicméně současný zákon o azylu nezná.

Nevztahuje-li se na žalobce a případy jemu obdobné ustanovení § 73 odst. 1 zákona o azylu, neboť žalobce nespadá do rozsahu působnosti tohoto ustanovení, nelze na něho aplikovat ani odst. 4 téhož paragrafu, neboť ze systematického začlenění odst. 4 do § 73, rubrikovaného jako celek nadpisem „*Řízení v přijímacím středisku na mezinárodním letišti*“, je zjevné, že se i tento odstavec vztahuje toliko na ty osoby, které spadají do rozsahu působnosti § 73 zákona o azylu vymezeného v jeho odst. 1.

Argument stěžovatele, že zatím neexistuje společný schengenský azylový systém a azylové řízení, není namístě, neboť vnitrostátně přímo použitelné a před vnitrostátním právem aplikační přednost mající nařízení Rady (ES) č. 343/2003 je souborem kolizních i přímých norem evropského azylového práva, který ve svém celku doplňuje a modifikuje vnitrostátní azylovou legislativu členských států a vytváří jednoznačný rámec pravidel určujících mimo jiné i to, jaké právní jednání žadatele o mezinárodní ochranu je třeba považovat za to, které zahajuje řízení o mezinárodní ochranu. I žadatelé o azyl, kteří žádost podali v jiném členském státě schengenského systému, o jejichž žádosti má podle pravidel nařízení Rady (ES) č. 343/2003 rozhodnout Česká republika, jsou totiž „obecnými“ žadateli o azyl ve smyslu § 2 odst. 5 zákona o azylu se všemi právy a povinnostmi z toho plynoucími. Mezi tato práva patří i právo pobývat na území České republiky (viz zejm. § 3d odst. 1, § 72 zákona o azylu) vyjma výslovně stanovených výjimečných případů, mezi něž patří i případy podle § 73 odst. 4 téhož zákona, a nebýt omezen na osobní svobodu jinak než za podmínek plynoucích ze zákona o azylu nebo jiných zákonů.

Rozšířený senát v usnesení dodává, že s ohledem na výše uvedený právní závěr není důvodu, aby se zabýval výkladem pojmu „veřejného pořádku“ v § 73 odst. 4 písm. c) zákona o azylu, neboť toto ustanovení není na žalobce aplikovatelné.

Rozšířený senát tedy dospěl k názoru, že se ustanovení § 73 zákona o azylu, se nevztahuje na žadatele o mezinárodní ochranu, kteří do schengenského prostoru přicestovali na schengenské vízum udělené jim Českou republikou a v době platnosti uvedeného víza požádali v jiném státě schengenského prostoru o mezinárodní ochranu a následně byli prostřednictvím letecké přepravy podle Dublinského nařízení předáni do České republiky jako do státu příslušného k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, rozhodující senát vázaný usnesením rozšířeného senátu kasační námitku stěžovatele shledal nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že Městský soud v Praze správně vyložil a aplikoval (resp. neaplikoval) ustanovení § 73 odst. 1 a 4 zákona o azylu, a proto nepochybil, když rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

O nákladech pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Procesně úspěšnému žalobci žádné náklady nevznikly, ani žádné neuplatňoval, proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal; stěžovatel pak úspěch ve věci neměl, právo na náhradu nákladů řízení mu proto nenáleží.

pokračování

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

V Brně dne 25. září 2014

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu