



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudcem Mgr. Josefem Strakou ve věci

žalobce: **A. A. T. K.**, nar. X,
státní příslušník Kamerunské republiky
t. č. v přijímacím středisku X

zastoupen obecnou zmocněnkyní Mgr. J. B.
doručovací adresa Sdružení pro integraci a migraci, o.p.s.,
Havlíčkovo nám. 2, 130 00 Praha 3

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
sídlem Nad Štolou 936/3, 170 00 Praha 7 - Holešovice

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 7. 2023, č. j. OAM-949/LE-LE24-LE24-NV-2023, o nepovolení vstupu na území

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 7. 2023, č. j. OAM-949/LE-LE24-LE24-NV-2023, se ruší a věci se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

1. Žalobce dne 12. 7. 2023 přicestoval letecky z Rijádu na Letiště Václava Havla Praha (dále jen „letiště Praha“), kde při kontrole v odbavovacím prostoru předložil cestovní pas Kamerunské republiky. V průběhu této kontroly však vyšlo najevo, že v cestovním pasu byl vlepen zfalšovaný štítek k povolení pobytu v Itálii. Na základě tohoto zjištění Policie ČR odeprěla žalobci vstup na území České republiky. V návaznosti na to žalobce požádal o mezinárodní ochranu. Jelikož tak učinil v tranzitním prostoru mezinárodního letiště Praha, byl policií přemístěn do zdejšího přijímacího střediska.
2. Dne 17. 7. 2023 byl s žalobcem proveden pohovor, při němž vypověděl, že je občanem Kamerunské republiky, katolického vyznání, nemá žádné politické přesvědčení, z Kamerunu odcestoval v listopadu 2021 letecky přes Istanbul do Dubaje, kde pobýval do 27. 5. 2023, a poté odsud odcestoval letecky do Rijádu a do Prahy. Jako důvod opuštění země původu uvedl, že se zde cítil pronásledován kvůli své sexuální orientaci, opakovaně zde byl napaden, a proto se chtěl dostat do jakékoliv země, kde se bude cítit bezpečně. K dotazu na zdravotní stav uvedl, že se cítí zdravý a nemá žádné zvláštní potřeby či omezení.
3. Následně žalovaný vydal rozhodnutí specifikované v záhlaví tohoto rozsudku (dále též „napadené rozhodnutí“), jímž žalobci nepovolil vstup na území České republiky, a současně stanovil dobu, na niž se nepovoluje vstup, a to do 14. 11. 2023. Žalovaný vzal v potaz, že žalobce se legitimoval padělaným dokladem. Zejména však zdůraznil, že k podání žádosti o mezinárodní ochranu žalobce přistoupil až poté, co neuspěl s pokusem dostat se na území České republiky a byl mu odeprěn vstup. Takové jednání však žalovaný vyhodnotil jako účelové, motivované snahou obejít zákonné podmínky pro zákaz vstupu. Dle názoru žalovaného se tedy žalobce podáním žádosti o mezinárodní ochranu pouze pokouší vynutit si vstup na území Evropské unie, k němuž by jinak nebyl oprávněn. Samotným podáním této žádosti však nevzniká právo vstupu na území a nelze tím zákaz vstupu obcházet. Žalovaný proto dospěl k závěru, že pokud by v průběhu řízení o dané žádosti byl žalobci povolen vstup na území bez současného omezení na svobodě v rámci přijímacího prostoru letiště, znamenalo by to ohrožení veřejného pořádku v České republice i obecně v Evropské Unii, čímž je dán zákonný důvod pro nepovolení vstupu na území ve smyslu § 73 odst. 3 písm. c) zákona č. 325/1999 Sb., zákona o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“). Žalovaný současně vyloučil možnost uložit některé z mírnějších opatření ve smyslu § 47 zákona o azylu, neboť vzal v úvahu, že žalobcovo dosavadní jednání – tj. podání žádosti o mezinárodní ochranu pouze za účelem obejít zákazu vstupu – nesvědčí o tom, že by do budoucna hodlal respektovat mírnější zákonná omezení v podobě zdržovat se v určeném pobytovém středisku či se v pravidelných intervalech hlásit ministerstvu. Navíc by mu to nezabránilo v pokusu pokračovat v nelegální cestě a neoprávněném překročení státní hranice. Žalovaný rovněž neshledal důvody, pro které by bylo možno žalobce považovat za zranitelnou osobu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. písm. j) zákona o azylu. Při úvaze o stanovení délky lhůty doby nepovolení vstupu žalovaný přihlédl k předpokládané délce řízení o žádosti o mezinárodní ochranu včetně délky případných řízení soudních.

II. Obsah žaloby

4. Žalobce předně nesouhlasí se závěrem žalovaného, že by přicestování s cestovním pasem opatřeným padělaným pobytovým štítkem samo o sobě představovalo nebezpečí pro

veřejný pořádek. Poukazuje na výklad pojmu *veřejný pořádek* ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 15. Současně argumentuje závěry rozsudků NSS ze dne 17. 6. 2020, č. j. 1 Azs 119/2020 - 30, ze dne 9. 3. 2017, č. j. 5 Azs 312/2016 - 31, či ze dne 28. 11. 2013, č. j. 5 Azs 15/2013 - 73, podle nichž samotné nepředložení vstupního víza či jiného pobytového oprávnění nelze považovat za důvod pro nepovolení vstupu na území. Do množiny těchto případů přitom spadá i situace spočívající v předložení pozměněného či padělaného dokladu žadatelem, jehož totožnost je správním orgánům jinak známa. Pokud by však tato situace měla být podřazena pod § 73 odst. 1 písm. c) zákona o azylu, pak by to v rozporu nejen s požadavky zmiňované judikatury NSS, ale též se smyslem čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků ve znění Protokolu ze dne 31. 3. 1967 (dále jen „Ženevská úmluva“), a také čl. 31 odst. 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. 6. 2013 (dále jen „procedurální směrnice“). Pokud se žalovaný snaží dovodit rozpor s veřejným pořádkem na základě skutečnosti, že žalobce přicestoval s vlastním kamerunským pasem s vlepeným padělaným štítkem pobytového oprávnění Itálie, pak na tyto situace nemůže být ani aplikován § 73 odst. 1 písm. c) zákona o azylu, neboť situace přicestování s pozměněnými či padělanými doklady je předvídána v § 73 odst. 1 písm. b) téhož zákona. K aplikaci poslední zmiňované ustanovení však nepostačuje samotné padělání nebo pozměnění dokladů, ale musí dojít ke kumulaci s druhou podmínkou, a to že totožnost žadatele nelze spolehlivě zjistit jinak. Pokud však žadatel přicestuje s padělaným či pozměněným dokladem, ale jeho totožnost lze zjistit jinak – např. protože disponuje vlastním pasem s vlepeným a padělaným vízem – pak nemůže k aplikaci § 73 odst. 1 písm. b) zákona o azylu vůbec dojít a k nepovolení vstupu může dojít jedině tehdy, pokud by naplnil jiné podmínky uvedené v § 73 téhož zákona. V této souvislosti žalobce předkládá obsáhlou analýzu čl. 31 odst. 8 písm. c) a d) procedurální směrnice, zejména poukazuje na její různá jazyková znění, z nichž dovozuje, že smyslem transponované právní úpravy je především nutnost spolehlivého zjištění totožnosti žadatele, proto jen na základě toho, že by měl žadatel padělané či pozměněné dokumenty, není možno použít zrychlené řízení v tranzitním prostoru. Pokud se tedy prokázal padělaným či pozměněným dokumentem, ale jeho totožnost byla známa, nedosahuje toto zákonné jednání intenzity požadované podmínkami § 73 odst. 1 písm. b) zákona o azylu, ale tím spíše ani podmínkami § 73 odst. 1 písm. c) téhož zákona, neboť by musel představovat typově jiný druh hrozby pro chráněné zájmy státu.

5. Žalobce dále namítá, že jeho jednání nemůže představovat ohrožení pro veřejný pořádek ani z jiných důvodů. Připomíná, že § 73 odst. 3 písm. c) je nedůslednou transpozicí č. l. 31 odst. 8 písm. j) procedurální směrnice, podle něhož lze uplatnit zrychlené řízení v tranzitním prostoru, jen pokud žadatel může být ze *závažných důvodů* považován za hrozbu pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek členského státu nebo pokud byl podle vnitrostátních předpisů z těchto důvodů vykonatelně vypovězen. Takové závažné důvody pro ohrožení veřejného pořádku však v případě žalobcova jednání nebyly žalovaným prokázány. K podpoře této argumentace žalobce předkládá obsáhlou analýzu unijní legislativy a judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“), jmenovitě rozsudku SDEU ve věci C-601/15 PPOU *J. N. versus Stattssecretaris voor Veiligheid en Justitie* a jím podaný výklad pojmu veřejný pořádek v kontextu evropské úpravy. Na základě této analýzy ve spojení s judikaturou NSS žalobce dovozuje, že v případě rozhodnutí o nepovolení vstupu a z něj pramenícího práva na zajištění je nutno aplikovat test přiměřenosti. To znamená v každém jednotlivém případě zkoumat, zda zásah do ústavně zaručeného práva na svobodu a osobní bezpečnost dle čl. 5 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a čl. 8 Listiny je

proporční ve vztahu k individuálnímu jednání dané osoby. Tato individualizace však v napadeném rozhodnutí schází, jeho odůvodnění je pouze stručné a vychází z šablony používané žalovaným ve většině jeho rozhodnutích. Žalovaný tedy neprokázal, že by žalobcovo individuální chování zakládalo existenci skutečně závažného ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Napadené rozhodnutí je v tomto směru disproporční.

6. Žalobce dále považuje za nesprávný závěr žalovaného o účelovém podání žádosti o mezinárodní ochranu jen kvůli dosažení vstupu na území. Poukazuje na čl. 31 Ženevské úmluvy zakazující stíhat uprchlíky pro nezákonný vstup nebo přítomnost na území v případech, kdy přicházejí přímo z území, kde byly jejich životy nebo svoboda ohroženy, a pokud se současně sami bez prodlení přihlásí úřadům a prokážou dobrý důvod pro svůj vstup či přítomnost. Žalobce přitom pochází z odlišného kulturního a jazykového prostředí, nezná poměry v České republice, svůj úmysl požádat o mezinárodní ochranu však projevil v momentě odepření vstupu na území, přitom při navazujícím pohovoru uvedl, že měl zájem tuto žádost podat v jakékoliv zemi, která pro něj jako gaye bude bezpečná a která je bezpečná pro LGBT osoby. Takovou zemí je i Česká republika, a právě proto zde požádal o mezinárodní ochranu. Zákon o azylu ani jiný právní předpis přitom výslovně neupravuje, že by tak žadatel měl učinit ještě předtím, než předloží doklady ke kontrole. V kontextu uvedeného je proto na jeho žádost o mezinárodní ochranu nahlížet jako na podanou dobrovolně a bez prodlení. Nelze mu nelze přisuzovat zlý úmysl a spekulovat, že by po vpuštění na území takovou žádost nepodal, nedostavil se do přijímacího střediska po seznámení se s realitami České republiky. Ani nic nenásvědčuje tomu, že by podal žádost o mezinárodní ochranu pouze za účelem možnosti vstoupit do České republiky a pokračovat odsud do jiné země, toto je pouze nepodloženou spekulací žalovaného. Nemůže proto obstát závěr, že žádost o mezinárodní ochranu je účelová a tím představuje nebezpečí pro veřejný pořádek, v tomto směru je napadené rozhodnutí zcela nedostatečně odůvodněno.
7. Žalobce rovněž namítá, že žalovaný nedostatečně zvážil možnosti uložit zvláštní opatření dle § 47 zákona o azylu. V napadeném rozhodnutí jsou důvody pro neuložení zvláštních opatření vystavěny pouze na argumentaci, že nelze vyloučit pokračování žalobce v jeho nelegální cestě na území jiného státu, případně že z jeho strany nelze vyloučit nerespektování povinností oznamovat opuštění pobytového střediska na dobu delší než 24 hodin či se hlásit ve stanovených termínech. Tyto žalovaným uváděné důvody však žalobce považuje za zcela spekulativní. Současně poukazuje na neútesné ubytovací podmínky v přijímacím středisku, kde jsou vnitřní prostory s umělým osvětlením bez oken, jediným venkovním prostorem je malý dvorek obehnaný betonovým plotem a k tomu všemu i všudypřítomný hluk z leteckých motorů. I s přihlédnutím k tomu je třeba pečlivěji uvažovat o alternativních opatřeních, a naopak k zajištění v přijímacím středisku přistupovat jen v krajních případech a jen na nezbytně nutnou dobu.
8. Žalobce konečně brojí proti přiměřenosti doby zajištění v přijímacím středisku. Délka této doby nijak nesouvisí s předpokládanou délkou navazujících řízení, ale musí být primárně založena na individuálním jednání žadatele. Stanovení doby pro neumožnění vstupu po dobu 140 dnů jen na základě délky řízení považuje žalobce za šablonovité, bez zhodnocení individuálního jednání.

III. Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkázal primárně na důvody napadeného rozhodnutí. K samotné žalobě uvedl, že je v ní pomíjeno, že žalobce vstoupil na území s padělaným

dokladem a o mezinárodní ochranu požádal v momentě, kdy mu byl odepřen vstup na území. S důvody uvedenými v žalobě nesouhlasí, neboť neprokazují nezákonnost výroku napadeného rozhodnutí. Plně odkazuje na obsah správního spisu. V návaznosti na to žalovaný předkládá popis vývoje případu od kontroly žalobce v tranzitním prostoru letiště Praha až do vydání napadeného rozhodnutí, na jehož závěry se opětovně dovolává a jinými slovy jej rekapituluje. Žalobu navrhuje zamítnout.

III. Posouzení věci soudem

10. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (§ 73 odst. 6 zákona o azylu), osobami k tomu oprávněnými a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené.
11. Podle § 73 odst. 7 zákona o azylu *„je-li žaloba podána u příslušného soudu, vyžádá si soud správní spis. Ministerstvo předloží soudu vyjádření k žalobě a správní spis do 5 pracovních dnů a zároveň doručí své vyjádření k žalobě žadateli o udělení mezinárodní ochrany; o žalobě soud rozhodne do 7 pracovních dnů ode dne doručení správního spisu soudu. Soud nařídí k projednání věci jednání, navrhne-li to účastník řízení nejpozději do 5 dnů ode dne podání žaloby nebo je-li to nezbytné; o tom musí být žadatel o udělení mezinárodní ochrany v rozhodnutí ministerstva poučen. Rozhodne-li soud o zrušení napadeného rozhodnutí, vyrozumí o tom ministerstvo bezprostředně po vyhlášení rozsudku.“*
12. Soudu byla žaloba doručena 31. 7. 2023, výzva k předložení správního spisu byla žalovanému spolu s opisem žaloby doručena dne 1. 8. 2023. Zákonná lhůta 5 pracovních dnů žalovanému uplynula dne 8. 8. 2023. Ještě v odpoledních hodinách dne 9. 8. 2023 však soud neměl správní spis k dispozici. Po telefonických dotazech ze strany soudu žalovaný sdělil, že spis byl odeslán poštou a že by měl dorazit, současně zaslal scany některých spisových částí e-mailem. Soud nicméně dospěl k závěru, že v nyní posuzované věci je možno rozhodnout i bez kompletního správního spisu, neboť mezi stranami nejsou sporné základní skutkové okolnosti případu (v žalobě je průběh událostí vyličen stejně jako v odůvodnění napadeného rozhodnutí i ve vyjádření k žalobě), předmětem sporu nejsou ani procesní či jiné otázky, jež by bez znalosti spisové dokumentace nebylo možno zhodnotit (např. doručování, přítomnost tlumočníka apod.). Předmětem sporu je toliko otázka výkladu hmotného práva, konkrétně zda za daných (stranami shodně tvrzených) skutkových okolností byl učiněn správný závěr o zákonnosti důvodu pro nepovolení vstup či nikoliv. S přihlédnutím k této okolnosti, jakož i ke skutečnosti, že jde o věc týkající se omezení osobní svobody jednotlivce, soud již dále nevyčkával na doručení správního spisu, a vycházel ze shodných tvrzení účastníků či nascanovaných částí zaslaných žalovaným e-mailem.
13. Soud o žalobě rozhodl v souladu s § 73 odst. 8 větou třetí zákona o azylu bez jednání, neboť účastníci ve stanovené lhůtě jednání nenavrhli a soud jej nepovažoval za nezbytné.

III. Posouzení věci soudem

14. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud v daném případě neshledal důvody, pro které by měl posuzovat zákonnost nepovolení vstupu a s tím spojeného omezení osobní svobody žalobce podle skutkového stavu ke dni svého rozhodnutí (srov. rozsudky NSS ze dne 4. 9. 2019, č. j.

9 Azs 193/2019 - 48, č. 3933/2019 Sb. NSS., a ze dne 13. 11. 2019, č. j. 6 Azs 170/2019 - 50, č. 3/2020 Sb. NSS).

15. Podle § 73 odst. 3 písm. a) až c) zákona o azylu „[m]inisterstvo rozhodne do 5 pracovních dnů ode dne podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany v případě nutnosti o nepovolení vstupu na území žadateli o udělení mezinárodní ochrany, nelze-li účinně uplatnit zvláštní opatření, jestliže
- a) účelem zajištění je spolehlivé zjištění nebo ověření jeho totožnosti,
 - b) se prokazuje padělanými nebo pozměněnými doklady totožnosti, a není-li totožnost jinak známa,
 - c) je důvodné se domnívat, že by mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek.“
16. Část žalobní argumentace je založena na tom, že pokud důvod pro nepovolení vstupu měl spočívat na předložení dokladu s padělanými či pozměněnými údaji, pak by důvod pro nepovolení vstupu nemohl být založen na hrozbě nebezpečím pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek ve smyslu § 73 odst. 3 písm. c) zákona o azylu. Soud připouští, že jednání spočívající v předložení dokladu totožnosti s padělanými či pozměněnými údaji je obsaženo v samostatné skutkové podstatě pod § 73 odst. 3 písm. b) zákona o azylu, k jejímuž naplnění je zapotřebí (jak je správně poukazováno v žalobě) kumulativní naplnění dvou podmínek, tedy jednak faktické předložení padělaného či pozměněného dokladu totožnosti, a dále skutečnost, že totožnost žadatele není jinak známa. V nyní posuzované věci však o totožnosti žalobce pochybnosti zjevně nevznikly, neboť padělaným dokladem nebyl samotný cestovní pas Kamerunské republiky obsahující žalobcovy osobní údaje umožňující jeho identifikaci. Padělaným dokladem zde byl „pouze“ štítek k pobytovému oprávnění na území Itálie, což však nebylo překážkou ke zjištění žalobcovy identity ze samotného kamerunského pasu, u něhož se žádná falzifikace neprokázala. Ostatně pobytový štítek sám o sobě (tj. bez spojení s cestovním pasem, do něhož je vlepen) zpravidla ani nelze považovat za dokument sloužící prokazující totožnost, proto předkládání falzifikátu pobytového štítku sotva může naplňovat skutek spočívající v padělaném či předloženém dokladu *totožnosti*.
17. V nyní posuzované věci však důvod pro nepovolení vstupu nespočíval na předložení dokladu *totožnosti* s padělanými či pozměněnými údaji. Je sice pravdou, že žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí (zejm. ve třetím odstavci na str. 2) kladl značný důraz na skutečnost, že žalobce předložil padělaný doklad. Zároveň se však nikdy nezmiňoval o dokladu *totožnosti*. Z kontextu odůvodnění napadeného rozhodnutí (zejm. ve spojení s rekapitulací skutkových zjištění na str. 1) je naopak zjevné, že žalovaný za padělek považoval toliko pobytový štítek, jenž sám o sobě – jak bylo vysvětleno v předchozím odstavci – za doklad *totožnosti* považovat nelze. Žalovaný tedy nepochybil, jestliže kvalifikaci zjištěného jednání vůbec nepodřazoval pod § 73 odst. 3 písm. b) zákona o azylu, neboť zde zjevně nebyla splněna první podmínka, že by mu byl předkládán falešný nebo pozměněný doklad *totožnosti*. Pokud je však v souvislosti s identifikací osoby předkládán ještě i *jíný* doklad (tedy dokument odlišný od dokladu *totožnosti*) u něhož se prokáže falzifikace, pak nelze vyloučit, že takové jednání by za určitých podmínek mohlo představovat narušení veřejného pořádku. Žalovaný proto nepochybil ani tím, že o předložení falzifikátu pobytového štítku (tedy nikoliv dokladu *totožnosti*) uvažoval jako o možném nebezpečí pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek ve smyslu § 73 odst. 1 písm. c) zákona o azylu a že v tomto směru přistoupil k příslušnému posouzení. Soud naopak nemůže souhlasit s názorem žalobce (resp. autorky

žaloby), že na jeho případ se ustanovení § 73 odst. 1 písm. c) zákona o azylu vůbec nemůže vztahovat. Tato možnost zde nebyla zcela vyloučena a správně se stala předmětem posouzení ze strany žalovaného. Jiná otázka je, zda toto posouzení bylo nakonec provedeno dostatečně či věcně správně (k tomu viz níže odst. [19] až [25] tohoto rozsudku), nicméně jeho samotnému provedení nelze nic vytknout.

18. S ohledem na závěry předchozího odstavce soud nepovažuje za nutné vyjadřovat se podrobněji k analýze na str. 5 žaloby, v níž je předkládáno obsáhlé pojednání o pojmu výklad „*padělaný či pozměněný doklad*“ ve světle procedurální směrnice a jejích různých jazykových verzí. Jakkoli je tato část žaloby velmi fundovaná, tak pro účely nyní posuzované věci je v zásadě zbytečná, neboť staví na obhajobě právního výkladu, se kterým je napadené rozhodnutí v souladu a který ani nebyl ze strany žalovaného nijak rozporován.
19. Soud se proto dále zaměřil na posouzení otázky, zda žalovaným dovozené důvody pro nepovolení vstupu skutečně naplňují pojem *nebezpečí pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek* ve smyslu § 73 odst. 1 písm. c) zákona o azylu.
20. Z obsahu napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný spatřoval hrozbu pro bezpečnost či veřejný pořádek v kumulaci těchto skutečností: Předložení falzifikátu pobytového štítku, vstup na území bez pobytového oprávnění a požádání mezinárodní ochrany až poté, co se dozvěděl o odepření vstupu na území. Soud přitom souhlasí s žalobní argumentací, že uvedená jednání ani ve svém souhrnu nedosahují takové intenzity, aby bylo možno učinit závěr o existenci nebezpečí pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek.
21. Předně se nelze ztotožnit se závěrem žalovaného, že by relevantní nebezpečí bylo dáno tím, že žalobce „*přicestoval do ČR a chtěl vstoupit na její území, přestože k tomu není oprávněn, neboť nedisponuje žádným vízem či povolením k pobytu, které by jej ke vstupu na území ČR a Evropské unie opravňovalo. Za účelem obejití vízové povinnosti si opatřil padělek povolení k pobytu jiného členského státu Evropské unie.*“ Soud nepopírá, že popsaná jednání jistě představují rozpor s platnými právními předpisy, nicméně samotné porušení právních předpisů ještě nutně nemusí znamenat skutečnou hrozbu pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek, neboť je třeba vždy zohledňovat celkové okolnosti případu (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 15). V žalobě je přitom přílehlavě odkazováno na judikaturu správních soudů, která dovodila, že je-li neoprávněný vstup na území spojen s podáním žádosti o mezinárodní ochranu zdůvodněné strachem z pronásledování v zemi původu, pak závěr o hrozbě pro bezpečnost státu či veřejný pořádek nelze dozovat pouze z toho, že příčinou neoprávněného vstupu je absence platného pobytového dokladu. Za všechny lze poukázat na (v žalobě citovaný) rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2013, č. j. 5 Azs 15/2013 - 73, který vyložil, že „*v případech žadatelů o azyl se v zásadě na rozdíl od běžných imigrantů jedná o situace, kdy s ohledem na případný strach z pronásledování v zemi jejich původu, tyto osoby objektivně ani nemusí mít možnost zajistit si předem potřebné doklady pro vstup do země, v níž zamýšlí požádat o mezinárodní ochranu. Nepovolení vstupu na území České republiky pouze na základě skutečnosti, že žadatel o azyl nepředloží vstupní vízum, by tak nebylo ničím jiným než generálním prevenčním opatřením trestajícím samotné podávání žádosti o mezinárodní ochranu.* [20] Uvedené nicméně není překážkou tomu, aby žalovaný přistoupil k uplatnění zajišťovacích prostředků v případech, kdy dospěje k důvodnému závěru o snaze žadatele o zneužití azylového řízení“ (obdobně též rozsudek NSS ze dne 9. 3. 2017, č. j. 5 Azs 312/2016 - 31).

22. Ze shora citované judikatury tedy vyplývá, že dopustil-li se neoprávněného vstupu na území bez platného víza žadatel o mezinárodní ochranu, pak by to mohlo představovat relevantní důvod pro odepření vstupu jedině tehdy, pokud by se u tohoto žadatele prokázala o zneužití institutu mezinárodní ochrany. V nyní posuzované věci žalovaný toto zneužití dovozoval mj. i z toho, že žalobcem předložené vízum (pobytový štítek v pase) pro území Itálie bylo padělkem, nicméně tato skutečnost dle soudu ještě nemůže postačovat pro hodnověrný závěr o snaze zneužít institut mezinárodní ochrany. Zde soud vychází především z porovnání skutkové situace řešené ve shora citovaném rozsudku NSS ze dne 28. 11. 2013, č. j. 5 Azs 15/2013 – 73, kde se jednalo o žadatelku, u které byla již v minulosti prokázána jiná protiprávní jednání (v uvedené věci šlo o nelegální překročení státní hranice s Německem), přesto však tato skutečnost ještě nepředstavovala relevantní důvod vypovídající o zneužití institutu mezinárodní ochrany. Obdobně soud v nyní posuzované věci nemůže dovozovat zneužití institutu mezinárodní ochrany na základě skutečnosti, že došlo k předložení padělaného pobytového štítku, tím spíše nebylo-li na straně žalobce prokázáno, že by se nějakého protiprávního jednání dopustil již v minulosti.
23. Žalovaný dále dovodil zneužití institutu mezinárodní ochrany z toho, že o ni žalobce požádal „až poté, co mu byl Policií České republiky odepřen vstup na území.“ Jak přitom plyne ze shodných tvrzení obou stran, k odepření vstupu na území následovalo po pasové kontrole v celním odbavovacím prostoru letiště Praha. Aby tedy obstál závěr žalovaného, je třeba zhodnotit, zda měl žalobce možnost podat žádost o mezinárodní ochranu v nějaké dřívější fázi a zda předání cestovního pasu ke kontrole již neznamenaloby zbytečné prodlévání s tímto úkonem. Přihlášení se bez prodlení je ostatně podmínkou nestíhatelnosti ve smyslu čl. 31 Ženevské úmluvy, podle něhož „[s]mluvní státy [a tedy i České republika] se zavazují, že nebudou stíhat pro nezákonný vstup nebo přítomnost takové uprchlíky, kteří přicházejí 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**“ (zdůraznění doplněno soudem). Zákon o azylu ani jiný právní předpis přitom nestanoví žádný přesný postup pro způsob přihlašování, proto je třeba „přihlášení se bez prodlení“ posuzovat vždy podle okolností konkrétního případu.
24. Soud na jednu stranu považuje za logické, že pokud určitá osoba má v úmyslu požádat o mezinárodní ochranu kvůli obavě před pronásledováním či jiné hrozbě v zemi původu, pak by taková žádost měla být jedním z prvních kroků po vstupu na území první bezpečné země (z této úvahy ostatně vychází shora citovaný čl. 31 Ženevské úmluvy). Na druhou stranu, v realitě života leckdy nebude možné, aby po vkročení na půdu bezpečné země došlo hned a okamžitě i k podání příslušné žádosti. Reálně bude existovat vždy určitá časová prodleva, kdy osoba zamýšlející požádat o mezinárodní ochranu fakticky bude již na území, ale ještě nestihne projevit vůli podat žádost. V prostoru mezinárodního letiště přitom nebývá vždy snadné se okamžitě zorientovat, zvláště ocitne-li se na něm cestující poprvé. Jedná-li se navíc osobu z jiného jazykového prostředí, pak je prvotní orientace o to těžší. Po opuštění paluby letadla přitom bývá pro běžného cestujícího přirozené vyhledat nejprve prostor celního odbavení, tímto projít, a až teprve pak začít uskutečňovat konkrétní plány v dané zemi. Soud proto nespatřuje nic závadného na tom, že se osoba zamýšlející požádat po příletu o mezinárodní ochranu rozhodne zrealizovat daný krok až poté, co na letišti úspěšně projde přes odbavení, a až pak se začne zabývat vyhledáváním úřadu příslušného k přijetí její žádosti. Jen z toho, že se někdo nepokusí dovolat mezinárodní ochrany již v době mezi opuštěním paluby letadla a vstupem do prostoru celního odbavení, ještě nelze činit závěr

o zbytečném prodlévání. Za zbytečné prodlévání nelze považovat ani to, že při pasové kontrole v odbavovacím prostoru není současně s faktickým předáním cestovního pasu do rukou příslušníka celní správy okamžitě projevena vůle podat žádost o mezinárodní ochranu. V tomto směru soud zcela souhlasí s žalobní argumentací, že z právních předpisů neplyne, že by žádost o mezinárodní ochranu musela být učiněna ještě předtím, než dojde k předložení doklady ke kontrole. Ostatně i podle výkladu NSS prostý fakt, že stěžovatel podal žádost až několik hodin poté, co mu byl policií odepřen vstup na území ČR, v žádném případě neodůvodňuje závěr o účelovosti mezinárodní ochrany a potažmo o existenci nebezpečí pro veřejný pořádek (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 6. 2020, č. j. 1 Azs 119/2020 - 30, odst. 39). Nejinak tomu je i v nyní posuzované věci.

25. S ohledem na uvedené soud konstatuje, že neshledává žádné okolnosti, na základě nichž by bylo možno usuzovat, že by předložení cestovního pasu v rámci odbavovací kontroly naznačovalo nějaké bezdůvodné otálení s podáním žádosti o mezinárodní ochranu a že by její následné podání bylo čistě účelové. Z téhož důvodu nemůže obstát závěr žalovaného, že odepření vstupu – jež z výsledku pasové kontroly při dobavení přímo vzešlo – bylo pro žalobce jedinou motivací pro podání mezinárodní ochrany. Takový závěr je přinejmenším předčasný, neboť nelze vyloučit, že žalobce skutečně zamýšlel podat žádost o mezinárodní ochranu až poté, co na letišti projde přes celní odbavení. Žalovaný přitom neuvedl žádné konkrétní okolnosti, ze kterých by bylo možno dovodit závěr opačný, a ani žalobcova pozdější výpověď ze dne 17. 7. 2023 tuto možnost nutně nevylučuje.
26. Soud proto uzavírá, že v průběhu správního řízení nebylo prokázáno, že by na straně žalobce byla snaha o zneužití institutu mezinárodní ochrany. Nebyla-li prokázána snaha o zneužití institutu mezinárodní ochrany, zůstává zde již pouze skutečnost spočívající ve vstupu bez platného víza, což však dle výše citované judikatury (srov. odst. [20] tohoto rozsudku) nepostačuje k závěru o relevantní hrozbě pro bezpečnost státu či veřejný pořádek. Nebyla-li prokázána relevantní hrozba pro bezpečnost státu či veřejný pořádek, pak není naplněn ani důvod pro nepovolení vstupu dle § 73 odst. 3 písm. c) zákona o azylu, na základě něhož bylo vydáno napadené rozhodnutí, a proto jej soud musí zrušit pro rozpor se zákonem (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).
27. Jelikož neobstojí vlastní důvod pro nepovolení vstupu, vyjádří se soud k ostatním žalobním bodům již pouze ve stručnosti:
28. Nebyla-li v předmětné věci prokázána snaha o zneužití institutu mezinárodní ochrany, pak logicky nemůže obstát ani závěr o žalobcově osobní nespolehlivosti, a tedy ani závěr, že by jistě nerespektoval případná zvláštní opatření dle § 47 zákona o azylu. Takový závěr je za dané procesní situace skutečně jen spekulativní. V této souvislosti soud přisvědčuje žalobci též v tom, že nedává příliš argumentace žalovaného *„povolení vstupu jmenovaného na území ČR [...] by znamenalo ohrožení veřejného pořádku v ČR i obecně v Evropské unii, když již samotný vstup na území by představoval porušení opatření přijatého Policií ČR“* (viz druhá odstavce na str. 3 napadeného rozhodnutí). Uvedené působí, jakoby žalovaný uvažoval, že předchozí opatření policie o odepření vstupu vylučuje jinou možnost procesního vyústění než nepovolení vstupu. Taková úvaha je však mylná, neboť odepření vstupu je faktickým úkonem policie coby bezpečnostního sboru (srov. § 9 zákona č. 326/1996 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů), jehož předchozím učiněním se nutně nepředjímá výsledek řízení upraveného § 73 zákona o azylu, které je zcela samostatným správním řízením (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2020, č. j. 2 Azs 47/2020 - 48). Není tedy nutně vyloučeno, aby po předchozím odepření vstupu na území

bylo rozhodnuto, že se osoba žádající o mezinárodní ochranu bude zdržovat jinde než v přijímacím středisku na mezinárodním letišti, a že se případně bude hlásit ministerstvu ve s t a n o v e n ý c h t e r m í n e c h .

29. Soud naproti tomu nemůže souhlasit s žalobním bodem brojícím proti způsobu stanovení délky doby nepovolení vstupu na území. Očekávanou dobu vyřizování žádosti o mezinárodní ochranu lze dle soudu považovat za významný faktor, proto žalovanému nelze vyčítat, že právě tuto okolnost zohlednil ve své úvaze při stanovení délky doby. Pokud by obstál vlastní závěr o nepovolení vstupu na území, pak by dle soudu obstálo i odůvodnění na str. 4 napadeného rozhodnutí vztahující se k délce doby tohoto nepovolení. To ovšem nemění nic na tom, v tomto případě neobstál již samotný závěr o nepovolení vstupu na území.

IV. Závěr a náklady řízení

30. S ohledem na výše uvedené soud napadené rozhodnutí zrušil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a vrátil žalovanému věc k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).
31. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nebyl v řízení úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalobci žádné prokazatelné náklady nevznikly, neboť jsou v tomto řízení osvobozeni od soudních poplatků [§ 11 odst. 1 písm. i) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů], přičemž jeho zástupkyní je obecná zmocněnkyně, které nepřisluší odměna za úkony právní služby dle advokátního tarifu (srov. NSS ze dne 26. 3. 2015, č. j. 4 Ads 263/2014 - 60, odst. [50]).
32. Přestože soud v posuzované věci neshledal za prokázané zneužití institutu mezinárodní ochrany, tak zcela nad rámec nutného odůvodnění jako *obiter dictum* konstatuje, že nemohl přehlédnout jisté indicie naznačující, že některá žalobcova tvrzení mohou být nevěrohodná. Sdělil-li žalobce při výpovědi dne 17. 7. 2023, že má kvůli tomu své sexuální orientaci strach z pronásledování v zemi původu, pak nedává příliš smysl, proč mezi jeho destinacemi byly právě země, v jejichž vnitrostátních právních řádech je homosexualita trestným činem. Dalo by se pochopit, pokud by takové země byly pro žalobce pouze tranzitními. Tak tomu ale zřejmě nebylo, neboť vůbec první destinací po odletu z Kamerunu byl Istanbul, tedy Turecko, jehož právní řád homosexualitu za protiprávní nepovažuje. Jenže právě z Turecka žalobce odcestoval do Dubaje, tedy do Spojených arabských emirátů, jejichž právní řád ztotožňuje homosexualitu se sodomii a považuje ji za trestný čin (viz např. čl. 177 trestního zákoníku emirátu Dubaj, dostupné na https://ilga.org/downloads/2017/ILGA_State_Sponsored_Homophobia_2017_WEB.pdf). Je proto překvapující, že právě na území takového státu žalobce nakonec i přes dva roky (od listopadu 2021 do května 2023) fakticky pobýval. To částečně snižuje věrohodnost jeho tvrzení o odchodu ze země původu kvůli strachu z pronásledování kvůli sexuální orientaci, byť samozřejmě nelze vyloučit, že zde mohly být nějaké specifické okolnosti. Pokud by se žalovaný při pohovoru dne 17. 7. 2023 na tuto skutečnost blíže dotázal, a žalobce by zároveň nebyl schopen podat přesvědčivé vysvětlení o tom, jaké specifické okolnosti ho jako přiměly odcestovat a poté přes dva roky setrvat zrovna ve státě, kde mu za jeho sexuální orientaci hrozí trestněprávní postih, pak v kontextu takových informací by závěr žalovaného o účelovém podání žádosti o azylu za účelem obcházení zákazu vstupu vyzníval docela jinak. Nutno podotknout, že v řízení o nepovolení vstupu, v němž je pracováno s domněnkou

nebezpečí žadatele pro veřejný pořádek (jako tomu bylo i v nyní posuzované věci), je správní orgán povinen provést předběžné vyhodnocení důvodnosti či přípustnosti žádosti o mezinárodní ochranu (srov. rozsudek NSS ze dne 5. 12. 2014, č. j. 4 Azs 200/2014 - 33, odst. [22] až [23]), čemuž by zcela dostalo, pokud by se žalovaný pokusil alespoň rámcově objasnit (např. cíleným dotazem při pohovoru) motivy jeho cest do zemí sexuální orientaci za trestný čin. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí ani z vyjádření žalovaného však nevyplývá, že by se právě na tyto okolnosti žalovaný jakkoli blíže zaměřil. A soudu nepřísluší, aby vlastní činností nahrazoval úkoly orgánů moci výkonné a dodatečně za ně šetřil nezjištěné skutkové okolnosti.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Praha 9. srpna 2023

Mgr. Josef Straka, v. r.
samosoudce