

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **I. S.**, zastoupený JUDr. Tomášem Tomšíčkem, advokátem se sídlem Vlastina 602/23, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 19. 4. 2024, č. j. 40 A 7/2024-21,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **ne přiznává**.
- III. Ustanovenému zástupci žalobce JUDr. Tomáši Tomšíčkovi, advokátovi se sídlem Vlastina 602/23, Plzeň, **se přiznává** odměna a náhrada hotových výdajů za zastupování žalobce v řízení o kasační stížnosti ve výši **4 114 Kč**, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Ve věci jde o posouzení důvodů rozhodnutí Ministerstva vnitra o nepovolení vstupu žadatele o mezinárodní ochranu, jehož žádost je projednávána v řízení v přijímacím středisku na mezinárodním letišti, na území České republiky podle § 73 odst. 3 písm. c) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, při vyloučení použití zvláštních opatření podle § 47 tohoto zákona.

[2] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) je občanem Ukrajiny. Dne 1. 3. 2024 přicestoval letecky z Bukurešti na Letiště Václava Havla Praha (hraniční přechod Praha-Ruzyně) s úmyslem vstoupit na území České republiky. Při policejní kontrole předložil cestovní doklad. Lustrací bylo zjištěno, že stěžovatel je veden v evidenci nežádoucích osob. Téhož dne mu byl odepřen vstup na území České republiky, načež požádal o udělení mezinárodní

ochrany a byl předán do Příjímacího střediska Praha-Ruzyně, které se nachází na uvedeném mezinárodním letišti.

[3] Podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany v tranzitním prostoru mezinárodního letiště nevzniklo stěžovateli právo na vstup na území České republiky. Stěžovatel byl povinen setrvat v příjímacím středisku na mezinárodním letišti. Žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 3. 2024, č. j. OAM-318/LE-LE05-LE31-NV-2024, rozhodl podle § 73 odst. 3 písm. c) zákona o azylu o nepovolení vstupu stěžovatele na území České republiky, neboť je důvodné se domnívat, že by mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek. Podle § 73 odst. 4 zákona o azylu stanovil dobu, na níž se nepovoluje vstup, do 28. 8. 2024.

[4] Důvod nepovolení vstupu spočíval v tom, že Policie České republiky rozhodnutím ze dne 9. 8. 2018, č. j. CPR-10874-23/ČJ-2018-930310-V246, stěžovateli zakázala vstup a pobyt na území členských států Evropské unie, a to s dobou platnosti do 9. 8. 2024. Žalovaný z informačního systému cizinců zjistil, že stěžovateli bylo v minulosti opakovaně uloženo správní vyhoštění. Z opisu z evidence rejstříku trestů fyzických osob vyplývá, že stěžovatel byl v České republice dvakrát pravomocně odsouzen. Trestním příkazem Obvodního soudu pro Prahu 3 ze dne 28. 8. 2006, sp. zn. 14 T 79/2006, byl uznán vinným trestným činem krádeže podle § 247 odst. 1 písm. b) zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění účinném do 31. 12. 2009, a trestným činem poškození cizí věci podle § 257 odst. 1 trestního zákona. Trestním příkazem Obvodního soudu pro Prahu 8 ze dne 23. 3. 2015, sp. zn. 5 T 20/2015, byl uznán vinným přechinem padělání a pozměnění veřejné listiny podle § 348 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. Poprvé mu byl uložen trest vyhoštění na dobu 5 let, podruhé na 3 roky.

[5] Kromě toho se stěžovatel opakovaně dopouštěl deliktů podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), za což mu byl opakovaně uložen zákaz vstupu a pobytu na území členských států Evropské unie. Stěžovatel jej nicméně v minulosti porušoval. V rozporu s ním se dne 5. 5. 2023 neúspěšně pokusil vstoupit na území Maďarska a následně ve dnech 7. 5. 2023 a 19. 5. 2023 na území České republiky. Stěžovatel si vzhledem k tomu, že mu byl vždy odepřen vstup, uvedeného zákazu a nezákonnosti svého jednání musel být vědom. To ostatně sám přiznal, když si podle svých tvrzení myslel, že mu zákaz vstupu skončil již v únoru 2024.

[6] Podle žalovaného existuje u stěžovatele skutečné, aktuální a dostatečně závažné nebezpečí pro veřejný pořádek. Nejde jen o jeho jednání v minulosti, ale také o jednání narušující veřejný pořádek nyní, které stěžovatel činí zcela vědomě a bylo mu v něm zabráněno pouze umístěním v příjímacím středisku. Předchozí žádosti o mezinárodní ochranu podal stěžovatel vždy až poté, co mu nevyšel pokus dostat se na území České republiky a policie mu odepřela vstup. Stejně tak postupoval i při žádosti o udělení mezinárodní ochrany ze dne 1. 3. 2024. Žalovaný si je vědom válečné situace na Ukrajině, která nutí ukrajinské občany zemi opouštět, stěžovatel však přicestoval do České republiky z Rumunska, které mu poskytlo útočiště před válkou a dvakrát mu udělilo dočasnou ochranu pro válečné uprchlíky z Ukrajiny. Stěžovatel tak nebyl přinucen k porušování veřejného pořádku svou tíživou situací. Pouze usiloval o to, aby se dostal do země podle

pokračování

svého výběru. Jeho žádost o mezinárodní ochranu v České republice se nutně jeví jako účelová, podaná pouze s cílem obejít zákaz vstupu na území.

[7] Žalovaný také uvedl, že u stěžovatele nelze rozumně předpokládat, že by respektoval své povinnosti a dodržoval případná zvláštní opatření podle § 47 zákona o azylu, tedy povinnost zdržovat se v určeném pobytovém středisku, nebo hlásit se ve stanovené době žalovanému. Při stanovení doby 180 dnů podle § 73 odst. 4 zákona o azylu vzal v úvahu jednotlivé lhůty, které zákon předpokládá pro rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu a následný soudní přezkum.

[8] Proti rozhodnutí žalovaného podal stěžovatel žalobu, kterou Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) napadeným rozsudkem zamítl. V posuzované věci shledal důvod použití § 73 odst. 3 písm. c) zákona o azylu spočívající v tom, že stěžovatel představuje nebezpečí pro veřejný pořádek. Stěžovatel se v České republice v minulosti dvakrát dopustil trestné činnosti a byl opakovaně odsouzen k trestu vyhoštění. Ten sice vykonal, nicméně jeho minulá trestná činnost již sama o sobě snižovala důvěru v to, zda bude v případě pobytu na území České republiky respektovat její zákony. Krajský soud nesdílí názor stěžovatele, že by k jeho trestní minulosti nemělo být přihlíženo. Tato činnost podává obraz o žalobcově osobnosti a riziku s ní spojeném. Stěžovatel byl veden v evidenci nežádoucích osob a byl mu uložen zákaz vstupu a pobytu na území členských států Evropské unie, který dne 1. 3. 2024 stále trval. Přesto se již dříve opakovaně pokusil vstoupit na území členských států Evropské unie, čímž se současně dopustil protiprávního jednání. Kombinací stěžovatelovy minulosti, dřívějšího jednání proti normám cizineckého práva, jeho vedení v evidenci nežádoucích osob a opakovaného pokusu o vstup na území České republiky v době trvajícího zákazu vstupu a pobytu považoval krajský soud za zcela postačující k tomu, aby stěžovateli nebyl povolen vstup na území České republiky z důvodu hrozby, kterou představoval pro veřejný pořádek.

[9] Tvrzení stěžovatele, že neměl v úmyslu porušit svým přicestováním do České republiky právní předpisy, neboť se domníval, že zákaz vstupu na území skončil v únoru 2024, krajský soud nepovažoval za věrohodné. Lze předpokládat, že mu u dřívějších nepovolených vstupů muselo být opakovaně vysvětleno, že zákaz trvá až do 9. 8. 2024. Sdělil-li mu jeho právník jinou informaci, tato skutečnost jde k tíži stěžovatele. Aniž by krajský soud předjímal výsledek řízení vedeného pod sp. zn. 45 Az 4/2024 ve věci žádosti stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany, nelze přehlédnout, že se stěžovatel (podle vlastního tvrzení uvedeného ve správním řízení) vzdal dočasné ochrany, kterou mu udělilo Rumunsko, a následně přicestoval do České republiky, kde požádal o mezinárodní ochranu. Jeho žádost tak lze za daných okolností vnímat jako snahu o zneužití institutu mezinárodní ochrany k tomu, aby se žalobce dostal do členského státu Evropské unie podle své volby. Tím měl být obejít pravomocný zákaz vstupu na území, což rovněž představuje legitimní důvod pro odepření vstupu žalobce na území České republiky.

[10] Námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, která směřovala proti nez důvodnění nevyužití zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu, krajský soud nepovažoval za důvodnou. Při zvažování zvláštních opatření jako alternativy k nepovolení vstupu je namístě zohlednit pobytovou historii žadatele, jeho osobní, majetkové a rodinné poměry, charakter porušení povinností souvisejících s řízením o nepovolení vstupu, jeho dosavadní chování a respektování veřejnoprávních povinností, včetně charakteru porušení

těchto povinností ze strany cizince. Zároveň je třeba dbát na to, že k zajištění žadatelů by mělo docházet v souladu se zásadou nezbytnosti a přiměřenosti. Opakované protiprávní jednání stěžovatele – a to jak jednání dřívější, za něž byl dokonce i trestně odsouzen, tak i jednání aktuální spočívající v opakovaném pokusu o porušení zákazu vstupu a pobytu na území České republiky – nesvědčilo o tom, že by žalobce respektoval případné mírnější zvláštní opatření. Nedávalo totiž žádné záruky, že se žalobce podřídí stanoveným pravidlům.

[11] Ve vztahu k době, po kterou se žalobci nepovoluje vstup na území ve smyslu § 73 odst. 4 zákona o azylu, krajský soud konstatoval, že žalovaný při jejím stanovení respektoval zákonné mantinely, neboť ji stanovil v maximální délce 180 dnů ode dne podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Napadené rozhodnutí v této části není nepřezkoumatelné. Odpovídá smyslu i účelu použitého ustanovení, že postup žalovaného zohlednil maximální předpokládanou délku trvání řízení o mezinárodní ochraně, včetně případného soudního přezkumu.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[12] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřazuje pod § 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.“), a navrhuje jej zrušit společně s rozhodnutím žalovaného a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení. Má za to, že kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje jeho vlastní zájmy. Napadený rozsudek totiž nerespektoval ustálenou judikaturu a krajský soud se jím dopustil zásadního pochybení, které má dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele spočívajícího v omezení jeho osobní svobody zajištěním v Příjímacím středisku Praha-Ruzyně.

[13] Krajský soud měl nesprávně posoudit otázku nutnosti, nezbytnosti a přiměřenosti zajištění stěžovatele v příjímacím středisku, zejména měl hrubě pochybit při výkladu § 73 odst. 3 písm. c) zákona o azylu. Stěžovatel byl zaevidován do evidence nežádoucích osob dne 9. 8. 2018 na základě rozhodnutí žalovaného č. j. MV-79738-6/OAM-2018, neboť neuhradil náklady spojené se správním vyhoštěním podle § 123 zákona o pobytu cizinců a náklady řízení podle § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Uvedené náklady činily dohromady 41 093 Kč a stěžovateli byla rovněž uložena povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou 1 000 Kč. Tyto částky již stěžovatel uhradil, což dokládá potvrzeními o jejich úhradě na účet žalovaného. Částku 41 140 Kč uhradil dne 24. 5. 2023 a částku 1 000 Kč dne 23. 4. 2024. V době vydání rozhodnutí o nepovolení vstupu již bylo zapláceno 41 140 Kč, což byl podle stěžovatele postačující důvod pro výmaz z evidence nežádoucích osob. Právě proto se dne 1. 3. 2024 pokusil vstoupit na území. Stěžovatel se dozvěděl teprve na základě žádosti ze dne 2. 4. 2024 o poskytnutí informací o jeho osobě vedených v evidenci nežádoucích osob o zbývajícím dlužném částce 1 000 Kč (sdělení ze dne 16. 4. 2024, č. j. PPR-18370-2/ČJ-2024-990115), kterou následně dne 23. 4. 2024 uhradil. Rozhodnutí o nepovolení vstupu se mu za této situace jeví nepřiměřeným opatřením.

[14] Nebylo úmyslem stěžovatele porušovat právní předpisy České republiky. Při posledním pobytu v Příjímacím středisku Praha-Ruzyně jej navštěvoval právník, který mu sdělil, že jeho zákaz vstupu na území končí v únoru 2024. To ostatně vyplývalo i z tehdejšího rozhodnutí žalovaného o nepovolení vstupu na území, na což stěžovatel poukazoval již

pokračování

v řízení před Městským soudem v Praze vedeném pod sp. zn. 4 Az 13/2023. Posvětil-li krajský soud názor žalovaného o nebezpečnosti stěžovatele pro veřejný pořádek, měl nepochybně zvážit závažnost stěžovatelova minulého protiprávního jednání a tuto povážit s přijímaným opatřením, což neučinil.

[15] Stěžovatel rovněž nesouhlasí s hodnocením krajského soudu a žalovaného ohledně možnosti uplatnění zvláštního opatření. Na jeho případ lze analogicky vztahovat závěry vyslovené v rozsudku NSS ze dne 28. 6. 2017, č. j. 1 Azs 349/2016-48. Zvláštní opatření podle § 47 zákona o azylu je mírnější alternativou k zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu. Rovněž nelze ztrácet ze zřetele čl. 8 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (dále jen „přijímací směrnice“). Tento článek stanoví, že „[v] případě nutnosti a na základě individuálního posouzení každého případu mohou členské státy zajistit žadatele, nelze-li účinně uplatnit jiná, mírnější donucovací opatření“. Zajištění žadatele o mezinárodní ochranu je prostředkem *ultima ratio* a příslušný správní orgán by k jeho realizaci měl přistoupit až po zhodnocení veškerých relevantních faktorů při současném dodržení zásady proporcionality a zásady subsidiarity. Stěžovatel je přesvědčen, že u něj byl dán prostor pro uložení zvláštního opatření. Žalovaný nepředložil žádnou relevantní argumentaci, včetně adekvátních důkazů, která by mohla odůvodnit jeho závěr, že zvláštní opatření nelze uložit. Z jednání a prohlášení stěžovatele neplynou žádné důvody domnívat se, že by mohl mařit průběh správního řízení svým útekem do jiného státu. Na území České republiky chtěl pobývat z tohoto důvodu, že zde pobývá jeho matka, které byla udělena dočasná ochrana. Ta dokáže bez jeho pomoci s ohledem na vysoký věk fungovat v běžném životě jen se značnými obtížemi.

[16] Žalovaný má za to, že jak jeho rozhodnutí ve věci nepovolení vstupu, tak i rozsudek krajského soudu, byly vydány v souladu s právními předpisy. V tomto ohledu odkázal na své vyjádření k žalobě, na němž setrvává i v řízení o kasační stížnosti. V rozhodnutí jsou shrnuty všechny zjištěné okolnosti, které vedly žalovaného k použití § 73 odst. 3 písm. c) zákona o azylu. Žalovaný je přesvědčen, že nepovolení vstupu na území České republiky bylo nutné, neboť stěžovatel by v opačném případě mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek a současně nelze účinně uplatnit zvláštní opatření podle § 47 zákona o azylu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“ nebo „kasační soud“) shledal, že kasační stížnost je přípustná, byla podána osobou k tomu oprávněnou, včas a z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatel je zastoupen advokátem.

[18] Vzhledem k tomu, že o žalobě rozhodoval specializovaný samosoudce (§ 31 odst. 2 s. ř. s.), se kasační soud zabýval přijatelností kasační stížnosti. Kasační stížnost, která „svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele“, je podle § 104a s. ř. s. nepřijatelná. Podstatný přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán pouze za situace, že (1) kasační stížnost se týká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny v judikatuře Nejvyššího správního soudu, (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou judikaturou řešeny rozdílně, (3) kasační stížnost vyžaduje učinit odklon od ustálené judikatury, nebo (4) bylo-li

v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS). Tato v minulosti vymezená kritéria se uplatní i za platné zákonné úpravy, která rozšířila okruh případů, kdy kasační soud posuzuje přijatelnost kasační stížnosti (např. usnesení NSS ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28, č. 4219/2021 Sb. NSS, bod 11).

[19] Kasační stížnost je nepřijatelná.

[20] Stěžovatel předně namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Jeho další námitky pak směřují vůči posouzení přiměřenosti zařazení stěžovatele do evidence nežádoucích osob, závěru, že by stěžovatel mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek, a neupřednostnění uložení zvláštních opatření před nepovolením vstupu stěžovatele na území.

[21] Jde-li o tvrzenou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, k níž je Nejvyšší správní soud povinen přihlídnout i bez návrhu (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), tato námitka přijatelnost kasační stížnosti nezakládá. Kasační soud se v mnoha svých rozhodnutích vyjádřil k podmínkám, za nichž lze určité rozhodnutí považovat za nepřezkoumatelné. V posuzované věci postačí připomenout obecné závěry, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při jejich posuzování, jakož i úvahy, na nichž založil své právní posouzení (srov. např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, nebo ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Těmto požadavkům napadený rozsudek zjevně odpovídá. Přijatelnost kasační stížnosti tudíž nelze odvíjet od žádné související právní otázky, ani nelze shledat zásadní pochybení krajského soudu, jehož podstatou by byla právě nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[22] Přijatelnost kasační stížnosti dále nemůže založit právní otázka přiměřenosti zařazení stěžovatele do evidence nežádoucích osob s ohledem na výši neuhrazené částky nákladů správního řízení, ani pozdější úhrada této částky stěžovatelem. Krajský soud v napadeném rozsudku nepřezkoumával důvody tohoto zařazení a stěžovatel uplatnil námitku je zpochybňující teprve v řízení o kasační stížnosti. V něm však podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nelze uplatňovat důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Nejvyšší správní soud se tedy těmito námitkami zabývat nemohl, ani nemohl od jejich posouzení odvíjet závěr o přijatelnosti kasační stížnosti.

[23] Zbylé námitky stěžovatele se týkají posouzení důvodnosti rozhodnutí žalovaného, kterým stěžovateli nebyl povolen vstup na území České republiky podle § 73 odst. 3 písm. c) zákona o azylu. Toto ustanovení stanoví, že „[m]inisterstvo rozhodne do 5 pracovních dnů ode dne podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany v případě nutnosti o nepovolení vstupu na

pokračování

území žadatelů o udělení mezinárodní ochrany, nelze-li účinně uplatnit zvláštní opatření, jestliže je důvodné se domnívat, že by mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek“.

[24] Nejvyšší správní soud připomíná, že rozhodnutí o nepovolení vstupu na území podle § 73 odst. 3 až 10 zákona o azylu je obdobou rozhodnutí o zajištění žadatele o mezinárodní ochranu podle § 46a tohoto zákona, jehož žádost je projednána v řízení v přijímacím středisku na mezinárodním letišti. V tomto řízení je po ukončení identifikačních úkonů buďto povolen vstup na území, nebo je vydáno rozhodnutí o nepovolení vstupu na území jako v nyní posuzované věci. Není-li žadatel o mezinárodní ochranu vstup na území povolen, je nucen setrvat po dobu řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany v přijímacím středisku (srov. rozsudky NSS ze dne 28. 11. 2013, č. j. 5 Azs 15/2013-73, bod 18, nebo ze dne 26. 7. 2023, č. j. 1 Azs 78/2023-35, bod 13).

[25] Rozhodnutí o nepovolení vstupu na území má za následek zbavení osobní svobody, pročez se u něj uplatní záruky vyplývající z ústavního pořádku i mezinárodních smluv v oblasti lidských práv, jimiž je Česká republika vázána. Upozornit lze na čl. 8 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), který každému zaručuje právo, že bude zbaven osobní svobody jen z důvodů a způsobem, který stanoví zákon. Rovněž čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) umožňuje zbavit osobní svobody osobu, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání, stane-li se tak v souladu s řízením stanoveným zákonem. Podmínky, za nichž lze rozhodnout o nepovolení vstupu žadatele o mezinárodní ochranu na území jakož i příslušné řízení stanoví zákon o azylu a přijímací směrnice (podrobně k zárukám soudního přezkumu plynoucím mj. z čl. 5 odst. 4 Úmluvy a čl. 9 odst. 3 přijímací směrnice viz rozsudek NSS č. j. 1 Azs 78/2023-35, body 14 až 19).

[26] Ustanovení § 73 odst. 3 písm. c) zákona o azylu je transpozicí čl. 8 odst. 3 písm. e) přijímací směrnice, podle něhož „[ž]adatel může být zajištěn [...], vyžaduje-li to ochrana národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku“. Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) ve své judikatuře konstatoval, že jím provedený výklad pojmů „národní bezpečnost“ a „veřejný pořádek“ uvedených v jiných směrniciích se uplatní rovněž u přijímací směrnice (rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 2. 2016, ve věci *J. N. v. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-601/15, bod 64). V této souvislosti odkázal na svá dřívější rozhodnutí, ve kterých uvedl, že „veřejný pořádek“ předpokládá v každém případě kromě narušení společenského řádu, které představují všechna porušení práva, existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého základního zájmu společnosti (např. rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 6. 2015, ve věci *Z. Zh. a Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie v. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie a I. O.*, C-554/13, bod 60). Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že skutečným, aktuálním a závažným ohrožením některého ze základních zájmů společnosti (včetně veřejného pořádku) není fakt samotného nelegálního vstupu na území České republiky (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010-151, č. 2420/2011 Sb. NSS, a rozsudky NSS č. j. 5 Azs 15/2013-73, bod 19, ze dne 9. 3. 2017, č. j. 5 Azs 312/2016-31, a ze dne 17. 6. 2020, č. j. 1 Azs 119/2020-30, bod 37).

[27] Správní orgány musí před rozhodnutím o zajištění cizince (tedy i u nepovolení vstupu na území) vždy zvážit, zda nelze zajistit řádný průběh řízení o žádosti o udělení

mezinárodní ochrany mírnějšími prostředky, kterými jsou zvláštní opatření podle § 47 zákona o azylu. Podle § 47 odst. 1 zákona o azylu „*[z]vláštním opatřením se rozumí rozhodnutím ministerstva uložená povinnost žadatele o udělení mezinárodní ochrany a) zdržovat se v pobytovém středisku určeném ministerstvem, nebo b) osobně se hlásit ministerstvu v době ministerstvem stanovené*“. Odstavec 2 stanoví, že „*[m]inisterstvo může rozhodnout o uložení zvláštního opatření žadateli o udělení mezinárodní ochrany, jestliže nastanou důvody podle § 46a odst. 1 nebo § 73 odst. 3, ale je důvodné se domnívat, že uložení zvláštního opatření je dostatečné k zabezpečení účasti žadatele o udělení mezinárodní ochrany v řízení ve věci mezinárodní ochrany*“.

[28] Zajištění je nutné použít pouze tam, kde je ho skutečně třeba (k tomu viz např. rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2019, č. j. 10 Azs 252/2017-89, bod 17). Neznamená to však, že by bylo nejprve nutné uložit zvláštní opatření a k zajištění přistoupit, teprve pokud by nebylo zvláštní opatření účinné. Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*[v]olba mírnějších opatření než je zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany, mezi něž lze řadit zmíněné zvláštní opatření, je vázána na předpoklad, že žadatel bude se státními orgány spolupracovat při realizaci tohoto opatření a že uložení zvláštního opatření je dostatečné k zabezpečení jeho účasti v řízení ve věci mezinárodní ochrany. Pokud zde existují skutečnosti nasvědčující tomu, že by žadatel správní řízení mařil, nelze přistoupit ke zvláštnímu opatření*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2016, č. j. 7 Azs 185/2016-23, bod 28).

[29] Žalovaný může uložit zvláštní opatření, je-li naplněn některý z důvodů nepovolení vstupu podle § 73 odst. 3 zákona o azylu a je-li současně uloženo zvláštní opatření dostatečné k zabezpečení účasti žadatele v řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Použití zvláštního opatření se však musí posuzovat ve vztahu ke konkrétnímu důvodu nepovolení vstupu na území (např. rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2017, č. j. 9 Azs 314/2016-44, bod 33). V rozsudku č. j. 1 Azs 349/2016-48, na který poukázal také stěžovatel, Nejvyšší správní soud vyslovil, že „*při posouzení účinnosti zvláštních opatření nelze odhlížet od důvodu zajištění a od toho, zda by uložení pouze zvláštního opatření nebyl zmařen cíl, k němuž by jinak zajištění směřovalo. Zvláštní opatření lze proto považovat za účinná, lze-li jimi dosáhnout daného konkrétního účelu zajištění mírnějšími prostředky – bez fyzického zajištění žadatele*“ (bod 25 cit. rozsudku).

[30] Nejvyšší správní soud považuje uvedená východiska za postačující pro posouzení konkrétních okolností věci z hlediska splnění podmínek pro nepovolení vstupu stěžovatele na území podle § 73 odst. 3 písm. c) zákona o azylu při vyloučení použití zvláštních opatření podle § 47 tohoto zákona. Ve vztahu k prvním třem z výše uvedených kritérií přijatelnosti kasační stížnosti proto lze učinit závěr, že ve věci stěžovatele nevystává žádná právní otázka, která by v dosavadní judikatuře nebyly řešena, nebo by byla řešena rozdílně, případně by do budoucna vyžadovala odlišné právní posouzení.

[31] Bylo tak možné přistoupit k posouzení posledního čtvrtého kritéria přijatelnosti kasační stížnosti, tedy zda její přijatelnost nezakládá některé z namítaných pochybení krajského soudu, které by mohlo mít dopad do jeho hmotněprávního postavení. Po seznámení se s obsahem napadeného rozsudku, rozhodnutí žalovaného, jakož i příslušného soudního a správního spisu, Nejvyšší správní soud uzavírá, že tomu tak není. Krajský soud ve shodě s žalovaným vysvětlil, v čem spatřuje skutečné, aktuální a závažné ohrožení

pokračování

některého ze základních zájmů společnosti. Zjednodušeně řečeno, dosavadní dřívější i nedávné jednání stěžovatele, zahrnující opakovaná krajským soudem a žalovaným popsaná porušení zákona (viz zejména bod 8 tohoto usnesení), odůvodňují pochybnosti o tom, zda stěžovatel po vstupu na území nenaruší veřejný pořádek. Uložení zvláštních opatření by s ohledem na závažnost popsaného jednání neposkytovalo dostatečnou záruku, že se stěžovatel porušení právních předpisů nedopustí. V podrobnostech lze odkázat na příslušné části odůvodnění napadeného rozsudku i rozhodnutí žalovaného, jež byly shrnuty výše.

[32] Kasační soud dodává, že stěžovatel si mohl být vědom trvání zákazu vstupu a pobytu na území České republiky. Jestliže se za této situace pokusil vstoupit na území, musel počítat s následky porušení tohoto zákazu, jakož i s tím, že budou-li k tomu splněny zákonné podmínky, bude po dobu nezbytnou omezena jeho osobní svoboda, a to při zachování záruk plynoucích zejména z čl. 8 odst. 1 a 2 Listiny, čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy, jakož i příslušných ustanovení zákona o azylu a přijímací směrnice. Námitky stěžovatele neopodstatňují závěr o porušení § 73 odst. 3 písm. c) a § 47 odst. 1 a 2 zákona o azylu.

IV. Závěr a náklady řízení

[33] Jelikož kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, Nejvyšší správní soud ji podle § 104a s. ř. s. odmítl pro nepřijatelnost.

[34] Při rozhodování o nákladech řízení Nejvyšší správní soud zohlednil, že odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost je – na rozdíl od jiných případů odmítnutí kasační stížnosti – druhem zjednodušeného meritorního přezkumu napadeného rozhodnutí krajského (usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33, č. 4170/2021 Sb. NSS). O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti tak rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první ve spojení s § 120 s. ř. s. I když měl žalovaný ve věci úspěch, v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevynaložil, a tudíž mu kasační soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[35] Krajský soud v Praze usnesením ze dne 15. 4. 2024, č. j. 40 A 7/2024-15, ustanovil zástupcem stěžovatele advokáta JUDr. Tomáše Tomšíčka. Toto ustanovení se vztahuje i na řízení o kasační stížnosti, přičemž hotové výdaje a odměnu za zastupování hradí stát (§ 35 odst. 10 a § 120 s. ř. s.). Kasační soud určil odměnu advokáta v souladu s § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, částkou 3 100 Kč za jeden úkon právní služby (sepsání a podání kasační stížnosti) a dále částkou 300 Kč, která představuje paušální náhradu hotových výdajů vztahující se k jednomu úkonu právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Odměnu advokáta je třeba zvýšit o daň z přidané hodnoty ve výši 714 Kč, neboť ustanovený advokát, který je společníkem obchodní společnosti Advokátní kancelář Volopich, Tomšíček & spol., s.r.o., je jejím plátcem. Celková částka odměny tedy činí 4 114 Kč.

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

V Brně dne 25. července 2024

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu