ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců, JUDr. Petra Průchy, JUDr. Jana Vyklického, v právní věci žalobce: **Y. A.**, právně zast. Mgr. Evou Krahulíkovou, advokátkou se sídlem Praha 10, Sámova 1182/21, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 10. 2012, č. j. OAM-301/DS-PR-LE05-NV-2012, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 10. 2012, č. j. 1 A 61/2012 - 18,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Ustanovené advokátce, Mgr. Evě Krahulíkové, **se přiznává** odměna za zastupování ve výši 3.400 Kč. Tato částka bude jmenované vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 2 měsíců od právní moci tohoto rozhodnutí. Náklady právního zastoupení stěžovatele nese stát.

Odůvodnění:

I.

Rozhodnutím ze dne 8. 10. 2012, č. j. OAM-301/DS-PR-LE05-NV-2012 žalovaný nepovolil žalobci vstup na území ČR podle § 73 odst. 4 písm. c) zákona č. 325/1999 Sb., o

azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky (dále jen „zákon o azylu“).

II.

Soud žalobu proti tomuto rozhodnutí zamítl jako nedůvodnou. V odůvodnění uvedl, že soudní přezkum rozhodnutí vydaného na základě správního uvážení je omezen pouze na posouzení, zda volná úvaha nevybočila z mezí a hledisek stanovených zákonem, a zda správní uvážení je logickým vyústěním řádného hodnocení skutkových zjištění. Smyslem a účelem ustanovení § 73 odst. 4 písm. c) zákona o azylu je pomocí institutu nepovolení vstupu zabránit cizincům v jejich protizákonném vstoupení na území České republiky, pokud se tyto osoby pokouší bezdůvodně dovolávat udělení mezinárodní ochrany, i když je zřejmé, že žádné azylově relevantní důvody nemají, přičemž se tímto způsobem snaží obejít zákon o pobytu cizinců.

Žalovaný v posuzovaném případě shledal, že žalobce nedisponuje potřebným vízem či povolením k pobytu v České republice a že vízum, které bylo žalobci vydáno zastupitelským úřadem ČR v Ankaře, jehož platnost vypršela dne 31. 3. 2012, žalobce použil k cestě do Švýcarska, aniž by vstoupil na území ČR. Na základě těchto skutečností dospěl žalovaný k závěru, že se žalobce podáním žádosti o mezinárodní ochranu pouze pokouší zneužít azylovou proceduru k tomu, aby mohl vstoupit na území ČR a následně neoprávněně pokračovat do jiných zemí schengenského prostoru.

Soud dospěl k závěru, že žalovaný nevybočil z mezí správního uvážení, když na základě zjištěných skutečností žalobci vstup na území nepovolil. Pokud žalovaný dospěl k závěru, že v případě žalobce existuje možnost, že by po rozhodnutí, kterým by mu byl povolen vstup na území České republiky, postupoval do dalších zemí schengenského prostoru, jedná se o rozhodnutí v mezích správního uvážení ve smyslu ustanovení § 73 odst. 4 písm. c) zákona o azylu. Soud tedy shrnul, že rozhodnutí žalovaného bylo vydáno v mezích správního uvážení, neboť skutečnost, že cizinec nedisponuje právním titulem, který by ho opravňoval ke vstupu na území České republiky, může být důvodem pro vydání rozhodnutí o nepovolení vstupu na základě ustanovení § 73 odst. 4 písm. c) zákona o azylu.

V případě žalobce měla ČR na základě dublinského nařízení povinnost převzít žalobce - žadatele o azyl a dokončit posouzení žádosti o azyl. Z této skutečnosti však podle soudu nevyplývá, že by měl žalobce jiné postavení než ostatní žadatelé, kteří učiní prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru mezinárodního letiště. Žalovaný tedy postupoval v souladu se zákonem, když po převzetí žalobce na základě Dublinského nařízení rozhodl o otázce povolení jeho vstupu na území dle § 73 odst. 4 věta poslední zákona o azylu, stejně jako u ostatních žadatelů, kteří učiní prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru mezinárodního letiště.

Důvodnou soud neshledal ani námitku, podle níž žalovaný nezjišťoval, zda žalobce spadá do skupiny zranitelných osob podle § 73 odst. 7 zákona o azylu. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že žalobce do žádné z výše vyjmenovaných ohrožených

skupin nespadá a svůj závěr dostatečně odůvodnil. Podle soudu je podstatné především to, že z pohovoru se žadatelem o mezinárodní ochranu, který je založen ve správním spise, nevyplynula žádná skutečnost, která by naznačovala, že by žalobce do některé z výše vyjmenovaných zranitelných skupin patřil, žalobce nic takového ani sám netvrdil a neučinil tak ani v podané žalobě.

III.

Rozsudek Městského soudu v Praze napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností z důvodů vymezených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Skutečnost, že stěžovatel nedisponoval při přesunu ze Švýcarska oprávněním ke vstupu na území, nemůže být dle jeho názoru sama o sobě považována za dostatečný důvod k obavě, že by mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek. Jednání stěžovatele spočívající v tom, že po obdržení českého víza odcestoval do Švýcarska, není protiprávní. Stěžovateli bylo vystaveno schengenské vízum a stěžovatel tedy byl v době jeho platnosti oprávněn vstoupit na území kterékoli země schengenského prostoru. Samotný fakt, že odcestoval do Švýcarska, není porušením žádného právního předpisu. Domněnka, že by v případě povolení vstupu na území ČR mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek, tedy není odůvodněná.

Na vstup stěžovatele na území ČR v době přesunu ze Švýcarska pak dle jeho názoru nelze nahlížet stejně jako obecně na vstup cizince na území, neboť stěžovateli byl při přicestování do České republiky vstup na území povolen. Stěžovatel sám pak nemá možnost ovlivnit délku řízení o určení státu příslušného k rozhodnutí o jeho žádosti o mezinárodní ochranu, a tím ani neměl možnost do České republiky přicestovat ještě v době platnosti svého víza. Stěžovatel nebyl v době podání žádosti o mezinárodní ochranu ve Švýcarsku obeznámen s dublinským nařízením a nevěděl o tom, že k posouzení této žádosti je příslušná Česká republika. Délka řízení o převzetí stěžovatele do České republiky již nemohla být stěžovatelem ovlivněna.

Dle názoru stěžovatele se ze strany žalovaného jednalo o generální prevenční opatření, což je v rozporu s ustanoveními Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES (viz. čl. 27 odst. 2). Osobní chování stěžovatele nepředstavuje skutečné, aktuální ani dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti a omezení jeho svobody proto není přiměřeným opatřením. Stěžovatel se nedopustil žádného protiprávního jednání.

Napadené správní rozhodnutí vycházelo z definice pojmu veřejný pořádek v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2009, č. j. 2 As 14/2009-50, potažmo ze dne 16. 5. 2007, sp. zn. 2 As 78/2006. Posléze uvedený rozsudek však byl překonán usnesením rozšířeného senátu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151, č. 2420/2011 Sb. NSS. Byť vykládá tento pojem ve vztahu k zákonu o pobytu cizinců a vyhoštění cizince, lze jej podle stěžovatele přiměřeně použít i na jeho případ.

S ohledem na toto rozhodnutí je stěžovatel toho názoru, že samotná absence oprávnění ke vstupu na území nemůže být bez dalšího považována za dostatečný důvod k domněnce, že by cizinec mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek.

Omezení práva na svobodu a osobní bezpečnost je možné pouze v souladu s čl. 5 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Dle judikatury Evropského soud pro lidská práva musí být zbavení svobody v souladu s cílem čl. 5, kterým je chránit právo na svobodu a zajistit, aby nikdo nebyl svévolně zbaven osobní svobody. Zásada, podle níž zbavení svobody nesmí být svévolné, se vztahuje na zbavení svobody podle první části čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy stejným způsobem jako na zbavení svobody podle druhé části. Aby zbavení svobody nebylo označeno za svévolné, musí proběhnout v dobré víře a musí být také těsně spjato s cílem zabránit dotyčnému v nepovoleném vstupu (Saadi proti Spojenému Království). Stěžovatel odkázal rovněž na „Směrnici“ UNHCR ke kritériím a standardům vztahujícím se k zajištění žadatelů o azyl a alternativám k zajištění, jakož i na čl. 31 Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků.

Městský soud v Praze tedy podle stěžovatele nesprávně vyložil pojem nebezpečí pro veřejný pořádek. Tvrzení žalovaného, že stěžovatel takové nebezpečí vyvolal, není odůvodněno konkrétním jednáním stěžovatele. Samotné vycestování stěžovatele do Švýcarska takovým důvodem není. Domněnky žalovaného, že stěžovatel představuje nebezpečí pro veřejný pořádek, nebo že se pokusí zneužít azylovou proceduru, nemají oporu ve spisu. Napadená rozhodnutí správní i soudní proto vykazují podle stěžovatele znaky libovůle. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

IV.

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil přípisem ze dne 12. 12. 2012. Své rozhodnutí považuje za zákonné, kasační námitky jsou totožné jako v žalobě, žalovaný proto odkázal na své vyjádření k ní a na správní spis. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

V.

Podle § 73 odst. 4 zákona o azylu rozhodne ministerstvo do pěti dnů ode dne učinění prohlášení o mezinárodní ochraně cizincem, 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 něhož se *lze důvodně domnívat*, že *by mohl* představovat nebezpečí pro bezpečnost státu, veřejné zdraví či veřejný pořádek.

VI.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných stížních bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnosti není důvodná. O věci uvážil takto:

Žalovaný opřel své rozhodnutí mimo jiné o rozsudek zdejšího soudu sp. zn. 2 As 14/2009. Tento rozsudek řešil skutkově obdobnou věc, kdy nebyl žalobci povolen vstup na území ČR podle § 73 odst. 4 písm. c) zákona o azylu z toho důvodu, že nedisponoval

potřebným vízem či povolením k pobytu. Žalobce měl pouze letenku a vízum do Ruska, a proto žalovaný nabyl přesvědčení, že se žalobce podáním žádosti o mezinárodní ochranu pouze pokouší zneužít azylovou proceduru k tomu, aby neoprávněně pokračoval do dalších zemí Schengenského prostoru.

V citovaném rozhodnutí Nejvyšší správní soud nejprve odkázal na svou dřívější judikaturu, konkrétně věc sp. zn. 2 As 78/2006 (vykládající pojem *„veřejný pořádek“*, resp. *„závažné narušení veřejného pořádku“*), a následně uzavřel, že *„neexistence právního titulu, na základě něhož je cizinec oprávněn ke vstupu na území ČR (platné povolení k pobytu či vízum), může být důvodem k rozhodnutí o nepovolení vstupu na území ČR“*. Vzhledem k taxativnímu výčtu důvodů v ustanovení § 73, pro které ministerstvo cizinci vstup na území nepovolí, je podle tohoto rozhodnutí *„jediným vhodným důvodem, pod něhož lze podřadit neexistenci právního titulu ke vstupu na území, právě veřejný pořádek...“* Pokud tedy žalovaný dospěl k závěru, že v případě žalobce existuje možnost, že by po rozhodnutí, kterým by mu byl povolen vstup na území České republiky, postupoval do dalších zemí schengenského prostoru, jedná se podle Nejvyššího správního soudu o rozhodnutí v mezích správního uvážení ve smyslu ustanovení § 73 odst. 4 písm. c) zákona o azylu.

Použití tohoto rozhodnutí na projednávanou věc stěžovatel v kasační stížnosti zpochybnil odkazem na usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 As 4/2010, které dle jeho názoru popsaný výklad překonalo. Je třeba přisvědčit stěžovateli, že interpretace pojmu *„veřejný pořádek“* (či *„závažné narušení veřejného pořádku“*) prošel v judikatuře Nejvyššího správního soudu jistým vývojem, a rozsudek, na který je v citovaném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu odkazováno sp. zn. 2 As 78/2006, byl skutečně – do jisté míry (srov. body 31 a násl. usnesení rozšířeného senátu) – překonán tímto usnesením. Tyto skutečnosti však nejsou podle názoru Nejvyššího správního soudu určující pro nyní souzenou věc, a to z následujících důvodů.

Podle stěžovatelem dovolávaného usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 3 As 4/2010 je při výkladu pojmů *„veřejný pořádek“*, resp. *„závažné narušení veřejného pořádku“* pro účely výkladu ustanovení *cizineckého zákona*, třeba brát v úvahu *„nejen účel daného právního předpisu, ale také kontext samotného ustanovení“*. *„Závěry o tom, jaké konkrétní jednání je závažným narušením veřejného pořádku, učiněné ve vztahu k určitému ustanovení, pak nelze bez dalšího přebírat při výkladu ustanovení jiných, nýbrž je potřeba přihlížet ke specifickým okolnostem vzniku, původu a účelu ustanovení, stejně jako je třeba pak dané ustanovení přiměřeným způsobem vyložit rovněž ve vztahu k individuálním okolnostem jednotlivých případů“*.

V dalším se pak usnesení rozšířeného senátu zabývá výkladem pojmu *„narušení veřejného pořádku závažným způsobem“* výlučně ve vztahu k § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, tj. případům správního vyhoštění. Oproti tomuto ustanovení zákona o pobytu cizinců, které vyžaduje již realizované narušení veřejného pořádku závažným způsobem, postačuje v případě § 73 odst. 4 písm. c) zákona o azylu *„důvodná domněnka, že by* (cizinec) *mohl představovat* (nikoli pouze závažné, nýbrž jakékoli) *nebezpečí pro veřejný pořádek“*. Jinými slovy, v případě § 73 odst. 4 písm. c) zákona o azylu postačuje hrozba, či přesněji důvodná domněnka hrozby narušení veřejného pořádku, aniž by přitom zákon vyžadoval, aby šlo o hrozbu narušení *„závažným způsobem“*. Prostor pro správní úvahu je

tedy v tomto případě ve srovnání s rozhodováním o správním vyhoštění výrazně větší, což je jistě odůvodněno potřebou urychleného rozhodování správního orgánu v řízení v přijímacím středisku na mezinárodním letišti.

Vrátí-li se tedy Nejvyšší správní soud k aplikovatelnosti rozsudku sp. zn. 2 As 14/2009 na projednávanou věc, je třeba vzít dále v úvahu, že rozsudek sp. zn. 2 As 78/2006 je v tomto rozsudku citován pouze jako určité argumentační předpolí, a nejsou o něj opřeny samotné rozhodovací důvody. Nejvyšší správní soud se zde především zabýval otázkou limitů přezkumu rozhodnutí správního orgánu založeného na správním uvážení, a podrobně pak výkladem § 73 odst. 4 zákona o azylu. Přitom dospěl k závěrům již výše citovaným.

Rozsudek sp. zn. 2 As 14/2009 tedy podle názoru Nejvyššího správního soudu řešil skutkově obdobnou věc jako v projednávaném případě a jeho závěry přitom nebyly dotčeny usnesením rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 3 As 4/2010. Závěry rozsudku sp. zn. 2 As 14/2009 tedy podle názoru Nejvyššího správního soudu trvají a jsou plně aplikovatelné také na nyní souzený případ. Nejvyšší správní soud přitom neshledal důvod pro postup podle § 17 s. ř. s., tj. postoupení věci rozšířenému senátu.

Rovněž v projednávané věci byla absence víza či povolení ke vstupu shledána žalovaným jako důvod pro nepovolení vstupu na území, přitom závěr žalovaného o účelovosti jednání stěžovatele byl opřen o jeho dřívější projev, kdy stěžovatel využil víza ČR pro cestu do jiné cílové země schengenského prostoru. Také nyní proto dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že rozhodnutí žalovaného bylo vydáno v rámci mezí správního uvážení, tj. že důvodnost domněnky, že by stěžovatel mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek, je s ohledem na jeho dřívější jednání opodstatněná.

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek netrpí vadou podle § 103 odst. 1 písm. a), b) ani d) s. ř. s. a kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou.

VII.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný správní orgán měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Ustanovené zástupkyni stěžovatele náleží v souladu s § 11 písm. b) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), odměna za jeden úkon právní služby učiněný v řízení o kasační stížnosti ve výši 3.100 Kč, a dále náhrada hotových výdajů ve výši paušální částky 300 Kč podle § 13 odst. 3 cit. vyhlášky, tj. dohromady 3.400 Kč. Uvedená částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 2 měsíců od právní moci tohoto rozsudku. Náklady právního zastoupení stěžovatele nese dle ust. § 60 odst. 4 s. ř. s. stát.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 10. dubna 2013

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu