ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **R. W.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, odbor azylové a migrační politiky, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 2. 2013, č. j. 1 A 6/2013 – 18,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 9. 1. 2013, č. j. OAM-251/DS-PR-LE05-NV-2012 (dále jen „napadené rozhodnutí žalovaného“), žalovaný rozhodl, že se žalobkyni nepovoluje vstup na území České republiky ve smyslu § 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“). V odůvodnění žalovaný uvedl, že vstup žalobkyně na území České republiky není možný s ohledem na možnost ohrožení veřejného pořádku, protože žalovaná nedisponuje vízem ani povolením k pobytu. Platnost krátkodobého víza vydaného zastupitelským úřadem České republiky v Damašku uplynula 17. 6. 2012, když žalovaná na české území vstoupila již dne 18. 5. 2012 přes hraniční přechod na letišti Praha – Ruzyně. Bezprostředně poté však odcestovala do Norska, kde požádala o udělení mezinárodní ochrany. Z toho žalovaný vyvozuje, že žádost žalované o české vízum byla pouze účelová s cílem využít toto vízum k cestě do jiného státu schengenského prostoru. Z Norska byla žalovaná předána do České republiky jako státu příslušného k rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany dne 4. 1. 2013, tedy v době, kdy již nedisponovala platným vízem ani povolením k pobytu. Žalovaný dospěl k závěru, že žalobkyně se pokouší zneužít azylovou

proceduru k tomu, aby mohla vstoupit na území České republiky a odtud neoprávněně pokračovat do jiné země schengenského prostoru. Tento postup podle žalovaného s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2009, č. j. 2 As 14/2009 – 50, zakládá důvodnou domněnku, že žalobkyně představuje nebezpečí pro veřejný pořádek, protože už sama absence platného povolení pobytu či víza může být důvodem k rozhodnutí o nepovolení vstupu na území.

Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně u Městského soudu v Praze žalobou; ten rozsudkem ze dne 5. 2. 2013, č. j. 1 A 6/2013 – 18, napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Městský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že postup žalovaného byl v rozporu se smyslem a účelem institutu nepovolení vstupu, který je třeba chápat jako nástroj sloužící k ochraně veřejného pořádku. Žalovaný podle názoru městského soudu ve správním řízení neposoudil všechny skutečnosti, na jejichž základě by bylo možno uzavřít, že v případě žalobkyně existuje důvodná obava z porušení veřejného pořádku a že žádost o udělení mezinárodní ochrany podala žalobkyně jen s cílem zneužít azylovou proceduru. Městský soud zdůraznil, že žalobkyně nevstoupila na území České republiky bez právního titulu, ale byla předána orgány jiného státu za účelem vyřízení žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

Rozsudek městského soudu napadl žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, opírající se o důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tedy z důvodu jeho tvrzené nezákonnosti.

Stěžovatel tvrdí, že rozsudek městského soudu je nezákonný a odporující konstantní judikatuře soudů včetně Nejvyššího správního soudu. Pokud zákon o azylu v § 73 odst. 4 písm. c) vyžaduje existenci důvodné domněnky, že cizinec představuje nebezpečí pro veřejný pořádek, jedná se dle stěžovatele o správní uvážení, a soudní přezkum má být tedy omezen pouze na posouzení, zda úvaha správního orgánu nevybočila z mezí a hledisek stanovených zákonem a zda je správní uvážení logickým vyústěním řádného hodnocení skutkových zjištění. Stěžovatel sice přijal žádost Norska o převzetí žalobkyně ještě v době, kdy měla platné vízum, fyzický transfer žalobkyně byl však proveden již v době, kdy platnost tohoto víza vypršela, žalobkyně tedy nedisponovala platným právním titulem ke vstupu do země. Stěžovatel přitom odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž neexistence právního titulu opravňujícího cizince ke vstupu na území České republiky, může být sama o sobě důvodem k rozhodnutí o nepovolení vstupu na území na základě § 73 odst. 4 písm. c) zákona o azylu.

Stěžovatel dále tvrdí, že se městský soud opomněl vypořádat s okolností, že žalobkyni nic nebránilo v tom, aby o udělení mezinárodní ochrany požádala v České republice, když měla vízum vydané českými úřady, a nikoli v Norsku. Žalobkyně tak podle názoru stěžovatele porušila principy tzv. Dublinského systému, podle něhož je povinností cizince požádat o udělení mezinárodní ochrany v tzv. první zemi azylu, v případě žalobkyně tedy v České republice. Proto je třeba fakt, že žalobkyni během řízení o předání mezi norskými a českými úřady uplynula platnost víza, přičítat jen k její tíži,

když to byla ona, kdo se svým projevem vůle – vycestováním z českého území a žádostí o mezinárodní ochranu v Norsku – dostala do rozporu s právním řádem.

Závěrem své kasační stížnosti stěžovatel vytýká městskému soudu, že jeho závěr, podle něhož stěžovatel pochybil v tom, že ve správním řízení nezohlednil situaci v zemi původu žalobkyně, je nezákonný. Podle stěžovatele neexistuje žádná zákonná opora pro zkoumání situace v zemi cizincova původu v řízení o nepovolení vstupu na území.

Žalobkyně navrhla kasační stížnost zamítnout. Tím, že s platným schengenským vízem vycestovala do Norska, kde požádala o udělení mezinárodní ochrany, neporušila žádné právní předpisy. Samotná skutečnost, že jí během řízení o jejím předání mezi Norskem a Českou republikou vypršela platnost víza, nezakládá důvodný předpoklad, že by mohla ohrozit veřejný pořádek v České republice. Podle jejího názoru navíc byla ke dni předání do České republiky již v postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany podle § 2 odst. 5 azylového zákona, protože o její udělení požádala v jiném členském státě schengenského prostoru, přičemž Česká republika je příslušná k posouzení této žádosti. Nebyla tak v postavení analogickém k situaci cizince řešené Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 14. 5. 2009, č. j. 2 As 14/2009 – 50, (všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou přístupná na www.nssoud.cz).

O udělení mezinárodní ochrany požádala žalobkyně v Norsku proto, že tam má příbuzné, kteří jí mohli pomáhat adaptovat se na život v cizí zemi. O vízum přitom neměla možnost požádat norské úřady, protože v rozhodné době v Sýrii působil jen český zastupitelský úřad. Dublinské nařízení navíc cizincům neukládá povinnost žádat o udělení mezinárodní ochrany v zemi vstupu, ale řeší, který stát je povinen žadatele převzít. Vydané vízum žalobkyni nebránilo odcestovat do Norska a požádat zde o azyl.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda byl stěžovatel v daném případě vůbec oprávněn vydat rozhodnutí podle § 73 odst. 4 zákona o azylu. Předpoklad pro aplikaci § 73 citovaného zákona je uveden v odst. 1 tak, že se týká cizince, který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru mezinárodního letiště. Ostatně i z hlediska systematického je třeba uvést, že § 73 zákona o azylu je uveden nadpisem *„Řízení v přijímacím středisku na mezinárodním letišti“*. Z důvodové zprávy k předmětnému ustanovení zákona (respektive k zákonu č. 379/2007 Sb., kterým byl zákon v předmětném ustanovení novelizován, srov. sněmovní tisk č. 191/0, www.psp.cz) pak vyplývá, že *„ustanovení § 73 je zcela nově formulováno, a to v souladu s článkem 35 Směrnice Rady 2005/85/ES, který umožňuje členským státům stanovit odchylky pro řízení na hranicích, tj. i pro osoby, které projevily úmysl žádat o mezinárodní ochranu v tranzitním prostoru mezinárodního letiště (...)“*. Z čl. 35 odst. 1 a 2 směrnice 2005/85/ES vyplývá, že jde o řízení *kterými se na hranicích nebo v tranzitních prostorách členského státu rozhoduje o žádostech podaných na těchto místech*, a to včetně možného odmítnutí povolení vstupu cizince na území členského státu. Z výše uvedeného vyplývá, že předpokladem pro aplikaci těchto zvláštních ustanovení o řízení o mezinárodní ochraně, včetně § 73 odst. 3 zákona o azylu, je to, že žadatel učiní prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru mezinárodního letiště. To je po vstupu České republiky do Evropské unie fakticky jedinou

vnější hranicí, kterou se občané třetích států mohou dostat na území ČR, aniž by vstoupili na území jiného členského státu EU (srov. Honusková/Jurman/Kosař/Lupačová/Molek, Komentář k Zákonu o azylu, ASPI ID: Ko_325_1999CZ, k § 73).

V posuzovaném případě však tento předpoklad nebyl naplněn. Žalobkyně neučinila prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, nýbrž na území Norska, kde se nacházela zcela legálně. Zde také podala kompletní žádost o udělení mezinárodní ochrany, kterou bylo zahájeno řízení o mezinárodní ochraně. Zároveň byla 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 (tzv. Dublin II), určena Česká republika jako stát příslušný k posuzování žádosti o azyl podané žalobkyní. Dle čl. 16 odst. 1 citovaného nařízení tak byla Česká republika povinna žalobkyni převzít a dokončit posouzení jí podané žádosti o mezinárodní ochranu. Z uvedeného jednoznačně vyplývá, že případ žalobkyně nespadá pod hypotézu norem stanovených v § 73 zákona o azylu, včetně možnosti vydání zákazu vstupu na území. Na tom nemůže nic změnit ani fakt, že stěžovatel nechal žalobkyni podepsat po jejím transferu z Norska v tranzitním prostoru mezinárodního letiště nové prohlášení o mezinárodní ochraně.

Již z výše uvedeného vyplývá, že napadené rozhodnutí stěžovatele je nezákonné a bylo městským soudem správně zrušeno. Proto se Nejvyšší správní soud nemusel již podrobně zabývat námitkou stěžovatele, že oprávněně rozhodl o nepovolení vstupu žalobkyně na území České republiky, neboť sám fakt, že žalobkyně v době transferu z Norska neměla ke vstupu na české území právní titul, postačuje k odůvodněné domněnce, že žalobkyně by mohla představovat nebezpečí pro veřejný pořádek. Nejvyšší správní soud pouze na okraj uvádí, že názor stěžovatele je nesprávný. 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 na české území. Zde Nejvyšší správní soud přisvědčuje žalobkyni v tom, že v době transferu do České republiky byla žalobkyně v postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany, byť tuto žádost podala v Norsku. S postavením žadatele o mezinárodní ochranu je pak spojeno i oprávnění pobývat na území příslušného státu, tj. po předání žalobkyně českým orgánům oprávnění pobývat na českém území a to až do skončení řízení o mezinárodní ochraně (§ 72 zákona o azylu). Za zahájení řízení o mezinárodní ochraně se považuje již podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany v jiném státě tzv. Dublinského systému a české orgány jsou povinny v případě převzetí žadatele v započatém řízení pokračovat a o podané žádosti rozhodnout (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 4 Azs 34/2008 - 58).

Na tomto závěru nemůže nic změnit ani odkaz stěžovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2009, č. j. 2 As 14/2009 – 55, ve kterém zdejší soud konstatoval mj. *„[ž]e neexistence právního titulu, na základě něhož je cizinec oprávněn ke*

vstupu na území ČR (...), může být důvodem k rozhodnutí o nepovolení vstupu na území ČR.“ Odkaz na tento rozsudek totiž není příléhavý, situace cizince žádajícího o udělení mezinárodní ochrany v něm řešená se totiž od situace žalobkyně podstatně liší. Cizinec v citovaném rozsudku nedisponoval žádným schengenským vízem ani povolením k pobytu, měl pouze vízum Ruské federace. Žalobkyně však na české území vstoupila oprávněně, nejprve v době platnosti svého víza, podruhé v rámci řízení o udělení mezinárodní ochrany, kdy byla předána norskými úřady. Pokud žalobkyně respektovala a podvolila se postupu norských úřadů založenému nařízením Dublin II, není možné uzavřít, že na české území vstoupila (respektive hodlala vstoupit) bez právního titulu. Závěry citovaného rozsudku tak na projednávanou situaci nedopadají. Nadto Nejvyšší správní soud dodává, že nařízení Dublin II cizincům neurčuje, ve kterém státě jsou povinni požádat o mezinárodní ochranu. Nařízení Dublin II toliko stanoví kritéria, podle nichž se určuje příslušnost k vedení řízení o mezinárodní ochraně, tedy samo vychází z předpokladu, že žádosti o udělení mezinárodní ochrany budou podávány i ve státech, které se později ukážou být nepříslušnými (viz čl. I nařízení Dublin II). Bylo by ostatně nepřijatelné vzhledem k povaze azylového řízení klást na bedra žadatelů o udělení mezinárodní ochrany, kteří jsou v mnohdy nelehké situaci a nemají dostatek informací, další právní překážky a dokonce vyvozovat pro ně nepříznivé právní následky, pokud žádost o mezinárodní ochranu podají ve státě, jenž není podle nařízení Dublin II příslušný k jejímu projednání. Úvaha stěžovatele, že úmyslem žalobkyně bylo zneužít azylovou proceduru, je pak pouhou spekulací, která není podepřena žádnými skutkovými zjištěními.

Zohlednění situace v zemi původu stěžovatelky by případně (pokud by stěžovatel vůbec byl oprávněn aplikovat v daném případě § 73 zákona o azylu) bylo na místě přinejmenším ve vztahu k úvaze stěžovatele, že se žalobkyně měla dopustit zneužití azylového systému, když získala vízum na zastupitelském úřadě České republiky, avšak žádost o udělení mezinárodní ochrany podala v Norsku. Stěžovatel měl především zohlednit tvrzení žalobkyně, že v rozhodné době byl v Sýrii otevřen pouze zastupitelský orgán České republiky, zatímco norské velvyslanectví v Sýrii bylo evakuováno z důvodu probíhající občanské války.

Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že *zruší-li správně krajský soud rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, Nejvyšší správní soud v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Obstojí-li však důvody v podstatné míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu* (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, publikované pod č. 1865/2009 Sb. NSS). V daném případě Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že ačkoli se městský soud nezabýval principiální otázkou aplikovatelnosti § 73 zákona o azylu na předmětný případ, došel přesto ke správnému závěru, že k rozhodnutí o zákazu vstupu na území podle § 73 odst. 4 písm. c) nebyl důvod, neboť žalobkyně nevstoupila na české území bez právního titulu, který by ji k tomu opravňoval, a tedy nemohla ani představovat nebezpečí pro veřejný pořádek. Vzhledem k tomu Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, a nezbylo mu, než ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s. zamítnout s tím, že odůvodnění

rozsudku městského soudu bylo korigováno právním názorem Nejvyššího správního soudu.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalobkyni, v jejím případě nebylo prokázáno, že by jí v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly a Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se jí právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. března 2013

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu