



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **K.M.**, zastoupeného opatrovníci: Organizace pro pomoc uprchlíkům, se sídlem Kovářská 4, Praha 9, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Odbor azylové a migrační politiky**, poštovní schránka 21/OAM, 170 34 Praha, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2008, č. j. 5 Ca 124/2008 - 28,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2008, č. j. 5 Ca 124/2008 – 28, **se zrušuje** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Žalovaný (dále „stěžovatel“) brojí včas podanou kasační stížností proti shora označenému rozsudku Městského soudu v Praze, jímž bylo zrušeno rozhodnutí stěžovatele ze dne 20. 3. 2008, č. j. OAM-306/LE-C09-NV-2008. Tímto rozhodnutím stěžovatel nepovolil žalobci 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“).

[2] Jako důvod nepovolení vstupu žalobce na území České republiky uvedl stěžovatel možnost ohrožení veřejného pořádku, neboť žalobce nesplňoval podmínky pro vstup na území České republiky, a potažmo i do Schengenského prostoru, protože nedisponoval potřebným vízem či povolením k pobytu, které by jej k tomuto vstupu opravňovaly. Žalobce měl pouze letenku a vízum do Ruska, a proto stěžovatel 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.

II. Obsah kasační stížnosti

[3] Stěžovatel napadá rozsudek městského soudu z důvodu obsaženého v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), podle něhož lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Stěžovatel se totiž domnívá, že městský soud nesprávně vyložil příslušná ustanovení zákona o azylu a překročil meze přezkumu správního rozhodnutí. Stěžovatel rovněž namítá nedostatečné odůvodnění rozsudku městského soudu, uplatňuje tedy i důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., kterým je nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, pokud mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[4] Podle ustanovení § 73 odst. 4 písm. c) zákona o azylu ministerstvo nepovolí vstup na území „cizinci, u něhož se lze důvodně domnívat, že by mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu, veřejné zdraví či veřejný pořádek“. Stěžovatel vyhodnotil možnost ohrožení veřejného pořádku jako zásadní, neboť ze zjištěného stavu věci dospěl k závěru o pokusu jmenovaného zneužít azylovou proceduru na území České republiky a jejím prostřednictvím vstoupit na území České republiky, resp. do Schengenského prostoru.

[5] K neurčitému právnímu pojmu „veřejný pořádek“ stěžovatel uvádí, že za narušení veřejného pořádku nelze rozumět toliko spáchání trestného činu, ale i přestupku či „porušování obecně respektovaných pravidel chování“ (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 3. 2008, č. j. 11 Ca 257/2007). K tomu dodává, že při naplnění rozsahu neurčitého právního pojmu je jako správní orgán vázán postupem předpokládaným právní normou.

[6] Zákon o azylu v ustanovení § 73 odst. 4 písm. c) vyžaduje existenci důvodné domněnky, že cizinec představuje nebezpečí pro veřejný pořádek. Jedná se tedy o správní uvážení a stěžovatel v této souvislosti odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2006, č. j. 5 As 28/2005 - 53, podle něhož je soudní přezkum správního uvážení 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. Stěžovatel se domnívá, že městský soud nepřípustně zasáhl do jeho diskrečního oprávnění, aniž by však napadený rozsudek řádně odůvodnil.

[7] Stěžovatel podotýká, že 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 č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Uvedeným ustanovením zákona o azylu zákonodárce poskytl správnímu orgánu nástroj k zabránění vstupu cizincům, kteří nedisponují potřebným vízem či povolením k pobytu na území České republiky (viz důvodová zpráva k zákonu č. 379/2007 Sb., kterým se mj. mění zákon o azylu).

[8] Stěžovatel v tomto případě shledal, že cizinec (žalobce) nedisponuje potřebným vízem či povolením k pobytu v České republice, která přitom neměla být cílovou zemí žalobce. Dospěl proto k závěru, že důvodná domněnka ve smyslu ustanovení § 73 odst. 4 písm. c) zákona o azylu zde naplněna byla, neboť žalobce představuje nebezpečí pro veřejný pořádek České republiky, a případně i dalších států Evropské unie, a to s ohledem na svou neopodstatněnou snahu legalizovat svůj pobyt na území České republiky prostřednictvím řízení o udělení mezinárodní ochrany.

[9] Stěžovatel má za to, že závěry městského soudu, který zjištění stěžovatele považoval za nedostatečná a označil je za „obecnou hypotézu“ s povahou „generálního preventivního opatření“, nemají oporu ve skutečně zjištěném stavu věci. Výklad předmětného ustanovení

zákona o azylu, jak jej provedl městský soud, neodpovídá tomuto ustanovení zákona o azylu, a navíc je diametrálně odlišný od úmyslu zákonodárce. Takto provedený výklad má za následek faktické zabránění aplikace tohoto ustanovení zákona o azylu v praxi, přičemž povinnost postupovat v souladu s tímto názorem městského soudu by vedla k povinnosti správního orgánu vpustit na území České republiky každého cizince.

[10] Stěžovatel proto na základě uvedených důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Zároveň s ohledem na dopad rozsudku na správní řízení stěžovatel žádá o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve smyslu ustanovení § 107 s. ř. s.

III. Vyjádření žalobce

[11] Žalobce se ke kasační stížnosti k výzvě soudu nevyjádřil.

IV. Žádost o přiznání odkladného účinku

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve musí vyjádřit k žádosti stěžovatele o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Podle ustanovení § 73 odst. 2 s. ř. s., které se použije přiměřeně i při posuzování žádosti o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, „(s)oud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem“. Uvedené ustanovení tedy předepisuje pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti současné splnění pěti podmínek: dvou podmínek procesní povahy (musí existovat návrh stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, k návrhu se musí vyjádřit protistrana stěžovatele), a tří podmínek povahy hmotněprávní (výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by znamenaly pro stěžovatele nenahraditelnou újmu, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a přiznání odkladného účinku není v rozporu s veřejným zájmem). Jádrem úvah soudu přitom je zásadně zkoumání podmínek hmotněprávních (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2006, sp. zn. 2 Afs 77/2005, dostupné na www.nssoud.cz).

[13] V nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud konstatuje, že přiznání odkladného účinku pojmově nepřipadá v úvahu. K citovaným zákonným podmínkám totiž patří i nenahraditelná újma, která by byla spojena s realizací napadeného (v tomto případě soudního) rozhodnutí. V tomto případě by přiznání odkladného účinku napadenému rozsudku městského soudu znamenalo, že stěžovatel by nebyl povinen ani oprávněn pokračovat ve správním řízení a ve věci vstupu žalobce na území České republiky znovu rozhodnout. Jak bylo uvedeno např. v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, sp. zn. 2 Ans 3/2006 (dostupné na www.nssoud.cz), „(p)ředpokladem (přiznání odkladného účinku) však je podání návrhu na jeho přiznání stěžovatelem, a to návrhu odůvodněného negativními důsledky výkonu rozhodnutí krajského soudu, které Nejvyšší správní soud v každém konkrétním případě uváží ve vztahu k zákonným podmínkám.(...) S ohledem na postavení správního orgánu v systému veřejné správy bude přiznání odkladného účinku kasační stížnosti k jeho žádosti vyhrazeno zpravidla ojedinělým případům, které zákon opisuje slovy o nenahraditelné újmě.“ Stěžovatel navíc svoji žádost navíc stěžovatel odůvodňuje toliko dopadem rozsudku na správní řízení. Za této situace, kdy soud rozhoduje o kasační stížnosti neprodleně po jejím obdržení, je proto samostatné rozhodování o žádosti o přiznání odkladného účinku nevhodné a neefektivní, a proto o něm soud samostatně nerozhodoval.

[14] Pro dokreslení situace je ostatně vhodné doplnit, že Nejvyšší správní soud již dne 12. 3. 2009 ve věci vedené pod sp. zn. 2 Azs 11/2009 rozhodl o dříve podané kasační stížnosti

žalobce ve věci mezinárodní ochrany tak, že řízení o kasační stížnosti zastavil z důvodu, že nebylo možné zjistit místo pobytu stěžovatele [§ 47 písm. c) s. ř. s. ve spojení s § 33 písm. b) zákona o azylu].

V. Posouzení případu Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody v kasační stížnosti uvedenými, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

a) Námitka nepřezkoumatelnosti

[16] V první řadě se Nejvyšší správní soud zaměřil na namítanou vadu nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku městského soudu, kterou je povinen zkoumat i bez návrhu stěžovatele [§ 109 odst. 3 s. ř. s.]. Nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů je založena především na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostacích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, případně kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS).

[17] Nepřezkoumatelné rozhodnutí je rovněž takové rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud konstatuje, že žádná ze shora takto specifikovaných skutečností způsobujících nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů nenastala. Městský soud se s podstatou sporu, která spočívá v aplikaci příslušného ustanovení zákona o azylu, dostačujícím a srozumitelným způsobem (byť stručně) vypořádal, když konstatoval nedostatek důvodů pro rozhodnutí stěžovatele o nepovolení vstupu žalobci na území ČR ve smyslu ustanovení § 73 odst. 4 písm. c) zákon o azylu.

b) Posouzení sporné právní otázky

[18] Podle ustanovení § 73 odst. 4 písm. c) zákona od azylu rozhodne ministerstvo (stěžovatel) do pěti dnů ode dne učinění prohlášení o mezinárodní ochraně cizincem, zda cizinci povolí vstup na území. Vstup na území nepovolí mj. cizinci, *u něhož se lze důvodně domnívat, že by mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu, veřejné zdraví či veřejný pořádek*. Stěžovatel dospěl ve svém rozhodnutí k závěru, že „by žadatel (žalobce) mohl svým chováním představovat nebezpečí pro veřejný pořádek v rámci ČR, případně i ostatních států EU“. K tomuto závěru došel na základě zjištění, že žalobce nesplňoval podmínky pro vstup, neboť nedisponoval potřebným vízem či povolením k pobytu v ČR, měl pouze letenku a vízum do Ruska.

[19] Spornou otázkou v daném případě je, zda stěžovatel měl dostatek důvodů pro vydání rozhodnutí o nepovolení vstupu žalobce na území ČR. Přitom je třeba vyjít z interpretace spojení „*cizinec, u něhož se lze důvodně domnívat, že by mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek*“, a jeho aplikace v případě žalobce. Rozhodnutí o vstupu na území tedy učinilo ministerstvo na základě správního uvážení, které bylo založeno na interpretaci neurčitého právního pojmu – veřejný pořádek.

[20] Výkladem pojmu „veřejný pořádek“ se podrobně zabýval Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 16. 5. 2007, sp. zn. 2 As 78/2006 (dostupné na www.nssoud.cz). V tomto rozsudku, na který lze pro účely výkladu tohoto pojmu odkázat, došel zdejší soud k závěru, že „(...) je proto potřeba zvolit výklad funkcionální a při hledání odpovědi na otázku, jaké jednání je porušením veřejného pořádku ve vztahu k danému právnímu předpisu, posuzovat souběžně jednak blízkost porušené normy k zájmům chráněným tímto předpisem a jednak intenzitu tohoto porušení. Jinak řečeno může být za porušení veřejného pořádku označeno jak pouhé nemorální jednání napadající ovšem sám účel zákona, při jehož aplikaci je tato otázka kladena, tak například spáchání závažného trestného činu, který je tomuto účelu vzdálen“.

[21] Ve vztahu k výkladu § 73 odst. 4 písm. c) zákona o azylu je proto nutné při hledání odpovědi na otázku, jestli cizinec může představovat nebezpečí pro veřejný pořádek, zvažovat, zda je tato osoba, resp. její jednání, obecně nebezpečné pro společnost, a dále, zda narušuje zájmy chráněné zákonem o azylu. Z dikce předmětného ustanovení vyplývá, že se nevyžaduje konkrétní stupeň nebezpečnosti [srov. např. ustanovení § 9 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců, podle něhož policie odepře cizinci vstup na území, jestliže je důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl při svém pobytu na území ohrozit bezpečnost státu, *závažným způsobem* narušit veřejný pořádek nebo ohrozit mezinárodní vztahy České republiky], pro uvážení o naplnění nebezpečnosti tedy není třeba přísnějších měřítek. Úvaha vedoucí k závěru o naplnění kritéria potenciální „nebezpečnosti pro veřejný pořádek“ však musí být podložena relevantními skutečnostmi, neboť zákonodárce vyžaduje *důvodnou* domněnku.

[22] K institutu správního uvážení a jeho přezkumu správními soudy, jehož překročení stěžovatel zpochybňuje, je nutno s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002 (dostupné na www.nssoud.cz) především uvést, že „(s)právní uvážení je v prvé řadě vždy limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky; z nich lze vyvodit, že i tam, kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně (různost rozhodování ve stejných či obdobných věcech může být právě projevem ústavně reprobované libovůle), tj. principem rovnosti, zákazem diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl. (...) Každé správní uvážení – i to, jež se (pouze) na úrovni obyčejného zákona jeví jako neomezené či absolutní – tedy má své meze. I u něj proto správní soud zkoumá nejen to, zda jej správní orgán nezneužil, ale i to, zda jeho meze nepřekročil (opětovně se přitom zdůrazňuje, že neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje; věc nelze konstruovat ani tak, že je neomezené pouze na úrovni obyčejného zákona, neboť nelze od sebe uměle odrhovat jednoduché právo od práva ústavního; ústava již dávno není pouhým monologem ústavodárce)“.

[23] V rámci přezkumu správního uvážení jsou tedy soudy oprávněny zabývat se případným zneužitím správního uvážení a překročením jeho mezí [§ 78 odst. 1 s. ř. s.]. V posuzovaném případě dospěl Nejvyšší správní soud na rozdíl od městského soudu k závěru, že stěžovatel nevybočil z mezí správního uvážení, když na základě zjištěných skutečností (žalobce nebyl oprávněn ke vstupu na území ČR, měl toliko vízum a letenku do Ruské federace) žalobci vstup na území nepovolil.

[24] V důvodové zprávě k návrhu zákona č. 379/2007 Sb., jímž byl novelizován zákon o azylu (tisk 191/0), se k ustanovení § 73 uvádí, že je nově zformulováno „v souladu s článkem 35 Směrnice Rady 2005/85/ES (pozn. o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka), 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. Cizinci probíhající v tranzitním prostoru mezinárodního letiště svůj úmysl požádat o mezinárodní ochranu nespĺňují podmínky (splňují-li podmínky žádají za pobytu na území v přijímacím středisku Vyšní Lhoty) pro vstup na území (nemají víza, resp. mnohdy nedispónují cestovními doklady)“. Pokud bychom vyšli pouze z této zprávy, nebylo by možné, v případě žadatelů o mezinárodní ochranu v řízení podle ustanovení § 73 zákona o azylu, tj. řízení v přijímacím středisku na mezinárodním letišti, povolení

ke vstupu na území České republiky vydat nikdy, pokud by kritériem nepovolení vstupu byla skutečnost, že cizinec nedisponuje právním titulem ke vstupu na území ČR. V takovém případě by bylo třeba rozhodnutí o nepovolení vstupu podložit ještě dalšími skutečnostmi, neboť pokud řízením podle ustanovení § 73 zákona o azylu procházejí výlučně cizinci, kteří nesplňují podmínky pro vstup na území, všechna kritéria pro nepovolení vstupu v tomto ustanovení uvedená [tj., pokud se jedná o cizince 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] by byla evidentně nadbytečná. To však jistě nemohlo být úmyslem zákonodárce. Nutno dodat, že výsledná podoba novely zákona se právě v tomto ustanovení dosti odlišuje od původně předloženého vládního návrhu, který počítal s tím, že o vstupu na území bude rozhodováno společně se žádostí cizince o udělení mezinárodní ochrany.

[25] Nejvyšší správní soud se i přes vyznění důvodové zprávy přiklání k názoru, 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 jediným vhodným důvodem, pod něhož lze podřadit neexistenci právního titulu ke vstupu na území, právě veřejný pořádek, byť se nejedná o podřazení zcela přesné [srov. body 20 a 21]. Pokud stěžovatel 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. Lze tedy shrnout, že rozhodnutí stěžovatele 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.

[26] Přestože Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným, dospěl k závěru, že v tomto případě došlo k naplnění důvodu kasační stížnosti, který je uveden v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a proto napadený rozsudek městského soudu zrušil. Městský soud v Praze je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku.

[27] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 14. května 2009

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu