

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Karla Šimky, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Jana Passera, JUDr. Barbary Pořízkové, Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **A. S.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, odbor azylové a migrační politiky, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, ve věci žaloby žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 5. 2013, č. j. OAM-37/DS-PR-LE05-NV-2013, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2013, č. j. 1 A 35/2013 – 18,

t a k t o :

- I. Ustanovení § 73 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, se nevztahuje na žadatele o mezinárodní ochranu, kteří do schengenského prostoru přicestovali na schengenské vízum udělené jim Českou republikou, v době platnosti uvedeného víza požádali v jiném státě schengenského prostoru o mezinárodní ochranu a následně byli prostřednictvím letecké přepravy podle Dublinského nařízení předáni do České republiky jako do státu příslušného k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu.
- II. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí pátému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Jádru sporu a dosavadní postup ve věci

I. 1. Jádru sporu

[1] Jádrem sporu v projednávané věci je právní otázka, zda a případně za jakých podmínek lze na skupinu žadatelů o mezinárodní ochranu charakterizovanou níže aplikovat ustanovení § 73 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“), jež upravuje řízení v přijímacím středisku na mezinárodním letišti, včetně nepovolení vstupu na území vydáním rozhodnutí podle odst. 4 věty čtvrté tohoto paragrafu.

[2] Uvedená skupina žadatelů se vyznačuje následujícími charakteristikami: Jde o žadatele o mezinárodní ochranu, kteří do schengenského prostoru přicestovali na schengenské vízum udělené jim Českou republikou, v jiném státě tohoto prostoru nežli Česká republika v době platnosti uvedeného víza požádali o mezinárodní ochranu a následně byli do České republiky jako do státu příslušného k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu předáni, a to prostřednictvím letecké přepravy, postupem podle nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 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 [dále jen „nařízení Rady (ES) č. 343/2003“, též „Dublinské nařízení“].

I. 2. Rozhodné skutkové okolnosti

[3] Dle údajů ve správním spise žalobce, občan Sýrské arabské republiky kurdské národnosti, získal krátkodobé jednotné (tzv. schengenské) vízum České republiky (typu C) opravňující jej ke vstupu na území České republiky a k volnému pohybu po všech zemích schengenského prostoru po dobu platnosti tohoto víza. Po příletu do České republiky odcestoval během prosince 2012 do Švédska, kde – v době platnosti víza – požádal o mezinárodní ochranu. Mezitím dne 13. 1. 2013 skončila platnost jeho víza. Švédsko na žalobce uplatnilo nařízení Rady (ES) č. 343/2003 a předalo jej v souladu s čl. 3 odst. 1 větou první, čl. 9 odst. 2 větou první, 1. alt., čl. 16 odst. 1 písm. a) a čl. 18 odst. 1 uvedeného nařízení České republiky. Předání žalobce České republiky se po technické stránce uskutečnilo prostřednictvím letecké přepravy tak, že žalobce na území České republiky přibyl na mezinárodním letišti v Praze – Ruzyni dne 2. 5. 2013.

[4] Dne 7. 5. 2013 žalobce projevil své přání získat mezinárodní ochranu v České republice vůči českým orgánům tím, že výslovně uvedl, že si přeje, aby řízení o žádosti o mezinárodní ochranu, kterou podal ve Švédsku, bylo vedeno v České republice. Důvodem žádosti je podle jeho vyjádření především obava, že by v případě návratu do Sýrie byl perzekuován tamními bezpečnostními složkami.

I. 3. Správní rozhodnutí žalovaného

[5] Rozhodnutím označením v záhlaví tohoto usnesení žalovaný nepovolil vstup žalobce na území České republiky. Své rozhodnutí opřel o § 73 odst. 4 písm. c) zákona o azylu s tím, že žalobce zneužil schengenského víza uděleného mu Českou republikou k cestě do Švédska. Po nedobrovolném předání zpět do České republiky se žalobce podle názoru žalovaného pouze pokusil využít žádost o mezinárodní ochranu podanou českým úřadům k tomu, aby mohl vstoupit na území České republiky a následně opět cestovat do jiného státu schengenského prostoru. To je podle žalovaného v rozporu se smyslem a účelem řízení o udělení mezinárodní ochrany a signálem, že by žalobce mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek podle výše zmíněného ustanovení zákona o azylu.

I. 4. Žaloba proti správnímu rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí soudu o ní

[6] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s., které Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) vyhověl a rozhodnutí žalovaného zrušil.

[7] Soud se opřel o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 Azs 11/2013 – 20, v němž byla řešena obdobná skutková a právní situace. Nejvyšší správní soud v něm učinil závěr, že předpokladem pro aplikaci zvláštních ustanovení o řízení o mezinárodní ochraně je to, že žadatel učiní prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru mezinárodního letiště. V případě posuzovaném městským soudem však tento předpoklad nebyl naplněn. Žalobce neučinil prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, nýbrž na území Švédska, kde se podle městského soudu nacházel zcela legálně. Zde také podal žádost o udělení mezinárodní ochrany. V souladu s nařízením Rady (ES) č. 343/2003 byla určena Česká republika jako stát příslušný k posuzování žádosti o azyl žalobce. Dle čl. 16 odst. 1 nařízení tak byla Česká republika povinna žalobce převzít a dokončit

posouzení jím podané žádosti o mezinárodní ochranu. Z uvedeného podle městského soudu vyplývá, že případ žalobce nespadá pod hypotézu norem stanovených v § 73 zákona o azylu včetně možnosti vydání zákazu vstupu na území. Na tom nemůže změnit nic ani fakt, že následně podal žalobce žádost o mezinárodní ochranu v České republice.

[8] Městský soud se s ohledem na to, že podle jeho názoru režim § 73 zákona o azylu vůbec neměl být na žalobce užit, již meritorně nezabýval námitkou žalobce, že bylo neoprávněně rozhodnuto o nepovolení jeho vstupu na území České republiky z důvodu, že by mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek (protože nesplňuje podmínky pro vstup na území ČR – nedisponuje potřebným vízem či povolením k pobytu) ve smyslu § 73 odst. 4 písm. c) zákona o azylu. Pouze v tomto smyslu poukázal na právní názor vyjádřený ve shora zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 Azs 11/2013-20, podle něhož tomu, kdo v době platnosti svého víza v jiném státě schengenského prostoru požádal o udělení mezinárodní ochrany, nelze přičítat k tíži, že v důsledku délky řízení o určení příslušnosti státu, který má o žádosti rozhodnout, na území České republiky jako takto určeného státu přibyl až po pozbytí platnosti tohoto víza. Podle městského soudu žalobce byl v době transferu do České republiky v postavení žadatele o mezinárodní ochranu a s tím je spojeno jeho oprávnění pobývat na jejím území až do skončení řízení o mezinárodní ochraně.

I. 5. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření k ní

[9] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost.

[10] Odmítl názor soudu, že § 73 odst. 4 zákona o azylu na žalobce nedopadá, neboť žalobce byl podle soudu v pozici žadatele o mezinárodní ochranu podle § 2 odst. 5 zákona o azylu. Podle stěžovatele je řízení dle § 73 zákona o azylu řízením svou povahou samostatným a probíhajícím nezávisle na řízení o mezinárodní ochraně (stěžovatel v této souvislosti poukázal např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 As 16/2011-98).

[11] Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 sice podle stěžovatele neukládá povinnost žadatelům o mezinárodní ochranu požádat o ni v zemi vstupu na „schengenské“ území, ale zrovna tak neobsahuje procesní pravidla řízení o žádosti o mezinárodní ochranu a neupravuje právní postavení předávaného cizince ve státě, který je dle kritérií uvedeného nařízení příslušný o žádosti rozhodnout; tuto otázku zcela ponechává na národních azylových úpravách. Z uvedeného nařízení však podle stěžovatele vyplývá, že v případě převzetí žadatele do státu příslušného k vyřízení žádosti na základě v nařízení stanovených kritérií není státu založena povinnost jej přijmout zpět na území, jak je tomu v případě „přijetí zpět“ podle čl. 20 odst. 1 písm. d) zmíněného nařízení (stěžovatel v této souvislosti poukázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 2. 2010, sp. zn. 5 Ca 64/2009); neznamená to tedy pro něho jiné postavení, než mají ostatní žadatelé, kteří učiní prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru mezinárodního letiště.

[12] Podle stěžovatele je § 2 odst. 5 zákona o azylu třeba vykládat v kontextu celého zákona; řízení o mezinárodní ochraně lze totiž podle českého práva zahájit jedině postupem v zákoně o azylu popsaným, kde pro řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany žadatele předaného na základě nařízení Rady (ES) č. 343/2003 není stanoven jiný (zvláštní) procesní postup, platí tedy standardní postup společný pro všechny cizince žádající v České republice o mezinárodní ochranu. Vzhledem k tomu, že žalobce byl do České republiky předán letecky, vstoupil do české azylové procedury projevem úmyslu v tranzitním prostoru mezinárodního letiště. Postup podle § 73 odst. 4 zákona o azylu byl proto podle přesvědčení stěžovatele na žalobce uplatněn po právu.

[13] Podle názoru stěžovatele městský soud v napadeném rozsudku předjímá existenci společného evropského azylového systému a jednotného azylového řízení; v této fázi se evropské právo a zejména pak konkrétně nařízení Rady (ES) č. 343/2003 nenachází.

[14] Stěžovatel uzavřel, že svůj právní názor opírá o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2013, č. j. 3 Azs 53/2012-41, kde byla řešena obdobná situace jako je žalobcova, a neztotožňuje se s právním názorem vyjádřeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 Azs 11/2013-20, z něhož vycházel městský soud.

[15] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

II. Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu a reakce účastníků řízení

[16] Pátý senát Nejvyššího správního soudu při předběžném posouzení věci dospěl k závěru, že ve věci aplikace § 73 odst. 4 zákona o azylu existuje u Nejvyššího správního soudu rozpor v judikatuře. Zatímco městský soud vycházel z rozsudku ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 Azs 11/2013 - 20, stěžovatel se dovolává zákonnosti svého postupu s odkazem na rozsudek ze dne 10. 4. 2013, č. j. 3 Azs 53/2012 - 41.

[17] Ve skutkově obdobné situaci jako v případě žalobce – též státního občana Sýrské arabské republiky, který však vycestoval po přeletu do České republiky nikoli do Švédska jako žalobce, nýbrž do Norska, v Norsku požádal o mezinárodní ochranu a podle nařízení Rady (ES) č. 343/2003 byl předán zpět do České republiky – Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 Azs 11/2013 – 20, kasační stížnost žalovaného správního orgánu zamítl, přitom v odůvodnění uvedl (zvýraznění v textu provedl pátý senát):

„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 zabájeno 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 zákazů 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 – Ruzyň. Pokračovala však v cestě do Norska, kde stále v době platnosti schengenského víza požádala o udělení mezinárodní ochrany. Nejvyšší správní soud soubhlasí 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 oprávněujícího 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 přiléhavý, situace cizince žádajícího o udělení mezinárodní ochrany v něm řešená se totiž od situace žalobkyně podstatně liší.

(...)

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.

(...)

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 ke 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 jí k tomu opravňoval, a tedy nemohla ani představovat nebezpečí pro veřejný pořádek.

[18] Oproti tomu v rozsudku ze dne 10. 4. 2013, č. j. 3 Azs 53/2012 – 41, Nejvyšší správní soud uvedl (zvýraznění v textu provedl pátý senát):

„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 „jedním vhodným důvodem, pod něhož lze podřadit neexistenci právního titulu ke vstupu na území, právě veřejný pořádek.

(...)

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.

[19] Pátý senát shledal závěry učiněné v případě aplikace ust. § 73 odst. 4 zákona o azylu v uvedených obdobných případech rozpornými, a proto věc předložil rozšířenému senátu s tím, že se přiklání k právnímu názoru vyslovenému v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 Azs 11/2013-20.

[20] Účastníci v souvislosti s postoupením věci rozšířenému senátu svá vyjádření nikterak nerozhajnil.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III. 1. Pravomoc rozšířeného senátu

[21] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s., *dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.*

[22] Z argumentace pátého senátu v usnesení o postoupení věci a z rozhodných skutkových okolností v nynější věci, jak byly popsány shora, i ve věci projednávané Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 4 Azs 11/2013 a meritorně posouzené v rozsudku ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 Azs 11/2013-20, je zřejmé, že v obou případech jde o obdobné skutkové situace. Pátý senát nynější věc navrhuje posoudit i po právní stránce shodně se závěry vyslovenými v rozsudku ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 Azs 11/2013 – 20, tedy tak, že § 73 odst. 4 zákona o azylu není na dotyčné skutkové situace vůbec aplikovatelný.

[23] K tomu, aby v podmínkách nyní projednávané věci byla dána pravomoc rozšířeného senátu, je třeba, aby v dosavadní judikatuře existoval případ skutkově obdobný nynější věci a věci vedené pod sp. zn. 4 Azs 11/2013, který Nejvyšší správní soud v ohledech relevantních pro nyní projednávanou věc posoudil po právní stránce jinak než věc sp. zn. 4 Azs 11/2013.

[24] Věc sp. zn. 3 Azs 53/2012 je podle informací dostupných z rozsudku ze dne 10. 4. 2013, č. j. 3 Azs 53/2012 – 41, takovou věcí. V uvedeném rozsudku se k rozhodným skutkovým okolnostem uvádí: „Žalovaný v posuzovaném případě shledal, že žalobce nedisponuje potřebným vízem či povolením ke 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 ke 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.“ Po právní stránce pak uvedený

skutkový stav žalovaný správní orgán posoudil obdobně jako stejný správní orgán v nyní projednávaném případě. Dospěl k závěru, že žadateli o azyl, který využil českého schengenského víza k tomu, aby pokračoval do jiného státu schengenského prostoru (Švýcarska) a tam požádal o azyl, podle § 73 odst. 4 písm. c) zákona o azylu nepovolí – poté, co žadateli v mezidobí vypršela platnost víza - vstup na území České republiky, neboť žadatel by mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek.

[25] Městský soud v Praze ve věci sp. zn. 1 A 61/2012 i třetí senát Nejvyššího správního soudu v na to navazující věci sp. zn. 3 Azs 53/2013 pak právní názor žalovaného správního orgánu aprobovaly. Z uvedeného je zřejmé, že – na rozdíl od právního názoru vysloveného v rozsudku ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 Azs 11/2013-20, s nímž se ztotožňuje i předkládající pátý senát – třetí senát o tom, že § 73 odst. 4 zákona o azylu je na skutkové situace obdobné těm, v jaké se nacházel nynější žalobce, aplikovatelný, nepochyboval.

[26] Třetí senát přitom vůbec nerefletoval (a vzhledem ke krátkému časovému odstupu ani nejspíše reflektovat nemohl), že ke shodné právní otázce se za obdobných skutkových okolností s jiným závěrem vyslovil čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 Azs 11/2013 – 20.

[27] Z výše uvedeného je tedy zřejmé, pravomoc rozšířeného senátu k projednání věci je dána, neboť ve skutkově obdobných a právně shodných věcech zaujaly čtvrtý a třetí senát odlišné právní názory.

III. 2. Právní názor rozšířeného senátu

[28] Podle čl. 1 nařízení Rady (ES) č. 343/2003 *toto nařízení stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného ke posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států*. Podle čl. 3 odst. 1 téhož nařízení členské státy posuzují každou žádost o azyl podanou příslušníkem třetí země na hranici nebo na jejich území *kterémukoli z nich*. Žádost posuzuje *jediný členský stát, který je příslušný podle kritérií stanovených v kapitole III*.

[29] Podle čl. 4 odst. 1 uvedeného nařízení *řízení o určení příslušnosti členského státu ve smyslu tohoto nařízení se zabývá prvním podáním žádost o azyl v některém členském státě*. Podle jeho odst. 2 *žádost o azyl se považuje za podanou, jakmile příslušné orgány dotyčného členského státu obdrží tiskopis od žadatele o azyl nebo úřední zápis sepsaný orgánem*. Pokud není žádost podána písemně, měla by být doba mezi prohlášením o úmyslu a sepsáním úředního zápisu co nejkratší.

[30] Podle čl. 19 odst. 1 uvedeného nařízení, *pokud dožádaný členský stát souhlasí s převzetím žadatele, uvedomí členský stát, ve kterém byla podána žádost o azyl, žadatele o svém rozhodnutí neposuzovat jeho žádost a o povinnosti přemístit žadatele do příslušného členského státu*.

[31] Podle § 2 odst. 5 zákona o azylu *žadatelem o udělení mezinárodní ochrany se pro účely tohoto zákona rozumí cizinec, který požádal Českou republiku o mezinárodní ochranu, nebo cizinec, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany v jiném členském státě Evropské unie, je-li Česká republika příslušná k jejímu posuzování*. Postavení žadatele má po dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany a po dobu soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí ministerstva podle zvláštního právního předpisu, má-li tato žaloba odkladný účinek.

[32] Podle § 73 odst. 1 zákona o azylu *cizince, který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, policie předá, nejsou-li splněny důvody pro zajištění cizince podle zvláštního právního předpisu, do příjmacího střediska na mezinárodním letišti*. Podle odst. 4 tohoto paragrafu pak *ministerstvo o žádosti o udělení mezinárodní ochrany vydá rozhodnutí nejpozději do 4 týdnů*

ode dne učinění prohlášení o mezinárodní ochraně cizincem. Nerozhodne-li ministerstvo v uvedené lhůtě, umožní cizinci vstup na území bez rozhodnutí a dopraví jej do azylového zařízení na území. Do pěti dnů ode dne učinění prohlášení o mezinárodní ochraně cizincem ministerstvo rozhodne, zda cizinci povolí vstup na území. Vstup na území nepovolí cizinci, a) u něbož nebyla spolehlivě zjištěna totožnost, b) který se prokazuje padělanými nebo pozměněnými doklady totožnosti, nebo c) u něbož se lze důvodně domnívat, že by mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu, veřejné zdraví či veřejný pořádek.

[33] Z výše citovaných ustanovení nařízení Rady (ES) č. 343/2003 je zjevné, že schengenský systém rozhodování o žádostech o azyl podaných v jiném členském státě tohoto systému než tom, který podle kritérií stanovených tímto nařízením o ní má rozhodovat, je postaven na zásadě, že celá procedura rozhodování o žádosti v širším slova smyslu, jež má za běžných podmínek dvě základní části, a sice řízení o určení příslušnosti členského státu a vlastní řízení o žádosti, je zahájena podáním této žádosti. Členský stát (jiný než ten, v němž žadatel podal žádost o azyl), jenž má být příslušný k rozhodnutí o žádosti, tedy projednává žádost učiněnou zásadně již předtím, než cizinec přibude na jeho území poté, co v jiném členském státě žádost podal.

[34] Již jen z tohoto důvodu je zjevné, že na případy obdobné případu žalobce v nyní projednávané věci vůbec nedopadá § 73 zákona o azylu, jež se jako zvláštní ustanovení ve vztahu k obecným pravidlům zacházení s žadateli o azyl vztahuje pouze na úzkou a jasně vymezenou podmnožinu těchto žadatelů, a sice na ty z nich, kteří, jak praví jeho odst. 1, učinili prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru mezinárodního letiště; míněno je zde nepochybně letiště v jurisdikci České republiky, neboť mělo-li by se takovým letištěm rozumět jakékoli letiště některého z členských států schengenského systému, zákonodárce by takovéto neobvyklé pravidlo, vztahující se na skutkové okolnosti mimo jurisdikci České republiky, nepochybně jednoznačně a srozumitelně v zákonném textu vyjádřil. Smysl a účel uvedeného ustanovení je zjevný – umožnit žádosti žadatelů, kteří o mezinárodní ochranu požádali ve specifické situaci pobytu v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, tedy za okolností jen velmi málo je spojujících s územím České republiky jako státu, v jehož jurisdikci se nacházejí, vyřídít zrychleným způsobem tak, aby se tito žadatelé do doby, než bude o jejich žádosti rozhodnuto, pokud možno co nejméně včlenili do běžného života ve státě, v němž žádost podali.

[35] Uvedené ustanovení však již jen s ohledem na jeho prostý jazykový význam nedopadá na žadatele, o jejichž žádosti má rozhodnout Česká republika podle pravidel nařízení Rady (ES) č. 343/2003 a kteří svoji žádost podali v jiném členském státě schengenského azylového systému. Je totiž zjevné, že tuto žádost nepodali v tranzitním prostoru českého mezinárodního letiště, nýbrž někde jinde, a sice v jurisdikci jiného členského státu schengenského systému. Pokud pak na území České republiky takoví žadatelé svoji žádost upřesní, konkretizují, modifikují, uvedou v rámci ní další skutečnosti, anebo dokonce pokud formálně vzato vůči českým úřadům podají žádost ještě jednou, nicméně ve svém jádru založenou na týchž důvodech, které uplatnili v původní žádosti podané v jiném státě schengenského prostoru, nemění to nic na skutečnosti, že rozhodným právním jednáním, které je „vtáhlo“ do procedury upravené nařízením Rady (ES) č. 343/2003 a které je rozhodné i pro řízení o mezinárodní ochraně před českými správními úřady, je právě tato původní žádost.

[36] Je jistě představitelné, aby česká vnitrostátní právní úprava i s takovými žadateli zacházela určitým specifickým způsobem, neodporovalo-li by to závazkům plynoucím pro Českou republiku z jejího ústavního pořádku, z práva Evropské unie či z mezinárodního práva, stejně jako je specificky zacházeno s cizinci, kteří učinili prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru českého mezinárodního letiště. Takovou zvláštní právní úpravu nicméně současný zákon o azylu nezná.

[37] Nevztahuje-li se na žalobce a případy jemu obdobné ustanovení § 73 odst. 1 zákona o azylu, neboť žalobce nespadá do rozsahu působnosti tohoto ustanovení, nelze na něho aplikovat ani odst. 4 téhož paragrafu, neboť ze systematického začlenění odst. 4 do § 73, rubrikovaného jako celek nadpisem „Řízení v přijímacím středisku na mezinárodním letišti“, je zjevné, že se i tento odstavec vztahuje toliko na ty osoby, které spadají do rozsahu působnosti § 73 zákona o azylu vymezeného v jeho odst. 1.

[38] Argument stěžovatele, že zatím neexistuje společný schengenský azylový systém a azylové řízení, není namístě, neboť vnitrostátně přímo použitelné a před vnitrostátním právem aplikační přednost mající nařízení Rady (ES) č. 343/2003 je souborem kolizních i přímých norem evropského azylového práva, který ve svém celku doplňuje a modifikuje vnitrostátní azylovou legislativu členských států a vytváří jednoznačný rámec pravidel určujících mimo jiné i to, jaké právní jednání žadatele o mezinárodní ochranu je třeba považovat za to, které zahajuje řízení o mezinárodní ochranu.

[39] I žadatelé o azyl, kteří žádost podali v jiném členském státě schengenského systému, o jejichž žádosti má podle pravidel nařízení Rady (ES) č. 343/2003 rozhodnout Česká republika, jsou totiž „obecnými“ žadateli o azyl ve smyslu § 2 odst. 5 zákona o azylu se všemi právy a povinnostmi z toho plynoucími. Mezi tato práva patří i právo pobývat na území České republiky (viz zejm. § 3d odst. 1, § 72 zákona o azylu) vyjma výslovně stanovených výjimečných případů, mezi něž patří i případy podle § 73 odst. 4 téhož zákona, a nebýt omezen na osobní svobodě jinak než za podmínek plynoucích ze zákona o azylu nebo jiných zákonů.

[40] Nevztahuje-li se na žalobce ustanovení § 73 odst. 1, a tedy i odst. 4 zákona o azylu, je nezákonné takové rozhodnutí, které by mu s odkazem na tato ustanovení nepovolilo vstup na území České republiky.

[41] Rozšířený senát dodává, že s ohledem na výše uvedený právní závěr není důvodu, aby se zabýval výkladem pojmu „veřejného pořádku“ v § 73 odst. 4 písm. c) zákona o azylu, neboť toto ustanovení není na žalobce aplikovatelné.

III. 3. Shrnutí

[42] Z výše uvedeného výkladu tedy plyne následující závěr:

[43] Ustanovení § 73 zákona o azylu se nevztahuje na žadatele o mezinárodní ochranu, kteří do schengenského prostoru přicestovali na schengenské vízum udělené jim Českou republikou, v době platnosti uvedeného víza požádali v jiném státě schengenského prostoru o mezinárodní ochranu a následně byli prostřednictvím letecké přepravy podle nařízení Rady (ES) č. 343/2003 předáni do České republiky jako do státu příslušného k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu.

IV. Další postup ve věci

[44] Rozšířený senát v dané věci posoudil předloženou spornou právní otázku. V souladu s ustanovením § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací pátému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

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

V Brně dne 19. srpna 2014

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu