



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. v právní věci žalobkyně: **F. G.**, zastoupené JUDr. Annou Doležalovou, advokátkou se sídlem Plzeň, Jablonského 7, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 8. 2013, č. j. 4 A 53/2013 - 27,

**t a k t o :**

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 8. 2013, č. j. 4 A 53/2013 - 27, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 16. 7. 2013, č. j. OAM-157/LE-LE05-NV-2013, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalobkyni **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti.
- IV. Odměna ustanovené advokátce JUDr. Anně Doležalové **se nepřiznává.**

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

**Vymezení věci**

[1] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) je žadatelkou o udělení mezinárodní ochrany, která se včas podanou kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 7. 2013, č. j. OAM-157/LE-LE05-NV-2013. Uvedeným rozhodnutím žalovaný podle ustanovení § 73 odst. 4 písm. c) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále je „zákon o azylu“) nepovolil stěžovatelce vstup na území České

republiky, neboť dle jeho názoru představuje stěžovatelka možné ohrožení veřejného pořádku, neboť nedisponuje vízem či povolením k pobytu, které by jej k tomuto vstupu opravňovaly.

[2] Žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl, že stěžovatelka se podáním žádosti o mezinárodní ochranu pouze pokouší zneužít azylovou proceduru k tomu, aby mohla vstoupit na území České republiky, příp. odtud pokračovat do jiné země schengenského prostoru. Tento postup se ovšem dle jeho názoru neslučuje s účelem řízení o udělení mezinárodní ochrany a současně také zakládá domněnku ve smyslu ustanovení § 73 odst. 4 písm. c) zákona o azylu, že by stěžovatelka mohla svým chováním ohrozit veřejný pořádek České republiky. Žalovaný v této souvislosti poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2009, č. j. 2 As 14/2009 - 50 (rozhodnutí je dostupné na adrese [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)) a uvedl, že z tohoto rozhodnutí vyplývá, že už samotná neexistence právního titulu ke vstupu na území, tedy absence platného povolení k pobytu či víza, může být důvodem k vydání rozhodnutí o nepovolení vstupu na území České republiky. Pokud správní orgán dojde k závěru, že by žadatel po vstupu na území pokračoval do dalších zemí schengenského prostoru, je jeho úvaha o „*nebezpečí pro veřejný pořádek*“ důvodná.

[3] Své závěry dále žalovaný opřel také i o tyto skutečnosti. Stěžovatelka v minulosti na území České republiky již pobývala, a to ode dne 11. 11. 2007; dne 21. 11. 2007 požádala o azyl, který jí však nebyl udělen. Stěžovatelce byl vydán výjezdní příkaz a dne 11. 7. 2013 se pokusila o vstup na území Státu Izrael, který jí byl odmítnut. V návaznosti na to byla vrácena do České republiky, kde opětovně požádala o mezinárodní ochranu. Z evidence cizineckého informačního systému současně žalovaný zjistil, že stěžovatelka se již dne 19. 11. 2007 v době svého prvního pobytu na území České republiky pokusila o ilegální přechod státní hranice, za což jí bylo uloženo správní vyhoštění na dobu jednoho roku. Až v návaznosti na to stěžovatelka poprvé požádala o udělení mezinárodní ochrany. Dle žalovaného je proto zřejmé, že postup stěžovatelky byl a je i nyní čistě účelový s cílem zneužít azylové řízení k legalizaci pobytu na území České republiky poté, co ztratila pobytové oprávnění a měla toto území opustit. Stěžovatelka již v minulosti neoprávněně překročila státní hranici a i nyní se pokusila vstoupit na území jiného státu, aniž by splňovala podmínky pro takový vstup. Z uvedených důvodů má proto žalovaný za to, že chování stěžovatelky ohrožuje veřejný pořádek České republiky.

[4] Rozhodnutí žalovaného napadla stěžovatelka žalobou u městského soudu, v níž uvedla, že je žadatelkou o mezinárodní ochranu, a to z důvodů, které opakovaně uvedla již při podání své předchozí žádosti. Popsala obsah minulého řízení o mezinárodní ochraně, kdy bylo o její žádosti negativně rozhodnuto a řízení pak bylo zastaveno Krajským soudem v Hradci Králové poté, co vzala žalobu zpět. Zmínila se také o tom, že požádala o dobrovolnou repatriaci do Státu Izrael. Vstup na území tohoto státu jí však byl odepřen, a to dle jejího názoru nezákonně. Stěžovatelka nesouhlasila také s tím, že její chování představuje hrozbu pro veřejný pořádek České republiky, resp. že usiluje o vstup na území dalšího státu schengenského prostoru.

[5] Z hlediska právního hodnocení věci městský soud v napadeném rozsudku uzavřel, že na základě skutkových okolností, které vyplývají ze spisového materiálu, je žalovaný u stěžovatelky právem přesvědčen, že podáním žádosti o mezinárodní ochranu se stěžovatelka pokouší zneužít azylovou proceduru k tomu, aby mohla vstoupit na území České republiky a odtud následně neoprávněně pokračovat do jiné země schengenského prostoru, což se neslučuje jednak s účelem řízení o azylu, a zároveň zakládá důvodnou domněnku ve smyslu ustanovení § 73 odst. 4 písm. c) zákona o azylu. Dle městského soudu není pochyb o tom, že stěžovatelka může představovat nebezpečí pro veřejný pořádek v České republice, případně i v ostatních státech Evropské unie. Městský soud žalobu stěžovatelky proto z uvedených důvodů dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) zamítl.

pokračování

## II.

### Shrnutí argumentace obsažené v kasační stížnosti

[6] Rozsudek městského soudu napadla stěžovatelka včasnou kasační stížností, v níž namítla, že žalovaný dostatečně nepřihlížel k tomu, že stěžovatelka na území České republiky v minulosti téměř šest let pobývala a nesnažila se azylové řízení zneužít k vycestování do jiné země v rámci schengenského prostoru. Dle jejího názoru měl žalovaný přihlídnout k tomu, že se stěžovatelka do tranzitního prostoru Letiště Václava Havla nedostavila dobrovolně, ale byla vrácena poté, co jí nebylo umožněno vstoupit na území Státu Izrael, přestože jako občanka Ruské federace měla mít možnost na území tohoto státu vstoupit a pobývat na něm po dobu 90 dnů bez víza.

[7] Stěžovatelka je přesvědčena, že se v jejím případě nelze důvodně domnívat, že by mohla představovat nebezpečí pro veřejný pořádek České republiky, příp. že by se pouze snažila zneužít řízení o mezinárodní ochraně. Její předchozí řízení o udělení mezinárodní ochrany trvalo déle než pět a půl roku, přičemž se snažila svou situaci řešit vycestováním do Státu Izrael, kam její manžel vycestoval již v roce 2012. Zároveň dle stěžovatelky nelze předpokládat, že by se nyní pokusila bez povolení překročit státní hranice a vstoupit na území jiného státu, když v České republice již dlouhodobě pobývala a přesto tak neučinila.

[8] Dle stěžovatelky se ze strany žalovaného jednalo o generální prevenční opatření, protože z jejího chování nelze dospět k závěru, že se pokusí zneužít azylové řízení a že může ohrozit veřejný pořádek, a to ani z důvodu, že v roce 2007 se s manželem pokusila překročit hranice do Spolkové republiky Německo, kde žijí jejich příbuzní. Stěžovatelka po této události na území České republiky pobývala téměř šest let a v případě, že by chtěla státní hranice překročit, byla by tak učinila hned po přistoupení České republiky k schengenskému prostoru. S ohledem na tyto skutečnosti proto stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud po projednání věci napadený rozsudek, jakož i rozhodnutí žalovaného, pro nezákonnost zrušil.

[9] Žalovaný se k meritu věci nevyjádřil.

## III.

### Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Stěžovatelka se včas podanou kasační stížností (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) domáhá přezkumu rozhodnutí krajského soudu (v souzené věci „městský soud“), které vzešlo z řízení, jehož byla účastníkem (§ 102 s. ř. s.), její kasační stížnost splňuje zákonné náležitosti (§ 106 odst. 1 s. ř. s.) a je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud neshledal ani žádné důvody pro nepřípustnost kasační stížnosti.

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností stěžovatelky napadený rozsudek městského soudu v souladu s ustanovením § 109 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila ve své kasační stížnosti. Neshledal přitom v dosavadním řízení vady, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Mezi účastníky řízení není sporný skutkový stav věci, ale pouze jeho právní hodnocení. Soud proto vycházel z popisu skutkového stavu, jak byl uveden v napadeném rozsudku. Podstatu projednávané věci spatřuje v posouzení, zda žalovaný byl oprávněn stěžovatelce nepovolit vstup na území v situaci, když v rozhodné době nedisponovala platným pobytovým oprávněním, resp. zda chování stěžovatelky mohlo představovat ohrožení veřejného pořádku České republiky.

[14] Relevantní právní úpravu pro posouzení vznesených otázek tvoří obsah § 73 odst. 4 písm. c) zákona o azylu, dle něhož ministerstvo (v souzené věci žalovaný) nepovolí vstup na území mj. cizinci, u něhož se lze důvodně domnívat, že by mohl ohrozit bezpečnost státu, veřejné zdraví či veřejný pořádek.

[15] Jestliže žalovaný při výkladu citovaného ustanovení vycházel z rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 14. 5. 2009, č. j. 2 As 14/2009 – 50, a uvedl, že už samotná neexistence právního titulu ke vstupu na území, může být důvodem jeho odepření, nelze s ním souhlasit. Žalovaný totiž zcela pominul, že v uvedeném rozhodnutí Nejvyšší správní soud konstatoval, že neexistence právního titulu, na základě něhož je cizinec oprávněn ke vstupu na území České republiky, *může být důvodem ke rozhodnutí o nepovolení vstupu na území*, současně však také posuzoval, zda rozhodnutí správního orgánu bylo vydáno v mezích správního uvážení a zda bylo založeno na důvodné obavě ze snahy o zneužití azylového řízení. Této skutečnosti si byl ostatně patrně vědom i žalovaný, když své rozhodnutí odůvodnil zejména poukazem na skutečnost, že stěžovatelka před šesti lety nelegálně překročila státní hranice se Spolkovou republikou Německo.

[16] Výklad žalovaného o možnosti automatického odepření vstupu na území České republiky v případě, kdy žadatel o udělení mezinárodní ochrany nemá platné pobytové oprávnění, je třeba odmítnout také pro jeho rozpor se závazky České republiky vyplývajícími z mezinárodního práva. V této souvislosti lze poukázat zejména na ustanovení čl. 31 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb., dále jen „Ženevská úmluva“), ve kterém se Česká republika zavázala, že nebude stíhat pro nezákonnou přítomnost uprchlíky, kteří jsou přítomni na její území bez povolení, jestliže se přihlásí bez prodlení úřadům a prokážou dobrý důvod pro svoji přítomnost.

[17] Vhodné je také připomenout i znění bodu 32 Směrnice o zajištění žadatelů o azyl vydané na základě čl. 35 Ženevské úmluvy a čl. II Protokolu k Ženevské úmluvě z roku 1967 (Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention, dostupná na adrese [www.unhcr.org/505b10ee9.html](http://www.unhcr.org/505b10ee9.html)), ze kterého vyplývá, že nezákonný vstup či přítomnost žadatele o azyl nedává státu automatické právo k jeho zajištění či k omezení svobody pohybu.

[18] Jestliže žalovaný a městský soud ve svých rozhodnutích dospěli k závěru, že již samotná skutečnost, že stěžovatelka nedisponovala pobytovým oprávněním, byla dostačující pro to, aby jí nebyl povolen vstup na území České republiky, nelze se proto s jejich názorem ztotožnit. I když se v případě odepření vstupu na území nejedná o zajištění v nejužším slova smyslu, je při výkladu ustanovení § 73 odst. 4 písm. c) zákona o azylu třeba zohlednit, že není-li žadateli o mezinárodní ochranu vstup na území povolen, je tento (s výjimkou možnosti vycestování do třetí země) nucen setrvat po dobu azylového řízení v přijímacím středisku, čímž fakticky dochází k omezení jeho svobody pohybu (viz obdobně důvodová zpráva k zákonu o azylu).

[19] Žalovaný i městský soud zcela pominuli, že v případech žadatelů o azyl se v zásadě na rozdíl od běžných imigrantů jedná o situace, kdy s ohledem na případný strach z pronásledování v zemi jejich původu, tyto osoby objektivně ani nemusí mít možnost zajistit si předem potřebné doklady pro vstup do země, v níž zamýšlí požádat o mezinárodní ochranu. Nepovolení vstupu na území České republiky pouze na základě skutečnosti, že žadatel o azyl nepředloží vstupní vízum, by tak nebylo ničím jiným než generálním prevenčním opatřením trestajícím samotné podávání žádosti o mezinárodní ochranu.

[20] Uvedené nicméně není překážkou tomu, aby žalovaný přistoupil k uplatnění zajišťovacích prostředků v případech, kdy dospěje k důvodnému závěru o snaze žadatele o zneužití azylového řízení. Přijaté opatření se však musí pohybovat v mezích správního uvážení, nesmí nést znaky libovůle a musí být založeno na posouzení osobního chování žadatele o azyl (srov. obdobně body 18 až 20 a 33 Směrnice o zajištění žadatelů o azyl).

pokračování

[21] Nejvyšší správní soud s ohledem na tyto skutečnosti proto musel posoudit, zda městský soud postupoval správně, když aproboval závěr žalovaného o snaze stěžovatelky zneužít azylové řízení za účelem vycestování do jiné země schengenského prostoru. Dospěl k závěru, že rozsudek městského soudu je třeba pro nezákonnost zrušit.

[22] Pokud žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl, že jsou dány důvodné obavy, že stěžovatelka po vstupu na území České republiky zneužije azylové řízení a pokusí se vycestovat do další země schengenského prostoru, jedná se o čistě spekulativní závěr neopírající se o jakékoliv racionální zdůvodnění. Stěžovatelka se sice v minulosti skutečně dopustila nelegálního překročení státních hranic, jestliže se tak však stalo před téměř šesti lety, není zřejmé, jaká úvaha vedla žalovaného k závěru, že tato její snaha o vycestování stále trvá. Naopak, ze spisového materiálu vyplývá, že stěžovatelka ode dne 21. 11. 2007 do 10. 7. 2013 pobývala v zařízeních Správy uprchlických zařízení v České republice. V průběhu jejího pobytu nebylo zaznamenáno spáchání přestupku vůči ubytovacímu řádu ani žádné jednání v rozporu s právními předpisy.

[23] Nelze proto než konstatovat, že žalovaný v přezkoumávaném rozhodnutí překročil meze správního uvážení, když nijak nezohlednil aktuálnost nebezpečí chování stěžovatelky pro veřejný pořádek České republiky a odepřel jí vstup na území pouze na základě události, které se odehrály při jejím prvním příchodu na území České republiky v roce 2007, tj. před šesti lety. Okolnosti svědčící v její prospěch zcela pominul a jeho rozhodnutí je proto nezákonné. Jestliže se městský soud v napadeném rozsudku zcela ztotožnil s právními závěry žalovaného a v zásadě s totožným odůvodněním zamítl správní žalobu stěžovatelky, je i jeho rozhodnutí nezákonné.

[24] Za důvod pro nepovolání vstupu na území České republiky není možné považovat ani skutečnost, že se stěžovatelka před podáním žádosti o mezinárodní ochranu pokusila vstoupit na území Státu Izrael. Ze spisového materiálu totiž nevyplývá, z jakých důvodů ji tento vstup byl odmítnut a současně také ani nelze pominout, že stěžovatelka se do tohoto státu vydala právě ve spolupráci se žalovaným. Nejednalo se tak o situaci, kterou by bylo možné srovnávat s jejím jednáním, kterého se dopustila v roce 2007.

[25] V projednávaném případě je proto zřejmé, že rozhodnutí žalovaného mělo být zrušeno již městským soudem. Nepřichází proto v úvahu jakékoliv doplnění řízení či opětovné vypořádání žalobních námitek tímto soudem, neboť by s odkazem na rozsudek kasačního soudu pouze zrušil rozhodnutí žalovaného a přenesl závazný právní názor Nejvyššího správního soudu žalovanému. V řízení o věci bude pokračovat žalovaný, který je dle § 78 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem zdejšího soudu.

#### IV.

##### Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[27] Pokud Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí soudu a současně i rozhodnutí žalovaného, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému soudnímu rozhodnutí (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud proto o jejich náhradě rozhoduje jediným výrokem (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

[28] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně coby stěžovatelka byla v celém řízení plně úspěšná, neboť dosáhla zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, proto má podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Vzhledem k tomu, že stěžovatelce nicméně v řízení o žalobě ani v řízení

o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly, respektive z obsahu soudního spisu žádné náklady neplynou, rozhodl Nejvyšší správní soud, že se stěžovatelce náhrada nákladů řízení nepřiznává. Žalovaný neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení.

[29] Nejvyšší správní soud je dále povinen zároveň rozhodnout i o odměně a úhradě hotových výdajů ustanovené zástupkyně stěžovatelky, které dle § 35 odst. 8 s. ř. s. hradí stát. V předmětné věci soud ustanovené zástupkyni odměnu za zastupování nepřiznal, neboť z obsahu spisu vyplývá, že žádný úkon právní služby, za který by ustanovenému advokátovi podle § 11 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, odměna náležela, nevykonala.

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 28. listopadu 2013

JUDr. Ludmila Valentová  
předsedkyně senátu