

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobce: **A. S.**, 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 27. 5. 2013, č. j. 1 A 35/2013 - 18,

t a k t o :

Věc **se postupuje** dle ust. § 17 s. ř. s. rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Městského soudu v Praze (dále „městský soud“) bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 5. 2013, č. j. OAM-37/DS-PR-LE05-NV-2013, kterým nebyl žalobci povolen vstup na území České republiky ve smyslu ust. § 73 odst. 4 písm. c) zák. č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o azylu“).

V odůvodnění správního rozhodnutí žalovaný uvedl, že vstup žalobce na území České republiky není možné vzhledem k tomu, že by žalobce mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek. Tento závěr učinil na základě zjištění, že žalobce podal žádost o české schengenské vízum a následně jej využil k cestě do Švédska, kde podal žádost o udělení mezinárodní ochrany a odtud byl dne 2. 5. 2013 předán do České republiky jako státu příslušného k rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany, a to v době, kdy již nedisponoval platným vízem ani povolením k pobytu. Do České republiky byl předán ze Švédska nedobrovolně na základě Nařízení Rady (ES) č. 343/2003. Žalovaný dospěl k závěru, že žalobce se prohlášením o mezinárodní ochraně s následným podáním žádosti o mezinárodní ochranu v ČR pouze pokouší zneužít řízení o udělení mezinárodní ochrany k tomu, aby mohl vstoupit na území ČR a odtud následně 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. 2As 14/2009 - 50, zakládá důvodnou domněnku, že žalobce představuje nebezpečí pro veřejný pořádek, protože už sama absence platného povolení k pobytu či víza může být důvodem k rozhodnutí o nepovolení vstupu na území.

I. Relevantní skutečnosti z řízení o žalobě před městským soudem,

Žalovaný (nyní stěžovatel) ve vyjádření k žalobě uvedl, že z obsahu správního spisu a napadeného rozhodnutí je zřejmé, že vstup žalobce na území představuje ohrožení veřejného pořádku ve smyslu § 73 odst. 4 písm. c) zákona o azylu, neboť nesplňuje podmínky pro vstup na území ČR, tedy potažmo ani do schengenského prostoru, protože nedisponuje potřebným vízem či povolením k pobytu, které by ho k tomuto vstupu opravňovaly. Dále poukazuje na to, že nelze přehlédnout, že platnost víza typu C vydaného Zastupitelským úřadem ČR v Damašku vypršela již dne 13. 1. 2013; Česká republika nebyla cílem žalobce, bezprostředně po vstupu na území ČR vycestoval a využil uvedené vízum k cestě do Švédska. Podle názoru žalovaného žádost žalobce o vízum ČR byla tedy jen účelová s cílem využít toto vízum k cestě do jiného státu schengenského prostoru. Tyto okolnosti žalovaného vedly k odůvodněnému závěru o účelovém jednání žalobce a umožnění vstupu by znamenalo ohrožení veřejného pořádku. Tím, že žalobce byl Českou republikou převzat v rámci Dublinského nařízení, neznamená pro něho jiné postavení, než mají ostatní žadatelé, kteří učiní prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru mezinárodního letiště. Povinnost žalobce setrvat v přijímacím středisku na letišti rozhodně pak není na újmu projednání jeho žádosti o mezinárodní ochranu. Žalovaný tedy postupoval v souladu se zákonem, když po převzatí žalobce na základě Dublinského nařízení rozhodl o otázce jeho vstupu na území dle § 73 odst. 4 věta poslední zákona o azylu. K námitce žalobce, že se žalovaný zcela bezdůvodně domnívá, že po vstupu na území by žalobce mohl následně pokračovat do jiné země schengenského prostoru a tak představovat nebezpečí pro veřejný pořádek uvádí, že možnost hledat mezinárodní ochranu před případným pronásledováním či hrozcí vážnou újmu v zemi původu měl již v době platnosti schengenského víza uděleného Českou republikou, kdy přicestoval do ČR a následně pokračoval do jiné země bez toho, že by zde požádal či se snad o možnost žádat o mezinárodní ochranu zajímal. Rovněž dle žalovaného nebyl porušen čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť se rozhodně nejedná o svévolnou detenci ve smyslu existující judikatury ESLP. Žalovaný nesdílí názor žalobce, že § 73 odst. 4 zákona o azylu na žalobce nedopadá; § 2 odst. 5 zákona o azylu je totiž nutno vykládat v kontextu celého zákona; řízení o mezinárodní ochraně lze zahájit jediné postupem v zákoně o azylu popsaným, kde pro řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany žadatele předaného na základě nařízení Dublin II. není stanovený jiný procesní postup, platí tedy postup standardní – projev úmyslu a žádost o udělení mezinárodní ochrany. Vzhledem k tomu, že žalobce projevil úmysl v tranzitním prostoru mezinárodního letiště a tento úkon rozhodně není jen formální, byl na něho vztažen postup podle § 73 odst. 4 zákona o azylu po právu. Z uvedeného pohledu žalovaný vychází z judikatury Nejvyššího správního soudu, např. rozsudku č. j. 3Azs 53/2012 ze dne 10. 4. 2013, kde byla řešena obdobná situace, jako je žalobcova, a upřednostňuje ji z výše popsaných důvodů před judikátem sp. zn. 4 Azs 11/2013, ze dne 28. 3. 2013, na nějž poukazuje žalobce.

Městský soud při řešení otázky aplikace ust. § 73 zákona o azylu vycházel z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Azs 11/2013, ze dne 28. 3. 2013, kde byla řešena obdobná situace. Nejvyšší správní soud zde 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 posuzovaném případě však tento předpoklad nebyl naplněn. Žalobce neučinil prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, nýbrž na území Švédska, kde se nacházel zcela legálně. Zde také podal žádost o udělení mezinárodní ochrany. 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 byla určena Česká republika jako stát příslušný k posuzování žádosti o azyl žalobce. Dle čl. 16 odst. 1 citovaného nařízení tak byla Česká republika povinna žalobce převzít a dokončit posouzení jím podané žádosti o mezinárodní ochranu. Z uvedeného jednoznačně dle názoru městského soudu vyplývá,

pokračování

že případ žalobce nespadá pod hypotézu norem stanovených v § 73 zákona o azylu včetně možnosti vydání zákazu vstupu na území.

Městský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného je nezákonné, soud se proto již podrobně 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. Stejnou otázku řešil Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 4 Azs 11/2013, ze dne 28. 3. 2013, kde učinil závěr, že „*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 soublasí 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 ji ke vstupu do České republiky.*“

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. Městský soud dospěl k závěru, že žaloba byla podána důvodně, a proto přezkoumávané rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil.

II. Kasační námitky

Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti namítá nezákonnost napadeného rozsudku, nesouhlasí se závěrem soudu o neaplikovatelnosti ust. § 73 zákona o azylu. Tvrdí, že postupoval v souladu se zákonem o azylu a v souladu s evropským právem; že žalobce byl ČR převzat v rámci Dublinského nařízení, neznamená pro něho jiné postavení, než mají ostatní žadatelé, kteří učinili prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru mezinárodního letiště. Rozhodnutí o nepovolení vstupu odůvodnil stěžovatel tím, že by žalobce mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek, a to na základě zjištění, že žalobce vydané české schengenské vízum využil účelově k cestě do Švédska, kde podal žádost o udělení mezinárodní ochrany a odtud byl následně dne 2. 5. 2013 (po uplynutí platnosti vydaného víza) předán na základě Dublinského nařízení do ČR. Stěžovatel tak s odkazem na rozsudek NSS č. j. 2 As 14/2019 - 50, ze dne 14. 5. 2009 má za to, že je dána důvodná domněnka, že žalobce představuje nebezpečí pro veřejný pořádek, protože už sama absence platného povolení k pobytu či víza může být důvodem nepovolení vstupu na území. V této souvislosti poukazuje stěžovatel na to, že vycházel v řízení dle judikatury Nejvyššího správního soudu, konkr. z rozsudku č. j. 3 Azs 53/2012 - 41, ze dne 10. 4. 2013, v němž byla řešena skutkově obdobná situace; tento výklad stěžovatel upřednostňuje před judikátem č. j. 4 Azs 11/2013 - 20, ze dne 28. 3. 2013, který použil městský soud.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem důvody pro předložení věci rozšířenému senátu

Nejvyšší správní soud při předběžném posouzení věci dospěl k závěru, že ve věci aplikace ust. § 73 odst. 4 zákona o azylu existuje u zdejšího soudu judikatura, jejíž závěry jsou rozporné; zatímco městský soud vycházel z rozsudku zdejšího soudu č. j. 4 Azs 11/2013 - 20, stěžovatel se dovolává zákonnosti svého postupu s odkazem na rozsudek zdejšího soudu č. j. 3 Azs 53/2012 - 41.

Ve skutkově zcela shodné situaci, jak je tomu v případě stěžovatele (jednalo se mimo jiné rovněž o st. příslušníka Sýrie, který postupoval zcela shodně jako žalobce, pouze vycestoval nikoli do Švédska, ale do Norska; další postup byl zcela shodný, tzn. požádal zde o mezinárodní ochranu a poté byl vrácen do ČR, etc), zdejší soud kasační stížnost žalovaného zamítl, přitom v odůvodnění rozhodnutí č. j. 4 Azs 11/2013 - 20, mimo jiné konstatoval:

„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 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 odůvodnění 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 ji 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 zabájení 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.

pokračování

(...)

*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.***

V rozsudku zdejšího soudu č. j. 3 Azs 53/2012 - 41 se konstatuje:

„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...

(...)

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 mezi správního uvážení, tj. že důvodnost domněnky, že by stěžovatel mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek, je s ohledem na jeho dřívější jednání opodstatněná.***

S ohledem na uvedené má rozhodující senát za to, že závěry učiněné v případě aplikace ust. § 73 odst. 4 zákona o azylu v uvedených obdobných případech jsou rozporné. Dle názoru rozhodujícího senátu jsou proto dány zákonné důvody pro předložení věci rozšířenému senátu dle ust. § 17 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Michal Mazanec, JUDr. Karel Šimka, JUDr. Jakub Camrda, JUDr. Barbara Pořízková, JUDr. Jiří Palla a JUDr. Jaroslav Vlašín. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení (§ 8 odst. 1 s. ř. s.).

V Brně dne 23. srpna 2013

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu