



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce **A. A.**, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 3. 2014, č. j. 29 Az 10/2013 - 49,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 3. 2014, č. j. 29 Az 10/2013 - 49, **se** ve výroku II. **zrušuje** a v tomto rozsahu **se** věc **vrací** krajskému soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím ze dne 1. 8. 2013, č. j. OAM-23/LE-PA03-ZA04-R2-2011 (dále jen „napadené rozhodnutí“), rozhodl žalovaný, že se žalobci neuděluje mezinárodní ochrana podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“). Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Krajského soudu v Hradci Králové žalobou. Ten rozsudkem ze dne 24. 3. 2014, č. j. 29 Az 10/2013 - 49, žalobu v části směřující proti výroku o neudělení mezinárodní ochrany v rozsahu § 12, § 13, § 14 a § 14b zákona o azylu zamítl (výrok I.); výrokem II. rozhodnutí žalovaného co do výroku o neudělení doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že souhlasí se závěry žalovaného, podle něhož žalobce nesplňuje podmínky pro udělení mezinárodní ochrany podle § 12, § 13, § 14 a § 14b zákona o azylu. Především z výpovědi žalobce není patrné, že by byl pronásledován pro uplatňování politických práv a svobod podle § 12 písm. a) zákona o azylu. Důvody podle § 12 písm. b) tohoto zákona žalobce opíral o tvrzení, že byl povolán k výkonu základní vojenské služby a dále že měl obavy z obtěžování, zadržení a případného uvěznění či špatného zacházení v souvislosti s tím, že jeho dva bratři vlast opustili a od roku 2004 žijí v Rakousku, kde jim byl udělen azyl. Krajský soud se ztotožnil se žalovaným, že tyto potíže nemohou naplnit azylově

relevantní důvody ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu. Obdobně uvážil i o důvodech neudělení mezinárodní ochrany dle § 13, § 14 a § 14b zákona o azylu.

Krajský soud nicméně dospěl k závěru, že se žalovaný dostatečným a vyčerpávajícím způsobem nevypořádal s dalším možným důvodem pro udělení doplňkové ochrany (§ 14a zákona o azylu), konkrétně s tím, že ve věci žalobce došlo ke kontaktování ruských státních orgánů při ověřování jeho totožnosti, ač právě z tohoto důvodu bylo předcházející rozhodnutí žalovaného zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2011, č. j. 56 Az 16/2011 – 63. Je nepochybné, že orgány země původu byly informovány o statusu žalobce jakožto žadatele o udělení mezinárodní ochrany; před takovým jednáním českých státních orgánů však žadatele chrání § 19 odst. 1 zákona o azylu. Krajský soud vycházel ze zprávy Veřejného ochránce práv ze dne 6. 1. 2012, kde je celá situace popsána a plyne z ní, že nejsou pochybnosti o tom, že státní orgány země původu mají o žalobcově žádosti přehlednou zprávu. Krajský soud je přesvědčen, že smyslem § 19 zákona o azylu je ochrana nedotknutelnosti svobody a bezpečnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany a v tomto ohledu je vcelku druhotnou otázkou, v jakém typu řízení pronikly informace o žadateli k údajným původcům pronásledování. Na tuto situaci žalovaný adekvátně nezareagoval a je tak třeba tuto skutečnost znovu dostatečným způsobem zvážit a vyargumentovat. Krajský soud přitom poukázal na obsah některých zpráv o situaci v zemi původu, ze kterých se podává, že principy právního státu jsou masivně porušovány právě na Severním Kavkaze, kde dochází k porušování lidských práv, zabíjení, mučení a politicky motivovanému mizení osob. Příslušníkům etnických menšin, zejména těm pocházejícím z Kavkazu a Střední Asie, hrozí diskriminace a šikana ze strany společnosti a státních orgánů. Krajský soud vyhodnotil postavení žalobce a uzavřel, že v případě jeho návratu do vlasti o něm bude známo, že byl žadatelem o udělení mezinárodní ochrany, a bude též považován za osobu, o které lze důvodně předpokládat, že migrovala za svými bratry. Zavázal proto žalovaného, aby podrobnějším způsobem porovnal informace, které mluví ve prospěch i neprospěch žádosti žalobce, a vyvodil z nich seriózní a logicky utříděný závěr, zda za dané situace nebude žalobce v případě návratu do vlasti ohrožen vážnou újmou ve smyslu § 14a zákona o azylu. V tomto rozsahu tedy napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu v rozsahu výroku II. kasační stížností, v níž uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř.“).

Stěžovatel především upozorňuje na to, že výčet případů *vážné újmy* podle § 14a odst. 2 zákona o azylu je taxativní a tyto vymezené případy nelze žádným způsobem rozšiřovat, a to ani správním uvážením. Krajský soud přitom tento výčet rozšířil, neboť za důvod udělení doplňkové ochrany označil hypotetickou, nepodloženou a spekulativní hrozbu, že by žalobce mohl být v případě návratu do vlasti postihován za svoji žádost o udělení mezinárodní ochrany v ČR a v Rakousku; krajský soud se dále dovolal postavení žalobce jako osoby migrující za svými bratry. Tato argumentace soudu je však podle stěžovatele naprosto irelevantní ve vztahu k institutu doplňkové ochrany, neboť tento institut neslouží jako prostředek legalizace pobytu se sourozenci, kteří požívají mezinárodní ochrany v jiném státě. S ohledem na zásadu individuálního posuzování každé žádosti neobstojí ani pouhý odkaz na to, že sourozencům byl v jiném členském státě EU udělen azyl, a to tím spíše za situace, kdy tyto osoby odmítly poskytnout součinnost v řízení vedeném se žalobcem. Odmítnutí součinnosti si stěžovatel vykládá jako vyjádření nezájmu na výsledku řízení žalobce a dokládá to podle něj povahu vztahů žalobce a jeho bratrů. Stěžovatel též uvádí, že tzv. Dublinské nařízení umožňuje členskému státu nepředat žadatele do jiné země EU, která je příslušná k posouzení jeho žádosti, pokud pro to existují závažné okolnosti. Rakousko však této možnosti nevyužilo a přes namítané

pokračování

rodinné vazby se sourozenci (poživateli mezinárodní ochrany v Rakousku) žalobce předalo do ČR. I tato skutečnost, krajským soudem opomenutá, dosvědčuje nedůvodnost odkazu žalobce na případ jeho bratrů a zpochybňuje závěry krajského soudu.

Stěžovatel dále poukazuje na situaci mladšího bratra žalobce, který bez problémů žije v zemi původu, oženil se, má rodinu a legálně se vyhnul nástupu na základní vojenskou službu. Tento fakt výrazně zpochybňuje věrohodnost žalobcových tvrzení a taktéž vyvrací důvodnost jeho obav z návratu do vlasti. Žalobce sám totiž odvozoval své potíže od odchodu svých bratrů z vlasti, a přitom jeho mladší bratr v zemi původu bez problémů žije. Stěžovatel je přesvědčen, že v souvislosti se sourozeneckým vztahem žalobci v případě návratu vážná újma nehrozí.

Dále stěžovatel odkazuje na str. 16 svého rozhodnutí, kde se konstatuje, že zprávy o situaci v zemi původu vylučují postih neúspěšného žadatele o udělení mezinárodní ochrany v případě jeho návratu do Ruské federace. Názor krajského soudu o možné hrozící vážné újmě v této souvislosti tak postrádá opodstatnění.

Stěžovatel je tedy toho názoru, že důvody pro udělení doplňkové ochrany zde nejsou dány a že krajský soud nezohlednil zjištěný stav věci a nahradil jej vlastními dedukcemi a nepodloženými závěry. Soud nevycházel z obsahu správního spisu, vytýká-li stěžovateli nedostatečné posouzení otázky doplňkové ochrany a nerefektování všech důkazů. Stěžovatel tuto otázku dostatečně vyhodnotil, shromáždil dostatek informací o zemi původu žalobce, zhodnotil jeho argumenty a vypořádal se s důkazy ve prospěch i v neprospěch jmenovaného.

Stěžovatel se dále ohradil proti názoru krajského soudu, že došlo k pochybení při ověřování totožnosti žalobce. Tvrdí, že postupoval plně v souladu s § 19 odst. 1 zákona o azylu a úřady domovského státu se od něj žádné informace o žadateli o udělení mezinárodní ochrany ani o jeho identitě nedozvěděly. Krajský soud se mýlí, pokud dovozuje, že je nerozhodné, v jakém typu řízení došlo k proniknutí informací o žadateli k údajným původcům pronásledování či vážné újmy. Ustanovení § 19 odst. 1 zákona o azylu se totiž užije pouze v souvislosti s řízením ve věci mezinárodní ochrany. Ověřování totožnosti a kooperace s úřady domovského státu v rámci jiného správního řízení, bez jakékoliv souvislosti s řízením o udělení mezinárodní ochrany, pod toto ustanovení nespadá. Stěžovatel tedy zmiňované ustanovení zákona o azylu neporušil a podle něj se do rozporu s ním nedostaly ani orgány policie, neboť k narušení zásady diskretnosti a prozrazení identity žadatele ze strany státních orgánů ČR vůbec nedošlo. V jednoznačném kontrastu s tím je naopak jednání zástupkyně žalobce i žalobce samotného, který požádal o ověření totožnosti zastupitelským úřadem domovského státu. Zástupkyně žalobce jeho identitu i jeho azylový příběh zveřejnila a právě s ohledem na medializaci případu došlo k narušení diskretnosti řízení, což však nelze přičítat k tíži stěžovateli. Stěžovatel v napadeném rozhodnutí navíc hodnotil, zda i v této souvislosti nehrozí žalobci v případě návratu do vlasti nebezpečí vážné újmy; naopak argumenty krajského soudu postrádají relevanci, a to i s ohledem na zprávu veřejného ochránce práv, z níž stěžovatel ve svém rozhodnutí vycházel.

Konečně stěžovatel namítl nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů, neboť soud své závěry neodůvodnil a nepodložil je řádnou argumentací. Tvrzení soudu jsou příliš obecná, nevycházejí z obsahu spisu a týkají se skutečností vyvrácených nebo řádně posouzených stěžovatelem v jeho rozhodnutí.

Přesah vlastních zájmů spatřuje stěžovatel v tom, že se krajský soud dopustil zásadního pochybení, neboť nerespektoval ustálenou judikaturu, uložil stěžovateli posoudit

důvody pro udělení doplňkové ochrany nad rámec zákona, nerespektoval taxativní vymezení důvodů pro udělení doplňkové ochrany, nesprávně aplikoval § 19 odst. 1 zákona o azylu a nedostatečně odůvodnil své rozhodnutí. Rozsudek krajského soudu je tak zatížen nezákonností, nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů, nevychází ze skutečně zjištěného stavu věci a je v rozporu se spisem.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že se k ní prozatím nemíní vyjadřovat. Podotkl, že stěžovatel si nepřipouští žádná ze svých již dříve vytykánych pochybení.

Po konstataování přípustnosti kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud, ve smyslu ustanovení § 104a s. ř. s., zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle citovaného ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná.

Samotná skutečnost, že je kasační stížnost podána Ministerstvem vnitra, které v řízení o správní žalobě bylo v postavení žalovaného, její přijatelnost ve smyslu § 104a s. ř. s. nevylučuje, jak již zdejší soud konstatoval například v rozsudku ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006 - 59, publikovaném pod č. 1143/2007 Sb. NSS (všechna citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). V citovaném rozsudku bylo vysloveno, že „[k]asační stížnost může být ve smyslu § 104a s. ř. s. přijatelná i v případě, že je podána Ministerstvem vnitra z důvodu zásadního pochybení krajského soudu, které bude spočívat v tom, že krajský soud hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva, případně že nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu.“ Samotným vymezením institutu přijatelnosti kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany se Nejvyšší správní soud podrobně věnoval například v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, publikovaném pod č. 933/2006 Sb. NSS, případně v usnesení ze dne 4. 5. 2006, č. j. 2 Azs 40/2006 - 57. Z těchto rozhodnutí plyne, že přesahem vlastních zájmů stěžovatele je (jen) natolik zásadní a intenzivní situace, v níž je – kromě ochrany veřejného subjektivního práva jednotlivce – pro Nejvyšší správní soud též nezbytné vyslovit právní názor k určitému typu případů či právních otázek. Přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu. Primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v řízení o kasačních stížnostech ve věcech mezinárodní ochrany je proto nejen ochrana individuálních veřejných subjektivních práv, nýbrž také výklad právního řádu a sjednocování rozhodovací činnosti krajských soudů. Nejvyšší správní soud zjistil v daném případě důvody přijatelnosti kasační stížnosti, neboť krajský soud nesprávně konstatoval vadu napadeného rozhodnutí. Současně zdejší soud považuje za potřebné vyjádřit se k výkladu a aplikaci § 19 odst. 1 zákona o azylu.

Nejvyšší správní soud tedy přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel předně namítal, že krajský soud zatížil svůj rozsudek nepřezkoumatelností, neboť své závěry dostatečně neodůvodnil; jeho tvrzení označil za obecná a nevycházející z obsahu spisu. Z rozsáhlé judikatury Nejvyššího správního soudu k otázce nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů (viz například rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publikovaný pod č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64, a ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245)

pokračování

se podává, že rozhodnutí soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže například není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či při utváření závěru o skutkovém stavu, dále z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě, proč považoval žalobní námitky za liché, mylné nebo vyvrácené, či proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. Při nedostatku konkrétních tvrzení stěžovatele, v čem spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, se ovšem Nejvyšší správní soud mohl touto námitkou zabývat toliko obecným způsobem. Přitom dospěl k závěru, že nelze než konstatovat, že krajský soud požadavkům na přezkoumatelnost rozsudku dostal, neboť v napadeném rozsudku je srozumitelně vyjádřené a v dostatečném rozsahu patrné, jaké důvody (bez ohledu na to, zda byly správné) jej vedly ke zrušení jednoho z výroků napadeného rozhodnutí. Kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy naplněn není.

Pokud jde o posouzení správnosti právního hodnocení věci, je třeba připomenout, že krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele v rozsahu výroku o neudělení doplňkové ochrany, neboť měl za to, že stěžovatel nedostatečně vyhodnotil všechny okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch žalobce při hodnocení otázky, zda žalobci v případě návratu do vlasti hrozí *vážná újma* podle § 14a zákona o azylu z důvodu toho, že během řízení o mezinárodní ochraně došlo ke kontaktování ruských státních orgánů a byla jim sdělena totožnost žalobce. Krajský soud vycházel z toho, že § 19 odst. 1 zákona o azylu sleduje ochranu nedotknutelnosti, svobody a bezpečnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany, a je proto podle něj nerozhodné, v jakém typu řízení pronikly informace o žadateli k údajným původcům pronásledování či vážné újmy. Při těchto svých úvahách vycházel soud ze zprávy o průběhu šetření, kterou dne 6. 1. 2012 pod sp. zn. 2306/2011/VOP/JŠM, zpracoval veřejný ochránce práv.

Z citované zprávy Veřejného ochránce práv se pro nyní projednávaný případ podávají následující podstatné skutečnosti. Žalobce byl dne 25. 1. 2011 vrácen z Rakouska do ČR, na základě aplikace nařízení 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 (dále též „nařízení Dublin II“), jakožto žadatel o udělení mezinárodní ochrany. Téhož dne byl poučen o možnosti učinit prohlášení o mezinárodní ochraně a současně byl rozhodnutím Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihočeského kraje České Budějovice, odboru cizinecké policie, č. j. KRPC-6052/ČJ-2011-020022-CB, podle § 124 odst. 1 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) zajištěn za účelem správního vyhoštění a převezen do Zařízení pro zajištění cizinců Poštorná, kde dne 26. 1. 2011 učinil prohlášení o mezinárodní ochraně a dne 1. 2. 2011 podal žádost o udělení mezinárodní ochrany v ČR.

Veřejný ochránce práv ve své zprávě konstatuje, že s ohledem na skutečnost, že žalobce byl do ČR předán na základě nařízení Dublin II, muselo tomuto transferu logicky předcházet podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany na území Rakouska. Všechny orgány ČR proto měly považovat žalobce za žadatele o udělení mezinárodní ochrany již v okamžiku jeho předání z Rakouska, tj. od 25. 1. 2011. Pro tento jeho status bylo dále podstatné, že dne 5. 4. 2011 bylo žalobci doručeno v pořadí první rozhodnutí stěžovatele v jeho věci, vydané dne 4. 4. 2011 (posléze zrušené rozsudkem Krajského soudu v Brně). Žalobu proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 7. 4. 2011 (což Veřejný ochránce práv ověřil z informačního portálu InfoSoud). Ode dne podání žaloby, která má odkladný účinek, mělo být na žalobce opět hleděno jako na žadatele o udělení mezinárodní ochrany. Správní orgány se tak nemohly hájit tím, že o podání žaloby nebyly informovány ze strany žalobce; tuto skutečnost měly zkoumat

především samy. Veřejný ochránce práv navíc ověřil, že zástupkyně žalobce o podání žaloby správní orgány informovala.

Dále se ze zprávy Veřejného ochránce práv podává, že se dne 1. 2. 2011 příslušný odbor cizinecké policie obrátil na Ředitelství služby cizinecké policie se žádostí o zjištění totožnosti žalobce s tím, že poté bude podán návrh na realizaci jeho správního vyhoštění. K žádosti byla připojena další žádost s vyplněnými osobními údaji žalobce a dále žalobcem vyplněný tiskopis v ruském jazyce, obsahující žádost o ověření totožnosti. Přípisem ze dne 21. 2. 2011 požádalo Ředitelství služby cizinecké policie Generální konzulát Ruské federace (dále jen „konzulát“) o ověření totožnosti žalobce a o vystavení náhradního cestovního dokladu. V příloze této žádosti zaslalo též žalobcem vyplněnou žádost (tiskopis) o ověření totožnosti, kopii cestovního dokladu a tři jeho fotografie. Konzulát informoval Ředitelství služby cizinecké policie sdělením ze dne 15. 3. 2011 o tom, že „*dle údajů Federální migrační služby RF v Republice Dagestán*“ je žalobce občanem Ruské federace a že je konzulát ochoten vystavit mu náhradní cestovní doklad. Další žádostí ze dne 6. 4. 2011 (vypraveno dne 11. 4. 2011) Ředitelství služby cizinecké policie požádalo konzulát o vystavení cestovního dokladu pro návrat žalobce do vlasti. Ani v jednom z těchto přípisů nebylo zmíněno, že se žalobce nachází v Zařízení pro zajištění cizinců Poštorná. Dne 20. 4. 2011 se nicméně do tohoto zařízení dostavil pracovník konzulátu za účelem konzulární návštěvy žalobce. Následně v dopise ze dne 21. 4. 2011 informoval konzulát Ředitelství služby cizinecké policie o výsledku této návštěvy s tím, že žalobce nespolupracoval a odmítl požádat o vydání náhradního cestovního dokladu.

K obsahu citované zprávy Veřejného ochránce práv Nejvyšší správní soud nejprve konstatuje, že sdílí jeho názor, dle kterého měl žalobce status žadatele o udělení mezinárodní ochrany od okamžiku, kdy podal žádost o udělení mezinárodní ochrany v Rakousku. Pro status žalobce, jakožto žadatele o udělení mezinárodní ochrany na území ČR, je tedy rozhodné datum 25. 1. 2011 (vstup na území ČR z Rakouska). Tento závěr plně koresponduje s dikcí ustanovení § 2 odst. 5 zákona o azylu, dle kterého platí, že *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.*

Ačkoliv Nejvyšší správní soud nemá k dispozici podklady, týkající se řízení o zajištění žalobce, realizace faktických kroků k vyhoštění žalobce a ani korespondenci mezi Ředitelstvím služby cizinecké policie a konzulátem, nepovažoval za nutné si je pro účely tohoto řízení vyžádat, neboť plně spoléhá na autenticitu a pravdivost vylíčených skutkových okolností daného případu ze strany Veřejného ochránce práv. Zpráva o výsledku jeho šetření přitom sloužila jako podklad již v řízení o udělení mezinárodní ochrany a je tedy součástí spisového materiálu. Ze zprávy Veřejného ochránce práv lze mít za prokázané, že orgány policie se obrátily na ruské státní orgány se žádostí o ověření totožnosti žalobce v době, kdy požíval status žadatele o udělení mezinárodní ochrany. Po skutkové stránce toto zjištění ostatně nezpochybňoval ani stěžovatel.

Klíčovou otázkou v nyní posuzované věci tedy je, jakým způsobem se stěžovatel v napadeném rozhodnutí vyrovnal s objektivně doloženou skutečností, že došlo k prozrazení informací o žalobci ruským státním orgánům a v souvislosti s tím došlo i ke konzulární návštěvě žalobce v Zařízení pro zajištění cizinců, ač o skutečnosti, kde se žalobce nachází a že je zajištěn, nebyl konzulát vůbec informován.

pokračování

Ze skutečností případu je sice zjevné, že stěžovatel sám svým jednáním § 19 zákona o azylu neporušil; zůstává však otázkou, zda jej porušily orgány policie po zajištění žalobce v rámci faktické přípravy realizace jeho správního vyhoštění.

Podle § 19 odst. 1 zákona o azylu platí, že *ministerstvo je oprávněno zjišťovat veškeré údaje potřebné pro vydání rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany. Při zjišťování údajů podle věty první ministerstvo dbá ochrany žadatele o udělení mezinárodní ochrany a jeho rodinných příslušníků v zemi jeho státního občanství nebo v případě osoby bez státního občanství v zemi jejího posledního trvalého bydliště. Ministerstvo, popřípadě další orgány státu nebo orgány veřejné správy nesdělí jakýmkoliv způsobem údajným původcům pronásledování nebo vážné újmy informace o žádosti o udělení mezinárodní ochrany a nezíská v souvislosti s řízením ve věci mezinárodní ochrany informace o žadateli o udělení mezinárodní ochrany od údajných původců pronásledování nebo vážné újmy.*

Citované ustanovení je transpozicí čl. 22 směrnice Rady č. 2005/85/ES, o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka. Ustanovení § 19 zákona o azylu přitom garantuje žadateli o mezinárodní ochranu dokonce větší míru ochrany, neboť zahrnuje zákaz sdělení informací *jakýmkoliv způsobem*; směrnice zakazuje pouze *přímé sdělení a přímé informování* původců pronásledování či vážné újmy.

Ustanovení § 19 odst. 1, věty třetí zákona o azylu v sobě zahrnuje dva dílčí zákazy, adresované orgánům ČR. První část tohoto ustanovení zakazuje ministerstvu, popřípadě dalším orgánům státu nebo orgánům veřejné správy sdělit jakýmkoliv způsobem údajným původcům pronásledování nebo vážné újmy *informace o žádosti o udělení mezinárodní ochrany*. Smyslem tohoto omezení je nejen samotné zajištění nedotknutelnosti a bezpečnosti žadatele před údajnými původci jeho pronásledování, ale i navázání důvěry mezi žadatelem a orgány ČR, neboť žadatel se může spolehnout na to, že údaje jím poskytnuté nebudou vyzrazeny a ani nebudou kontaktovány státní orgány jeho domovského státu, a to bez ohledu na to, jak řízení o udělení mezinárodní ochrany dopadne. Nejvyšší správní soud přitom nemá pochyb o tom, že tento zákaz dopadá na jakýkoliv orgán veřejné moci, a to v jakémkoliv typu řízení či při provádění faktických úkonů ve vztahu k žadateli o udělení mezinárodní ochrany. Ochrana před vyzrazením informací o žadateli a jeho žádosti totiž musí být absolutní a bezpochyby trvá i po skončení řízení o udělení mezinárodní ochrany. Musí být tedy bezvýjimečně garantováno, že v jakémkoli typu řízení (či při faktickém úkonu), v němž má orgán státu přístup k informacím o žadateli, nedojde k jejich vyzrazení orgánům domovského státu. Výklad stěžovatele, založený na tom, že citované ustanovení nedopadá na činnost jiných orgánů ČR než těch, které posuzují žádost o udělení mezinárodní ochrany, nemůže v tomto ohledu obstát, neboť nejen naráží na dikci ustanovení § 19 odst. 1, věty třetí zákona o azylu, která nic takového neobsahuje, ale by byl i zcela proti smyslu dané právní úpravy. Tento zákaz proto dopadá například i na orgány policie, které provádějí faktické úkony, směřující k realizaci vyhoštění zajištěného žadatele o udělení mezinárodní ochrany s tím, že k samotnému vyhoštění má dojít až poté, co bude řízení o udělení mezinárodní ochrany skončeno.

Uvedený zákaz sdělování informací se vztahuje na *informace o žádosti o udělení mezinárodní ochrany*. Takovými informacemi jsou bezpochyby údaje o osobě žadatele, které umožní jeho identifikaci, údaj o tom, že podal žádost o udělení mezinárodní ochrany a že požívá odpovídajícího statusu; dále půjde o důvody podané žádosti. K tomu, aby došlo k porušení příslušného ustanovení, přitom není potřeba, aby byly vyzrazeny všechny tyto údaje současně; postačí například již jen samotné sdělení osobních údajů osoby, která je žadatelem o udělení mezinárodní ochrany, za účelem ověření její totožnosti, jako tomu bylo v dané věci. Požívá-li osoba status žadatele o udělení mezinárodní ochrany, neměly by orgány ČR na tuto osobu jakýmkoliv způsobem upozorňovat státní orgány domovského státu.

Nelze totiž nikdy předvídat, jaké může přinést následky jen prostá žádost o ověření totožnosti osoby. V nyní projednávaném případě tato žádost a následná žádost o vydání náhradního cestovního dokladu s vysokou mírou pravděpodobnosti vyústila až v konzulární návštěvu ruského diplomatického pracovníka v zařízení pro zajištění cizinců.

Druhá část věty třetí § 19 odst. 1 zákona o azylu zakazuje stejným orgánům *získat v souvislosti s řízením ve věci mezinárodní ochrany informace o žadateli o udělení mezinárodní ochrany* od údajných původců pronásledování nebo vážné újmy. Z uvedeného je patrné, že tento zákaz byl zákonodárcem pojímán úžeji a že směřuje pouze na získávání informací o žadateli v souvislosti s řízením ve věci mezinárodní ochrany. Zákaz získávání informací se bude vztahovat jak na orgán, který přijme žadatelovo prohlášení o mezinárodní ochraně, tak i na orgán, který povede řízení ve věci mezinárodní ochrany, na všechny soudní instance, které budou rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany přezkoumávat, ale například i na Veřejného ochránce práv, který ve věci mezinárodní ochrany povede šetření. Smyslem tohoto zákazu je opět nevyzrazení statusu takové osoby orgánům jeho domovského státu; nelze též vyloučit, že by orgány domovského státu neposkytly k dané osobě objektivní a nestranné informace, neboť lze v těchto případech predikovat jejich jistou zaujatost, jakožto možných původců pronásledování či vážné újmy.

Na základě uvedených skutečností lze konstatovat, že pokud policie v době, kdy byl žalobce žadatelem o udělení mezinárodní ochrany, kontaktovala konzulát Ruské federace se žádostí o ověření totožnosti žalobce a vystavení náhradního cestovního dokladu (dne 21. 2. 2011), odhalila údaje o jeho totožnosti údajným původcům pronásledování či vážné újmy, a tím porušila § 19 odst. 1, prvou část věty třetí zákona o azylu. Přitom není rozhodné, že nedošlo ke sdělení konkrétní informace, že je žalobce žadatelem o udělení mezinárodní ochrany a jaké jsou důvody jeho žádosti. Rozhodující je, že došlo ke sdělení osobních údajů osoby, požívající status žadatele o udělení mezinárodní ochrany, umožňující jeho identifikaci. Uvedené ustanovení je totiž třeba vykládat extenzivně, tedy tak, že dokud osoba požívá status žadatele o udělení mezinárodní ochrany, nelze údaje o její totožnosti sdělovat ani ověřovat u státních orgánů státu, který má být údajným původcem pronásledování či vážné újmy *per se*. Ač se ze zprávy veřejného ochránce práv podává, že policie nesdělila ruskému konzulátu údaj o pobytu žalobce, došlo nepochybně v souvislosti s touto výměnou informací o žalobci, k jeho konzulární návštěvě v zařízení pro zajištění cizinců. To nepřímou potvrzuje i poslední přípis konzulátu ze dne 21. 4. 2011, ve kterém sděluje policii, že žalobce při konzulární návštěvě dne 20. 4. 2011 nespolupracoval, a proto mu nelze vydat náhradní cestovní doklad. Fakt, že není zřejmé, jak se konzulát dozvěděl o konkrétním místě pobytu žalobce (tedy že zdrojem této informace nemusely být české orgány), na uvedených závěrech nic nemění.

Konstatované pochybení policie nelze zhojit ani poukazem na to, že žalobce sám vyplnil žádost o ověření totožnosti v ruském jazyce, a proto musel vědět, že se policie bude obracet na ruské státní orgány. I kdyby totiž osoba, požívající status žadatele o udělení mezinárodní ochrany, dala výslovný souhlas s poskytnutím svých údajů či získáním informací od státních orgánů domovského státu, nesmí tak orgány ČR učinit; povinnost důvěrnosti podle § 19 zákona o azylu musí platit bez ohledu na vůli žadatele o udělení mezinárodní ochrany. S tím ostatně koresponduje i § 125 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, podle kterého platí, že o zajištění cizince za účelem správného vyboštění policie neprodleně vyrozumí jeho příbuzného s povoleným pobytem na území; je-li zajištěným nezletilý cizinec bez doprovodu, vyrozumí policie orgán sociálně-právní ochrany dítěte. Policie vyrozumí o zajištění cizince za účelem správného vyboštění též příslušnou diplomatickou misi nebo konzulární úřad cizího státu, pokud má sídlo na území a pokud o to cizinec nebo opatrovník jménem zajištěného nezletilého cizince bez doprovodu požádá, nestanoví-li jinak mezinárodní smlouva; to neplatí, jde-li o zajištění cizince, který požádal Českou republiku o mezinárodní ochranu podle zvláštního právního



pokračování

*předpisu.* Pojem „žadatel o udělení mezinárodní ochrany“ je přitom pro účely zákona o pobytu cizinců třeba vykládat stejně jako v zákoně o azylu, na který se zákon o pobytu cizinců odkazuje v poznámce č. 2; tzn., že se vychází z vymezení pojmu v § 2 odst. 5 zákona o azylu. To, zda policie v žalobcově případě porušila vedle § 19 odst. 1, věty třetí zákona o azylu i § 125 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, nicméně není pro posouzení daného případu rozhodné.

Stěžovatel v této souvislosti namítá, že k prozrazení žalobcovy identity a jeho azylového příběhu přispěla jeho zástupkyně, která kauzu medializovala. Zde je třeba uvést, že Nejvyšší správní soud nemůže spekulovat, nakolik toto počínání zástupkyně žalobce přispělo ke skutečnému odhalení jeho identity vůči údajným původcům pronásledování či vážné újmy. Lze jen znovu zopakovat, že i kdyby tomu tak bylo, nic to nemění na faktu, že orgány policie vstoupily v kontakt s ruským konzulátem a vyměňovaly si s ním informace o žalobci, který byl v postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany. Této odpovědnosti za porušení § 19 zákona o azylu se stát nemůže zprostit poukazem na to, že zde současně proběhla medializace kauzy ze strany žadatele samotného.

Prozrazení identity žadatele o udělení mezinárodní ochrany (tedy porušení § 19 zákona o azylu) ovšem samo o sobě ještě neznamená, že by měl mít žadatel jen z tohoto důvodu automaticky nárok na udělení doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu, tj. že by sama tato skutečnost měla naplňovat hrozbu skutečného nebezpečí vážné újmy. Tato skutečnost ale nepochybně může uvedenou hrozbu v případě návratu žadatele do vlasti potenciálně představovat, a proto je nezbytné, aby její dopady stěžovatel v řízení o udělení mezinárodní ochrany řádně zhodnotil optikou ustanovení § 14a zákona o azylu. V některých zemích může už jen samotná skutečnost, že státní orgány vědí o žádosti svého občana o udělení mezinárodní ochrany v cizině, znamenat zvýšené riziko vážné újmy v případě návratu této osoby do vlasti. Ovšem i v zemích, kde podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany není samo o sobě trestné či se tato skutková podstata trestného činu v praxi neuplatňuje, může prozrazení statusu občana, jakožto žadatele o udělení mezinárodní ochrany v cizině, a s tím souvisejících informací (například politická orientace, příslušnost k sociální skupině apod.), znamenat pro takovou osobu minimálně riziko potíží v případě návratu do vlasti. Nelze tedy souhlasit se stěžovatelem, že krajský soud rozšiřoval taxativně vymezené důvody vážné újmy podle § 14a odst. 2 zákona o azylu. Potíže, kterým může být vystaven žadatel o udělení mezinárodní ochrany, jehož identita byla vyzrazena, mohou spadat především pod výčet případů uvedený v ustanovení § 14a odst. 2 písm. b) zákona o azylu; to samozřejmě bude záležet na okolnostech případu a situaci v té které zemi původu.

Přestože tedy byl výklad ustanovení § 19 zákona o azylu provedený krajským soudem správný, nelze souhlasit s tím, že v důsledku popsaného porušení citovaného ustanovení rozhodnutí stěžovatele zrušil a zavázal ho, aby znovu a podrobněji z hlediska doplňkové ochrany posoudil, zda žalobce nebude v důsledku vyzrazení jeho údajů vystaven ve vlasti nebezpečí vážné újmy. Dle názoru zdejšího soudu je totiž námitka stěžovatele, že tuto otázku již dostatečným způsobem vypořádal, důvodná. Jakkoli se stěžovatel v napadeném rozhodnutí dovolával toho, že se porušení ustanovení § 19 zákona o azylu nedopustil (s tím, že pokud došlo ke zpřístupnění údajů týkajících se žalobce orgánům Ruské federace, nestalo se tak v rámci azylového řízení), přesto vyhodnotil, zda by vyzrazení údajů o totožnosti žalobce mohlo představovat hrozbu vážné újmy, ve smyslu ustanovení § 14a zákona o azylu, v případě jeho návratu do vlasti (s. 16 rozhodnutí). V této souvislosti konstatoval, že samotná návštěva konzulárního pracovníka reálné riziko vážné újmy v případě žalobcova návratu do vlasti nezvyšuje. Stěžovatel se zabýval i okolnostmi, které žalobce spojoval s touto událostí a sice, že následně měl někdo navštívit jeho rodiče v Rusku a sdělit jim, že (oni) vědí, kde se žalobce nachází; ani tuto (neprokázanou) skutečnost nepovažoval za důvod pro udělení doplňkové ochrany. Stěžovatel v této souvislosti

odkázal i na zprávu MZV ze dne 2. 7. 2012, č. j. 102117/2012- LPTP, která je součástí spisového materiálu, ze které vyplývá, že z důvodu samotného podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany na území ČR nemůže žalobce v případě návratu do vlasti utrpět vážnou újmu. Lze připustit, že tuto informaci mohl stěžovatel v napadeném rozhodnutí rozvést podrobněji, nicméně v případě, kdy je zpráva o situaci v zemi původu součástí spisového materiálu, lze považovat takové odůvodnění za dostačující. Je přitom třeba upozornit na to, že v kontextu celého azylového případu žalobce bylo stěžovatelem shledáno, že žalobce neuvedl žádnou hodnověrnou informaci, z které by vyplývalo, že by se v době svého pobytu v Ruské federaci stal terčem cíleného zájmu státních orgánů, z čehož by se dala možnost vzniku vážné újmy v případě jeho návratu do vlasti odvozovat. Pokud tedy žalobce nebyl v zájmu státních orgánů Ruské federace v době svého pobytu ve vlasti, nevidí Nejvyšší správní soud žádný důvod, pro který by se mohl stát předmětem jejich zájmu v případě jeho návratu do vlasti, a to za situace, kdy neúspěšní žadatelé o udělení mezinárodní ochrany nejsou v Ruské federaci pro podání této žádosti nikterak perzekuováni (jak se podává ze shora citované zprávy MZV). Nejvyšší správní soud tak shledal odůvodnění napadeného rozhodnutí v tomto rozsahu za dostatečné a založené na správné interpretaci aplikovaných ustanovení zákona.

Vzhledem k uvedenému Nejvyšší správní soud naznal, že je naplněn kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; proto mu nezbylo, než napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu jeho napadení kasační stížností zrušit a věc mu v tomto rozsahu vrátit k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první před středníkem s. ř. s.). Při novém rozhodování ve věci bude krajský soud respektovat právní názor vyslovený v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3, věta první 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 28. srpna 2014

Mgr. Radovan Havelec  
předseda senátu