



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **M. T. M.**, zastoupeného JUDr. Marošem Matiaškem, LL.M., advokátem se sídlem Rumunská 22/28, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 3. 2014, čj. MV – 106367-6/OAM-2013, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 6. 2014, čj. 4 A 12/2014 – 48,

**t a k t o :**

- I.** Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 6. 2014, čj. 4 A 12/2014 – 48, **se zrušuje.**
- II.** Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 14. 3. 2014, čj. MV – 106367-6/OAM-2013, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III.** Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV.** Žalobci **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení.
- V.** Ustanovenému advokátovi žalobce JUDr. Maroši Matiaškovi, LL.M., **se přiznává** odměna za zastupování ve výši 6800 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

1. Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, Inspektorát cizinecké policie letiště Praha Ruzyně, rozhodnutím ze dne 29. 7. 2013, čj. CPR-9722-26/PŘ-2013-930504, uložila žalobci správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 1, 2 a písm. c) bodu 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, byla stanovena na 4 roky.

2. Žalovaný zamítl odvolání žalobce rozhodnutím čj. MV - 106367-6/OAM-2013 ze dne 14. 3. 2014.

## II.

3. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 2. 6. 2014, čj. 4 A 12/2014 – 48, zamítl (rozsudek městského soudu, stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, je dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz) a soud na něj na tomto místě pro stručnost zcela odkazuje).

## III.

4. Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

5. Stěžovatel připustil, že se prokázal při příletu do České republiky dne 27. 7. 2013 cestovním dokladem, který byl podle šetření Policie ČR neoprávněně pozměněn tím, že do něj byl vlepen padělek ruského víza a otištěny padělky vstupních razítek Belgie a Itálie. Předložil také padělek povolení k pobytu v Itálii a padělek průkazu totožnosti Itálie vydávaný pro cizince.

6. Demokratickou republiku Kongo (dále jen „Kongo“) stěžovatel opustil z důvodu obav před pronásledováním, které souviselo s jeho členstvím v politické straně *l'Union pour la démocratie et le progrès social* (U.D.P.S.). Dne 23. 12. 2011 se účastnil pochodu na *Stade des Martyrs v Kinsbase*, který měl vyjádřit nesouhlas s novým prezidentem. Po střetu účastníků s policií byl stěžovatel zatčen a uvězněn. S opuštěním věznice v červenci 2012 mu pomohl strážný, který pocházel z téhož etnika jako stěžovatel. Členové strany U.D.P.S. stěžovateli poradili, aby opustil zemi, a pomohli mu získat doklady k vycestování. Někteří z nich byli zatčeni a jeden zemřel ve vězení. Po vycestování stěžovatele z Konga policisté zatkli jeho otce, ale následně jej pustili.

7. Od září 2012 stěžovatel pobýval v Rusku, kde mu však bylo vydáno výjezdní vízum, aby se vrátil do země původu. Pomoc mu nabídl Ital jménem M., kterému stěžovatel předal svůj pas. M. vrátil stěžovateli pas spolu s dalšími doklady až před odletem z Moskvy.

8. Rozsudek městského soudu stěžovatel považoval za nepřezkoumatelný, protože v určitých částech odůvodnění nelze jednoznačně posoudit, zda soud popisuje stanovisko správního orgánu, protože s ním souhlasí a přejímá jej do svého rozhodnutí, nebo zda se jedná pouze o popis dosavadního řízení. Není vůbec zřejmé, jaký byl samotný právní názor městského soudu.

9. Dále stěžovatel vytkl městskému soudu i správním orgánům nesprávné posouzení otázky, zda měl být při vstupu stěžovatele do tranzitního prostoru mezinárodního letiště uplatněn čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb., dále jen „Ženevská úmluva“). Předmětné ustanovení lze použít nejen na uprchlíky uznané deklaratorním aktem, ale i na cizince žádající o mezinárodní ochranu. Článek 31 je částečně implementován také v § 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Původně se obdobné ustanovení nacházelo v § 119 odst. 6 téhož zákona a podle důvodové zprávy k novele zákona o pobytu cizinců provedené zákonem č. 428/2005 Sb., bylo jeho cílem rozlišit mezi cizinci, kteří přicestují bez platných dokladů nebo víza za účelem podání žádosti o mezinárodní ochranu, a cizinci, kteří na území České republiky neoprávněně pobývají bez závažných důvodů.

10. V této souvislosti stěžovatel odkázal na rozsudek vrchního soudu Spojeného království *R v. Uxbridge Magistrates Court, ex parte Adimi [1999] Imm AR 560*, podle něhož se čl. 31 Ženevské úmluvy vztahuje na cizince, kteří žádají o azyl v dobré víře, a to i na ty, kteří se úřadům přihlásili po svém zadržení, pokud byli zadrženi v průběhu cesty do jiné země, kde chtěli požádat o ochranu. Citovaný rozsudek také potvrzuje, že použití čl. 31 Ženevské úmluvy nebrání

skutečnost, že cizinec vstoupil na území za použití padělaných dokladů nebo tajně. Obdobné stanovisko zastává také Sněmovna lordů (rozhodnutí ze dne 21. 5. 2008, *R v. Afsaw [2008] UKHL 31*) nebo odborná literatura, např. Goodwin-Gill G. *Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: non-penalization, detention, and protection*. 2001, str. 196.

11. Stěžovatel nesouhlasil s městským soudem, že závazky vyplývající z čl. 31 Ženevské úmluvy jsou dostatečně zajištěny v řízení o udělení mezinárodní ochrany. Řízení o žádosti uprchlíka ve smyslu Ženevské úmluvy nemusí vždy skončit udělením mezinárodní ochrany, mohlo by tak dojít k porušení závazků České republiky. Může např. dojít ke změně okolností, kvůli nimž žadatel, který byl při vstupu na území uprchlíkem a žádal o ochranu v dobré víře, přestal splňovat podmínky pro udělení ochrany, nebo se žadatel může rozhodnout řešit svou situaci jiným způsobem a vezme žádost o mezinárodní ochranu zpět. V takových případech by nebylo vydáno rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany, a rozhodnutí o uložení správního vyhostění by se tak stalo vykonatelným.

12. Městský soud nesprávně posoudil podmínku čl. 31 Ženevské úmluvy, podle které se cizinec musí přihlásit policii bez prodlení. Stěžovatel sice dočasně žil v Rusku, byl mu ale vydán výjezdní příkaz, proto se obával nuceného návratu do země původu. Článek 31 Ženevské úmluvy se vztahuje i na uprchlíky, kteří dočasně pobývali v jiné zemi, kde nemohli získat ochranu před pronásledováním, nebo kteří mají „dobrý důvod“ pro nepodání žádosti o azyl v takové zemi (Goodwin-Gill G., op. cit., viz také Hathaway, J. C. *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge University Press, 2005, str. 394–396, nebo UNHCR *Summary Conclusions: Article 31 of the 1951 Convention*. Expert Roundtable, Geneva, 2001).

13. Rusko nebylo pro stěžovatele bezpečnou zemí z důvodu jeho rasy. K bezpečnosti Ruska stěžovatel odkázal na zprávu Ministerstva zahraničí USA o stavu lidských práv za rok 2013, podle níž federální migrační úřad vyhověl od roku 2008 pouze 7,6 % žádostí o azyl. Formální podání žádosti často vedlo k trestnímu vyšetřování nebo jiné pozornosti ze strany FSB a dalších bezpečnostních služeb. Žadatelé o azyl čelili také zajištění, hrozbám vyhoštění, pokutám a rasově motivovaným útokům. Zpráva poukazuje také na případy bití, zatýkaní a vydírání uprchlíků, kteří podle svého vzhledu pocházeli z Kavkazu, střední Asie nebo Afriky.

14. Stěžovatel považoval Českou republiku za tranzitní zemi. Cílovou zemí představovala Itálie. Tato okolnost však nic nemění na závěru, že stěžovatel cestoval za účelem vyhledání ochrany. Přestože se domníval, že bude moci v Itálii pobývat a pracovat na základě dokladů, které mu obstaral M., a do Ruska cestoval za účelem studia, z celkové výpovědi je zřejmé, že vycestoval ze země původu z důvodu hrozícího pronásledování pro členství v politické straně U.D.P.S. Také z Ruska odcestoval z důvodu obav z nuceného návratu do země původu. Primárním účelem jeho vycestování tedy bylo nalezení ochrany před pronásledováním, nikoliv studium nebo zaměstnání. Stěžovatel sice neměl v úmyslu požádat v Itálii o azyl, protože se domníval, že tam bude moci žít a pracovat, měl však v úmyslu vyhledat v Itálii ochranu před pronásledováním. Domníval se proto, že splňuje podmínku „přichází přímo“ ze státu, kde je ohrožen jeho život nebo svoboda.

15. Dále stěžovatel nesouhlasil s městským soudem a žalovaným, že měl vědět, že jeho cestovní doklad byl neoprávněně pozměněn. Cestovní doklad a doklady o povolení k pobytu v Itálii byly stěžovateli předány před odletem z Moskvy, neměl tak možnost posoudit jejich pravost. Samotná skutečnost, že se nedostavil na zastupitelský úřad, není důkazem o tom, že doklady nebyly pravé.

16. K závěru městského soudu a žalovaného, že neprokázal pronásledování v zemi původu, stěžovatel namítl, že v rámci řízení o uložení správního vyhoštění mělo být z hlediska ochrany

podle čl. 31 Ženevské úmluvy pouze zohledněno, zda podal žádost o mezinárodní ochranu v dobré víře.

17. Stěžovatel nesouhlasil ani se závěrem, že nesprávně uvedl zkratku politické strany, jejímž byl aktivním členem. Již během výslechu v rámci správního řízení i ve vyjádření k závaznému stanovisku ministra vnitra stěžovatel poukázal na chybu při tlumočení. Podle soudu a ministra vnitra měl stěžovatel uvést zkratku L.U.D.P.S. Stěžovatel je členem strany *L'Union pour la Démocratie et le Progrès Social* (U.D.P.S.). Francouzština používá podle gramatických pravidel před každým podstatným jménem určitý nebo neurčitý člen. Člen určitý *le* nebo *la* se při střetu s jinou samohláskou zkracuje na *l'*. Při výslovnosti se člen čte, zatímco v písemné podobě zkratky se nepoužívá. Při pohovoru stěžovatel vyslovil název strany se členem, tlumočník pak nesprávně uvedl zkratku i s písmenem *L*. Je proto zřejmé, že se jednalo pouze o omyl v tlumočení, nikoliv o neznalost názvu nebo zkratky politické strany. Stěžovatel upozornil na popsanou chybu již během pohovoru a od samého počátku řízení hovořil o tom, že je členem strany *l'Union pour la démocratie et le progrès social*.

18. Městský soud také nesprávně uzavřel, že stěžovateli nic nebrání v návratu do země původu, i pokud by byl členem strany U.D.P.S., protože není v kapacitě státu sledovat pohyb a historii svých občanů a je možné se přestěhovat do jiné části země. Zpráva „*Congolese asylum seekers face 'torture with discretion' after removal from UK*“ zveřejněná v *The Guardian* dne 15. 2. 2014 uvádí, že příslušníci bezpečnostních složek sledují na hranicích osoby, které jsou vráceny do Konga, a to především oponenty vlády, včetně členů hlavní opoziční politické strany U.D.P.S. V případě těchto osob může být použito mučení. O situaci návratů do Konga informují také další zprávy, na které stěžovatel odkázal.

19. Závěrem stěžovatel shrnul, že správní orgány a městský soud nesprávně posoudily, zda je stěžovatel chráněn před vyhoštěním článkem 31 Ženevské úmluvy a zda stěžovateli hrozí v případě návratu do země původu vážná újma. Uložení zákazu vstupu na dobu čtyř let stěžovatel považoval s ohledem na skutkové okolnosti věci za nepřiměřené.

#### IV.

20. Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil s rozsudkem městského soudu, z něhož je jasně patrné, jak soud postupoval a jaký byl jeho právní názor. Žalovaný popsal skutkové okolnosti přicestování stěžovatele a zdůraznil, že stěžovatel předložil pozměněné a padělané doklady a že požádal o mezinárodní ochranu až po svém zadržení policií. Správní vyhoštění bylo stěžovateli uloženo v souladu se zákonem.

21. Podle žalovaného nebyly v posuzované věci splněny podmínky čl. 31 Ženevské úmluvy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2014, čj. 9 Azs 107/2014 – 43). Stěžovatel nepřišel na území České republiky „*přímo*“, ale po opuštění země původu pobýval po dobu přibližně jednoho roku v Rusku, kde nepožádal o azyl, ani se nepokusil svou situaci řešit jiným způsobem. Stěžovatel se v Rusku neskrýval, ani nečelil pronásledování. Tvrzení stěžovatele, že nepovažuje Rusko za bezpečnou zemi, je podle žalovaného pouze účelové a liché. Z výpovědi stěžovatele vyplývá, že neměl v úmyslu požádat o ochranu ani v Rusku, ani v Itálii.

22. Žalovaný nesouhlasil ani s námitkou, že se stěžovatel přihlásil dobrovolně úřadům. Stěžovatel se prokázal po příletu pozměněným cestovním dokladem a padělaným povolením k pobytu v Itálii. Nadto neprokázal, že byl zadržen na cestě do země, kde chtěl požádat o mezinárodní ochranu. Neprokázal ani závažný důvod pro svůj neoprávněný vstup a pobyt na území České republiky. V době zadržení totiž již nebyl na útěku před pronásledováním.

23. Dále žalovaný odkázal na závazné stanovisko k možnosti vycestování stěžovatele, které bylo potvrzeno rozhodnutím čj. MV-106367-6/OAM-2013, a doplnil, že stěžovatel bude mít možnost podrobně popsat veškeré své obtíže v zemi původu v řízení o mezinárodní ochraně.

24. Doba zákazu vstupu nebyla podle žalovaného nepřiměřená ani neodůvodněná s ohledem na skutkové okolnosti věci, ale naopak vyjadřovala závažnost chování stěžovatele a zájem státu na legálním pobytu cizinců.

## V.

25. Stěžovatel v replice trval na své námitce, že splňuje podmínku „*přicházet přímo*“ ve smyslu čl. 31 Ženevské úmluvy. V posuzované věci je podstatné, že pro vycestování do Itálie se stěžovatel rozhodl právě z důvodu svých obav z návratu do Konga, protože musel opustit území Ruska. Stěžovatel nebyl povinen prokázat, že čelil v Rusku pronásledování ze stejných důvodů jako v zemi původu. Podmínka přímého příchodu by měla být splněna také v případě, kdy stěžovatel nemohl získat ochranu v první zemi, do které se uchýlil po vycestování ze země původu. V kasační stížnosti stěžovatel poukázal na systematické nedostatky v řízení o mezinárodní ochraně a přijímacích podmínkách pro žadatele v Rusku. Rozhodující není délka pobytu stěžovatele v Rusku, ale skutečnost, že musel opustit Rusko z důvodu příkazu k vycestování.

26. Podle stěžovatele je nepochybné, že mu v návratu do země původu brání skutečnosti, které jsou relevantní pro poskytnutí mezinárodní ochrany. Žádost stěžovatele o mezinárodní ochranu nebyla posouzena jako zjevně nedůvodná, jinak by musela být zamítnuta do třiceti dnů od zahájení řízení. Řízení o předmětné žádosti nebylo ukončeno ani po 16 měsících.

27. K tvrzení žalovaného, že obavy stěžovatele z návratu do země původu nejsou důvodné, protože stěžovatel neměl v úmyslu požádat o mezinárodní ochranu, stěžovatel namítl, že je třeba zohlednit celkový kontext posuzované věci. Stěžovatel se domníval, že disponuje povolením k pobytu v Itálii a měl za to, že mu nehrozí návrat do Konga. Doklady byly stěžovateli předány těsně před odletem, nevěděl proto, že jsou padělané. Z téhož důvodu nesouhlasil ani s tvrzením, že neprokázal závažný důvod pro neoprávněný vstup.

28. Tvrdil-li žalovaný, že stěžovatel má předestřít své obavy z pronásledování v rámci řízení o mezinárodní ochraně, nelze opomenout, že tato skutečnost nezbavuje žalovaného povinnosti zjistit stav věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu). Při vydání závazného stanoviska správní orgány této povinnosti nedostály.

## VI.

29. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

30. Kasační stížnost je důvodná.

31. Závazná stanoviska k možnosti vycestování stěžovatele vydaná v posuzované věci trpěla natolik závažnými nedostatky, že nebyla způsobilá představovat relevantní podklad pro vydání rozhodnutí o uložení správního vyhoštění.

32. Ministerstvo vnitra (v pozici dotčeného orgánu vůči Policii ČR, viz výše odst. 1 a § 120a zákona o pobytu cizinců, dále jen „ministerstvo“) založilo závazné stanovisko vydané dne 29. 7. 2013 na tvrzení, že vyhodnotilo výpověď stěžovatele na základě informací, které jsou mu známé z úřední činnosti, a že ověřilo z „*materiálů ČTK*“, že v Kongu nepůsobí žádná politická

strana, která by používala stěžovatelem uvedenou zkratku „L.U.D.P.S.“. Ministerstvo neupřesnilo, o jaké informace známé mu z úřední činnosti se mělo jednat, ani jakou konkrétní zprávu ČTK mělo na mysli. Žádné informace o zemi původu ani zpráva ČTK netvořily přílohu stanoviska, ani nebyly založeny do správního spisu. Posouzení podmínek § 179 zákona o pobytu cizinců pak ministerstvo omezilo na závěr, že vycestování stěžovatele je možné, protože je „zřejmé, že cizinec nemůže být členem takové strany“.

33. Předmětné závazné stanovisko bylo stíženo hned několika nedostatky. Především soud zdůrazňuje, že využití informací o zemích původu z jiných řízení pro posouzení podmínek § 179 zákona o pobytu cizinců je obecně problematické. Jakkoliv může mít správní orgán k dispozici informace o určité zemi z řízení jiných cizinců pocházejících z téže země, tyto informace se automaticky nestávají informacemi známými z úřední činnosti a jejich použití pro jiná řízení, než pro které byly obstarány, nemusí být vždy bez dalšího vhodné a dostatečné s ohledem na proměnlivý vývoj v dotčené zemi. Pro posouzení důvodů znemožňujících vycestování cizince by měl správní orgán shromáždit informace, které jsou relevantní a aktuální ve vztahu ke konkrétním skutečnostem tvrzeným cizincem a které pocházejí z důvěryhodných a dohledatelných zdrojů. Informace o zemi původu, na nichž je založeno posouzení podmínek § 179 zákona o pobytu cizinců, by měly být vždy součástí správního spisu, protože soud musí mít možnost ověřit jejich obsah, relevanci a věrohodnost (viz dále odst. 42). V opačném případě by se otevřel prostor pro svévolné rozhodování a libovůli správního orgánu (viz dále 36 a násl. a zejm. odst. 46).

34. Dovolávalo-li se (i přes výše uvedené) ministerstvo skutečností, které jsou mu známy z úřední činnosti, bylo jeho povinností uvést, o které konkrétní skutečnosti se jedná a ze které jeho konkrétní úřední činnosti či postupu jsou mu tyto skutečnosti známy (blíže viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2011, čj. 1 As 33/2011 – 58, č. 2312/2011 Sb. NSS, odst. 20 a násl.). Právě informace o tom, ze které konkrétní úřední činnosti či postupu správní orgán zná takové skutečnosti, resp. odkud se o nich dozvěděl, umožňují účastníku řízení zpochybnit jejich obsah a navrhnout důkazy k prokázání svých odlišných tvrzení (viz tamtéž). Takové údaje o zdrojích, z nichž ministerstvo čerpalo informace o zemi původu stěžovatele, ale závazné stanovisko neobsahovalo.

35. Chybějící údaje o informacích, na nichž bylo založeno závazné stanovisko, a tím i rozhodnutí o uložení správního vyhoštění (ať se jednalo o blíže neupřesněné informace údajně známé z úřední činnosti nebo o neurčitou zprávu ČTK), znemožnily stěžovateli účinnou možnost obrany a soudu možnost kontroly.

36. Závěr závazného stanoviska, že stěžovatelem uvedená politická strana neexistuje, nebyl podložen jakýmikoliv podklady a byl nesprávný. Již v pohovoru provedeném dne 28. 7. 2013 je zaznamenáno, že stěžovatel uvedl zkratku politické strany „L.U.D.P.S.“. S ohledem na skutečnost, že pohovor byl veden ve francouzském jazyce, soud považuje za nepochybné, že písmeno L s apostrofem není prvním písmenem názvu politické strany, kterou má zkratka vyjadřovat, ale gramatickým členem předcházejícím samotnému názvu. Ministerstvo proto pochybilo, pokud v závazném stanovisku zavázalo správní orgán prvního stupně závěrem, že stěžovateli nebrání ve vycestování členství ve straně „L.U.D.P.S.“, protože taková strana neexistuje. Pokud v důsledku pochybení ministerstva došlo k nesprávnému označení zkratky předmětné politické strany a existence strany uvedené stěžovatelem „L.U.D.P.S.“ nebyla vůbec ověřena, závazné stanovisko neposkytovalo relevantní podklad pro rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele, neboť se nevyjadřovalo ke skutečnostem tvrzeným stěžovatelem, ale ke skutečnostem jiným. Toto pochybení ministerstva bylo nadto nesprávně přičteno k tíži stěžovatele z hlediska jeho věrohodnosti.

37. Přestože stěžovatel brojil v odvolání proti rozhodnutí o uložení správního vyhoštění také proti obsahu závazného stanoviska, nebyla tato vada napravena ani v závazném stanovisku nadřízeného orgánu (ministra vnitra) ze dne 11. 2. 2014. Ministr vnitra setrval v závazném stanovisku na výše popsaném chybném názoru týkajícím se zkratky předmětné politické strany a uvedl, že správní orgán prvního stupně „*zcela správně ověřil, že cizincem uváděná politická strana či hnutí, ani jím uvedená zkratka strany či hnutí v jeho zemi původu neexistují. [...] cizinec nemůže být členem politické strany, která podle objektivních informací neexistuje a tudíž se na něho nemohou vztahovat ani jakékoliv problémy vyplývající z udávaného členství[...] fakt, že neznal správný název strany ani podobu zkratky, podle odvolacího orgánu jednoznačně znamená, že cizinec nebyl a není členem později uvedené strany [...] jeho obava z členství v případě návratu do vlasti je zcela irrelevantní*“.

38. Skutečnost, že stěžovatel uvedl v odvolání celý název strany „*Union pour la démocratie et le progrès social*“, ministr vnitra vyhodnotil tak, že si stěžovatel dodatečně vyhledal správný název politické strany, aby opravil svou dřívější chybu. Jak soud ovšem uvedl výše, nejednalo se o chybu stěžovatele, ale o chybu správního orgánu, který zcela nekorektně uvedl v závazném stanovisku jinou zkratku, než kterou stěžovatel uvedl v pohovoru. Z tohoto nesprávného výchozího předpokladu následně ministr vnitra dovodil, že taková zkratka ani politická strana neexistují, a zpochybnil proto věrohodnost stěžovatele a relevanci jeho tvrzení ve vztahu k § 179 zákona o pobytu cizinců. Závazné stanovisko ministra vnitra tedy nenapravilo zjevné pochybení správního orgánu prvního stupně, ale naopak plně potvrdilo původní závazné stanovisko. Nelze proto než uzavřít, že závazné stanovisko ministra vnitra bylo již z tohoto důvodu nezákonné.

39. Dále ministr vnitra dodal, že stěžovatel by se mohl bez obav vrátit do země původu, i pokud by byl členem existující strany U.D.P.S., protože z informace Ministerstva zahraničních věcí ze dne 6. 8. 2013, čj. 109981/2013-LPTP, vyplývá, že „*Demokratická republika Kongo nepostihuje své občany z tobo titulu, že se v zahraničí pokusili získat mezinárodní ochranu*“. Toto tvrzení odporuje základním pravidlům formální logiky, protože závěr nevyplývá z premis. Skutečnost, že určitá země nepostihuje své občany za to, že požádali v zahraničí o mezinárodní ochranu, nevypovídá nic o tom, jak se uvedená země chová k představitelům opozice. V závazném stanovisku citovaný úryvek zprávy popisuje obecnou situaci v dotčené zemi, ale nezmiňuje žádné skutečnosti, které by byly podstatné pro posouzení stěžovatelem tvrzených obav z pronásledování z důvodů členství v opoziční straně U.D.P.S. Tato otázka zůstala závazným stanoviskem nevyřešena, přestože měla tvořit jeho základní obsah. Závazné stanovisko tak postrádalo vypovídací hodnotu pro posouzení podmínek § 179 zákona o pobytu cizinců.

40. Soud nemohl rovněž přehlédnout, že citovaná zpráva Ministerstva zahraničních věcí není založena ve spisu. Byť je označena konkrétním číslem jednacím, nepatří k veřejně dostupným zdrojům, soud tak nemá možnost ověřit její obsah. Není ani zřejmé, zda se jedná o primární zdroj, tedy o vlastní poznatek Ministerstva zahraničních věcí získaný přímo v zemi původu, nebo o informaci převzatou z jiného zdroje. Ministr vnitra tak upřel soudu možnost posoudit věrohodnost citované informace.

41. V této souvislosti soud připomíná, že z procesního hlediska je závazné stanovisko vydané podle § 149 správního řádu „*pouze*“ úkonem správního orgánu prováděným podle části čtvrté téhož zákona, s ohledem na jeho zvláštní postavení a závaznost jeho obsahu pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je však zvlášť významné přiměřené použití ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a 68 správního řádu), především § 68 odst. 3 citovaného zákona, podle kterého odůvodnění musí obsahovat „*důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením*“.

*ke podkladům rozhodnutí*“. Obsah závazného stanoviska, a to zejména v případě závazného stanoviska v neprospěch účastníka řízení, by tedy měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí. Jedině tak je možné přezkoumat ve správním soudnictví zákonnost závazného stanoviska jakožto úkonu správního orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, čj. 9 As 21/2009 – 150, č. 2381/2011 Sb. NSS).

42. Právní úprava obsažená v § 149 správního řádu, podle které je obsah závazného stanoviska závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, se týká výlučně postupu „*vnitřně*“ správního řízení a žádným způsobem, a to ani nepřímým, neomezuje rozsah soudního přezkumu závazných stanovisek (viz např. rozsudek čj. 9 As 21/2009 – 150). Byť závazné stanovisko není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., soudní ochrana před jeho zprostředkovanými dopady (účinky) je umožněna v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. (blíže viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009 – 113, č. 2434/2011 Sb. NSS).

43. Těmto požadavkům závazná stanoviska vydaná v posuzované věci nedostála. Protože obsah závazného stanoviska byl v souladu s § 149 odst. 1 správního řádu závazný pro výrokovou část rozhodnutí o správním vyhoštění, trpí v důsledku toho nepřezkoumatelností rovněž navazující rozhodnutí ve věci samé. Městský soud měl proto žalobou napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení (srov. rozsudek čj. 9 As 21/2009 – 150).

44. Městský soud ve vztahu k žalobním námitkám, v nichž stěžovatel brojil proti nezákonnosti závazného stanoviska a nezohlednění souvisejících námitek žalovaným, pouze zopakoval, že stěžovatelem tvrzené skutečnosti byly zhodnoceny v závazném stanovisku, které uzavřelo, že stěžovatelova tvrzení jsou účelová, protože nesprávně uvedl zkratku politické strany, jejímž měl být členem. Dále městský soud odkázal stěžovatele na řízení o udělení mezinárodní ochrany, v němž budou závazky vyplývající z Ženevské úmluvy dostatečně zajištěny. Popsané vypořádání žalobních námitek nesplňovalo požadavky na přezkoumatelnost a soud nevysvětlil, proč považoval námitky stěžovatele za nedůvodné.

45. V napadeném rozhodnutí čj. MV – 106367-6/OAM-2013 žalovaný plně převzal závěry závazného stanoviska ministra vnitra, přestože stěžovatel vznesl ve vyjádření k předmětnému stanovisku námitky, v nichž z gramatického hlediska podrobně vysvětlil význam písmena L uvedeného před samotnou zkratkou strany U.D.P.S. (srov. obdobné kasační námitky shrnuté v odst. 17) a upozornil, že se závazné stanovisko k možnosti vycestování stěžovatele opírá pouze o tvrzenou neexistenci předmětné strany, ale nijak se nevyjadřuje k obavám, jimiž stěžovatel odůvodnil nemožnost návratu do země původu. Žalovaný přešel námitky týkající se politické strany U.D.P.S. obecným tvrzením, že stěžovatel namítl pouze chyby v tlumočení, aniž by objasnil byť jen základní podstatu stěžovatelovy argumentace a aniž by ji jakkoliv vypořádal. Odkázal pouze na závazné stanovisko ministra vnitra a konstatoval, že se od něj nemůže odchýlit. Pokud by ale žalovaný alespoň stručně popsal podstatu námitek týkajících se zkratky předmětné strany, bylo by zřejmé, že došlo k chybě na straně správního orgánu a že správními orgány tvrzená nesrovnalost ve výpovědi stěžovatele má zcela logické vysvětlení.

46. Žalovaný naopak setrval na závěru, že to byl stěžovatel, kdo uvedl chybnou zkratku předmětné politické strany a kladl tuto skutečnost stěžovateli k tíži z hlediska jeho věrohodnosti. Nejvyšší správní soud shledal takový přístup žalovaného za rozporný se základními zásadami správního řízení, především povinností zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu), a povinností i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící



ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost z moci úřední uložena (§ 50 odst. 3 správního řádu).

47. Také odkaz městského soudu na řízení o mezinárodní ochraně byl zcela nedostatečný. Jakkoliv mohou být obavy stěžovatele z návratu do země původu posouzeny i v řízení o mezinárodní ochraně, jedná se o dvě samostatná a na sobě nezávislá řízení, která sledují odlišné cíle, přičemž řízení o mezinárodní ochraně nemusí být vůbec zahájeno. Děje s tak pouze k žádosti cizince. I v případě, že jsou paralelně vedena obě řízení, musí rozhodnutí o správním vyhoštění obstát samo o sobě, musí obsahovat řádné odůvodnění a musí být doloženo dostatečnými podklady ve spisu. Správní orgán nemůže rezignovat na řádné zjištění skutkového stavu s tím, že obdobné otázky budou řešeny „až“ v řízení o mezinárodní ochraně, ale musí posoudit podmínky, které mu ukládá § 120a ve spojení s § 179 zákona o pobytu cizinců.

48. V této souvislosti soud podotýká, že správní orgán nedal stěžovateli ani dostatečný prostor, aby své obavy z návratu do země původu vyjádřil. Pokud stěžovatel v úvodním pohovoru zmínil skutečnosti, které by potenciálně mohly být relevantní z hlediska § 179 zákona o pobytu cizinců, bylo na správním orgánu, aby stěžovateli položil doplňující otázky, na základě nichž by mohl vyhodnotit, zda jsou stěžovatelovy obavy důvodné a věrohodné. Správní orgán ale nijak nereagoval na tvrzení stěžovatele, že se obává o život z důvodu aktivního členství v opoziční politické straně, a pohovor bez dalšího ukončil. Sám se tak připravil o možnost dostát požadavkům na řádné zjištění skutkového stavu a náležitě posoudit splnění podmínek § 179 zákona o pobytu cizinců.

49. Dále lze stěžovateli přisvědčit, že z podstatné části odůvodnění napadeného rozsudku nelze jednoznačně rozlišit, zda městský soud pouze popisoval názor žalovaného, nebo zda s ním vyjadřoval souhlas.

50. Ze všech výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek městského soudu zrušil. S ohledem na skutečnost, že nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů trpělo již rozhodnutí žalovaného, Nejvyšší správní soud zrušil současně i toto rozhodnutí, protože již v řízení před městským soudem byly dány důvody pro takový postup [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm bude žalovaný vázán názorem Nejvyššího správního soudu (podle § 78 odst. 5 s. ř. s.).

51. Přestože již výše popsaná pochybení vedla sama o sobě ke zrušení rozsudku městského soudu i rozhodnutí žalovaného Nejvyšší správní soud upozorňuje, že městský soud zatížil řízení také jinou vadou řízení, která měla vliv na zákonnost rozhodnutí ve smyslu § 109 odst. 4 ve spojení s § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. K této vadě Nejvyšší správní soud přihlíží z úřední povinnosti. Městský soud totiž zamítl žalobu bez jednání, aniž by vyčkal vyjádření stěžovatele, zda s takovým postupem souhlasí. Výzva podle § 51 s. ř. s. byla stěžovateli doručena dne 26. 5. 2014 (viz doručenko připojená k č. listu 39 spisu krajského soudu), zákonem stanovená lhůta dvou týdnů tedy neuplynula dříve než dne 9. 6. 2014, přesto soud již dne 2. 6. 2014 žalobu bez jednání zamítl. Stěžovatel přitom dne 9. 6. 2014 (tedy v zákonné lhůtě) zaslal soudu vyjádření, že nesouhlasí s rozhodnutím bez jednání (viz č. listu 45 spisu krajského soudu).

52. Právo účastníka řízení na veřejné projednání věci v jeho přítomnosti, včetně možnosti vyjádřit se k věci, je v ústavněprávní rovině zaručeno čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Jeho porušení je důvodem ke zrušení rozhodnutí, které je výsledkem řízení, v němž k takovému pochybení došlo, a k vrácení věci soudu k dalšímu řízení (srov. např. rozsudky ze dne 11. 11. 2004, čj. 6 Azs 28/2003 – 59, č. 482/2005 Sb. NSS, ze dne 29. 11. 2005, čj. 4 As 46/2004 – 58, nebo ze dne 30. 9. 2009, čj. 8 As 49/2008 – 62). V nyní

posuzované věci Nejvyšší správní soud vyslovuje tuto výtku již jen nad rámec nezbytného odůvodnění, neboť shledal důvody nejen pro zrušení rozsudku městského soudu, ale i rozhodnutí žalovaného.

53. S ohledem na další průběh řízení před žalovaným Nejvyšší správní soud doplňuje, že okruh námitek stěžovatele týkající se čl. 31 Ženevské úmluvy nebyl důvodný. Soud nepovažuje za nutné vyjádřit se podrobně k jednotlivým námitkám týkajícím se výkladu předmětného ustanovení, protože argumenty stěžovatele v obecné rovině do značné míry odpovídají judikatuře Nejvyššího správního soudu a to včetně odkazů na odbornou literaturu nebo zahraniční judikaturu, kterou Nejvyšší správní soud uznává jako inspirační zdroj při výkladu předmětné mezinárodní úmluvy (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 8. 2013, čj. 6 As 28/2013 – 38, nebo ze dne 29. 5. 2014, čj. 9 Azs 107/2014 – 43). Při aplikaci těchto východisek na posuzovanou věc však již soud názor stěžovatele nesdílí.

54. Pokud stěžovatel po svém odchodu ze země původu pobýval přibližně jeden rok v Rusku a tvrdil, že v této zemi nemohl požádat o mezinárodní ochranu, protože ji nepovažoval za bezpečnou, ale zároveň nevysvětlil, proč nepokračoval bez zbytečného odkladu do jiné země, v níž by mohl nalézt účinnou ochranu, nelze jej považovat za osobu, která ve smyslu čl. 31 Ženevské úmluvy přichází „přímo“ ze země, kde je ohrožen jeho život nebo svoboda.

55. V této souvislosti Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že skutečnost, že se na stěžovatele nevztahuje čl. 31 Ženevské úmluvy, nemá sama o sobě vliv na posouzení důvodů znemožňujících vycestování podle § 179 zákona o pobytu cizinců ani na posouzení podmínek pro udělení azylu nebo doplňkové ochrany v řízení o mezinárodní ochraně. Článek 1 A Ženevské úmluvy, který stanoví prvky definice uprchlíka, není závislý na splnění podmínek čl. 31 Ženevské úmluvy. Posléze uvedené ustanovení pouze stanoví závazek smluvních států, že nebudou stíhat pro nezákonný vstup nebo přítomnost ty uprchlíky, kteří splňují podmínky v něm obsažené. Nenaplnění těchto podmínek však bez dalšího nevyklučuje, aby byl cizinec uznán uprchlíkem, není proto určující ani pro posouzení podmínek pro udělení azylu. Posouzení podmínek doplňkové ochrany jakožto autonomního institutu unijního práva je pak na Ženevské úmluvě nezávislé.

56. Tímto rozsudkem je řízení před správními soudy skončeno, Nejvyšší správní soud proto rozhodl rovněž o celkových nákladech soudního řízení (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Procesně úspěšným byl v dané věci stěžovatel, neboť výsledkem řízení před správními soudy bylo zrušení správního rozhodnutí, které napadl žalobou. Nejvyšší správní soud však ze soudního spisu zjistil, že stěžovateli žádné náklady v řízení o žalobě ani v řízení o kasační stížnosti nevznikly. Proto náhradu nákladů řízení stěžovateli nepřiznal.

57. Stěžovateli byl pro řízení o kasační stížnosti usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2014, čj. 8 Azs 110/2014 – 30, ustanoven zástupcem advokát JUDr. Maroš Matiaško, LL.M. V takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 8 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Odměna advokátovi náleží za dva úkony právní služby po 3100 Kč (doplnění kasační stížnosti a replika) a dále 300 Kč jako paušální náhrada hotových výdajů za každý z těchto úkonů [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění od 1. 1. 2013]. Zástupce JUDr. Matiaško není plátcem DPH.

Částka v celkové výši 6800 Kč bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně 6. ledna 2015

JUDr. Jan Passer  
předseda senátu