



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl samosoudcem JUDr. Petrem Černým, Ph.D. ve věci **žalobce: Mgr. J. Č.**, nar. „X“, bytem „X“, proti **žalovanému: Ministerstvu vnitra, odbor azylové a migrační politiky**, Poštovní schránka 21/OAM, Praha 7, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18.5.2012, č.j. OAM-1315/AŘ-K01-R4-2002, ev. č. S010371,

**t a k t o :**

- I.** Rozhodnutí Ministerstva vnitra, odbor azylové a migrační politiky, ze dne 18.5.2012, č.j. OAM-1315/AŘ-K01-R4-2002, ev. č. S010371, **se zrušuje pro vadu řízení** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Žalobce se v žalobě podané v zákonem stanovené lhůtě domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 18.5.2012, č.j. OAM-1315/AŘ-K01-R4-2002, ev. č. S010371, kterým bylo podle § 25 písm. h) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen „zákon o azylu“) zastaveno řízení o udělení mezinárodní ochrany žalobci, neboť měl v průběhu řízení neoprávněně vstoupit na území jiného státu. Dále bylo ve výroku konstatováno, že podání žaloby nemá v souladu s ustanovením § 32 odst. 2 zákona o azylu odkladný účinek.

Žalobce v žalobě uvedl, že žalobou napadeného rozhodnutí bylo zatíženo nezhojitelnými procesními a věcnými vadami, je zcela nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a opírá se o zcela nepravdivá tvrzení žalovaného. Žalobce uvedl, že dne 23.4.2012 spolu s manželkou R. Č., občankou ČR a občankou EU, plánovaně navštívili SRN a byli zkontrolováni hlídkou Policie SRN. Jednalo se o běžnou kontrolu, při níž si Policie SRN vyžádala prověrku pobytu žalobce a jeho manželky u svých kolegů v ČR. Žalobce nebyl zadržen ani zajištěn a po provedení kontroly pokračoval v cestě. Žalobce uvedl, že nikdy nevstoupil ani se nepokusil vstoupit na území SRN neoprávněně. Nebyl zajištěn a i kdyby tomu tak bylo, zajištění není důkazem protiprávního jednání žalobce. Není jasné, jak žalovaný dospěl k tomu, že žalobce vstoupil na území SRN neoprávněně, když Policie SRN ani jiné orgány SRN žalobce z ničeho neobvinili a dokonce mu výslovně sdělili, že je vše v pořádku. Bylo povinností žalovaného zabývat se otázkou překážky vycestování žalobce, jejíž

posouzení není vyloučeno ani rozhodnutím podle § 25 zákona o azylu, v němž žalobce vidí nezhojitelnou procesní vadu. Žalovaný byl povinen o žádosti žalobce o azyl rozhodnout do 90 dnů ode dne 4.3.2008, avšak neučinil tak a využil nejmenší možnosti k tomu, aby se žalobce zbavil. Z rozhodnutí není zřejmé, jak dospěl žalovaný k tomu, že žalobce pobýval na území SRN neoprávněně. Žalovaný zcela zamlčel skutečnost, že manželka žalobce je občankou ČR a občankou EU a žalobce je tak rodinným příslušníkem občana EU, což mu zaručuje vstup a pobyt bez víza po dobu 3 měsíců na území jakéhokoli členského státu EU. Jelikož žalobce oprávněně pobývá na území ČR a EU, tak má právo pobývat na území jakéhokoli členského státu EU po celou dobu svého oprávněného pobytu, i kdyby neměl žalobce povolení k pobytu, je co coby rodinný příslušník občana EU, oprávněn pobývat na území jakéhokoli členského státu EU, pokud tam pobývá jeho manželka či děti po dobu do 3 měsíců. Své cesty žalobce konzultoval se žalovaným i MZV ČR a bylo mu potvrzeno, že pokud je rodinným příslušníkem občana EU, tak je oprávněn pobývat na celém území členských států, a to dokonce i mimo Schengenský prostor. Ve svém dopise ze dne 24.5.2011, č.j. MV-84694-17/P-2010, dokonce žalovaný výslovně uvádí, že žalobce coby žadatel o azyl, má obdobná práva, jako občané ČR. Dále žalobce poukázal na dlouhou dobu trvající správní řízení. V doplnění žaloby ze dne 25.6.2012 poukázal žalobce na rozdíl mezi neoprávněným vstupem a neoprávněným pobytem na území SRN a otevřenost hranic mezi ČR a SRN. Dle jeho názoru nesměl žalovaný řízení o žádosti o azyl zastavit, i kdyby žalobce skutečně v SRN pobýval neoprávněně. Dále žalobce uvedl, že legitimním cílem ustanovení § 25 písm. h) zákona o azylu je snaha zabránit nelegální migraci uprchlíků do vnitrozemí EU a Schengenského prostoru, nikoliv však cestám rodin svých občanů a občanů EU na nákupy z ČR do SRN. S ohledem na žalobcovu rodinnou situaci je trvalé odcestování z území ČR de facto vyloučeno.

Žalovaný ve svém písemném vyjádření k podané žalobě odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a uvedl, že žalobce se mylí, pokud argumentuje obecnou cizineckou úpravou, neboť na jeho osobu se v době rozhodování správního orgánu nevztahoval zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu“). Žalobce pobýval na území ČR v režimu zákon o azylu, který je ve vztahu k zákonu o pobytu *lex specialis*. Žalobce tedy byl primárně žadatelem o udělení mezinárodní ochrany, nikoliv cizinec cestující do jiného státu se svými rodinnými příslušníky. O tom, že žalobce neoprávněně vstoupil na území SRN byl žalovaný řádně vyrozuměn. Žalobce nedisponoval cestovním dokladem a průkaz žadatele o udělení mezinárodní ochrany neslouží k cestování do jiných zemí. Žalobce tak svým nezákonným jednáním naplnil podmínky ustanovení § 25 písm. h) zákona o azylu. Na podporu svých tvrzení odkázal žalovaný na rozsudky Nejvyššího správního soudu sp.zn. 4 Azs 41/2003, 3 Azs 165/2004, 3 Azs 6/2011. K výkladům žalobce o neexistenci hranic mezi členskými státy Schengenské úmluvy žalovaný poznamenal, že se jedná o nepravdivá tvrzení. Zrušení vnitřních hraničních kontrol totiž neznamená odstranění státních hranic, které nadále existují. Ne každý vstup na území jiného státu je tedy oprávněný. Žadatel o udělení mezinárodní ochrany nemůže sám opustit stát, který posuzuje jeho žádost o udělení mezinárodní ochrany a pokud tak učiní, aktivuje automaticky mechanismus upravený v ustanovení § 25 písm. h) zákona o azylu.

O žalobě soud rozhodl v souladu s ust. § 51 odst. 1 zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“) bez jednání, neboť žalobce a žalovaný se po řádném poučení, že mohou vyslovit nesouhlas s rozhodnutím věci bez jednání a že nevyjádření se v určené lhůtě je považováno za souhlas, k nařízení jednání nevyjádřili.

Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení vedeném podle části třetí prvního dílu hlavy druhé s.ř.s., která vychází z dispoziční zásady vyjádřené v ust. § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a § 75 odst. 2 věty první s.ř.s. Z této zásady vyplývá, že

soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu, a to pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během lhůty po doručení napadeného rozhodnutí dle § 32 odst. 1 zákona o azylu. Povinností žalobce je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s.ř.s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.

Z podané žaloby vyplývá, že žalobce má za to, že nebyly dány podmínky pro zastavení řízení a že může volně cestovat do SRN nejméně v těch případech, kdy je doprovázen svou manželkou, občankou ČR.

Nejprve se soud zabýval otázkou právního režimu postavení žalobce, coby žadatele o azyl, a jeho oprávněním cestovat mimo území České republiky bez cestovního dokladu.

Na úrovni práva Evropského společenství stanoví čl. 6 odst. 1 a 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále jen „Směrnice“), že (1) občané Unie mají právo pobytu na území jiného členského státu po dobu až tří měsíců, aniž by podléhali jakýmkoli podmínkám či formalitám s výjimkou povinnosti být držitelem platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu. (2) Odstavec 1 se použije také na rodinné příslušníky, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a tohoto občana Unie doprovázejí nebo následují a kteří jsou držiteli platného cestovního pasu.

Z uvedeného článku 6 je patrné, že rodinní příslušníci občanů EU mohou v podstatě bez omezení krátkodobě vycestovat s občanem EU za hranice státu, ve kterém pobývají, ovšem musí mít k cestování platný cestovní pas. Cestovní pas je jedním z druhů cestovních dokladů (viz § 5 odst. 1 zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech).

Uvedenou Směrnicí dále transponuje v rámci právního řádu ČR zákon o pobytu, který se však na žadatele o azyl nevztahuje [viz § 2 písm. a) zákona o pobytu].

Žalobce ani netvrdí, že by cestovním pasem disponoval, přičemž je patrné, že bez cestovního pasu nemůže do zahraničí vycestovat ani v doprovodu své manželky. Žalobce jako žadatel o azyl je ve specifickém právním režimu zákona o azylu, který mu neumožňuje volně cestovat za hranice České republiky, jak se nesprávně domnívá. Pro tento závěr svědčí i povinnost žadatelů o azyl zakotvená v ustanovení § 41 odst. 1 zákona o azylu odevzdat při podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany Ministerstvu vnitra svůj cestovní doklad. De facto je tak žadateli o mezinárodní ochranu znemožněno cestovat, neboť Ministerstvem vnitra vydaný doklad žadatele o mezinárodní ochranu (§ 57 zákona o azylu), který se vydává na dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany, pouze prokazuje jeho totožnost, nejde však o cestovní doklad, do kterého by bylo možné např. vystavit vízum. Je mu též implicitně znemožněno podat žádost o mezinárodní ochranu v jiné zemi (viz Kosař, D., Molek, P., Honusková, V., Jurman, M., Lupačová, H.: Zákon o azylu, Komentář, Wolters Kluwer, 2009, Praha, komentář k § 41). I když může být s ohledem na stávající úpravu posuzování žádostí o mezinárodní ochranu spočívající zejména na 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 (Dublin II), považována stávající povinnost odevzdat cestovní doklad za zbytečnou, zákonodárce jí jasně deklaruje záměr omezit cestování žadatele o azyl mimo území ČR. Cestovní doklad je pak vydáván až úspěšnému žadateli o azyl – azylantovi (viz § 61 zákona o azylu).

V této části může soud učinit dílčí závěr, že žalobce nebyl oprávněn bez cestovního dokladu, kterým nedisponoval, opustit území ČR a vstoupit na území SRN, byť krátkodobě za

účelem nákupů a v doprovodu manželky. Nyní soud může zhodnotit správnost postupu žalovaného při vydání žalobou napadeného rozhodnutí o zastavení řízení.

Podle § 25 písm. h) zákona o azylu se řízení zastaví, jestliže žadatel o udělení mezinárodní ochrany v průběhu řízení neoprávněně vstoupil na území jiného státu nebo se o neoprávněný vstup na území jiného státu pokusil.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 16.3.2005, 3 Azs 165/2004, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), uvedl, že: „Zjistí-li správní orgán v řízení o udělení azylu, že žadatel o azyl neoprávněně vstoupil na území jiného státu, zastaví podle § 25 písm. h) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, takové řízení, aniž by byl povinen zkoumat zavinění na straně žadatele, tj. zda k neoprávněnému vstupu na území jiného státu ze strany žadatele o azyl došlo úmyslně nebo z nedbalosti.“

V rozsudku ze dne 14.6.2007, 9 Azs 23/2007, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), Nejvyšší správní soud uvedl, že: „Výrok o tom, zda se na cizince vztahuje či nevztahuje překážka vycestování (§ 91 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu), uvede Ministerstvo vnitra ve svém rozhodnutí tehdy, jestliže rozhoduje o neudělení nebo odnětí azylu (§ 28 téhož zákona). Vyžadují-li to skutkové okolnosti případu a žadatel o azyl předložil ve správním řízení dostatečně přesvědčivé důkazy o reálném ohrožení života v zemi původu, je třeba jeho situaci vyhodnotit a zvážit, zda se na něho vztahuje překážka vycestování i v případě vydání rozhodnutí o zastavení řízení (§ 25 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu), a to s ohledem na aplikační přednost mezinárodního závazku České republiky plynoucího z čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (zásada non-refoulement) před vnitrostátní právní úpravou.“

V této souvislosti soud uvádí, že institut překážek vycestování (§ 91 zákona o azylu, ve znění účinném do 31.5.2006) byl zákonem č. 165/2006 Sb. zrušen, a s účinností od 1.9.2006 ho v plné šíři nahrazuje nový institut tzv. „doplňkové ochrany“. Důvody pro udělení doplňkové ochrany jsou vtěleny do ustanovení § 14a zákona o azylu. Doplňková ochrana se udělí cizinci, který nesplňuje důvody pro udělení azylu, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že v jeho případě jsou důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, by mu hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy podle odstavce 2 a že nemůže nebo není ochoten z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je státním občanem, nebo svého posledního trvalého bydliště.

Za vážnou újmu se podle § 14a odst. 2 tohoto zákona považuje

- a) uložení nebo vykonání trestu smrti,
- b) mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání žadatele o mezinárodní ochranu,
- c) vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo
- d) pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.

K mezinárodním závazkům České republiky bezpochyby patří i Úmluva o právním postavení uprchlíků ze dne 28.7.1951, vyhlášená pod č. 208/1993 Sb. (dále jen „Ženevská úmluva“). Podle čl. 33 odst. 1 Ženevské úmluvy žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení.

Mezi stranami je nesporné, že žalobce skutečně překročil dne 23.4.2012 českoněmeckou hranici a vstoupil na území SRN, kde byl kontrolován policejní hlídkou. Ze správního spisu nevyplývá a ani žalobce to netvrdí, že by disponoval cestovním dokladem, který by ho opravňoval k vycestování mimo území ČR. Jak plyne z výše uvedené právní úpravy zákona o azylu, žadatelé o azyl nejsou nadáni právem volného pohybu jako jiní rodinní příslušníci občanů EU. Z uvedeného je tedy zřejmé, že žalobce neoprávněně vstoupil na území SRN a tím i naplnil hypotézu ustanovení § 25 písm. h) zákona o azylu a žalovaný nemohl postupovat jinak, než řízení zastavit. Žalovanému v daném případě není dán prostor ke správnímu uvážení ohledně zastavení řízení. Ačkoliv rozhodnutí o doplňkové ochraně není součástí rozhodnutí o zastavení řízení, zbývá posoudit, zda zde nejsou natolik zjevné okolnosti, které by vedly k závěru, že žalobce je případným návratem do země původu ohrožen na životě nebo osobní svobodě pro své politické přesvědčení, což by vedlo k přednostní aplikaci čl. 33 odst. 1 Ženevské úmluvy. V daném případě bylo ve správním řízení zjištěno, že žalobce se odmítl zúčastnit nasazení ruské armády při vojenských akcích v Čečensku a bez povolení jako voják v činné službě opustil svou jednotku i ruskou armádu, což bylo důvodem jeho žádosti o azyl.

Ve věci se již opakovaně vyjádřili správní soudy, naposledy Krajský soud v Ústí nad Labem v rozsudku ze dne 3.3.2008, č.j. 16 Az 14/2006-68, v němž soud navázal na předchozí judikaturu, přičemž uvedl následující. Odmítnutí podílet se na bojových akcích, z hlediska přirozenoprávního mezinárodním společenstvím obecně odmítaných (jako např. genocida, etnické čistky, kruté vedení války proti civilnímu obyvatelstvu, vraždění zajatců apod.) právě z těchto důvodů (a nikoli z pouhé averze k vojenské službě nebo ze strachu o život), může být výrazem politického postoje. Trest uložený za dezerci může být považován za pronásledování pro zastávání určitého politického názoru, pokud je dezerce výrazem odmítnutí účasti na určité bojové akci kvůli porušování pravidel lidského chování a na existenci takového porušování se shoduje i mezinárodní veřejnost. Krajský soud v rozsudku mimo jiné uvedl, že správní orgán neposuzoval motiv žalobce k dezerci. Nezkoumal totiž blíže tvrzení žalobce, že důvodem pro odmítnutí další účasti na ozbrojeném konfliktu v Čečensku bylo právě porušování lidských práv ruským vojskem, a nikoliv například strach o svůj život či averze k dalšímu pokračování vojenské služby. Z ničeho nelze dovodit, že by žalobci za dezerci nehrozil v domovské zemi trest. Proto se měl správní orgán zabývat motivy žalobce k dezerci, povahou ozbrojeného konfliktu v Čečensku a jeho hodnocením ze strany mezinárodní veřejnosti, což však neučinil.

V nyní projednávaném případě pak soud konstatuje, že nebylo vyvráceno tvrzení žalobce, že by mohl být trestně stíhán v Rusku jako dezertér z důvodu svého pacifistického přesvědčení, které lze považovat za politické přesvědčení, a mohl by být odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody. V daném případě tak hrozí reálné nebezpečí z porušení čl. 33 Ženevské úmluvy při vydání žalobce ruským orgánům. Žalovaný se tak i v tomto případě, podobně jako ve věci vedené u Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 Azs 23/2007, musel i v rozhodnutí o zastavení řízení zabývat možností udělení doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu z důvodu možného porušení zásady non-refoulement (čl. 33 odst. 1 Ženevské úmluvy). Vzhledem k tomu, že žalovaný tomuto požadavku nedostál, zatížil své rozhodnutí vadou řízení podle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s., spočívající v nepřezkoumatelnosti z nedostatku důvodů rozhodnutí.

Z tohoto důvodu přistoupil soud ke zrušení napadeného rozhodnutí pro vadu řízení podle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.. Současně podle ust. § 78 odst. 4 s.ř.s. soud vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude podle ust. § 78 odst. 5 s.ř.s. vázán právním názorem, který vyslovil soud v tomto zrušujícím rozsudku.

Žalobce měl v projednávané věci plný úspěch, proto soud mohl podle § 60 odst. 1 věty první s.ř.s. uložit žalovanému povinnost zaplatit mu náhradu nákladů řízení, avšak žalobce svůj nárok do rozhodnutí soudu neuplatnil a neúspěšnému žalovanému toto právo nepřísluší.

**Poučení:** Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

V Ústí nad Labem dne 4.3.2013

**JUDr. Petr Černý, Ph.D., v.r.**  
samosoudce

Za správnost vyhotovení:  
Markéta Kubová