

# Nesprávný výklad mezinárodní úmluvy? Aneb jak vykládat spojení „přicházet přímo“ obsažené v zákoně o pobytu cizinců a Úmluvě o právním postavení uprchlíků

## Úvod

Přestože se zákon o pobytu cizinců<sup>2)</sup> již pomalu může chystat k oslavám svých patnácti let, otázkou výkladu spojení „přicházet přímo“ obsaženého v § 119a zákona o pobytu cizinců a současně čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků<sup>3)</sup> se v naší právní oblasti dosud nikdo nezabýval. Jistě, mohlo by se zdát, že otázka je velmi specifická, někdo by mohl říct, že přehnaně teoretická. Po bližším prozkoumání se však ukazuje, že praxe správních orgánů i soudů České republiky je v rozporu s výkladovými materiály k Úmluvě o právním postavení uprchlíků. Tento článek si proto klade za cíl předložit možnost výkladu, která by byla v souladu s výkladem mezinárodní úmluvy, a na uvedený nesoulad upozornit.<sup>4)</sup>

## 1. Právní úprava

Zákon o pobytu cizinců v § 119a odst. 1 stanoví, že „[r]ozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodů 6 a 7 se nevydává, jestliže cizinec žádající o mezinárodní ochranu podle zvláštního právního předpisu na území **přichází přímo** ze státu, kde mu hrozí pronásledování nebo vážná újma, a na území vstoupí nebo pobývá bez povolení a sám se bez prodlení přihlásí policii nebo ministerstvu a prokáže závažný důvod pro svůj neo-

---

<sup>1)</sup> Autorka je asistentkou místopředsedy Nejvyššího správního soudu a doktorandkou na Právnické fakultě Masarykovy univerzity.

<sup>2)</sup> Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

<sup>3)</sup> Úmluva o právním postavení uprchlíků ze dne 28. 7. 1951, Ženeva, 189 U.N.T.S. 150. In: United Nations Treaty Collection [online]. Office of Legal Affairs [cit. 25. 6. 2013]. Dostupné z: <http://treaties.un.org/doc/publication/UNTS/Volume%20189/v189.pdf>. V ČR publikovaná Sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb. (dále jen „Úmluva o právním postavení uprchlíků“).

<sup>4)</sup> Článek vychází z právního stavu a praxe k 1. 7. 2013. To je podstatné zejména u pasáže popisující současnou praxi správních orgánů a soudů.

*právněný vstup nebo pobyt.*“ Původně bylo toto ustanovení obsaženo v § 119 odst. 6 zákona o pobytu cizinců a namísto hrozby pronásledování nebo vážné újmy obsahovalo spojení „*kde je jeho život nebo svoboda ohrožena*“, které je, jak bude ukázáno níže, totožné se zněním čl. 31 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků.

Do § 119 byl odstavec 6 vložen na základě zákona č. 428/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Důvodová zpráva k zákonu č. 428/2005 u navrhovaného vložení odstavce 6 do § 119 citovala čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků a uváděla, že dosavadní znění nerozlišovalo mezi cizinci, na něž by se čl. 31 Úmluvy vztahoval, a cizinci, kteří překročili hranice z čistě osobních důvodů.<sup>5)</sup> Proto důvodová zpráva výslovně zmiňuje, že „*se navrhuje doplnit do § 119 odstavec 6 za účelem, aby z možnosti udělení správního vyhoštění byla vyloučena kategorie cizinců, kteří splňují definiční kritéria v článku 31 odst. 1 Úmluvy z roku 1951*“<sup>6)</sup>.

Zákon č. 161/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, s účinností od 27. 4. 2006 příslušné ustanovení přesunul do § 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Důvodová zpráva k této novelizaci pouze uvádí, že se navrhuje rozdělit § 119 zákona o pobytu cizinců do dvou ustanovení, a to pro velké množství navrhovaných legislativních změn v důsledku transpozice práva Evropských společenství a nové úpravy povolování trvalého pobytu.<sup>7)</sup> K § 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců důvodová zpráva nic konkrétního neuvádí.

Text § 119a zákona o pobytu cizinců tedy i v současné době téměř doslova přepisuje čl. 31 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Podle tohoto ustanovení Úmluva platí, že se smluvní státy „*zavazují, že nebudou stíhat pro nezákonný vstup nebo přítomnost takové uprchlíky, kteří přicházejí přímo z území, kde jejich život nebo svoboda byly ohroženy ve smyslu článku 1<sup>8)</sup>, vstoupí nebo jsou přítomni na jejich území bez povolení, za předpokladu, že se sami přihlásí bez prodlení úřadům*

---

<sup>5)</sup> Důvodová zpráva k Vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Digitální repozitář PSP ČR, IV. volební období, tisk č. 916/0 [online]. [cit. 25. 6. 2013]. Dostupné na [www.psp.cz](http://www.psp.cz).

<sup>6)</sup> *Ib.*

<sup>7)</sup> Důvodová zpráva k Vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Digitální repozitář PSP ČR, IV. volební období, tisk č. 1107/0 [online]. [cit. 25. 6. 2013]. Dostupné na [www.psp.cz](http://www.psp.cz).

<sup>8)</sup> Protokol k Úmluvě o právním postavení uprchlíků přijatým v roce 1967 bylo odstraněno časové a geografické omezení definice uprchlíka, za uprchlíka se tak považuje prakticky kdokoli, kdo je pronásledován z důvodů uvedených v čl. 1 Úmluvy. Viz čl. 1 odst. 2 a 3 Protokolu o právním postavení uprchlíků ze dne 31. 1. 1967, New York, 606 U.N.T.S. 267. In: United Nations Treaty Collection [online]. Office of Legal Affairs [cit. 25. 6. 2013]. Dostupné z: <http://treaties.un.org/doc/publication/UNTS/Volume%20606/v606.pdf>. V ČR publikovaný jako Příloha č. 2 Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb.

*a prokáží dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup nebo přítomnost“.* Odst. 2 Úmluvy dále stanoví, že „[s]mluvní státy nebudou na pohyb takových uprchlíků uplatňovat jiná omezení, než jaká jsou nezbytná, a taková omezení budou uplatněna pouze do té doby, než jejich postavení v zemi bude upraveno, nebo než obdrží povolení vstupu do jiné země. Smluvní státy povolí takovým uprchlíkům rozumnou lhůtu a poskytnou všechny potřebné prostředky k získání povolení vstupu do jiné země.“

Obě citovaná ustanovení se tak shodují v těchto kumulativních požadavcích:

- 1) příchod cizince (uprchlíka) přímo z území spojeného s určitou hrozbou pro jeho osobu,
- 2) vstup nebo pobyt (přítomnost) na území jiného státu bez povolení,
- 3) vlastní neprodlené přihlášení cizince (uprchlíka) úřadům a
- 4) prokázání závažného (dobrého) důvodu cizince pro jeho nezákonný vstup nebo pobyt (přítomnost).

Zákon o pobytu cizinců pak připojuje pátý požadavek, a to žádost o mezinárodní ochranu podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Při splnění těchto podmínek znemožňuje zákon o pobytu cizinců vydání rozhodnutí o správním vyhoštění dle § 119 odst. 1 písm. b) bodů 6 a 7, tj. v případech, kdy cizinec v úkrytu překročí státní hranice nebo se o to pokusí, nebo překročí-li státní hranice mimo hraniční přechod.

Úmluva o právním postavení uprchlíků při splnění uvedených podmínek zavazuje smluvní státy k tomu, že nebudou stíhat nezákonný vstup nebo přítomnost uprchlíků na jejich území ani na ně uplatňovat jiná než nezbytná omezení po nezbytnou dobu.

Již z nadpisu tohoto příspěvku vyplývá, že se bude zabývat pouze první uvedenou podmínkou, která je společná pro obě citovaná ustanovení. Rovněž by mělo být zjevné, že důsledky nesprávného výkladu této jediné podmínky mohou být pro příslušného cizince, resp. uprchlíka, vskutku osudové, a to bez jakékoli literární nadsázky.

## **2. Výklad čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků**

Podmínka Úmluvy o právním postavení uprchlíků, podle níž uprchlíci musí přicházet *přímo* z území, kde jejich život nebo svoboda byly ohroženy, se zdá být z doslovného znění zcela jednoznačná. Obě autentická znění, anglické i francouzské, tento výraz obsahují (v anglickém znění se jedná o výraz *directly*, ve francouzském o výraz *directement*)<sup>9)</sup>. Přesto se z dostupných dokumentů zdá, že záměr autorů Úmluvy byl mnohem širší, než by doslovný výklad napovídal, a ve shodě s tímto původním záměrem je i současný přístup odborníků a zahraničních soudů, jak bude ukázáno níže v této části příspěvku.

---

<sup>9)</sup> Viz čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků. (Autentická znění je možné nálezt v: United Nations Treaty Collection [online]. Office of Legal Affairs [cit. 25. 6. 2013]. Dostupné z: <http://treaties.un.org/doc/publication/UNTS/Volume%20189/v189.pdf>.)

Někdo by se snad mohl tázat, proč by měl při výkladu Úmluvy zohledňovat např. přípravné materiály k Úmluvě, následnou praxi smluvních stran či názory odborníků. V tom případě lze odkázat na články Vídeňské úmluvy o smluvním právu<sup>10)</sup> vztahující se k výkladu mezinárodních smluv. Vídeňská úmluva o smluvním právu stanoví, že mezinárodní smlouva musí být vykládána „v dobré víře, v souladu s obvyklým významem, který je dáván výrazům ve smlouvě v jejich celkové souvislosti, a rovněž s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy“<sup>11)</sup>. Podle čl. 32 Vídeňské úmluvy pak je možné použít doplňkových prostředků výkladu, včetně přípravných materiálů a okolností, za nichž byla smlouva uzavřena, mj. pro potvrzení výkladu, který plyne z výše citovaného ustanovení, nebo pokud je vykládán výraz nadále nejednoznačný nebo nejasný nebo pokud výklad dle čl. 31 Vídeňské úmluvy vede k absurdnímu důsledku.<sup>12)</sup>

Dále je možné odkázat na čl. 38 odst. 1 Statutu Mezinárodního soudního dvora<sup>13)</sup>, který uvádí prameny práva, podle nichž Mezinárodní soudní dvůr rozhoduje. Mezinárodní soudní dvůr svá rozhodnutí neopírá pouze o text mezinárodních smluv či právní obyčeje, ale přihlíží i k obecným zásadám právním uznávaným civilizovanými národy a rovněž podpůrně k soudním rozhodnutím a učením nejkvalifikovanějších znalců veřejného práva různých národů.<sup>14)</sup> Současně se již tradičně má za to, že toto ustanovení vymezuje prameny mezinárodního práva veřejného obecně.<sup>15)</sup> Ke všem těmto pramenům je tak vhodné přihlížet i při výkladu Úmluvy o právním postavení uprchlíků.

Výkladem spojení „přicházet přímo“ se zabýval mimo jiné Vysoký komisař OSN pro uprchlíky, který vydal v roce 1999 Směrnici o aplikovatelných kritériích

---

<sup>10)</sup> Vídeňská úmluva o smluvním právu ze dne 23. května 1969, Vídeň, 1155 U.N.T.S. 331. In: United Nations Treaty Collection [online]. Office of Legal Affairs [cit. 30. 6. 2013]. Dostupné z: [http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1\\_1\\_1969.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf). V ČR publikovaná ve vyhlášce Ministra zahraničních věcí č. 15/1988 Sb., o Vídeňské úmluvě o smluvním právu. Dále jen „Vídeňská úmluva“.

<sup>11)</sup> Čl. 31 Vídeňské úmluvy.

<sup>12)</sup> Čl. 32 Vídeňské úmluvy.

<sup>13)</sup> Statut Mezinárodního soudního dvora ze dne 26. června 1945, San Francisco. 33 U.N.T.S. 993. In: International Court of Justice [online]. [cit. 30. 6. 2013]. Dostupné z: <http://www.icj-cij.org/documents/?p1=4&p2=2&p3=0>. V ČR publikovaný ve vyhlášce Ministra zahraničních věcí č. 30/1947 Sb., o Chartě Spojených národů a Statutu Mezinárodního soudního dvora, dohodnutých dne 26. června 1945 na konferenci Spojených národů o mezinárodní organizaci, konané v San Francisku. Dále jen „Statut Mezinárodního soudního dvora“.

<sup>14)</sup> Viz čl. 38 Statutu Mezinárodního soudního dvora.

<sup>15)</sup> CASSESE, A. *International Law*. 2. vydání. New York: Oxford University Press, 2005. 612 s. ISBN 9780199259397. s. 156. SHAW, M. N. *International Law*. 5. vydání. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2003. s. 1288. ISBN 0521531837. s. 66. Z českých autorů např. MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné : jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému*. 5. podstatně upravené a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2008. s. 551. ISBN 9788072392186. s. 174-175. Tito autoři rovněž uvádí možné výhrady k uvedenému pojetí.

a standardech vztahujících se k zadržení žadatelů o azyl<sup>16)</sup>. V jejím úvodu se zdůrazňuje, že pro otázku zadržení žadatelů o azyl je klíčový čl. 31 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Čtvrtý bod úvodní části směrnice se pak přímo zabývá výkladem spojení „přicházet přímo“. Podle něj se má za to, že toto spojení zahrnuje i osoby, které se po krátké časové období přepravují i přes jinou zemi bez toho, aby zde požádaly o azyl či jej obdržely. Dle směrnice není možné stanovit žádný konkrétní časový limit, který by se vztahoval k pojmu „přicházet přímo“ a každý případ musí být posuzován jednotlivě podle svého obsahu.<sup>17)</sup> V roce 2012 byla vydána nová směrnice se shodným předmětem úpravy.<sup>18)</sup> Její podstatně zestručněný úvod však problematiku výkladu čl. 31 Úmluvy nezmiňuje.

Podobné stanovisko zaujali i účastníci expertního kulatého stolu pořádaného Vysokým komisařem pro uprchlíky a Graduálním institutem mezinárodních studií<sup>19)</sup> v roce 2001. V závěrech expertního kulatého stolu přijatých k čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků se uvádí<sup>20)</sup>, že bylo záměrem, aby se tento článek vztahoval i na osoby, které se krátce přepravovaly i přes jiné země nebo které nemohly najít účinnou ochranu v první zemi nebo zemích, do nichž uprchly, a tímto způsobem by čl. 31 Úmluvy měl být vykládán. Autoři úmluvy chtěli dosáhnout pouze toho, aby se ochrana uprchlíků před stíháním nevztahovala na ty, kteří již obdrželi azyl či byli usazeni, dočasně nebo trvale, v jiné zemi. Pouhý fakt, že v některém státě působí kancelář Vysokého komisaře pro uprchlíky, nemůže být rozhodným argumentem pro dostupnost účinné ochrany v takovém státě. V potaz by naopak při posuzování toho, zda se uprchlík jinou zemí pouze přepravoval nebo zda v ní přebýval, měl být brán záměr určitého uprchlíka dosáhnout určitého státu, například za účelem sloučení rodiny.

Shodně se vyjadřuje i Guy S. Goodwin-Gill, který původně vytvářel podklady expertnímu kulatému stolu.<sup>21)</sup> Navíc oproti závěrům expertního kulatého stolu uvádí, že by spojení „přicházet přímo“ nemělo být vykládáno přísně či doslovně. Jeho výklad by se měl spíše odvíjet od konkrétních okolností případu a přitom

---

<sup>16)</sup> UN High Commissioner for Refugees. *UNHCR's Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers*. Refworld: UNHCR: The UN Refugee Agency [online]. 26. únor 1999 [cit. 30. 6. 2013]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3c2b3f84.pdf>.

<sup>17)</sup> *Ib.*, s. 1-2.

<sup>18)</sup> UN High Commissioner for Refugees. *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*. Refworld: UNHCR: The UN Refugee Agency [online]. 2012 [cit. 30. 6. 2013]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>.

<sup>19)</sup> Expert Roundtable organized by the United Nations High Commissioner for Refugees and the Graduate Institute of International Studies, Ženeva, Švýcarsko, 8.–9. listopad 2001.

<sup>20)</sup> UN High Commissioner for Refugees. *Summary Conclusions: Article 31 of the 1951 Convention*. Refworld: UNHCR: The UN Refugee Agency [online]. [cit. 30. 6. 2013]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/419c783f4.pdf>. V odstavci následuje volný překlad autorky příspěvku.

<sup>21)</sup> GOODWIN-GILL, G. S. *Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: Non-Penalization, Detention, and Protection*. Refworld: UNHCR: The UN Refugee Agency [online]. Červen 2003 [cit. 30. 6. 2013]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/470a33b10.html>.

posoudit i otázku možných nebezpečí v jednotlivých fázích přepravy uprchlíka. Je také možné, že uprchlík bude mít tzv. „dobrý důvod“, aby v zemi, přes níž přicestoval, nežádal o ochranu. Podstatnou otázkou proto je, zda uprchlík měl v zemi, přes níž přicestoval, dostupnou *účinnou* ochranu.

James C. Hathaway, uznávaný odborník na práva uprchlíků, zmiňuje, že někteří uprchlíci, kteří strávili přechodnou dobu v jiných zemích, než v zemi původu a v zemi, kde se přihlásili úřadům, mohou být rovněž chráněni čl. 31 Úmluvy.<sup>22)</sup> Jedná se o ty uprchlíky, kteří se přesouvají do dalších zemí v důsledku obav před persekucí. Jedná se však i o ty uprchlíky, kteří strávili krátkou dobu i v jiných bezpečných zemích před tím, než se přihlásili v určité cílové zemi.<sup>23)</sup> Pro podporu tohoto názoru odkazuje na směrnici Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky zmiňovanou výše, ale i na názor reprezentantů států při přípravě Úmluvy<sup>24)</sup>. Uvádí i rozhodnutí Švýcarského spolkového soudu, který uznal za „přímo přicházejícího“ i Afghánce, který strávil jeden měsíc v Pákistánu a dva dny v Itálii před tím, než přišel do Švýcarska a požádal zde o azyl.<sup>25)</sup>

Shrneme-li výše uvedené, mělo by platit, že otázka, zda uprchlík „přímo přichází“ do země, v níž se přihlásí úřadům, musí být posuzována případ od případu s ohledem na jeho konkrétní okolnosti. Zejména by se mělo zohledňovat, zda měl uprchlík reálnou možnost nalézt účinnou ochranu v některé ze zemí, přes něž se přepravoval, případně dobrý důvod pro to, aby v určité zemi o ochranu nežádal. Nelze proto bez dalšího cizinci odeprít ochranu dle čl. 31 Úmluvy, a tedy i § 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, jen proto, že strávil několik dní v jiném než cílovém státě, případně proto, že přes něj jen projížděl.

### 3. Praxe správních orgánů a soudů v České republice

Praxe správních orgánů a soudů v České republice je, alespoň dle dostupných a níže uváděných zdrojů, se závěrem druhé části tohoto příspěvku v přímém rozporu. Problematikou popisovanou v tomto příspěvku se doposud zabývaly při přezkumu rozhodnutí správních orgánů především příslušné krajské soudy.

Krajský soud v Praze se zabýval věcí, v níž Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, potvrdila rozhodnutí o vyhoštění žalobce a mimo jiné zmiňovala, že o mezinárodní ochranu měl žalobce požádat ve státě, v němž se vylodil z moře. Proti tomu žalobce tvrdil, že není vyloučen z ochrany poskytované čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Uvedl, že pašovaný člověk je plně v moci převaděčů, neví, do jaké země se dostal, ani, zda může v této zemi podat žádost o azyl. Čekal tedy na vysazení v Evropě a z materiálního hlediska

---

<sup>22)</sup> HATHAWAY, J. C. *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. 1184 s. ISBN 100521542634, s. 394-396.

<sup>23)</sup> *Ib.*, s. 394.

<sup>24)</sup> *Ib.*, s. 394-396. Pro účely tohoto příspěvku by bylo nadbytečné zde přepisovat názory reprezentantů jednotlivých států z přípravných prací na Úmluvě o právním postavení uprchlíků, jsou však relevantní na základě čl. 32 Vídeňské úmluvy.

<sup>25)</sup> *Ib.*, s. 396.



přišel na území ČR přímo z Nigérie. Krajský soud rozsudkem ze dne 4. 1. 2013, čj. 44 A 25/2012-49, napadené správní rozhodnutí zrušil z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Mimo jiné uložil správnímu orgánu, aby znovu posoudil rozpor uloženého správního vyhoštění s čl. 31 a 32 Úmluvy.

S problematikou spojení „přicházet přímo“ se rovněž setkal Krajský soud v Ostravě, který z rozhodnutí ze dne 13. 2. 2013, čj. 58 A 65/2012-46, vytvořil tuto právní větu<sup>26)</sup>: „*Při hodnocení podmínek § 119a odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. za účelem posouzení vydání rozhodnutí o správním vyhoštění pak skutečnost, že žalobce přicestoval do ČR z Kyrgyzstánu, ukrytý v nákladním automobilu, přičemž v Moskvě přerušil jízdu za účelem přestoupení do jiného vozidla v jiné části Moskvy, pak dále musel cestovat buď přes Polskou republiku nebo Slovenskou republiku, nelze z toho usoudit, že přicestoval přímo.*“

Je zjevné, že Krajský soud v Ostravě zvolil nejprísnejší možný přístup, když za „přímý příchod“ do České republiky nepovažoval už to, že žalobce cestou projížděl skrze jiné státy. Nebral ohled ani na to, že žalobce namítal nevstřícný přístup ruských orgánů k uprchlíkům z Kyrgyzstánu. Žalobce přitom cestoval autem a cesta z Kyrgyzstánu do České republiky s jedním přestupem z auta do auta mu trvala méně než deset dnů. Krajský soud převzal názor správních orgánů, které rozhodovaly v této věci, tj. Policie ČR – Ředitelství služby cizinecké policie a Ministerstva vnitra, a potvrdil rozhodnutí o správním vyhoštění žalobce.

Bez ohledu na to, zda žalobce splnil ostatní podmínky § 119a zákona o pobytu cizinců, je způsob, jakým soud i správní orgány posoudily splnění podmínky „přímého příchodu“ do České republiky protichůdný způsobu posuzování této podmínky, který byl předestřen výše. Žalobce napadl rozsudek Krajského soudu v Ostravě kasační stížností a bude tedy na Nejvyšším správním soudu, aby v této věci vyslovil svůj závazný právní názor.

Nejvyšší správní soud k tomu totiž dosud v obdobných případech neměl příležitost. Přiblížil se k této problematice v rozsudku ze dne 9. 5. 2012, čj. 8 As 73/2011-56<sup>27)</sup>. Skutkově i argumentačně se jednalo o obdobný případ, opět ve věci rozhodovala Policie ČR – Ředitelství služby cizinecké policie a Ministerstvo vnitra a opět došlo k vyhoštění žalobkyně. Krajský soud v Hradci Králové v tomto případě však rozhodnutí ministerstva zrušil. Měl ho za zčásti nepřezkoumatelné, vnitřně rozporné a rovněž podotkl, že se ministerstvo dostatečně nevypořádalo s tím, zda žalobkyně přicestovala přímo, a neprovedlo výklad spojení „přicestovat přímo“. Nejvyšší správní soud kasační stížnost Ministerstva vnitra zamítl a rozsudek krajského soudu potvrdil.

Žalobkyně v průběhu řízení tvrdila, že přicestovala z Kamerunu ukrytá v automobilu a současně se domáhala aplikace čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Zajímavostí v tomto případě bylo, že správní orgány svorně tvrdily,

---

<sup>26)</sup> Právní věta dosud nebyla publikována ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, neboť rozhodnutí krajského soudu bylo napadeno kasační stížností, o níž Nejvyšší správní soud zatím nerozhodl.

<sup>27)</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

že přímé přicestování z Afriky do Evropy automobilem, s vyloučením lodní či letecké přepravy, je s ohledem „na geografické zákonitosti“ vyloučeno, neboť mezi Afrikou a Evropou se nachází moře. Z tohoto důvodu také považovaly výpověď žalobkyně za zjevně nepravdivou. Toto tvrzení správních orgánů bez dalšího rozvedení je fascinující a vede k úvaze, jakou mapu správní orgány používaly. Rovněž zřejmě vůbec nezvažovaly, že by žalobkyně mohla přicestovat ukrytá např. v dodávce, aniž by jí někdo vysvětloval, že dodávka najela na trajekt.

Správní orgány dále považovaly za podstatné, že žalobkyně pobývala před příjezdem do České republiky v Belgii, kde nepožádala o udělení azylu. K tomu žalobkyně uváděla, že nenaplnění podmínky čl. 31 Úmluvy je obvyklé pouze u těch osob, které přicestovaly z třetí země, v níž byla zamítnuta jejich žádost o azyl. Avšak vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud pouze potvrdil rozhodnutí krajského soudu a jeho názor o nepřezkoumatelnosti napadeného správního rozhodnutí, věcně se nezabýval naplněním podmínek čl. 31 Úmluvy. Nevyslovil se proto k tomu, zda příchod žalobkyně do České republiky z Kamerunu v úkrytu auta, s krátkodobým pobytem žalobkyně v Belgii, by bylo možné považovat za „přímý příchod“ ve smyslu čl. 31 Úmluvy.

Nejvyšší správní soud se dotkl problematiky výkladu spojení „přicházet přímo“ ještě v rozsudku ze dne 28. 2. 2013, čj. 8 As 102/2012-40. Zde ovšem pouze obecně uvedl, že čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků lze aplikovat pouze tehdy, pokud jsou ve správním řízení náležitě zjištěny okolnosti přicestování žadatele na území republiky. Měl totiž za to, že se v posuzovaném případě ve správním řízení nepodařilo náležitě zjistit okolnosti přicestování stěžovatelky na území České republiky. Přitom doplnil, že nelze dovodit, že by důkazní břemeno vázlo výlučně na správním orgánu. Dle Nejvyššího správního soudu bylo v dané věci na stěžovatelce, aby dostatečně věrohodně objasnila okolnosti svého příjezdu a vstupu na území České republiky. Více se Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí článkem 31 Úmluvy nezabýval.

Z výše nastíněné praxe správních orgánů a soudů se zdá, že se spíše přiklání k jednoduchému výkladu spojení „přicházet přímo“, který jim umožňuje snadné vypořádání námitek zpravidla vyhošťovaných osob. Podstatné bude, jak se k výkladu tohoto spojení postaví Nejvyšší správní soud při posouzení kasační stížnosti podané proti výše zmiňovanému rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě. Nelze však vyloučit, že na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vykládající spojení „přicházet přímo“ bude nutné čekat ještě déle, pokud by Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost z procesních důvodů neposuzoval věcně.

## **Závěr**

Z celého příspěvku by mělo vyplývat, že výklad spojení „přicházet přímo“ obsažený v čl. 31 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků a § 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců není jednoznačný. Ačkoli o výkladu tohoto spojení zjevně probíhala debata na mezinárodní úrovni, v České republice k tomu zatím nedošlo. Ke změně by v tomto ohledu měl přispět i předložený článek. Zásadní



ovšem bude výklad, který předloží Nejvyšší správní soud, dostane-li k tomu příležitost při posuzování kasačních stížností. Lze připomenout, že nesprávným výkladem mezinárodní úmluvy ze strany českých správních orgánů a soudů by Česká republika nedodržovala závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva, a tedy porušovala čl. 1 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky.

### **Shrnutí:**

Článek se zabývá výkladem spojení „přicházet přímo“, které obsahuje § 119a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, a čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Ukazuje, že výkladové materiály k Úmluvě o právním postavení uprchlíků a názory znalců z oboru tzv. uprchlického práva se spíše přiklánějí k extenzivnímu výkladu tohoto spojení. Takový výklad by pak považoval za „přímo přicházející“ i cizince, kteří strávili během své cesty do cílového státu přechodnou dobu ve třetích zemích a nepožádali v nich o azyl. Článek popisuje i několik rozhodnutí krajských soudů navazujících na rozhodnutí příslušných správních orgánů, které k výkladu spojení „přicházet přímo“ přistupovaly značně restriktivně. Záměrem článku je poukázat na tento rozdílný přístup k výkladu spojení „přicházet přímo“.

### **Wrong interpretation of an international convention? How to interpret the term „coming directly“ contained in the Residence of Foreigners in the Czech Republic Act and in the Convention Relating to the Status of Refugees – summary:**

The Article deals with the interpretation of a term „coming directly“, which is incorporated in the § 119a of the Residence of Foreigners in the Czech Republic Act (No. 326/1999 Coll.) and also in the Art. 31 of the Convention Relating to the Status of Refugees. It shows that interpretative materials referring to the Convention Relating to the Status of Refugees and opinions of experts in the area of so-called refugee law tend to interpret the term more extensively. Such interpretation would consider foreigners as “coming directly” to the state where they seek asylum even if they spent, during their journey, a brief period in a third state and did not seek asylum there. The article also describes a few decisions of Czech regional courts reviewing decisions of administrative bodies. The courts and administrative bodies prefer rather restrictive interpretation of the term “coming directly”. The purpose of the Article is to point to above mentioned different approach to the interpretation of the term “coming directly”.