

USNESENÍ

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem Martinem Kopou ve věci

žalobce: **XXX**
datum narození: X
státní příslušnost: Republika Uzbekistán
Přijímací a pobytové středisko Zastávka, Havířská 514, 664 84 Zastávka
zastoupen Organizací pro pomoc uprchlíkům, z. s.
Kovářská 4, 190 00 Praha 9

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Odbor azylové a migrační politiky**
poštovní schránka 21/OAM, 170 34 Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 11. 2023, č. j. OAM-321/ZA-ZA12-VL13-R3-2019,

takto:

I. Soudnímu dvoru *se pokládá* následující předběžná otázka:

Je třeba čl. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (přepřacované znění), vykládat tak, že lze za příznivější normu pro určování osob, které mají nárok na doplňkovou ochranu, ve smyslu tohoto ustanovení považovat právní úpravu členského státu umožňující udělení doplňkové ochrany žadateli o mezinárodní ochranu i v případě reálné hrozby takového typu vážné újmy, který nezná čl. 15 dané směrnice a který spočívá v tom, že by vycestování žadatele o mezinárodní ochranu z členského státu bylo v rozporu s mezinárodními závazky daného členského státu, za předpokladu, že se zároveň tento rozpor s mezinárodními závazky členského státu vztahuje k situaci v zemi původu žadatele o mezinárodní ochranu?

II. Řízení se přerušuje.

I. Předmět řízení před předkládajícím soudem

Žádost žalobce o mezinárodní ochranu

1. Žalobce požádal v dubnu 2019 o mezinárodní ochranu. Byl vdovcem. Manželka mu zemřela v prosinci 2018. Do Česka přicestoval už v červenci 2006. Bylo mu tehdy 48 let. Pobýval tu na základě povolení k pobytu za účelem podnikání. V Uzbekistánu, odkud pochází, neměl práci. Byl tam naposledy v roce 2008 na dovolené. Přicestoval i odcestoval bez potíží. Během pobytu v Česku jej zaměstnávali různí zaměstnavatelé. V srpnu 2018 podal žádost o prodloužení povolení k pobytu. Neúspěšně. Neplnil totiž účel povolení k dlouhodobému pobytu. Cestovní doklady včetně všech materiálů k trvalému pobytu mu odcizili v roce 2011 nebo 2012 na Václavském náměstí v Praze. Oznámil to na policii, ale nemá o tom žádný doklad. Na ambasádu se neobrátil, protože tam tyhle otázky neřeší. Musel by se vrátit zpět

do Taškentu. Odtamtud by se ale nemohl vrátit zpět do Česka. Ambasáda je až v Německu. Poskytují služby jen těm, kdo už mají povolení k trvalému pobytu. Žalobce ho neměl.

2. O mezinárodní ochranu žalobce požádal až nyní, protože nevěděl, co má dělat. Poslední dobou neměl žádné bydliště. Spal na noclehárně. K obavám z návratu uvedl, že se bojí, že ho na letišti zadrží policie. Od ztráty dokladů nemá registraci na ambasádě a podle zákona mu hrozí pokuta nebo vězení do pěti let. V Uzbekistánu má bratra, ale není s ním již 20 let v kontaktu. Možná taky odcestoval. Při seznámení s podklady pro rozhodnutí žalovaného žalobce sdělil, že mu policisté v Uzbekistánu zabili syna. Později žalovanému doložil lékařskou zprávu, podle níž trpí psychickými problémy.

První rozhodnutí žalovaného a rozsudek Krajského soudu v Praze

3. V únoru 2020 žalovaný neudělil žalobci mezinárodní ochranu („první rozhodnutí žalovaného“). Toto rozhodnutí zrušil Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 17. 6. 2021, č. j. 45 Az 5/2020-75 („rozsudek Krajského soudu v Praze“). Rozhodnutí žalovaného bylo nepřezkoumatelné ve vztahu k § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. *Podle tohoto ustanovení bylo možné udělit cizinci doplňkovou ochranu, pokud by jeho vycestování odporovalo mezinárodním závazkům České republiky.* Krajský soud v Praze žalovanému vytkl, že nechal v potaz skutečnosti týkající se předchozího rodinného života žalobce v Česku, včetně jeho současného soukromého života a z toho vyplývající vazby žalobce k Česku. Žalovaný se měl vypořádat s otázkou, zda délka pobytu žalobce v Česku a historie tohoto pobytu (např. příprava k žádosti o povolení k trvalému pobytu či úmrtí jeho manželky v Česku), znalost českého jazyka a českých reálií i jeho společenské vazby nepředstavují skutečnosti, které mají význam pro doplňkovou ochranu podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. Ve spisu chyběly informace o dřívějších pobytových oprávněních žalobce.
4. Žalovaný také podle rozsudku Krajského soudu v Praze opomněl zohlednit, že v minulosti u žalobce konstatoval existenci důvodů znemožňujících jeho vycestování. Měl vysvětlit, proč je nyní jeho závěr opačný. Žalovaný nezohlednil ani zdravotní stav žalobce, který dokládal, že trpí psychickými problémy. Nezabýval se jejich vážností a neposoudil dopady navrácení žalobce do země původu na jeho zdravotní stav. Dále nezohlednil vraždu syna žalobce. Krajský soud v Praze považoval za vadu, že žalovaný během pohovoru se žalobcem nesměřoval konkrétní dotazy na jeho integraci a případný zásah do práva na soukromý a rodinný život.

Druhé rozhodnutí žalovaného a rozsudek Krajského soudu v Brně

5. Žalovaný ovšem rozhodnutím ze dne 20. 10. 2022 opět žalobci mezinárodní ochranu neudělil („druhé rozhodnutí žalovaného“). Spis doplnil o dokumenty k pobytové historii žalobce, negativní závazné stanovisko k možnosti vycestování z roku 2015 a nové informace o zemi původu žalobce. Doplňující pohovor s ním neprovedl. Žalobce do spisu doložil několik lékařských zpráv.
6. Žalovaný uvedl, že žalobce v Česku nikoho nemá. Je dospělým, právně způsobilým člověkem. V červenci 2021 mu Česká správa sociálního zabezpečení přiznala invaliditu I. stupně. Přesto dokáže pracovat. Má vysoký tlak, problémy se srdcem a diabetem, spánkovou apnoe, projevy deprese a úzkosti. V souvislosti s těmito zdravotními problémy nepodstupuje speciální léčbu, která by se vážala na území Česka.

7. Podle žalovaného tu nebyl důvod pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. Žalobce sice upozorňuje na délku svého pobytu v Česku. Ale před podáním žádosti o mezinárodní ochranu neměl kde bydlet, spal na noclehárně, neměl finance a svůj neoprávněný pobyt neřešil. Nesvědčí to o vybudování silných sociálních či soukromých vazeb v Česku. Pokud tu žil dlouho a mluví česky, neznamená to, že se nezvládne reintegrovat v zemi původu. Do Česka přijel ve svých 48 letech, většinu života tedy stále žil v Uzbekistánu.
8. Žalobce i proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 10. 2022 podal úspěšnou žalobu. Tentokrát ke Krajskému soudu v Brně, který zrušil dané rozhodnutí žalované rozsudkem ze dne 17. 5. 2023, č. j. 41 Az 35/2022-94 („rozsudek Krajského soudu v Brně“). Žalovaný totiž nesplnil závazný pokyn plynoucí z rozsudku Krajského soudu v Praze ve vztahu k § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. Tento důvod pro udělení mezinárodní ochrany byl v případě žalobce jediným ve hře.
9. Krajský soud v Brně žalovanému vytkl, že selektivně zohlednil skutečnosti v neprospěch žalobce. Žalovaný totiž vzal v potaz jen to, že před podáním žádosti o mezinárodní ochranu neměl ubytování, aktivně neřešil svůj neoprávněný pobyt a většinu svého života prožil v Uzbekistánu. Žalobce přitom poukazoval na několik skutečností, pro které považuje své vycestování za nepřiměřený zásah do svého soukromého života. Zdůrazňoval zejména délku života v Česku (v době rozhodnutí soudu již téměř 17 let), že mu zde umřela manželka, svůj věk, zdravotní stav (problémy se srdcem, které doprovází vysoký krevní tlak, úzkosti a deprese), absenci sociálních a rodinných vazeb v Uzbekistánu, že mluví česky a že se považuje za integrovaného ve zdejší společnosti. Z rozhodnutí žalovaného však neplynulo, že by žalovaný těmito skutečnostem přikládal jakoukoliv relevanci.
10. Nedostatek silných sociálních nebo soukromých vazeb žalobce na Česko žalovaný dovozuje z toho, že žalobce aktivně neřešil svou pobytovou situaci a neměl adresu pobytu. Podle krajského soudu se však nelze omezovat pouze na období těsně před vydáním rozhodnutí. Žalovaný měl život žalobce v Česku hodnotit vcelku.
11. Žalobce po určitou dobu žil na ulici. Zároveň ale vysvětloval, že ho do této situace dostaly nelehké životní okolnosti. Zejména pak smrt jeho syna, krátce následovaná smrtí jeho manželky. Dříve však měl práci i ubytování. Většinu svého života v Česku měl také platné pobytové oprávnění. Ze spisu plyne, že od roku 2006 až do roku 2014 měl dlouhodobý pobyt (nejprve zaměstnaneckou kartu a poté dlouhodobý pobyt za účelem podnikání). Od března roku 2015 do září 2018 měl dlouhodobý pobyt za účelem strpění. Neoprávněně pobýval v Česku od září 2014 do února 2015 a poté od října 2018 do začátku dubna 2019. Naprostou většinu svého života v Česku tedy žalobce měl platné pobytové oprávnění. Sice si nevyřídil nový cestovní pas poté, co mu ho odcizili. V Česku ale není uzbecká ambasáda. Bez platného dokladu nemohl vycestovat na ambasádu do Německa. Poté, co žalobce pozbyl pobyt za účelem strpění, proto nakonec požádal o mezinárodní ochranu. Žádnou jinou možnost, jak získat pobytové oprávnění, totiž cizinci, kteří v Česku pobývají neoprávněně, podle českých migračních předpisů nemají.
12. Krajský soud v Brně dodával, že aby žalovaný mohl řádně posoudit pevnost sociálních vazeb žalobce na Česko, musel by od něj zjistit mnohem více informací o jeho soukromém životě (zejména ohledně jeho zaměstnání či podnikání, bydlení, sociálních vazeb, trávení volného času apod.). Již Krajský soud v Praze žalovanému vytýkal, že žalovaný při pohovoru nesměřoval konkrétní otázky na žalobce ohledně jeho integrace a případného zásahu do jeho

práva na soukromý a rodinný život. Žalovaný si pak sice opatřil informace ohledně pobytové historie žalobce (i jeho manželky). S informacemi, které zjistil, však nepracoval a imigrační historii žalobce se nezabýval. Se žalobcem navíc neprovedl doplňující pohovor, ač to po rozsudku Krajského soudu v Praze bylo namístě.

13. Závěrem Krajský soud v Brně shrnul, že druhé rozhodnutí žalovaného (na rozdíl od prvního rozhodnutí) sice již obsahovalo určité věcné odůvodnění závěru, proč vycestování žalobce nepředstavuje rozpor s mezinárodními závazky Česka. Přesto se však nedalo říci, že by se žalovaný řádně vypořádal se všemi skutečnostmi, které v tomto případě vyšly najevo. Jeho druhé rozhodnutí proto ve vztahu k neudělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu stále bylo nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Kromě toho se žalovaný nesnažil od žalobce zjistit další skutečnosti, které by pro posouzení dopadů vycestování žalobce mohly mít význam.

Třetí rozhodnutí žalovaného

14. Žalovaný poté vydal dne 9. 11. 2023 rozhodnutí č. j. OAM-321/ZA-ZA12-VL13-R3-2019, které je předmětem nynějšího řízení o žalobcově žalobě před Krajským soudem v Brně („třetí rozhodnutí žalovaného“). Mezinárodní ochranu stále žalobci neudělil. Již s ním provedl pohovor. Dovodil z něj, že tu žalobce nemá žádnou rodinu či přátele a známé. Volný čas tráví převážně sám. Sleduje internet, chodí se procházet. Má rád hudbu a sleduje detektivky. V pobytovém středisku se nezapojuje do volnočasových aktivit. Dříve neměl hlášenou adresu, na které se zdržoval. Neměl ani bydliště. Spal na noclehárně. Neměl žádné peníze, protože nemohl pracovat. Svoji pobytovou situaci neřešil, přestože byl jazykově vybavený a znal zdejší prostředí.
15. Od roku 2019, kdy požádal o mezinárodní ochranu, žije pouze ve střediscích Správy uprchlických zařízení. Má tam bezplatně k dispozici ubytování i stravu. Jeho příjmem je jen kapesné, které dostává v pobytovém zařízení. Zvyšuje si ho prací v táboře. Příjem ze zaměstnání měl naposledy v roce 2018. Sociální pracovníce mu pomáhá nějakou práci sehnat. Sám ale nic nehledá, protože by to nezvládl. Pracovní schopnost má nicméně jen sníženou. Podle žalovaného všechny tyto okolnosti nesvědčí o silných sociálních či soukromých vazbách v Česku. Pobýval tu dlouho. A má dobrou češtinu. To ale neznamená, že by se nemohl reintegrovat v Uzbekistánu. Přes obecný předpoklad, že si tu vzhledem k délce pobytu vytvořil intenzivní vazby, žalobce v podstatě žádné vazby na území Česka nemá.
16. O tom podle žalovaného svědčí i vyjádření žalobce ohledně ostatků jeho manželky. Krajské soudy jejich přítomnost označily za možnou soukromou vazbu žalobce na Česko. Manželka žalobce ovšem není nikde pohřbena. Žalobce totiž neměl platné doklady. Proto mu nedali úmrtní list jeho ženy. Po jejím zpopelnění mu ani kvůli chybějícímu úmrtnímu listu nevydali její urnu. Žalobce neví, kde nyní urna jeho manželky je. Nejistil to a urnu si nevyzvedl ani poté, co v roce 2019 získal platný doklad. Důvodem pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu podle žalovaného nebyl ani zdravotní stav žalobce. Dále žalovaný polemizoval se závěry Krajského soudu v Brně o pobytu žalobce v Česku. Podáním žádosti o mezinárodní ochranu se tu jen snaží legalizovat si pobyt, ačkoliv nemá na území Česka vůbec žádné rodinné či sociální vazby.

Žaloba proti třetímu rozhodnutí žalovaného

17. Žalobce napadl i třetí rozhodnutí žalovaného žalobou. Podal ji na konci listopadu 2023. Zdůrazňuje, že je nemocný. Trpí zejména problémy se srdcem, které doprovází vysoký krevní tlak. Je invalidním v I. stupni invalidity. Kromě toho má deprese a úzkosti. Má navíc důchodový věk. Nedokáže si výdělečnou činností obstarat prostředky ke své obživě. Žalovaný se neřídil závěry rozsudku Krajského soudu v Brně, přestože proti němu nepodal kasační stížnost. Neposoudil dostatečně soukromý a rodinný život žalobce. Při doplňujícím pohovoru nesměřoval tímto směrem v odpovídající míře své dotazy. Nesprávně vyhodnotil informace uvedené žalobcem.
18. Při posouzení dopadů neudělení mezinárodní ochrany do soukromého života žalovaný podle žalobce znovu postupoval selektivně. Zohlednil skutečnosti v neprospěch žalobce, aniž by komplexně posoudil skutečnosti pro udělení mezinárodní ochrany (zejména z důvodu zásahu do soukromého života žalobce). Svůj názor ohledně soukromých a rodinných vazeb žalobce žalovaný opírá o poslední období, ve kterém žalobce spal na noclehárně, neměl peníze a nepracoval. Opomněl zohlednit předchozí dlouhodobý pobyt žalobce, během kterého se úspěšně integroval do české společnosti. Nevzal v potaz, že mu zde zemřela manželka, že je důchodového věku, a že je nemocný. V Uzbekistánu nemá rodinné či sociální vazby. Příkládá mu k tíži nedostatek kamarádů. Žalobce ale ve skutečnosti tvrdil, že v Česku má známé. Po úmrtí své ženy se ovšem uzavřel do sebe a má deprese. Vyřizuje také každodenně své běžné potřeby. V minulosti měl dlouhodobě jak práci, tak ubytování. Žalovaný nehodnotil život žalobce v Česku komplexně.

Rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu

19. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vydal 15. 2. 2024 usnesení (č. j. 7 Azs 186/2022-48; „usnesení rozšířeného senátu“), kterým změnil dosavadní výklad § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. Konkrétně rozhodl, že tuto formu doplňkové ochrany lze udělit cizinci, u něhož by vážná újma v podobě rozporu s mezinárodními závazky České republiky hrozila *ve stáť jeho původu*.
20. Tento nový výklad by předkládající soud měl nyní použít i v řízení o žalobcově poslední žalobě. Daný výklad vyjímá ze zorného pole použitého zákonného ustanovení rozpor s mezinárodními závazky Česka, který by mohl vzniknout přímo v Česku – konkrétně v podobě zásahu do práva žalobce na respektování *zdejšího* soukromého života. To by znamenalo, že by ztratily svůj význam výtky správních soudů vůči dosavadnímu rozhodování žalovaného. Ten právě podle obou soudů nedostatečně posoudil soulad zásahu do *zdejšího* soukromého života žalobce s mezinárodními závazky Česka.
21. Předkládající soud má pochybnosti o správnosti závěru usnesení rozšířeného senátu, že jím provedený výklad § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu je souladný s unijním právem. Proto se rozhodl obrátit na Soudní dvůr s předběžnou otázkou. Obsah usnesení rozšířeného senátu pro přehlednost shrne detailněji níže při rozboru pokládané předběžné otázky.

II. Použitelná právní úprava

II. a) Právo Evropské unie

22. Podle čl. 7 Listiny základních práv Evropské unie („Listina“):

„Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a komunikace.“

23. Podle bodu 2 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (přepřacované znění) („kvalifikační směrnice“):
- „Společná azylová politika včetně společného evropského azylového systému je nedílnou součástí cíle Evropské unie spočívajícího v postupném vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva otevřeného těm, kteří donuceni okolnostmi oprávněně hledají ochranu v Unii.“
24. Podle bodu 10 odůvodnění kvalifikační směrnice:
- „(...) lze v této fázi (...) usilovat o dosažení vyšší úrovně sblížení právních předpisů o uznávání a obsahu mezinárodní ochrany na základě vyšších norem.“
25. Podle bodu 12 odůvodnění kvalifikační směrnice:
- „Hlavním cílem této směrnice je na jedné straně zajistit, aby členské státy používaly *společná kritéria pro zjišťování totožnosti osob, které mezinárodní ochranu skutečně potřebují*, a na druhé straně zajistit *minimální úroveň výhod* poskytovaných uvedeným osobám ve všech členských státech.“ [zvýraznění doplnil předkládající soud]
26. Podle bodu 13 odůvodnění kvalifikační směrnice:
- „Sblížení právních předpisů o uznávání a obsahu postavení uprchlíka a statusu doplňkové ochrany by mělo napomoci omezení druhotného pohybu žadatelů o mezinárodní ochranu mezi členskými státy způsobeného rozdíly mezi právními předpisy.“
27. Podle bodu 14 odůvodnění kvalifikační směrnice:
- „Členské státy jsou oprávněny přijmout (...) *příznivější ustanovení* pro státní příslušníky třetích zemí a osoby bez státní příslušnosti žádající členský stát o mezinárodní ochranu, než jsou normy stanovené v této směrnici, pokud se má za to, že taková žádost je podána z toho důvodu, že dotyčná osoba je buď uprchlíkem ve smyslu čl. 1 odst. A Ženevské úmluvy, nebo osobou, která má nárok na doplňkovou ochranu.“ [zvýraznění doplnil předkládající soud]
28. Podle bodu 15 odůvodnění kvalifikační směrnice:
- „Do oblasti působnosti této směrnice nespádají ti státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, kterým je povoleno zůstat na území členských států nikoli z důvodů potřeby mezinárodní ochrany, ale na základě uvažování z *rodinných nebo humanitárních důvodů*.“ [zvýraznění doplnil předkládající soud]
29. Podle bodu 34 odůvodnění kvalifikační směrnice
- „Je nezbytné zavést *společná kritéria, na jejichž základě mají být žadatelé o mezinárodní ochranu uznáváni za osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu*. Tato kritéria by měla být definována na základě *mezinárodních závazků vyplývajících z právních aktů v oblasti lidských práv a stávající praxe v členských státech*.“ [zvýraznění doplnil předkládající soud]
30. Podle čl. 2 písm. f) kvalifikační směrnice:

„Pro účely této směrnice se rozumí (...)

„osobou, která má nárok na doplňkovou ochranu‘ státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, která nespĺňuje podmínky pro uznání za uprchlíka, ale u které existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se vrátila do země svého původu, nebo v případě osoby bez státní příslušnosti do země svého dosavadního pobytu, *byla by vystavena reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu uvedenou v článku 15, a na kterou se nevztahuje čl. 17 odst. 1 a 2, přičemž tato osoba nemůže nebo vzhledem ke shora uvedené hrozbě nechce přijmout ochranu dotyčné země; (...)*“ [zvýraznění doplnil předkládající soud]

31. Podle čl. 3 kvalifikační směrnice:

„Členské státy mohou zavést nebo zachovávat příznivější normy pro určování osob splňujících podmínky pro získání postavení uprchlíka nebo osob, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a pro určování obsahu mezinárodní ochrany, *jsou-li slučitelné s touto směrnicí.*“ [zvýraznění doplnil předkládající soud]

32. Podle čl. 18 kvalifikační směrnice:

„Členské státy přiznají status doplňkové ochrany státnímu příslušníku třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti *splňujícím podmínky pro získání doplňkové ochrany podle kapitol II a V.*“ [zvýraznění doplnil předkládající soud]

33. Podle čl. 15 kvalifikační směrnice, který uvádí kapitolu V kvalifikační směrnice, nazvanou „Podmínky pro získání nároku na doplňkovou ochranu“:

„Vážnou újmu se rozumí

a) uložení nebo vykonání trestu smrti nebo

b) mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest vůči žadateli v zemi původu nebo

c) vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu.“

34. Kapitola VII kvalifikační směrnice s názvem „Obsah mezinárodní ochrany“ obsahuje jednotlivá práva mj. osob požívajících doplňkové ochrany.

II. b) Relevantní mezinárodní právo

35. Podle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod („Úmluva“):

„1. Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence.

2. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.“

II. c) Vnitrostátní právní úprava

36. Podle § 91 odst. 1 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu („zákon o azylu“), ve znění od 1. 1. 2000 do 31. 8. 2006:

„Povinnost ukončit pobyt neplatí, (...)

(b) jestliže by to bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky, (...).“

37. Podle § 12 zákona o azylu:

„Azyl se cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že cizinec

a) je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod, nebo

b) má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má, nebo, v případě že je osobou bez státního občanství, ve státě jeho posledního trvalého bydliště.“

38. Podle § 14 zákona o azylu, ve znění od 1. 7. 2023:

„Jestliže v řízení o udělení mezinárodní ochrany nebude zjištěn důvod pro udělení mezinárodní ochrany podle § 12, lze v případě hodném zvláštního zřetele udělit národní humanitární azyl (dále jen „humanitární azyl“) z humanitárního důvodu. Rodinnému příslušníku podle § 13 odst. 2 azylanta, kterému byl udělen humanitární azyl, se v případě hodném zvláštního zřetele udělí humanitární azyl za účelem sloučení rodiny; (...).“

39. Podle § 14a zákona o azylu, ve znění od 1. 9. 2006 do 30. 6. 2023:

„1. *Doplňková ochrana* se udělí cizinci, který nespĺňuje 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.

2. Za vážnou újmu se podle 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 civilisty nebo jeho lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situaci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo

d) *pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.*“
[zvýraznění doplnil předkládající soud]

40. Podle čl. I bodu 27 zákona č. 173/2023 Sb. se s účinností od 1. 7. 2023 novelizuje zákon o azylu takto:

„V § 14a odst. 2 se na konci písmene c) slovo „nebo“ nahrazuje tečkou a písmeno d) se *zrušuje.*“ [zvýraznění doplnil předkládající soud]

41. Podle přechodného ustanovení čl. II zákona č. 173/2023 Sb. s účinností od 1. 7. 2023 platí:

(1) Řízení podle zákona [o azylu] a řízení podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve věci rozhodnutí vydaného podle zákona [o azylu] zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne pravomocně neskončená se dokončí a práva a povinnosti s nimi související se posuzují podle zákona [o azylu], ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; (...).

(2) V případě cizince, kterému byla přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona udělena doplňková ochrana z důvodu hrozby skutečné vážné újmy podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona [o azylu], ve znění přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se pro účely rozhodování o odnětí nebo prodloužení doplňkové ochrany za vážnou újmu ve smyslu § 14a odst. 2 zákona [o azylu] považuje dále situace, kdy by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.“ [pro přehlednost upravil předkládající soud]

42. Vnitrostátní právo v různých zákonech zakotvuje jednotlivá práva osob se statutem doplňkové ochrany ve smyslu kapitoly VII kvalifikační směrnice. Tato práva přiznává i osobám s přiznanou doplňkovou ochranu podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. Nerozlišuje tedy co do obsahu doplňkové ochrany mezi jednotlivými důvody vážné újmy – na jedné straně těmi, které mají předobraz v čl. 15 kvalifikační směrnice [§ 14a odst. 2 písm. a) až c) zákona o azylu], a na straně druhé těmi v § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu (bez základu v unijním právu).
43. Všichni se statutem doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. a) až d) zákona o azylu tedy mají stejná práva.

III. Rozbor předkládané předběžné otázky

44. Soud shledal, že je namístě podat předběžnou otázku. Podle jeho názoru není jasné (*clair*), ani dříve vyjasněné (*éclairé*), zda unijní právo brání tomu, aby členský stát ve svém vnitrostátním právu zakotvil doplňkovou ochranu, jejíž přiznání podmíní nad rámec typů vážné újmy uvedených v čl. 15 písm. a) a až c) kvalifikační směrnice *jiným typem vážné újmy spočívajícím v rozporu vycestování cizince s mezinárodními závazky daného členského státu*, případně v jakém rozsahu takové úpravě unijní právo brání. Usnesení rozšířeného senátu dochází k tomu, že taková forma doplňkové ochrany je slučitelná s kvalifikační směrnicí, pokud se zaměřuje právě jen na újmu, která kvůli vycestování cizince z hostitelského členského státu hrozí v zemi jeho původu. Nikoliv v hostitelském státě. Rozšířený senát tímto směrem vyložil § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu za pomoci nepřímého účinku unijního práva v neprospěch žadatelů o mezinárodní ochranu.
45. To však znamená, že by se v nynější věci již nemohl uplatnit závazný právní názor plynoucí z předchozích (výše rekapitulovaných) rozsudků Krajského soudu v Praze a Krajského soudu v Brně. Ty žalovanému uložily povinnost zaměřit se na újmu, která by žalobci vznikla v důsledku jeho vycestování na jeho soukromém životu v Česku. Žalobní námitka, že žalovaný nerespektoval tento závazný právní názor, by proto již nemohla být důvodná. Předkládající soud však má pochybnosti o tom, že závěry usnesení rozšířeného senátu jsou z hlediska unijního práva správné. A shledal, že je proto namístě je ověřit předběžnou otázkou.
46. Předkládající soud nejprve vymezí základní judikатурní principy výkladu čl. 3 kvalifikační směrnice. Poté shrne obsah usnesení rozšířeného senátu. A následně vysvětlí svou předběžnou otázku.

III. 1. Obecné závěry judikatury Soudního dvora k výkladu čl. 3 kvalifikační směrnice

47. Jak uvádí bod 15 odůvodnění kvalifikační směrnice, do oblasti její působnosti nespadá ten, kdo může zůstat na území členských států nikoli z důvodů potřeby mezinárodní ochrany, ale na základě uvážení z rodinných nebo humanitárních důvodů. To Soudní dvůr potvrdil v rozsudku velkého senátu ze dne 9. 11. 2010 ve věci *B. a D.*, C-57/09 a C-101/09 („rozsudek *B. a D.*“) a rozsudku velkého senátu ze dne 18. 12. 2014 ve věci *M'Bodj*, C-542/13 („rozsudek *M'Bodj*“). V obou případech sice používal ještě „starou kvalifikační směrnici“ 2004/38/ES, ale dnešní kvalifikační směrnice obsahuje totéž ustanovení.
48. V rozsudku *B. a D.* Soudní dvůr rozhodoval o předběžné otázce, zda je nutné čl. 3 kvalifikační směrnice vykládat v tom smyslu, že omezuje členský stát (zde Německo), aby uznal, že osoba vyloučená z postavení uprchlíka na základě vylučovací klauzule v kvalifikační směrnici má právo na azyl podle jeho ústavního práva. Soudní dvůr objasnil, že by kvůli účelu důvodů vyloučení podle směrnice, kterým je zachování důvěryhodnosti systému ochrany s ohledem na Úmluvu o právním postavení uprchlíků („Ženevská úmluva“), ustanovení přiznávající takové osobě postavení uprchlíka bylo neslučitelné s kvalifikační směrnici (bod 115). Soudní dvůr však potvrdil, že „členské státy mohou udělit azyl na základě svého vnitrostátního práva osobě vyloučené z postavení uprchlíka podle čl. 12 odst. 2 této směrnice, pokud tato jiná forma ochrany nepředstavuje nebezpečí záměny s postavením uprchlíka ve smyslu této směrnice.“ (bod 121).
49. Rozsudek *M'Bodj* se týkal cizince, který neuspěl se svou žádostí o mezinárodní ochranu. Získal však oprávnění setrvat na území členského státu (zde Belgie) na základě vnitrostátních právních předpisů. Trpěl totiž vážnou nemocí, která ohrožovala jeho život nebo tělesnou integritu. V zemi původu (Mauritánie) nebyla k dispozici vhodná lékařská péče. Otázka před Soudním dvorem zněla, zda má nárok na dávky sociální a zdravotní péče podle kvalifikační směrnice.
50. Soudní dvůr uvedl, že situace tohoto žadatele nespadá do rozsahu vážné újmy (čl. 15 kvalifikační směrnice), pokud nejde o úmyslné odeprání zdravotní péče. Soudní dvůr proto posuzoval, zda věta „*jsou-li slučitelné s touto směrnici*“ v čl. 3 kvalifikační směrnice brání tomu, aby členské státy v takové situaci zavedly nebo zachovaly ustanovení poskytující doplňkovou ochranu. Dospěl k závěru, že by „přiznání nároku na postavení nebo status upravené [ve kvalifikační směrnici] státním příslušníkům třetích zemí, kteří se octli v situacích postrádající jakoukoli vazbu na logiku mezinárodní ochrany, bylo v rozporu s celkovou systematikou a s cíli této směrnice.“ (bod 44). Proto ustanovení, na jehož základě se v této situaci uděluje oprávnění setrvat na území členského státu, „nelze kvalifikovat podle článku 3 této směrnice jako příznivější normu pro určování osob splňujících podmínky pro získání postavení osob, které mají nárok na doplňkovou ochranu.“ (bod 45). Kromě toho Soudní dvůr zopakoval, že osoby, které mohou setrvat na území členského státu „na základě uvážení ze soucitu nebo z humanitárních důvodů“, nespadají do oblasti působnosti kvalifikační směrnice (bod 46).
51. Ke stejnému závěru – že žádosti o jiné druhy ochrany nespadají do oblasti působnosti kvalifikační směrnice – Soudní dvůr dospěl v rozsudku velkého senátu ze dne 18. 12. 2014 ve věci *Abdida*, C-562/13 („rozsudek *Abdida*“). Byť se tento rozsudek týká primárně směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, nikoliv kvalifikační směrnice.

52. V rozsudku ze dne 4. 10. 2018 ve věci *Ahmedbekova*, C-652/16 („rozsudek *Ahmedbekova*“) jedna z předběžných otázek zněla, zda se musí čl. 3 kvalifikační směrnice vykládat tak, že umožňuje členskému státu stanovit rozšíření rozsahu mezinárodní ochrany na rodinné příslušníky osoby, které členský stát tuto ochranu udělil. Soudní dvůr odkázal na čl. 23 kvalifikační směrnice, podle kterého rodinní příslušníci, kteří sami nesplňují podmínky pro získání mezinárodní ochrany, mají nárok na některé výhody, jejichž účelem je zachovat celistvost rodiny, například vydání povolení k pobytu a přístup k zaměstnání nebo ke vzdělání. Soudní dvůr pak v návaznosti na to konstatoval, že čl. 3 „umožňuje členskému státu stanovit, že v případě přiznání mezinárodní ochrany jednomu rodinnému příslušníkovi na základě režimu zavedeného touto směrnicí bude tato ochrana rozšířena i na další příslušníky této rodiny, pokud se na tyto příslušníky nevztahuje důvod vyloučení (...) a pokud jejich situace vzhledem k potřebě zachovat celistvost rodiny nepostrádá vazbu na logiku mezinárodní ochrany.“ (bod 74).
53. V rozsudku ze dne 9. 11. 2021 ve věci *Bundesrepublik Deutschland (Zachování celistvosti rodiny)*, C-91/20 [„rozsudek *Bundesrepublik Deutschland (Zachování celistvosti rodiny)*“; dříve označovaný jako *LW*] velký senát Soudního dvora potvrdil stanovisko, které zaujal Soudní dvůr v rozsudku *Ahmedbekova*: automatické přiznání postavení uprchlíka podle vnitrostátního práva rodinným příslušníkům osoby s postavením uprchlíka nepostrádá souvislost s důvody mezinárodní ochrany. Odkázal na historii tvorby Ženevské úmluvy, ze které plyne, že „jednota rodiny (...) je základním právem uprchlíka.“ (bod 42). A poté se stejně jako ve věci *Ahmedbekova* opřel o čl. 23 odst. 1 kvalifikační směrnice, který obecně stanoví povinnost členských států zajistit zachování celistvosti rodiny osoby s mezinárodní ochranou.
54. Shrnutí principů plynoucích z judikatury Soudního dvora nabízí justiční analýza vytvořená pod vedením evropské sekce Mezinárodní asociace azylových a migračních soudců (IARMJ) a vydaná Agenturou EU pro otázky azylu (EUAA) ke kvalifikaci pro mezinárodní ochranu („justiční analýza“; dostupná zde: <https://bit.ly/43GXAMc>; str. 26 až 30).
55. Z rozsudků *B. a D.*, *M'Bodj*, *Abdida*, *Ahmedbekova* a *Bundesrepublik Deutschland (Zachování celistvosti rodiny)* podle ní plyne, (1) že je i nadále možné, aby členské státy měly vnitrostátní pravidla, podle nichž se právo na azyl přiznává osobám, které nespádají do působnosti kvalifikační směrnice. Ale je třeba jasně rozlišovat mezi vnitrostátní ochranou a mezinárodní ochranou podle kvalifikační směrnice.
56. Obecně také podle dané justiční analýzy platí, že (2) mezinárodní ochrana, na kterou se vztahuje kvalifikační směrnice, vyžaduje existenci původce pronásledování nebo vážné újmy. To znamená, že v případech, ve kterých nelze určit původce pronásledování nebo vážné újmy, chybí souvislost s důvody mezinárodní ochrany. Proto zásahy do základních lidských práv způsobené extrémní chudobou, například po katastrofické události, nesplňují požadavky kvalifikační směrnice na mezinárodní ochranu, pokud je nelze přičíst původci pronásledování nebo vážné újmy.
57. Justiční analýza také dodává, že (3) udělení vnitrostátní ochrany člověku, který v zemi svého původu zažil traumatický zážitek nebo událost, která nesouvisí s aktuálními obavami z pronásledování nebo aktuálním reálným rizikem vážné újmy, pravděpodobně spadá mimo oblast působnosti čl. 3 kvalifikační směrnice. Status vnitrostátní ochrany by tu mohl připadat v úvahu na základě uvážení ze soucitu nebo z humanitárních důvodů. Ale taková situace nespadá do působnosti kvalifikační směrnice, která se na tyto situace nevztahuje. Naproti

tomu (4) v případech, ve kterých členské státy přiznávají postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany rodinným příslušníkům osoby, která tento status získala v systému zavedeném kvalifikační směrnici, tento status spadá do působnosti čl. 3 kvalifikační směrnice. Souvisí totiž s důvody pro mezinárodní ochranu.

58. Justiční analýza však uzavírá, že Soudní dvůr dosud nepřijal konečné rozhodnutí o tom, kdy příznivější normy spadají do oblasti působnosti kvalifikační směrnice, zejména pokud se jedná o příznivější pravidla, která upravují požadavky pro získání postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany. Na jedné straně je účelem kvalifikační směrnice zavést společná kritéria (viz body 24 a 34 jejího odůvodnění) a vyšší úroveň sblížení pravidel pro uznávání a obsah mezinárodní ochrany (viz bod 10 odůvodnění kvalifikační směrnice). Na druhé straně má řada ustanovení kvalifikační směrnice, která upravují podmínky pro přiznání mezinárodní ochrany, závaznou povahu.
59. V tomto ohledu generální advokát Soudního dvora de la Tour zdůraznil ve svém stanovisku k rozsudku *Bundesrepublik Deutschland (Zachování celistvosti rodiny)*, že členský stát nesmí „využít svého rozhodovacího prostoru k tomu, aby tyto společné pojmy a kritéria definoval jiným způsobem a aby přijal právní úpravu, na základě níž by postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany mohly být uděleny z jiných důvodů, než jsou ty, které [kvalifikační směrnice] výslovně stanoví, a na základě posouzení žádosti, které by nebylo individuální.“ (bod 104 stanoviska; upravil předkládající soud).

III. 2. Shrnutí obsahu usnesení rozšířeného senátu

60. Usnesení rozšířeného senátu odkazuje na rozsudky *M'Bodj, Bundesrepublik Deutschland (Zachování celistvosti rodiny)* a *Ahmedbekova*. Vyvozuje z nich, že čl. 3 kvalifikační směrnice brání tomu, aby členský stát zavedl nebo zachoval ustanovení přiznávající doplňkovou ochranu cizincům, kteří se ocitli v situacích postrádajících jakoukoli vazbu na logiku mezinárodní ochrany. Bylo by to v rozporu s celkovou systematikou a cíli této směrnice. Usnesení rozšířeného to považuje za vyjasněné (*éclairé*). Rozšířený senát proto neviděl důvod pro položení předběžné otázky Soudnímu dvoru.
61. Dalším východiskem usnesení rozšířeného senátu byla povinnost vykládat ustanovení vnitrostátního právního předpisu speciálně zavedeného za účelem provedení směrnice ve světle znění a účelu směrnice (rozsudky Soudního dvora ze dne 10. 4. 1984, *Von Colson*, C-14/83, bod 26, ze dne 13. 11. 1990, *Marleasing*, C-106/89, bod 8, ze dne 14. 7. 1994, *Faccini Dori*, C-91/92, bod 26, či ze dne 5. 10. 2004, *Pfeiffer a další*, C-397/01, body 113 až 116). A co je důležité, usnesení rozšířeného senátu pak zdůrazňuje, že tento výklad může členský stát zásadně zastávat i vůči jednotlivci (v jeho neprospěch). Jakkoliv nemůže vyústit v situaci, v níž směrnice sama o sobě a nezávisle na vnitrostátním prováděcím aktu ukládá jednotlivcům povinnosti [rozsudky Soudního dvora ze dne 8. 10. 1987, *Kolpinghuis Nijmegen*, 80/86, body 12 až 14 („*Kolpinghuis Nijmegen*“), a ze dne 5. 7. 2007, *Kofoed*, C-321/05, bod 45 („*Kofoed*“)].
62. Na to usnesení rozšířeného senátu navazuje závěrem, že logiku mezinárodní ochrany nerespektuje výklad § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, podle kterého lze doplňkovou ochranu přiznat, pokud je samotné vycestování žadatele o mezinárodní ochranu v rozporu s mezinárodními závazky Česka. Takový výklad chrání žadatele před újmami, které hostitelský stát musí podle mezinárodního práva eliminovat. Nezohledňuje ale skutečnost, že doplňková ochrana má ze své podstaty chránit žadatele před vážnou újmou *v zemi jeho*

původu. Z tohoto důvodu je podle usnesení rozšířeného senátu nutné takový výklad odmítnout. Je podle něj ve zjevném nesouladu s čl. 3 kvalifikační směrnice a judikaturou Soudního dvora.

63. Eurokonformnímu výkladu naopak podle usnesení rozšířeného senátu odpovídá, pokud doplňková ochrana míří na újmu způsobenou v důsledku navrácení cizince do země původu. Rozpor s českými mezinárodními závazky jako jeden z předpokladů pro její udělení se proto musí vztahovat k situaci v zemi původu žadatele o mezinárodní ochranu.
64. Usnesení rozšířeného senátu následně uvádí několik příkladů vztahujících se k zemi původu žadatelů o mezinárodní ochranu, ve kterých by se výklad a použití § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu podle něj slučoval s unijním právem: (a) dětské práce (v rozporu např. s čl. 4 Úmluvy), (b) nucené sňatky (v rozporu např. s čl. 8 a 12 Úmluvy), (c) odsouzení za jednání, které v době spáchání nebylo trestným činem (v rozporu s čl. 7 Úmluvy), či (d) odmítnutí provedení lékařského zákroku navzdory riziku vážné újmy na zdraví (v rozporu s čl. 8 Úmluvy).
65. Navrácení žadatele by v těchto situacích bylo podle usnesení rozšířeného senátu v rozporu s pozitivními mezinárodněprávními závazky České republiky, z nichž plynou extraterritoriální účinky. Zároveň by podle usnesení rozšířeného senátu takoví žadatelé nemohli získat doplňkovou ochranu podle § 14a odst. 2 písm. a) až c) zákona o azylu [resp. čl. 15 písm. a) až c) kvalifikační směrnice].
66. Usnesení rozšířeného senátu uzavírá, že jeho výklad § 14a zákona o azylu nezbavuje zákonodárce povinnosti, aby jinými prostředky chránil cizince při vycestování i proti vážné újmě nastalé v důsledku vnitrostátní situace s ohledem na právem chráněné vazby, které si zde vytvořil. Bylo by žádoucí, aby zákonodárce širěji pamatoval i na případy, které nespadají pod azylovou ani doplňkovou ochranu, jak činí u národního humanitárního azylu (§ 14 zákona o azylu). Nemůže tak ale činit rozšiřováním doplňkové ochrany v rozporu s její logikou. Doplňková ochrana vychází z unijního práva, které národního zákonodárce při implementaci doplňkové ochrany významně limituje. Ochrana před vycestováním jako takovým – s ohledem na právem chráněné vazby cizince v Česku a možné negativní důsledky jejich narušení – poskytuje až řízení o uložení povinnosti vycestovat či o vyhoštění.

III. 3. Nejasnosti vedoucí předkládající soud k položení předběžné otázky

67. Podle předkládajícího soudu není výklad plynoucí z usnesení rozšířeného senátu jednoznačný. O jeho souladu s unijním právem má pochybnosti. Na rozdíl od rozšířeného senátu proto shledal důvody pro položení předběžné otázky Soudnímu dvoru.
68. Předkládající soud považuje za vhodné nejprve doplnit kontext. Ustanovení § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu mělo až do usnesení rozšířeného senátu – po dobu více než 17 let – ustálený výklad. Podle něj už samotné vycestování žadatele v rozporu s českými mezinárodními závazky mohlo být důvodem pro udělení doplňkové ochrany (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2013, č. j. 5 Azs 7/2012-28, ze dne 18. 6. 2021, č. j. 5 Azs 162/2020-47, ze dne 24. 7. 2013, č. j. 6 Azs 15/2013-35, či ze dne 7. 4. 2021, č. j. 7 Azs 248/2020-27).
69. Mohlo se jednat o případ, ve kterém by si žadatel vytvořil na území Česka takové rodinné či osobní vazby, že by *nepřiměřeným zásahem do tohoto rodinného či soukromého života byla právě již nutnost pouhého vycestování* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11.

2008, č. j. 5 Azs 46/2008-71). V těchto případech se zkoumalo, zda s ohledem na stupeň zdejší integrace žadatele (případně jeho rodinných příslušníků) lze vyloučit pravděpodobnost reálné zpětné integrace v zemi původu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2019, č. j. 5 Azs 235/2018-32).

70. Je důležité také osvětlit, jak přesně sporný § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu vznikl. Důvodová zpráva k zákonu, který s účinností od 1. 9. 2006 dané ustanovení do zákona o azylu přidal, říká: „Nově vkládaný § 14a zákona o azylu *nabrazuje institut překážek vycestování*, tak jak jej definovalo ustanovení § 91 zákona o azylu (...), a to v celé šíři. *Nad rámec kvalifikační směrnice* se proto doplňuje do definice vážné újmy, že za ‚vážnou újmu‘ se bude považovat i situace, pokud by vycestování cizince nebylo možné s ohledem na závazky plynoucí z mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána. *Tradičně půjde např. o situace, kdy vycestování není možné s ohledem na respektování soukromí a rodinného života, tak jak je zakotveno v čl. 8 Úmluvy (...).*“ (zvýraznil předkládající soud).
71. Smyslem a účelem § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu tedy bylo *nabradit konkrétní překážku vycestování*, kterou dříve znal § 91 odst. 1 písm. b) zákona o azylu, ve znění účinném do 31. 8. 2006 (se stejnou textací). A zamezit porušení čl. 8 Úmluvy u cizinců, kterým by Ministerstvo vnitra neudělilo žádnou z forem azylu. Neúspěch jejich žádosti by totiž vedl k uložení povinnosti vycestovat *českým orgánem veřejné moci*. A pokud by tato zákonná povinnost nesledovala některé z legitimních cílů vypočtených v čl. 8 odst. 2 Úmluvy, nebo by s ohledem na sledovaný legitimní cíl nesplňovala kritérium proporcionality, pak by již samotné vycestování žadatele (byť se nepojí se zákazem vstupu, jako je tomu u správního vyhoštění) mohlo porušovat čl. 8. Tomu v nejobecnější rovině odpovídala i dlouholetá judikatura Nejvyššího správního soudu (viz bod 68 výše). Navazovala na migrační judikaturu Evropského soudu pro lidská práva k čl. 8. Právě *pozitivní závazky plynoucí z čl. 8 Úmluvy se český zákonodárce rozhodl skrze § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu naplňovat*.
72. Usnesení rozšířeného senátu se odvolává na rozsudky *M’Bodj, Bundesrepublik Deutschland (Zachování celistvosti rodiny)* a *Ahmedbekova*. Pokud jde o poslední dva uvedené rozsudky, zmiňuje je jako příklad, že „vazbu na logiku mezinárodní ochrany nepostrádá automatické přiznání postavení uprchlíka na úrovni vnitrostátního práva rodinným příslušníkům osoby, které bylo toto postavení přiznáno“. Soudní dvůr v těchto dvou věcech připustil, že členské státy mohou na základě čl. 3 kvalifikační směrnice udělovat mezinárodní ochranu z rodinných důvodů. Učinil tak ovšem z toho důvodu, že *sama kvalifikační směrnice v čl. 23 členským státům ukládá, aby rodinným příslušníkům uprchlíka či beneficiáře doplňkové ochrany přiznaly v podstatě obdobné postavení*, byť nemusí mít formu postavení uprchlíka či doplňkové ochrany.
73. Co je však podle předkládajícího soudu důležité, ohledně extraterritoriálních účinků čl. 8 Úmluvy (či jiného jejího ustanovení s výjimkou čl. 2 a 3) kvalifikační směrnice nic takového nepředpokládá. Usnesení rozšířeného senátu přitom extraterritoriální účinky čl. 8 připouští jako jediné možné při výkladu a použití § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. Předkládající soud si nicméně není jistý, jak by se k tomuto výkladu Soudní dvůr reálně postavil. Rozsudky *Bundesrepublik Deutschland (Zachování celistvosti rodiny)* a *Ahmedbekova* to pro svoji vazbu na čl. 23 kvalifikační směrnice jednoznačně nevyjasňují.
74. Usnesení rozšířeného senátu se pak opírá o rozsudek *M’Bodj*. V něm velký senát Soudního dvora – s odvoláním na svou argumentaci v rozsudku *B. a D.* – konstatoval, že čl. 3

kvalifikační směrnice brání členským státům, aby přiznaly doplňkovou ochranu cizinci, který je v situaci postrádající jakoukoli vazbu na logiku mezinárodní ochrany. Bylo by to v rozporu s celkovou systematikou a cíli této směrnice (blíže viz body 49 a 50 výše).

75. V rozsudku *Abdida*, vydaném současně s rozsudkem ve věci *M'Bodj*, ale velký senát zároveň zdůraznil, že vážně nemocným osobám, jejichž navrácení do země s nedostatečnou úrovní zdravotní péče by znamenalo porušení čl. 3 Úmluvy, je nutné poskytnout ochranu vůči takovému navrácení na základě vnitrostátní právní úpravy. Tato právní úprava podle těchto rozsudků nespadá do působnosti kvalifikační směrnice (viz bod 51 výše).
76. Soudní dvůr tedy z logiky mezinárodní ochrany vyloučil situaci, ve které dochází k újmě žadatele o mezinárodní ochranu v zemi jeho původu (nedostatečná úroveň zdravotní péče v dané zemi). Přitom je rozsudek *M'Bodj* paradoxně jedním z hlavních pilířů usnesení rozšířeného senátu. Podle něj jiné situace, než ve které dochází k újmě žadatele o mezinárodní ochranu v zemi jeho původu, neodpovídají logice mezinárodní ochrany. Z rozsudků *M'Bodj*, *Abdida*, *Bundesrepublik Deutschland (Zachování celistvosti rodiny)* a *Ahmedbekova* čtených společně nicméně nevyplývá, že omezení působnosti § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu pouze na extrateritoriální případy porušení čl. 8 Úmluvy, či případně dalších jejích ustanovení, odpovídá kvalifikační směrnici (k tomu viz body 84 a 85 níže).
77. Předkládající soud proto považuje za nutné dát Soudnímu dvoru příležitost vyjasnit, zda čl. 3 kvalifikační směrnice brání členským státům, aby ve vnitrostátním právu zakotvily zvláštní formu doplňkové ochrany pro případy, ve kterých by vycestování vedlo k rozporu s mezinárodními závazky členského státu, pokud jde o újmu hrozící žadateli v zemi původu. Nabízí se totiž otázka, zda by na takto vykládaný § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu nešlo ve smyslu rozsudků *M'Bodj* a *Abdida* nahlížet jako na onu vnitrostátní úpravu poskytující ochranu právům podle Úmluvy, která nespadá do působnosti kvalifikační směrnice. Nebyla by v takovém případě s unijním právem rozporná. Jak předkládající soud výše vysvětlil, na takovou otázku ještě Soudní dvůr ve své judikatuře neodpověděl. A není to ani jasné.
78. Aby předkládající soud přestřel svůj pohled, na předběžnou otázku by odpověděl negativně. Ustanovení § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu podle všeho není slučitelné s kvalifikační směrnici. Jeho extrateritorialita nebo intrateritorialita, která hrála roli pro usnesení rozšířeného senátu, přitom podle předkládajícího soudu ve výsledku roli nehraje.
79. Zákonodárce totiž v novele, jíž § 14a odst. 2 písm. d) do zákona o azylu s účinností od 1. 9. 2006 vložil, nezvolil nejšťastnější legislativně-technické řešení. Neponechal dané ustanovení jako překážku vycestování, nazval ho „doplňkovou ochranou“ a podřadil ho pod tentýž pojem podle unijního práva systematicky do § 14a zákona o azylu. Tím došlo k nežádoucímu smísení s unijní doplňkovou ochranou. A co je důležité, beneficiáři této doplňkové ochrany nemají ve svých průkazech, že se jedná o jiný institut, než je unijní doplňková ochrana. Proto i v ostatních členských státech požívají všech práv statusu unijní doplňkové ochrany, ačkoliv ji nemají. Odtud plyne podle předkládajícího soudu hlavní důvod, proč by se dalo argumentovat pro neslučitelnost § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu jako takového s unijním právem.
80. Pokud totiž Soudní dvůr v rozsudku *B. a D.* rozhodl, že německý ústavní ani humanitární azyl nespadá do působnosti unijního práva a lze je cizincům poskytnout, byl pro něj klíčový právě závěr, že jsou tyto německé vnitrostátní instituty terminologicky a funkčně odlišené

od unijního institutu. Šlo o ústavní a humanitární *azyl* na straně jedné a *postavení uprchlíka* na straně druhé. Ustanovení § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu minimálně po formální stránce takový „čistý řez“ neumožňuje.

81. Stalo se vlastně to, před čím varoval generální advokát de la Tour ve svém stanovisku k rozsudku *Bundesrepublik Deutschland (Zachování celistvosti rodiny)*. Česko přijalo právní úpravu, na jejímž základě lze status doplňkové ochrany udělit z jiných důvodů, než jsou ty, které [kvalifikační směrnice] výslovně stanoví (viz bod 59 výše). Byť by se tedy s ohledem na historii vzniku § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu dalo z jedné strany argumentovat, že nikdy nezakotvoval doplňkovou ochranu v jejím unijním smyslu a že jde z materiálního pohledu jen o náhradu překážky vycestování, je třeba uznat ono smísení s unijní doplňkovou ochranou. Jejím praktickým projevem plynoucím i ze zákona o azylu je to, co mají beneficiáři této doplňkové ochrany ve svých průkazech.
82. Proto po vydání rozsudku *M'Bodj* vyslovil Nejvyšší správní soud názor, že Česko zavedlo důvod doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu nad rámec a v rozporu s unijním právem (např. usnesení ze dne 8. 11. 2018, č. j. 5 Azs 201/2017-37 či rozsudek ze dne 18. 6. 2021, č. j. 5 Azs 162/2020-47, a rozsudek ze dne 21. 1. 2022, čj. 5 Azs 70/2020-103). Jedním dechem ovšem dodával, že *jde o rozpor s unijním právem, který působí výlučně ve prospěch žadatele o mezinárodní ochranu*. V tomto případě kvalifikační směrnice nemůže mít v neprospěch jednotlivce přímý účinek. A proto k tomuto rozporu správní orgány ani správní soudy nemohly přihlížet.
83. Usnesení rozšířeného senátu ovšem přišlo s jiným výkladem, který také opírá o unijní právo. Ustanovení § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu podle něj není slučitelné s unijním právem, pokud by mělo intrateritoriální účinek. Kvalifikační směrnici by odporovalo, pokud by samotné vycestování omezující „český“ soukromý nebo rodinný život v míře porušující čl. 8 Úmluvy mohlo být důvodem pro udělení doplňkové ochrany. Přichází proto s jiným řešením než dosavadní judikatura – použití nepřímého účinku kvalifikační směrnice v neprospěch žadatele o mezinárodní ochranu (viz bod 61 výše). V jeho světle usnesení rozšířeného senátu vykládá § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu tak, že doplňkovou ochranu podle něj lze udělit cizinci, kterému by v případě jeho vycestování z České republiky hrozila *ve státě jeho původu* vážná újma. A s ohledem na hrozbu této vážné újmy by vycestování cizince znamenalo porušení českých mezinárodních závazků. Usnesení rozšířeného senátu pak uvádí několik příkladů, ve kterých by se jeho výklad § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu mohl uplatnit (viz body 64 a 65 výše).
84. Pokud jde o tyto příklady, podle předkládajícího soudu by v případě mnohých z nich (nucené sňatky, úmyslné odepření lékařské péče, dětská práce) žadatel měl nárok na přiznání postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany podle čl. 15 písm. b) kvalifikační směrnice. V případě nucených sňatků jde o pronásledování na základě *genderu* nebo *příslušnosti k určité sociální skupině* [viz čl. 10 odst. 1 písm. d) kvalifikační směrnice]. O úmyslném odepření lékařské péče jako důvodu pro udělení postavení uprchlíka či doplňkové ochrany hovoří rozsudek *M'Bodj* (body 31, 36, 41 a 47). Jde-li o dětskou práci, lze odkázat na příklad pronásledování podle čl. 9 odst. 2 písm. f) kvalifikační směrnice.
85. Předkládající soud proto obecně pochybuje, že pokud by se prosadila perspektiva usnesení rozšířeného senátu, tak že by jiné případy vážné újmy nad rámec kvalifikační směrnice – založené na extrateritoriálních účincích jiných článků Úmluvy, než je čl. 3 (zákaz špatného zacházení) a čl. 2 (právo na život) – byly s kvalifikační směrnici souladné. Podle

předkládajícího soudu to proto unijně schůdná cesta není. Možností tohoto výkladu § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu by v praxi příliš nezbylo. Pokud vůbec nějaké.

86. Podle předkládajícího soudu je přesnější přístup, který uznává tzv. obrácený vertikální přímý účinek kvalifikační směrnice. Z jejího čl. 3 plyne, že příznivější vnitrostátní normy musí být s touto směrnicí slučitelné. Ustanovení § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu přitom – zjednodušeně řečeno – přiznává cizincům status doplňkové ochrany i v případech, ve kterých to nepředpokládá čl. 15 kvalifikační směrnice. Použije se tedy přímo pravidlo plynoucí z čl. 3, že členské státy nemohou zavést příznivější normy pro určování osob, které mají nárok na doplňkovou ochranu, nejsou-li slučitelné s touto směrnicí. A toto pravidlo český zákonodárce porušil.
87. Podmínky přímého účinku uvedeného pravidla – jasnost, bezpodmínečnost a uplynutí transpoziční lhůty – jsou tu splněny. Jen jde ovšem o *přímý účinek obrácený proti jednotlivci*. A ten je podle judikatury Soudního dvora nepřipustný (viz rozsudky *Kofoed*, bod 42; *Kolpinghuis Nijmegen*, body 9 a 13, či rozsudky ze dne 11. 6. 1987, *Pretore di Salò v. X*, 14/86, body 19 až 20; ze dne 26. 9. 1996, *Arcaro*, C-168/95, body 36 až 37; ze dne 3. 5. 2005, *Berlusconi a další*, C-387/02, C-391/02 a C-403/02, body 73 až 74; z pozdější doby například rozsudek ze dne 27. 2. 2014, *OSA*, C-351/12, bod 47). Jak k tzv. obrácenému vertikálnímu přímému účinku zmiňuje česká odborná literatura: „Stát se (...) nemůže bránit odvoláním na své selhání (svou ‚nepoctivost‘), tj. nemůže použít směrnici jako ‚štit‘. Za těchto okolností by pak bylo zcela absurdní připustit, aby stát své nesplněné povinnosti mohl použít jako ‚meč‘, tedy aktivně se jich dovolat vůči jednotlivci.“ (Bobek, M., Bříza, P., Hubková, P. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 268).
88. Je-li tedy § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu neslučitelný s unijním právem, pak bylo podle předkládajícího soudu správné řešení zastávané dřívější judikaturou Nejvyššího správního soudu, že tento rozpor tak jako tak nesměl jít k tíži žadatelů o mezinárodní ochranu.
89. Předkládající soud každopádně uznává, že tento jeho pohled na použití unijního práva není jasný (*clair*). Prokazuje to již skutečnost, že usnesení rozšířeného senátu došlo k jinému výkladu, že § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu je slučitelný s čl. 3 kvalifikační směrnice, pokud se jeho použití zúží na extraterritoriální účinky – tedy pokud by vedl k přiznání statusu doplňkové ochrany cizinci, kterému by v případě vycestování z České republiky hrozila *ve státě jeho původu* vážná újma (nad rámec toho, jak ji definuje čl. 15 kvalifikační směrnice) a s ohledem na hrozbu této vážné újmy by vycestování cizince znamenalo porušení mezinárodních závazků České republiky. Tento pohled však podle předkládajícího soudu ve skutečnosti není s unijním právem souladný.
90. Z těchto důvodů se předkládající soud rozhodl Soudnímu dvoru položit předběžnou otázku. Pokud by totiž Soudní dvůr shledal, že § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu odporuje unijnímu právu, pak by tzv. obrácený vertikální přímý účinek kvalifikační směrnice předkládající soud vedl k tomu, že by mohl nadále toto ustanovení v jeho plné šíři použít. Tím by nepozbyly významu právní názory Krajského soudu v Praze a Krajského soudu v Brně, jejichž dodržení žalovaným by předkládající soud mohl věcně přezkoumat. V opačném případě by to mělo přímý dopad na důvodnost námitek žalobce, které se právě o § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu opírají.

IV. Závěr

91. Z důvodů, které předkládající soud výše rozebral, podává Soudnímu dvoru následující otázku:

Je třeba čl. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (přepřacované znění), vykládat tak, že lze za příznivější normu pro určování osob, které mají nárok na doplňkovou ochranu, ve smyslu tohoto ustanovení považovat právní úpravu členského státu umožňující udělení doplňkové ochrany žadateli o mezinárodní ochranu i v případě reálné hrozby takového typu vážné újmy, který nezná čl. 15 dané směrnice a který spočívá v tom, že by vycestování žadatele o mezinárodní ochranu z členského státu bylo v rozporu s mezinárodními závazky daného členského státu, za předpokladu, že se zároveň tento rozpor s mezinárodními závazky členského státu vztahuje k situaci v zemi původu žadatele o mezinárodní ochranu?

92. V návaznosti na položení předběžné otázky krajský soud podle § 48 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního přerušil řízení. Poté, co Soudní dvůr o předložené otázce rozhodne, bude v řízení pokračovat (§ 48 odst. 6 soudního řádu správního).

Poučení:

Proti tomuto usnesení nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. května 2024

Martin Kopa
samosoudce