

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **M.**, zastoupený Mgr. Jiřím Maškem, advokátem se sídlem Lochotínská 1108/18, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2015, č. j. 4 Az 29/2014 - 43,

t a k t o :

I. Soudnímu dvoru Evropské unie se předkládá následující předběžná otázka:

Jsou ustanovení čl. 14 odst. 4 a 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU, 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, neplatná z důvodu rozporu s čl. 18 Listiny základních práv Evropské unie, čl. 78 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie a s obecnými zásadami práva Evropské unie podle čl. 6 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii?

II. Řízení se přerušuje.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

Žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 4. 2006, č. j. OAM-26/VL-07-ZA04-2004, rozhodl o udělení azylu žalobci (dále jen „stěžovatel“) podle § 12 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“). Stěžovatel splnil podmínky § 12 písm. b) zákona o azylu, podle kterého se azyl cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že 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. Stěžovatel

vedl, že se narodil v Grozném v Čečensku, tedy v západní části Ruské federace, v první čečenské válce stál na straně prezidenta Dudajeva, pracoval ve speciální jednotce chránící prezidenta. Poté z armády odešel, v druhé čečenské válce již nebojoval, neboť v ní nešlo o nezávislost Čečenska. Vyslovil obavy z Rusů a stoupenců Ramzana Kadyrova, kteří se ho pokoušeli zabít, byl ve „filtračním“ táboře kadyrovců, ti ho zadržovali, mučili, bili. Utrpěl průstřely hrudníku a břicha. Mnoho členů jeho rodiny bylo zabito. Obavy stěžovatele žalovaný vyhodnotil jako opodstatněné, a proto rozhodl o udělení azylu.

Rozsudkem Městského soudu v Brně ze dne 25. 10. 2007, č. j. 91 T 189/2007 - 306, který nabyt právní moci dne 22. 1. 2008, byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání trestného činu loupeže podle § 234 odst. 1 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, účinného do 31. 3. 2009 (dále jen „trestní zákon“), a dále ze spáchání trestného činu vydírání podle § 235 odst. 1, 2 písm. b), c) trestního zákona, přičemž oba trestné činy spáchal jako zvlášť nebezpečný recidivista ve smyslu § 41 odst. 1 trestního zákona, neboť jednání se dopustil přesto, že byl rozsudkem Městského soudu v Brně ze dne 29. 9. 2004, sp. zn. 5 T 150/2004, který nabyt právní moci dne 8. 12. 2004, odsouzen pro trestný čin loupeže podle § 234 odst. 1 trestního zákona k trestu odnětí svobody v trvání tří roků se zařazením pro výkon trestu do věznice s dozorem, ze kterého byl podmíněně propuštěn dne 10. 11. 2005 se stanovenou zkušební dobou v trvání tří roků. Stěžovatel byl odsouzen podle § 234 odst. 1 za použití § 35 odst. 1 a § 42 odst. 1 trestního zákona k úhrnnému trestu odnětí svobody v trvání devíti roků a byl zařazen do věznice se zvýšenou ostrahou.

S ohledem na výše uvedené zahájil žalovaný se stěžovatelem dne 13. 3. 2008 v souladu s § 11 zákona o azylu řízení o odnětí azylu podle § 17 odst. 1 písm. i) a j) zákona o azylu, podle kterých se azyl odejme, pokud existují oprávněné důvody považovat azylanta za nebezpečí pro bezpečnost státu, nebo byl-li azylant pravomocně odsouzen za zvlášť závažný zločin a představuje tak nebezpečí pro bezpečnost státu.

Rozhodnutím ze dne 29. 4. 2014, č. j. OAM-26/VL-07-LE05-R2-2004 (dále jen „rozhodnutí žalovaného“), žalovaný rozhodl, že se stěžovateli odnímá azyl podle § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu, a že doplňkovou ochranu nelze udělit pro existenci důvodů podle § 15a zákona o azylu.

Žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl, že má za prokázané, že stěžovatel byl pravomocně odsouzen pro zvlášť závažný zločin. Dále dospěl k závěru, že stěžovatel představuje nebezpečí pro bezpečnost státu a jeho občanů. S ohledem na uvedené byla naplněna podmínka pro odnětí azylu podle § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu, který je transpozicí čl. 14 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. 12. 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 (dále jen „kvalifikační směrnice“). Doplňkovou ochranu nebylo možné stěžovateli udělit, neboť podle § 15a zákona o azylu tak nelze učinit mimo jiné tehdy, je-li důvodné podezření, že cizinec spáchal zvlášť závažný zločin nebo představuje nebezpečí pro bezpečnost státu.

pokračování

Stěžovatel napadl rozhodnutí žalovaného žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Stěžovatel v rámci žalobních tvrzení mj. uvedl, že i při řízení o odnětí azylu je žalovaný vázán čl. 1 odst. 2 a čl. 10 Ústavy České republiky, podle kterých Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva, přičemž vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Důvody pro odnětí mezinárodní ochrany taxativním závazným a konečným způsobem definuje tzv. cesační klauzule zakotvená v čl. 1 C Úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. 7. 1951 ve znění Newyorského protokolu ze dne 31. 1. 1967, která byla publikována sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb. (dále jen „Ženevská úmluva“). Čl. 42 odst. 1 Ženevské úmluvy přitom zapovídá signatářským státům vytvářet si vlastní cesační klauzule. Tak je ovšem podle stěžovatele činěno právě v § 17 odst. 1 písm. i) a j) zákona o azylu, což je porušením mezinárodních závazků České republiky. V replice k vyjádření žalovaného k žalobě stěžovatel doplnil svou argumentaci poukazem na komentář Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (dále jen „UNHCR“) nazvaný *„UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted (COM(2009)551, 21 October 2009)“* (dostupný online z <http://www.refworld.org/docid/4c503db52.html>). V tomto komentáři dovodil UNHCR rozpor čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice, který odpovídá kautelám § 17 odst. 1 písm. i) a j) zákona o azylu, s čl. 1 F Ženevské úmluvy: *„Article 14 (4) expands the grounds for exclusion far beyond the clauses enshrined in Article 1 (F) of the 1951 Convention and in Article 12 (2) of the Qualification Directive, as Article 14 (4) deprives the concerned individual from the refugee status on the grounds that he/she poses a danger to the security or to the community of the host Member State. These terms are undefined, and could be susceptible to subjective and/or arbitrary interpretation, as well as widely different approaches among Member States. There is a risk that decisions on whether a person poses a danger to the security or community of a Member State may be taken in proceedings where the concerned persons are not entitled to see all the evidence against them or to respond effectively, which increases the possibility of incorrect application of these provisions.“* Volně přeloženo uvedené znamená, že čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice rozšiřuje důvody pro odnětí mezinárodní ochrany nad rámec čl. 1 F Ženevské úmluvy a čl. 12 odst. 2 kvalifikační směrnice, a to o důvody spočívající v tom, že cizinec představuje nebezpečí pro bezpečnost dotyčného členského státu nebo pro jeho společnost. Uvedené pojmy nejsou definovány a mohou snadno podléhat subjektivnímu anebo arbitrárnímu výkladu, stejně jako odlišným přístupům v jednotlivých členských státech. Existuje riziko, že o tom, zda cizinec představuje nebezpečí pro bezpečnost členského státu nebo jeho společnost, bude rozhodováno v řízeních, ve kterých dotčené osoby nebudou oprávněny seznámit se se všemi důkazy nebo účinně reagovat, což zvyšuje možnost nesprávné aplikace citovaných ustanovení.

Stěžovatel dále na podporu svých tvrzení předložil v řízení před městským soudem stanovisko veřejné ochránkyně práv České republiky (dále jen „VOP“) ze dne 21. 5. 2015, sp. zn. 2231/2015/VOP/LJ, které VOP uplatnila v rámci odpovědi na podnět stěžovatele k prošetření rozhodnutí žalovaného. Podle VOP je § 17 odst. 1 písm. i) a j) zákona o azylu nesprávnou implementací kvalifikační směrnice, a to s ohledem na absenci transpozice čl.

14 odst. 6 kvalifikační směrnice do zákona o azylu. Kvalifikační směrnice osobám, které spadají pod čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice, přiznává jistá práva uvedená v čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice, což však zákon o azylu nečiní. Při odnímání azylu podle § 17 odst. 1 písm. i) a j) zákona o azylu tak podle VOP dochází k porušení unijního práva.

Především je však podle VOP čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice a z něj vycházející vnitrostátní úprava v rozporu s Ženevskou úmluvou. Proto by v praxi k odnětí azylu podle § 17 odst. 1 písm. i) a j) zákona o azylu vůbec nemělo být přistupováno. Důvody odnětí azylu *de facto* kopírují čl. 33 odst. 2 Ženevské úmluvy a směřují výjimku ze zásady nenavrácení (*non-refoulement*) s cesační klauzulí obsaženou v čl. 1 C Ženevské úmluvy. Doplnění dalších důvodů pro ztrátu již nabytého postavení uprchlíka je přitom v přímém rozporu s Ženevskou úmluvou, neboť k jejímu čl. 1 nelze podle čl. 42 odst. 1 Ženevské úmluvy učinit výhradu. Cizinec, který splňuje všechny prvky definice uprchlíka podle Ženevské úmluvy a zároveň naplňuje důvody podle čl. 33 odst. 2 Ženevské úmluvy, nepřestává být uprchlíkem, pouze mu nesvědčí právo nebýt vyhoštěn (navrácen) do země původu. Má však i nadále ostatní práva podle Ženevské úmluvy, která mu svědčí, pokud zůstává na území dotčeného státu. Čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice, resp. § 17 odst. 1 písm. i) a j) zákona o azylu, ve skutečnosti nejsou provedením čl. 33 odst. 2 Ženevské úmluvy, který je navíc s ohledem na absolutní povahu zákazu navracení obsoletním [srov. čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, která byla publikována sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb. (dále jen „EÚLP“), a související judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), viz níže]. Na hodnocení čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice jako nepřipustného rozšíření důvodů pro ukončení postavení uprchlíka se podle VOP shoduje česká i zahraniční odborná literatura (např. LAMBERT, H., *The EU Asylum Qualification Directive, its Impact on the Jurisprudence of the United Kingdom and International Law*. International and Comparative Law Quarterly, Vol. 55, No. 1, 2006, s. 178), dále koalice nevládních organizací zabývající se azylovým právem v Evropě [European Council on Refugees and Exiles (ECRE), European Legal Network on Asylum (ELENA); *The Impact of the Qualification Directive on International Protection*. October 2008, s. 25, dostupné online z: <http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/131.html>], UNHCR (viz komentář UNHCR citovaný výše), a rovněž manuál Mezinárodní asociace azylových soudců (International Association of Refugee Law Judges. *A Manual for Refugee Law Judges relating to European Council Qualification Directive 2004/38/EC and European Council Procedures Directive 2005/85/EC*. 2007, s. 30-31).

Městský soud žalobu stěžovatele zamítl. Neshledal důvodnou námitku stěžovatele směřující proti aplikaci § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu, ani rozpor uvedeného ustanovení s Ženevskou úmluvou. Městský soud konstatoval, že § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu byl implementován do české právní úpravy na základě čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice. V případě stěžovatele nedošlo k nepřesné nebo rozšiřující interpretaci kvalifikační směrnice, nelze přisvědčit ani tomu, že by stěžovatel neměl přístup ke všem důkazům využitým v řízení o odnětí azylu. Stanovisko UNHCR se na stěžovatelův případ nevztahuje, přičemž postup žalovaného nebyl shledán rozporným s Ženevskou úmluvou.

pokračování

Rozsudek městského soudu napadl stěžovatel kasační stížností. V kasační stížnosti mimo jiné namítl, že se městský soud nedostatečně a nesprávně vypořádal s námitkou rozporu § 17 odst. 1 písm. i) a j) zákona o azylu a čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice s čl. 42 odst. 1 Ženevské úmluvy. K tomu opětovně zrekapituloval svá žalobní tvrzení a poukázal především na stanovisko VOP.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti plně odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a rozsudku městského soudu. Případ stěžovatele označil po věcné i právní stránce za zcela jasný, neboť stěžovatel se dopustil zvláště závažného zločinu jako recidivista, a proto byly naplněny podmínky k odnětí azylu podle § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu. K rozporu předmětných ustanovení zákona o azylu, resp. čl. 14 odst. 4 a 6 kvalifikační směrnice s Ženevskou úmluvou se žalovaný nevyjádřil, na což stěžovatel poukázal ve své replice k vyjádření žalovaného.

V posuzovaném případě tedy vyvstala nejprve otázka, zda byl do české právní úpravy dostatečně proveden čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice. Pokud je čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice dostatečně proveden v českém právním řádu, zůstává další otázkou, kterou je v nyní projednávané věci nezbytné posoudit, zda ustanovení čl. 14 odst. 4 a 6 kvalifikační směrnice nejsou, ve světle namítaného nesouladu s Ženevskou úmluvou, v rozporu s primárním právem Evropské unie, a tudíž neplatná.

II. Relevantní ustanovení mezinárodního práva, práva Evropské unie a vnitrostátního práva

Čl. 1 C Ženevské úmluvy stanoví výčet situací, v nichž osoba pozbývá status uprchlíka ve smyslu této úmluvy, a sice jestliže:

- „1. se dobrovolně znovu postavila pod ochranu země své státní příslušnosti; nebo
2. potom, co ztratila státní příslušnost znovu ji dobrovolně nabyla; nebo
3. nabyla novou státní příslušnost a nachází se pod ochranou země své nové státní příslušnosti; nebo
4. dobrovolně se znovu usadila v zemi, kterou opustila, nebo do které se nevrátila z obav před pronásledováním; nebo
5. nemůže dále odmítat ochranu země své státní příslušnosti, poněvadž okolnosti, pro které byla uznána uprchlíkem, tam přestaly existovat.

Tento odstavec se nevztahuje na uprchlíka spadajícího pod odstavec A/1/ tohoto článku, který je schopen uvést pro odmítnutí ochrany země své státní příslušnosti naléhavé důvody podložené předcházejícím pronásledováním.

6. je-li osobou bez státní příslušnosti, je uprchlík schopen vrátit se do země svého bývalého pobytu, poněvadž okolnosti, pro které byl uznán uprchlíkem, tam přestaly existovat.

Tento odstavec se nevztahuje na uprchlíka spadajícího pod odstavec A/1/ tohoto článku, který je schopen uvést naléhavé důvody podložené předchozím pronásledováním pro odmítnutí návratu do země svého bývalého pobytu.“

Podle čl. 32 odst. 1 Ženevské úmluvy: „*Smluvní státy nesmí vyhostit uprchlíka zákonně se nacházejícího na jejich území, kromě případů odůvodněných státní bezpečností nebo veřejným pořádkem.*“

Čl. 33 Ženevské úmluvy stanoví: „*1. Žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice země, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení.*

2. Výhody tohoto ustanovení však nemohou být požadovány uprchlíkem, který z vážných důvodů může být považován za nebezpečného v zemi, ve které se nachází, nebo který poté, co byl usvědčen konečným rozsudkem ze zvláště těžkého trestného činu, představuje nebezpečí pro společnost této země.“

Podle čl. 42 odst. 1 Ženevské úmluvy: „*Při podpisu, ratifikaci nebo přístupu může kterýkoliv stát učinit výhrady ke všem článkům této úmluvy s výjimkou článků 1, 3, 4, 16(1), 33, 36 až 46 včetně.*“

Podle čl. 3 EÚLP: „*Nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.*“

Podle čl. 78 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“): „*1. Unie vyvíjí společnou politiku týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany s cílem poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země, který potřebuje mezinárodní ochranu, přiměřený status a zajistit dodržování zásady nenavracení. Tato politika musí být v souladu s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951, Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967 a ostatními příslušnými smlouvami.*“

Čl. 6 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU“) zní: „*1. Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie ze dne 7. prosince 2000, ve znění upraveném dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku, jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy.*

Listina nijak nerozšiřuje pravomoci Unie vymezené ve Smlouvách.

Práva, svobody a zásady obsažené v Listině se vykládají v souladu s obecnými ustanoveními v hlavě VII Listiny, jimiž se řídí její výklad a použití, a s náležitým přihlédnutím k vysvětlením zmíněným v Listině, jež uvádějí zdroje těchto ustanovení.

2. Unie přistoupí k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Přistoupení k této úmluvě se nedotkne pravomocí Unie vymezených Smlouvami.

3. Základní práva, která jsou zaručena Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, tvoří obecné zásady práva Unie.“

Čl. 4 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „LZPEU“) stanoví: „*Nikdo nesmí být mučen ani podroben nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.*

Čl. 18 LZPEU stanoví: „*Právo na azyl je zaručeno při dodržování Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967 a v souladu se Smlouvou o Evropské unii a Smlouvou o fungování Evropské unie.*“

pokračování

Podle čl. 19 odst. 2 LZPEU platí: „Nikdo nesmí být vystěhován, vyhoštěn ani vydán do státu, v němž mu hrozí vážné nebezpečí, že by mohl být vystaven trestu smrti, mučení nebo jinému nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.“

Podle čl. 52 LZPEU: „1. Každé omezení výkonu práv a svobod uznaných touto listinou musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.

2. Práva uznaná touto listinou, jež jsou podrobněji upravena ve Smlouvách, jsou vykonávána za podmínek a v mezích v nich stanovených.

3. Pokud tato listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá uvedená úmluva. Toto ustanovení nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu.

4. Pokud tato listina uznává základní práva, která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, musí být tato práva vykládána v souladu s těmito tradicemi.

5. Ustanovení této listiny, která obsahují zásady, mohou být prováděna legislativními a exekutivními akty přijímanými orgány, institucemi a jinými subjekty Unie a akty členských států, provádějí-li právo Unie, při výkonu jejich pravomocí. Před soudem se jich lze dovolávat pouze pro účely výkladu a kontroly zákonnosti těchto aktů.

6. K vnitrostátním právním předpisům a zvyklostem musí být plně přiblíženo tak, jak je stanoveno v této listině.

7. Soudy Unie a členských států náležitě přiblížejí k vysvětlením vypracovaným jako pomůcka pro výklad této listiny.“

Podle čl. 53 LZPEU platí: „Žádné ustanovení této listiny nesmí být vykládáno jako omezení nebo narušení lidských práv a základních svobod, které v oblasti své působnosti uznávají právo Unie, mezinárodní právo a mezinárodní smlouvy, jejichž stranou je Unie nebo všechny členské státy, včetně Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a ústavy členských států“. Smluvními státy Ženevské úmluvy jsou přitom všechny členské státy Evropské unie.

Z odůvodnění kvalifikační směrnice se podává:

„(3) Evropská rada se na zvláštním zasedání v Tampere ve dnech 15. a 16. října 1999 dohodla, že bude pracovat na vytvoření společného evropského azylového systému, založeného na úplném uplatňování a začlenění ženevské Úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 (dále jen „Ženevská úmluva“) ve znění Newyorského protokolu ze dne 31. ledna 1967 (dále jen „protokol“), čímž potvrdila zásadu nenavrácení a zajistila, aby nikdo nebyl vrácen zpět tam, kde by byl vystaven pronásledování.

(4) Ženevská úmluva a protokol jsou základem mezinárodního právního režimu na ochranu uprchlíků.

(16) Tato směrnice ctí základní práva a dodržuje zásady uznané zejména Listinou základních práv Evropské unie. Tato směrnice zejména usiluje o zajištění plného dodržování lidské důstojnosti a práva na azyl u žadatelů o azyl a jejich rodinných příslušníků, kteří je

doprovázejí, a o podporu používání článků 1, 7, 11, 14, 15, 16, 18, 21, 24, 34 a 35 této listiny, a je třeba ji proto odpovídajícím způsobem provést.

(17) S ohledem na zacházení s osobami spadajícími do oblasti působnosti této směrnice jsou členské státy vázány závazky vyplývajícími z aktů mezinárodního práva, jichž jsou smluvními stranami, mezi něž patří zejména dohody zakazující diskriminaci.

(21) Přiznání postavení uprchlíka je deklaratorním aktem.

(22) Při určování postavení uprchlíka v souladu s článkem 1 Ženevské úmluvy mohou členskými státy poskytnout cennou pomoc konzultace s vysokým komisařem OSN pro uprchlíky.

(23) Je třeba stanovit normy pro definici a obsah postavení uprchlíka, a aby sloužily jako vodítko pro příslušné vnitrostátní orgány členských států při uplatňování Ženevské úmluvy.

(24) Je nezbytné zavést společná kritéria uznávání žadatelů o azyl jako uprchlíků ve smyslu článku 1 Ženevské úmluvy.“

Čl. 13 kvalifikační směrnice zní: „Členské státy přiznávají postavení uprchlíka státním příslušníkům třetích zemí a osobám bez státní příslušnosti, které splňují podmínky pro získání postavení uprchlíka v souladu s kapitoly II a III.“

Podle čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice (obdobně též původní kvalifikační směrnice 2004/83/ES) platí, že „[č]lenské státy mohou odejmout, ukončit nebo zamítnout prodloužení platnosti postavení přiznaného uprchlíkovi vládním, správním, soudním nebo kvazisoudním orgánem, jestliže

a) existují dostatečné [pozn. NSS – ve znění původní kvalifikační směrnice závažné] důvody k tomu, aby byl považován za nebezpečí pro bezpečnost členského státu, v němž se nachází;

b) jako osoba odsouzená pravomocným rozsudkem za zvlášť závažný trestný čin představuje nebezpečí pro společnost dotyčného členského státu.“

Nutno poznamenat, že zatímco v české jazykové verzi kvalifikační směrnice je použito částečně jiných formulací, než jak zní čl. 33 odst. 2 Ženevské úmluvy, v jiných jazykových verzích, například v anglické, jsou formulace textu čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice a čl. 33 odst. 2 Ženevské úmluvy totožné. Nejvyšší správní soud proto vychází z předpokladu, že podle ustálené judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) platí, že pokud se jazykové verze určitého ustanovení liší, dotčené ustanovení musí být vykládáno a používáno jednotně na základě verzí vypracovaných ve všech jazycích Evropské unie. V případě rozdílů mezi jednotlivými jazykovými verzemi určitého ustanovení unijního práva musí být tudíž dotčené ustanovení vykládáno podle jeho kontextu a cílů sledovaných právní úpravou, jejíž je součástí (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 2. 2015, *M.*, C-627/13 a C-2/14, EU:C:2015:59, body 48 a 49; rozhodnutí Soudního dvora jsou dostupná na <http://curia.europa.eu>).

Čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice stanoví: „Osoby, na které se vztahují odstavce 4 a 5, jsou způsobilé k právům uvedeným v člancích 3, 4, 16, 22, 31, 32 a 33 Ženevské úmluvy nebo podobným právům, pokud se nacházejí v dotyčném členském státě [angl. „are entitled to rights set out in or similar to“, německy „gennanten oder vergleichbare Rechte geltend machen können“].“

pokračování

Stěžovateli byl odňat azyl podle § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu, podle kterého „se azyl odejme, jestliže azylant byl pravomocně odsouzen za zvlášť závažný zločin a představuje tak nebezpečí pro bezpečnost státu“. Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí rovněž znění § 17 odst. 1 písm. i) zákona o azylu (který však žalovaný neaplikoval), podle něhož „se azyl odejme, jestliže existují oprávněné důvody považovat azylanta za nebezpečí pro bezpečnost státu“.

III. Pojmy uprchlík, postavení uprchlíka a azylant

Nejvyšší správní soud považuje za žádoucí vymezit pojmy uprchlík, postavení uprchlíka a azylant, jak jsou definovány v Ženevské úmluvě, kvalifikační směrnici a zákoně o azylu.

Pojem uprchlík je pro účely Ženevské úmluvy vymezen v jejím čl. 1. Jedná se o osobu, „která se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti; totéž platí pro osobu bez státní příslušnosti nacházející se mimo zemi svého dosavadního pobytu následkem shora zmíněných událostí, a která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit“. V čl. 1 C Ženevské úmluvy je stanoveno, ve kterých případech pozbývá úmluva pro uvedené osoby platnosti (tzv. cesační klauzule). V čl. 1 D až F Ženevské úmluvy jsou potom vymezeny osoby, na které se úmluva nevztahuje (tzv. exkluzivní, resp. vylučující klauzule).

Uprchlíkem ve smyslu Ženevské úmluvy se osoba stává, pokud naplní uvedené definiční znaky; v takovém případě požívá výhod plynoucích z Ženevské úmluvy. Prohlášení za uprchlíka je pouze deklaratorním aktem.

Podle čl. 2 písm. d) kvalifikační směrnice je uprchlíkem „státní příslušník třetí země, který se v důsledku oprávněných obav před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů nachází mimo zemi své státní příslušnosti a je neschopen přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám odmítá ochranu dotyčné země, nebo osoba bez státní příslušnosti, která se ze stejných shora uvedených důvodů nachází mimo zemi svého dosavadního pobytu, která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit a na kterou se nevztahuje článek 12 stanovující, kdy jsou osoby vyloučeny z postavení uprchlíka“.

Podle čl. 2 písm. e) kvalifikační směrnice se postavením uprchlíka rozumí „uznání státního příslušníka třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti členským státem za uprchlíka“. Podle čl. 2 písm. b) kvalifikační směrnice se osobou požívající mezinárodní ochrany rozumí „osoba, které bylo přiznáno postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany“.

Kvalifikační směrnice tedy rozlišuje mezi definicemi uprchlíka a postavení uprchlíka. Podle důvodové zprávy k návrhu kvalifikační směrnice ze dne 21. 10. 2009 (dostupné na <http://eur-lex.europa.eu>) je hlavním cílem kvalifikační směrnice zajistit vyšší normy mezinárodní ochrany v souladu s mezinárodními normami, zejména za účelem úplného uplatňování a začlenění Ženevské úmluvy a plného respektování EÚLP a LZPEU. Je-li osobě přiznána mezinárodní ochrana a postavení uprchlíka ve smyslu kvalifikační směrnice, mělo by se tedy jednat o kvalitativně vyšší formu ochrany. Osoba tak může požívat statusu uprchlíka podle Ženevské úmluvy, vedle toho se jí za splnění určitých podmínek mohou týkat další práva a povinnosti plynoucí z postavení uprchlíka podle kvalifikační směrnice provedené do právních řádů členských států. Kvalifikační směrnice uznává Ženevskou úmluvu a vychází z ní, nicméně je podrobnějším a rozsáhlejším právním aktem. Pokud je osobě odňato postavení uprchlíka podle kvalifikační směrnice (resp. podle vnitrostátního předpisu, který směrnici provádí), znamená to, že taková osoba již nebude nadále požívat některých výhod plynoucích z kvalifikační směrnice a vnitrostátního práva členských států.

Podle § 2 odst. 2 zákona o azylu (ve znění účinném v době rozhodnutí žalovaného § 2 odst. 6 zákona o azylu) se azylantem rozumí „*cizinec, kterému byl podle tohoto zákona udělen azyl, a to po dobu platnosti rozhodnutí o udělení azylu*“. Podle § 28 odst. 1 zákona o azylu je azyl „*jednou z forem mezinárodní ochrany poskytované na území České republiky cizinci*“ [srov. též § 2 odst. 1 písm. a) zákona o azylu, ve znění novely č. 314/2015 Sb., účinné od 18. 12. 2015, podle kterého se pro účely zákona o azylu rozumí „*mezinárodní ochranou ochrana poskytnutá na území cizinci formou azylu nebo doplňkové ochrany*“].

Český právní řád užívá označení azylant pro osobu, která požívá mezinárodní ochrany ve formě azylu, stát tedy uznává její postavení uprchlíka. Obsah pojmu azylant lze připodobnit postavení uprchlíka podle kvalifikační směrnice. I v tomto případě by mělo platit, že azylant požívá kvalitativně vyšších výhod (dle zákona o azylu, který je mj. provedením kvalifikační směrnice), než „pouhý“ uprchlík splňující definici čl. 1 Ženevské úmluvy. Pokud je osobě odňat azyl, přestává být azylantem a požívat práva podle zákona o azylu.

IV. Provedení čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice v českém právním řádu

Jak již bylo předznamenáno výše, v dané věci se Nejvyšší správní soud musel nejprve zabývat tím, zda je čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice dostatečně proveden v českém právním řádu, přestože nedošlo k výslovné transpozici čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice do zákona o azylu. Soulad § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu, podle kterého byl stěžovateli odňat azyl, s čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice lze konstatovat tehdy, pokud bude osoba, které byl odňat azyl dle uvedeného ustanovení, moci v České republice i po odnětí azylu účinně uplatňovat práva podle čl. 3, 4, 16, 22, 31, 32 a 33 Ženevské úmluvy, a to před soudy i správními orgány (srov. čl. 288 odst. 3 SFEU, podle kterého je „*směrnice závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům*“).

pokračování

Nejvyšší správní soud provedl podrobnou rešerši českého právního řádu, a ačkoli nemohl vyloučit, že v některých individuálních případech nebudou dotčeným osobám vždy veškerá práva vyplývající z čl. 3, 4, 16, 22, 31, 32 a 33 Ženevské úmluvy garantována, dospěl k závěru, že v této konkrétní věci bude mít stěžovatel možnost tato práva v České republice uplatňovat. O této otázce Nejvyšší správní soud podrobně pojedná až v rámci meritorního rozhodnutí, přičemž níže se již věnuje výlučně otázce souladu samotného čl. 14 odst. 4 a 6 kvalifikační směrnice s Ženevskou úmluvou, a tudíž i s primárním právem Evropské unie.

V. Rozbor předkládané předběžné otázky

V dané věci je nejprve třeba připomenout, že přiznání statusu uprchlíka je deklaratorním aktem. Postavení uprchlíka tedy musí být osobě přiznáno, pokud splňuje minimální normy stanovené unijním právem. Z čl. 13 ve spojení s bodem 14 odůvodnění kvalifikační směrnice vyplývá, že členské státy nemají v tomto ohledu žádnou diskreční pravomoc (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 24. 6. 2015, *H. T.*, C-373/13, EU:C:2015:413, bod 63).

Odejmout, ukončit platnost nebo zamítnout prodloužení platnosti postavení uprchlíka mohou členské státy jen při naplnění přísně stanovených podmínek, jež jsou vymezeny v čl. 14 kvalifikační směrnice.

Podle čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice mohou členské státy odejmout, ukončit nebo zamítnout prodloužení platnosti postavení uprchlíka v případě, kdy jsou naplněny podmínky pro aplikaci čl. 33 odst. 2 Ženevské úmluvy, stanovujícího výjimku ze zákazu vyhoštění či navrácení uprchlíka (srov. Hailbronner, K., *EU immigration and asylum law: commentary on EU regulations and directives*. Portland, OR: Hart Pub., 2010, ISBN 1849460752, s. 1136 *in fine*; nebo též Academic network for legal studies on immigration and asylum in Europe. *Directive 2004/83, Qualification directive, Synthesis report 2007*, dostupné online na <http://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/03/2004-83-Qualification-Synthesis.pdf>, s. 63 a 128). O postavení uprchlíka tudíž mohou přijít osoby, které by podle Ženevské úmluvy mohly být navraceny do země původu či do jiné země, kde by jejich život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jejich rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení. Z určitého důvodu, například s ohledem na mezinárodní závazky členských států (zejm. čl. 3 EÚLP), však k navrácení osoby i přes naplnění podmínek pro uplatnění výjimky ze zásady *non-refoulement* nemusí dojít. Čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice stanoví, že nacházejí-li se tyto osoby na území členského státu, jsou způsobilé alespoň k některým právům podle Ženevské úmluvy nebo podobným právům, tvořícím jakousi základní úroveň zachovávaných práv (srov. pracovní dokument Komise *Annexes accompanying the Impact Assessment for the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted*, ze dne 21. 10. 2009, dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:954e4521-e26a-42bb-ad9e-918325f9ebc5.0001.02/D>

OC_2&format=PDF). Osoba je tedy členským státem na jeho území tolerována, resp. strpěna, a je jí zaručen alespoň minimální standard práv plynoucích z Ženevské úmluvy. Pro uvedené postavení se rovněž používá označení tzv. „statusu light-uprchlíka“.

V této souvislosti vyvstává otázka, zda jsou ustanovení čl. 14 odst. 4 a 6 kvalifikační směrnice v rozporu s Ženevskou úmluvou (viz dále), což by mělo dle názoru Nejvyššího správního soudu za následek jejich neplatnost z důvodu rozporu s čl. 18 LZPEU, který garantuje právo na azyl při dodržování Ženevské úmluvy, a čl. 78 odst. 1 SFEU, který stanoví, že společná azylová politika Evropské unie musí být v souladu s Ženevskou úmluvou, a s obecnými zásadami práva Evropské unie podle čl. 6 odst. 3 SEU, podle něhož jsou zaručena základní práva, jak vyplývají nejen z EÚLP, ale také z ústavních tradic společných členským státům, přičemž všechny členské státy EU jsou signatáři Ženevské úmluvy.

Stěžovatel poukazoval na názory, podle kterých je čl. 14 odst. 4 a 6 kvalifikační směrnice v rozporu s Ženevskou úmluvou. Pokud by se tato argumentace ukázala jako opodstatněná, vedlo by takové zjištění patrně k závěru o neslučitelnosti, a tedy o neplatnosti čl. 14 odst. 4 a 6 kvalifikační směrnice s výše uvedeným primárním právem Evropské unie, které deklaruje soulad s Ženevskou úmluvou a respektování jejích cílů.

Argumenty o rozporu kvalifikační směrnice a Ženevské úmluvy se opírají především o to, že důvody odnětí, ukončení platnosti nebo zamítnutí prodloužení platnosti postavení uprchlíka podle čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice nepřipustně rozšiřují tzv. cesační klauzuli podle čl. 1 C Ženevské úmluvy, přestože výčet důvodů pro ukončení postavení uprchlíka tam uvedený je výčtem taxativním (srov. např. UNHCR. *Směrnice pro aplikaci cestních klauzulí ze dne 26. 4. 1999*, s. 1, dostupné online z: http://www.unhcr-centraleurope.org/_assets/files/content/resources/pdf_cz/unhcr_handbook_recommendations_and_guidelines/Stanovisko_cesace_1999.pdf). Čl. 33 odst. 2 Ženevské úmluvy, jehož hypotéza byla promítnuta do čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice, totiž osobu nezbavuje statusu uprchlíka, pouze stanoví, že uprchlík splňující tuto hypotézu nemůže požadovat výhody zásady *non-refoulement*, jak je definována v čl. 33 odst. 1 Ženevské úmluvy. Jinými slovy, takovou osobu je podle Ženevské úmluvy možné navrátit do země původu či do jiné země, nicméně na deklaraci jejího postavení jako uprchlíka v zemi, ve které se nachází, to nemá žádný vliv. Výše uvedenou optikou tak čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice neprovádí čl. 33 odst. 2 Ženevské úmluvy, ale ve své podstatě rozšiřuje důvody odnětí postavení uprchlíka. Přitom čl. 42 odst. 1 Ženevské úmluvy zakazuje smluvním státům učinit výhradu k jejímu čl. 1, tedy i k tzv. cesační klauzuli.

Jak plyne z již výše uvedené rekapitulace tvrzení stěžovatele, uvedený názor zastává například UNHCR, který vyzval členské státy, aby se v otázkách odnětí, ukončení platnosti nebo zamítnutí postavení uprchlíka řídily Ženevskou úmluvou namísto kvalifikační směrnice (UNHCR, op. cit., s. 14). UNHCR přitom podle bodu 22 odůvodnění kvalifikační směrnice může poskytnout cennou pomoc členským státům při určování postavení uprchlíka. Koalice nevládních organizací zabývající se azylovým právem v Evropě doporučila členským státům, aby neimplementovaly čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice, a vyhnuly se tak porušení závazků plynoucích z Ženevské úmluvy

pokračování

[European Council on Refugees and Exiles (ECRE), European Legal Network on Asylum (ELENA), op. cit., s. 24]. Podpora této názorové linie plyne i z výše citovaného manuálu vypracovaného Mezinárodní asociací azylových soudců. Konečně uvedený názor zastává také česká VOP, která konstatovala jeho uplatnitelnost přímo v nyní projednávané věci.

Výše uvedené názory je ovšem třeba konfrontovat s názory opačnými, které hodnotí čl. 14 odst. 4 a 6 kvalifikační směrnice jako souladný s Ženevskou úmluvou, a tedy slučitelný s primárním právem Evropské unie. Nutno připustit, že tyto názory byly a stále jsou předmětem diskuse a kritiky, nicméně nelze je zcela přehlížet. Jejich podstatným východiskem je, že otázku posouzení platnosti a slučitelnosti předmětného článku kvalifikační směrnice je potřeba vnímat v širším kontextu unijního práva a mezinárodních závazků.

Názor, že čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice je v souladu s Ženevskou úmluvou, lze dovodit například z Důvodové zprávy k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení osoby požívající mezinárodní ochrany, a o obsahu poskytnuté ochrany ze dne 21. 10. 2009 (dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=COM:2009:0551:FIN>). Podle důvodové zprávy je hlavním cílem kvalifikační směrnice zajistit vyšší normy ochrany týkající se důvodů pro poskytnutí mezinárodní ochrany i jejího obsahu, a to v souladu s mezinárodními normami, zejména za účelem úplného uplatňování a začlenění Ženevské úmluvy a plného respektování EÚLP a LZPEU. Je nasnadě, že z tohoto cíle Komise vycházela i při formulaci čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice. V rámci posouzení dopadů první fáze přijímání unijních právních předpisů v oblasti azylu, na něž navazovalo mj. přijetí (aktuální) kvalifikační směrnice, bylo hodnoceno také citované ustanovení. Přestože byly identifikovány možné nesrovnalosti ve vztahu k Ženevské úmluvě, nakonec bylo znění uvedeného ustanovení shledáno jako přiměřené (srov. pracovní dokument Komise, op. cit., bod 3.3). Kvalifikační směrnice tak byla schválena v jejím aktuálním znění. Lze se setkat také s názory, které znění čl. 14 odst. 4 a 6 kvalifikační směrnice vnímají jako jakési vyústění a kompromis učiněný v důsledku vzájemného překrývání mezinárodních pramenů azylového práva a oblasti lidských práv (srov. Hailbronner, K., op. cit., s. 1133 až 1137).

Ke shora nastíněným názorům lze blíže uvést, že čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice umožňuje odejmout, ukončit nebo zamítnout prodloužení platnosti postavení uprchlíka, ale zároveň, s ohledem na znění odst. 6, zřejmě stojí na předpokladu, že dotčená osoba nebude navracena do země původu. Právě proto je jí přiznán tzv. light-uprchlík status. Nutno připomenout, že hypotéza uvedeného článku kvalifikační směrnice je totožná s hypotézou čl. 33 odst. 2 Ženevské úmluvy. Čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice se tedy vztahuje k osobám, jež je podle čl. 33 odst. 2 Ženevské úmluvy možné navrátit do země, kde by jejich život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jejich rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení. Pokud by vůči osobě byla striktně aplikována pouze Ženevská úmluva, pak by tato osoba mohla být navracena do země původu či třetí země vždy při naplnění podmínek uvedeného článku. Opustila by tak zemi, ve které požívala postavení uprchlíka, a v důsledku toho by již

nadále nepožívala výhod plynoucích z Ženevské úmluvy, neboť by se již nenacházela na území státu, jenž takové výhody osobě poskytoval.

V současné době se však uplatňuje tzv. absolutní povaha principu *non-refoulement*. Jinými slovy, povinnost zákazu navracení osob v rozporu s principem *non-refoulement* tvoří součást povinnosti nepodrobovat osoby mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení a trestu podle čl. 3 EÚLP a čl. 4 a 19 odst. 2 LZPEU, přičemž uvedené se uplatní vždy, pokud existuje reálné nebezpečí vystavení takovému zacházení v důsledku nucené deportace, resp. extradice (srov. např. rozsudky ESLP ze dne 15. 11. 1996, *Chahal proti Spojenému království*, stížnost č. 22414/93, a ze dne 28. 2. 2008, *Saadi proti Itálii*, stížnost č. 37201/06; rozhodnutí ESLP jsou dostupná na <http://hudoc.echr.coe.int>).

Zatímco tedy Ženevská úmluva umožňuje navrátit osobu splňující podmínky čl. 33 odst. 2, a to i v případě, hrozí-li jí ohrožení života nebo osobní svobody z azylově relevantních důvodů, kvalifikační směrnice poskytuje i takovéto osobě určitou ochranu, neboť počítá s tím, že bude moci zůstat na území členského státu a požívat alespoň minimálního standardu práv podle čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice. Kvalifikační směrnice proto podle zastánců dané úpravy není v rozporu s Ženevskou úmluvou a neznamená omezení jejího uplatnění. Naopak, zejména s ohledem na čl. 3 EÚLP a čl. 4 a 19 odst. 2 LZPEU, představuje vyšší formu ochrany osobám, které jsou uprchlíky ve smyslu Ženevské úmluvy, avšak s odkazem na její čl. 33 odst. 2 by mohly být bez dalšího navraceny do země původu či třetí země. Zůstane-li taková osoba na území členského státu a bude jí odňato či jinak ukončeno postavení uprchlíka podle čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice, nebude sice požívat veškerých práv podle Ženevské úmluvy, zároveň však nebude vystavena potenciální hrozbě násilí či smrti v zemi původu či třetí zemi.

Pro úplnost lze opětovně poukázat na důvodovou zprávu k návrhu kvalifikační směrnice, podle které je jejím hlavním cílem zajistit vyšší normy mezinárodní ochrany v souladu s mezinárodními normami, zejména za účelem úplného uplatňování a začlenění Ženevské úmluvy a plného respektování EÚLP a LZPEU. Účelem kvalifikační směrnice je tak, mimo jiné, rovněž zajistit vzájemnou slučitelnost závazků plynoucích z různých pramenů mezinárodního práva. Z odůvodnění kvalifikační směrnice je zřejmé, že jejím východiskem mělo být plné respektování Ženevské úmluvy. Nelze rovněž opomíjet požadavek na koherenci vnitrostátního práva, unijního práva a mezinárodních závazků členských států.

Soudní dvůr se otázkou spojenou s promítnutím čl. 33 odst. 2 Ženevské úmluvy do kvalifikační směrnice, byť ve vztahu k čl. 21 a čl. 24 odst. 1 původní kvalifikační směrnice (úprava v aktuální kvalifikační směrnici je v podstatě totožná), zabýval v již zmiňovaném rozsudku *H. T.* Spor se týkal tureckého státního příslušníka, který byl v Německu uznán za uprchlíka a získal povolení k trvalému pobytu. S ohledem na jeho činnost, která podle německých orgánů představovala „aktuálně hrozící nebezpečí“, mu bylo nařízeno vyhoštění, což způsobilo bez dalšího také zánik platnosti povolení k pobytu. Soudní dvůr v dané věci mj. rozhodl, že povolení k pobytu, které bylo uprchlíkovi již uděleno, může být odňato buď na základě čl. 24 odst. 1 kvalifikační směrnice, pokud jsou dány závažné důvody bezpečnosti státu nebo veřejného pořádku ve smyslu tohoto ustanovení, nebo na základě čl. 21 odst. 3 uvedené směrnice, pokud existují

pokračování

důvody k uplatnění výjimky ze zásady nenavrácení stanovené v čl. 21 odst. 2 téže směrnice. Nicméně v případě odnětí povolení k pobytu dle čl. 24 odst. 1 kvalifikační směrnice je dotčený uprchlík nadále oprávněn legálně pobývat na území daného členského státu na jiném právním základě a tato osoba neztrácí postavení uprchlíka ani veškeré výhody s tím spojené, pokud mu toto postavení není odňato dle nyní posuzovaného čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice (zejm. body 71, 94 až 98 rozsudku).

Soudní dvůr se však v dané věci výslovně nezabýval otázkou, která je zásadní a spornou v nyní projednávané věci, a sice slučitelností čl. 14 odst. 4 a 6 kvalifikační směrnice s čl. 1 C a 42 odst. 1 Ženevské úmluvy, resp. v návaznosti na to s čl. 18 LZPEU, čl. 78 odst. 1 SFEU a s obecnými zásadami práva Evropské unie podle čl. 6 odst. 3 SEU.

Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že Soudní dvůr nemá zásadně pravomoc přímo vykládat Ženevskou úmluvu s výjimkou těch jejích ustanovení, na která kvalifikační směrnice či jiné unijní právní předpisy přímo odkazují (rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 7. 2014, *Qurbani*, C-481/13, EU:C:2014:2101, body 24 a 25). Soudní dvůr však má konečnou pravomoc ve smyslu čl. 267 odst. 1 písm. b) SFEU posoudit slučitelnost ustanovení unijní směrnice s primárním právem Evropské unie, a tudíž i jejich platnost (srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 4. 2014, *Digital Rights Ireland Ltd*, C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238). Pokud by v dané věci bylo třeba dospět k závěru, že ustanovení čl. 14 odst. 4 a 6 kvalifikační směrnice jsou v rozporu s Ženevskou úmluvou, znamenalo by to podle Nejvyššího správního soudu zároveň neslučitelnost uvedených ustanovení s již citovanými prameny primárního práva Evropské unie, tedy zejména s čl. 18 LZPEU, který výslovně garantuje právo na azyl při dodržování Ženevské úmluvy, a s čl. 78 odst. 1 SFEU, který výslovně stanoví, že společná azylová politika Evropské unie musí být v souladu s Ženevskou úmluvou, a také s obecnými zásadami práva Evropské unie podle čl. 6 odst. 3 SEU, podle něhož jsou zaručena základní práva, jak vyplývají nejen z EÚLP, ale rovněž z ústavních tradic společných členským státům, přičemž všechny členské státy EU jsou signatáři Ženevské úmluvy. Podle judikatury Soudního dvora je Ženevská úmluva základem mezinárodního právního režimu na ochranu uprchlíků a ustanovení kvalifikační směrnice o podmínkách pro přiznání postavení uprchlíka, jakož i o obsahu tohoto postavení byla přijata jako vodítko pro příslušné orgány členských států při uplatňování Ženevské úmluvy na základě společných pojmů a kritérií. Výklad kvalifikační směrnice tedy musí být prováděn s ohledem na Ženevskou úmluvu a ostatní příslušné mezinárodní smlouvy, jak stanoví čl. 78 odst. 1 SFEU (srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 2. 12. 2014, *A, B a C*, C-148/13 až C-150/13, EU:C:2014:2406, body 45 a 46).

Ve věci tedy vyvstala otázka slučitelnosti citovaných ustanovení unijní směrnice s primárním právem Evropské unie, bez jejíhož posouzení není Nejvyšší správní soud schopen rozhodnout v nyní posuzované věci. Na platnosti čl. 14 odst. 4 a 6 kvalifikační směrnice totiž přímo závisí možnost postupovat podle § 17 odst. 1 písm. i) a j) zákona o azylu, který vychází z možnosti dané členským státům čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice. I přes vědomí o závěrech vyslovených Soudním dvorem v citované věci *H. T.* dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že v dané věci nemohl posoudit spornou otázku v plném rozsahu na základě stávající judikatury Soudního dvora (*acte éclairée*). S ohledem na citované rozporné názory zastávané na jedné straně UNHCR a dalšími subjekty a na straně druhé

především Komisi v rámci přípravy (aktuální) kvalifikační směrnice (viz výše), nelze odpověď na danou otázku považovat ani za jednoznačnou a nevzbuzující jakékoliv pochybnosti (*acte clair*). Nejvyšší správní soud, jakožto soud, proti jehož rozhodnutí v dané věci není opravný prostředek přípustný, tedy neshledal, že by v tomto případě byla dána jedna z výše uvedených výjimek z jeho povinnosti vyplývající z čl. 267 třetího pododstavce SFEU, a tedy naopak v souladu s tímto ustanovením považuje za nezbytné položit v dané věci Soudnímu dvoru výše uvedenou předběžnou otázku týkající se platnosti ustanovení čl. 14 odst. 4 a 6 kvalifikační směrnice. Zároveň si je Nejvyšší správní soud vědom toho, že pravomoc vyslovit případnou neplatnost daných ustanovení kvalifikační směrnice má v každém případě pouze Soudní dvůr (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 22. 10. 1987, 314/85, *Foto-Frost*, EU:C:1987:452).

VI. Závěr

Nejvyšší správní soud proto pokládá Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

Jsou ustanovení čl. 14 odst. 4 a 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU, 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, neplatná z důvodu rozporu s čl. 18 Listiny základních práv Evropské unie, čl. 78 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie a s obecnými zásadami práva Evropské unie podle čl. 6 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii?

V návaznosti na položení předběžné otázky Nejvyšší správní soud podle § 48 odst. 1 písm. b) s. ř. s. přerušil řízení. Po vydání rozhodnutí Soudního dvora o předložené otázce bude v řízení pokračováno (§ 48 odst. 5 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto usnesení **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 16. června 2016

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu