



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ondřeje Mrákoty a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **M. M.**, zastoupeného 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. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2015, č. j. 4 Az 29/2014 - 43, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 4. 2014, č. j. OAM-26/VL-07-LE05-R2-2004, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.
- IV. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Jiřímu Maškovi, advokátovi, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši **55 675 Kč**, která bude proplacena do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu.

**Odůvodnění:**

**I. Vymezení věci**

[1] 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 uvedl, že se narodil v Grozném v Čečensku, tedy v západní části Ruské federace. V první čečenské válce stál na straně prezidenta Dudajeva a 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 několikrát ve „filtračním“ táboře kadyrovců, ti ho zadržovali, mučili a bili. Utrpěl průstřely hrudníku a břicha. Mnoho členů jeho rodiny bylo zabito. Jeho dům v Grozném, vč. jeho dokladů totožnosti, byl zničen při bombardování během druhé čečenské války. Obavy stěžovatele žalovaný vyhodnotil jako opodstatněné, a proto rozhodl o udělení azylu.

[2] Rozsudkem Městského soudu v Brně ze dne 25. 10. 2007, č. j. 91 T 189/2007 - 306, který nabyl 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, účinného do 31. 12. 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 nabyl právní moci dne 8. 12. 2004, odsouzen za 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.

[3] 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 těchto ustanovení 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.

[4] 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.

[5] 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 implementací 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, ve znění účinném v době vydání rozhodnutí

pokračování

žalovaného, tak nebylo možné učinit mimo jiné tehdy, bylo-li důvodné podezření, že cizinec spáchal zvláště závažný zločin nebo představuje nebezpečí pro bezpečnost státu.

[6] Stěžovatel napadl rozhodnutí žalovaného žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Stěžovatel v rámci žalobních tvrzení uvedl, že se žalovaný dostatečně nevypořádal se stanoviskem stěžovatele ze dne 7. 4. 2014, podle něhož nebyly splněny podmínky stanovené v § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu, jelikož stěžovatel ve smyslu § 14 odst. 3 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“), nespáchal zvláště závažný zločin. Dále stěžovatel v žalobě namítl, že žalovaný dovozuje naplnění podmínek v § 17 odst. 1 písm. i) zákona o azylu z tvrzeného naplnění § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu, což odporuje zásadě racionálního zákonodárce. Žalovaný se přitom nijak nevypořádal s aktuálností a intenzitou „nebezpečí pro bezpečnost státu“. Stěžovatel uvedl, že důvody pro odnětí azylu definuje taxativním, závazným a konečným způsobem tzv. cesační klauzule zakotvená v čl. 1C 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 (viz 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). Svou argumentaci stěžovatel doplnil poukazem na komentář Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (dále jen „UNHCR“) nazvaný jako „*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 se promítl do § 17 odst. 1 písm. i) a j) zákona o azylu, s čl. 1F 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. 1F 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 se seznámit se všemi důkazy nebo účinně reagovat, což zvyšuje možnost nesprávné aplikace citovaných ustanovení.

[7] Stěžovatel dále na podporu svých tvrzení předložil v řízení před městským soudem (právně nezávazné) stanovisko veřejné ochránkyně práv České republiky (dále jen „VOP“) ze dne 21. 4. 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 sice 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 porušování unijního práva.

[8] 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. 1C 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“)]. Na hodnocení čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice jako nepřipustného rozšíření důvodů pro ukončení postavení uprchlíka se podle VOP shoduje 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 skupina 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: <https://www.refworld.org/docid/4908758d2.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).

[9] Městský soud žalobu stěžovatele zamítl. Konstatoval, že žalovaný dostatečně přihlédl k námitkám uvedeným ve stanovisku stěžovatele ze dne 7. 4. 2014. Dále uvedl, že

pokračování

žalovaný nepochybil, pokud posoudil, zda byl stěžovatel odsouzen za zvlášť závažný zločin podle trestního zákona platného do 31. 12. 2009, jelikož podle tohoto zákona byl stěžovatel odsouzen. Zároveň žalovaný správně dovodil, že čin spáchaný stěžovatelem byl hodnocen jako zvlášť závažný zločin jak podle trestního zákona platného do 31. 12. 2009, tak i podle trestního zákoníku účinného od 1. 1. 2010. Pokud jde o posouzení nebezpečnosti pro bezpečnost státu, městský soud shodně jako žalovaný uzavřel, že nelze přihlídnout k tomu, že během výkonu trestu byl stěžovatel bezproblémový, neboť toto bezproblémové chování umožnilo stěžovateli podmíněné propuštění, během kterého se stěžovatel opakovaně dopustil spáchání zvlášť závažného trestného činu. Městský soud 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. Námitce týkající se toho, že žalovaný posuzoval naplnění kautely § 17 odst. 1 písm. i) zákona o azylu z naplnění § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu, městský soud nepřisvědčil, jelikož stěžovateli byl odňat azyl pouze podle § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu.

## II. Podstatný obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[10] Stěžovatel napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[11] V kasační stížnosti namítl, že městský soud zásadně pochybil při výkladu příslušných hmotněprávních norem, zejména při interpretaci pojmu „zvlášť závažný zločin“ v hypotéze § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu. Hypotéza uvedeného ustanovení předpokládá kumulativní naplnění dvou podmínek, a to „*azylant byl pravomocně odsouzen za zvlášť závažný zločin*“ a „*představuje tak nebezpečí pro bezpečnost státu*“. Městský soud (stejně jako žalovaný) dovodil naplnění první z podmínek z definice vyjádřené v trestním zákoně (č. 140/1961 Sb.), neboť na základě tohoto zákona byl stěžovatel v roce 2007 odsouzen. Trestní zákon přitom v době vydání rozhodnutí žalovaného již nebyl součástí platného právního řádu. Stěžovatel zopakoval, že v roce 2007 byl odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce devíti let za spáchání trestných činů loupeže a vydírání v kvalifikované skutkové podstatě (čin byl spáchán se dvěma osobami a se zbraní). Podotkl, že z těchto deliktů podmínku stanovenou v § 14 odst. 3 trestního zákoníku (č. 40/2009 Sb.), podle kterého jsou „*zvlášť závažnými zločiny ty úmyslné trestné činy, na něž trestní zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně deset let*“, splňuje pouze trestný čin loupeže podle § 173 odst. 1 trestního zákoníku. Pojem „zvlášť závažný zločin“, jenž zákon o azylu používá v § 17 odst. 1 písm. j), je pojmem trestněprávním, normovaným až trestním zákoníkem, a proto se na jeho výklad uplatní interpretační pravidla vyjádřená v trestním zákoníku. Stěžovatel v této souvislosti poukázal na § 2 odst. 1 trestního zákoníku, podle kterého se trestný čin posuzuje podle pozdějšího zákona v případě, že je to pro pachatele příznivější. Podle stěžovatele měl být v jeho věci

aplikován trestní zákoník, který byl platný v době vydání rozhodnutí žalovaného a který upravuje pojem „zvlášť závažný zločin“. Městský soud se touto námitkou vůbec nezabýval. Stěžovatel dále namítl, že podle trestního zákoníku se ze spáchaných deliktů za zvlášť závažný zločin považuje pouze trestný čin loupeže v základní skutkové podstatě, a nikoli i trestný čin vydírání v kvalifikované skutkové podstatě [§ 175 odst. 2 písm. b) a c) trestního zákoníku]. První kumulativní podmínku § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu tedy splňuje pouze delikt loupeže, a nikoli jednočinný souběh deliktů loupeže a vydírání, což snižuje stěžovatelovu materiální nebezpečnost pro bezpečnost státu.

[12] Dále stěžovatel podotkl, že v § 17 odst. 1 písm. i) zákona o azylu představuje existence oprávněných důvodů k tomu, aby azylant byl považován za nebezpečí pro bezpečnost státu, samostatný důvod k odnětí mezinárodní ochrany. Podle jeho názoru je druhá podmínka vyjádřená v hypotéze § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu (azylant představuje nebezpečí pro bezpečnost státu) podmínkou kumulativní, samostatnou ve vztahu k první podmínce (pravomocné odsouzení azylanta za zvlášť závažný zločin) vyjádřené v § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu, což je v souladu se zněním čl. 14 odst. 4 původní kvalifikační směrnice 2004/83/ES, jehož znění je shodné se zněním čl. 14 odst. 4 nynější kvalifikační směrnice. Ustanovení § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu je transpozicí čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice. Pokud by splnění druhé kumulativní podmínky mělo být naplněno automaticky při naplnění podmínky [pozn. NSS: stěžovatel patrně myslel podmínku v § 17 odst. 1 písm. i) zákona o azylu], jak dovodily správní orgán i městský soud, jednalo by se o nadbytečné redundantní ustanovení, jehož existence by odporovala zásadě racionálního zákonodárce. Stěžovatel poukázal na své stanovisko ze dne 7. 4. 2014 uplatněné v řízení před správním orgánem, v němž se zabíral výkladem neurčitého právního pojmu „bezpečnost státu“. Stěžovatel s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2009, č. j. 6 As 19/2009 - 75 (pozn. NSS: rozsudek se zabýval výkladem pojmu „narušení veřejného pořádku závažným způsobem“), dovedl, že pro závěr, že jeho přítomnost na území by mohla zakládat nebezpečí pro bezpečnost státu, je potřeba zohlednit: (1) aktuálnost údajné hrozby, kterou by pobyt stěžovatele na území představoval pro stát, (2) přiměřenost takového kroku vzhledem k stěžovatelovým celkovým poměrům, délce pobytu na území, jeho rodinným vazbám na území, jakož i důvodům, které vedly k udělení mezinárodní ochrany. Stěžovatel má za to, že při hodnocení naplnění pojmu „nebezpečí pro bezpečnost státu“ je nutné analogicky k výkladu pojmu „narušení veřejného pořádku“, jenž představuje pojmově nižší zásah do zákonem chráněného stavu, hodnotit aktuálnost a intenzitu údajné hrozby, a to v souladu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu vyjádřenou např. v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151, č. 2420/2011 Sb. NSS.

[13] Stěžovatel namítl, že se žalovaný ani městský soud nijak nevypořádali s kritériem aktuálnosti údajné hrozby ve smyslu výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu. Podle jeho mínění měl městský soud z důvodu chybějící zákonné definice pojmu „nebezpečí pro bezpečnost státu“ tento pojem vyložit postupem analogickým k interpretaci pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“. Pokud je judikaturou Nejvyššího správního soudu dovozena nezbytnost zkoumat intenzitu a aktuálnost ohrožení právem chráněného stavu cizincovou přítomností na území České republiky v případech ukládání správního vyhoštění či zamítnutí žádosti o pobytové oprávnění, je

pokračování

v souladu se zásadou *a minori ad maius* nutné tato hlediska zkoumat při odnímání vyššího stupně (pozn. NSS: nejvyšší formy) mezinárodní ochrany, v rámci které je cizinec podstatně výrazněji začleňován do společnosti na území České republiky.

[14] V závěru kasační stížnosti stěžovatel zopakoval námitku tvrzenou již v řízení před městským soudem, a to, že § 17 odst. 1 písm. i) a j) zákona o azylu, a tedy i čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice, jsou v rozporu s čl. 42 Ženevské úmluvy, jelikož podle tohoto článku si signatářské státy nemohou vytvářet vlastní Ženevskou úmluvou neupravené důvody pro odnětí mezinárodní ochrany.

[15] 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 představuje tak nebezpečí pro bezpečnost státu, a proto byly naplněny podmínky k odnětí azylu podle § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu. Trestná činnost stěžovatele naplňuje termín „zvláště závažný zločin“ podle staré i nové trestněprávní úpravy. Nebezpečnost stěžovatele pro bezpečnost státu vyplývá již ze samotné skutečnosti, že stěžovatel byl pravomocně odsouzen za zvláště závažný zločin. 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.

### III. Relevantní ustanovení mezinárodního práva, práva Evropské unie a vnitrostátního práva

Podle § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu *se azyl udělený z důvodu podle § 12 odejme, jestliže azylant byl pravomocně odsouzen za zvláště závažný zločin a představuje tak nebezpečí pro bezpečnost státu.*

Podle čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice (obdobně též původní kvalifikační směrnice 2004/83/ES) platí, že *členské 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 zvláště závažný trestný čin představuje nebezpečí pro společnost dotyčného členského státu. (pozn. NSS: ve znění původní kvalifikační směrnice „představuje nebezpečí pro společnost dotyčného členského státu jako osoba odsouzená pravomocným rozsudkem za zvláště závažný trestný čin“)*

Podle čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice platí, že *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.*

Podle čl. 21 kvalifikační směrnice platí: (1) *Členské státy dodržují zásadu nenavrácení v souladu se svými mezinárodními závazky.*

(2) *Nevylučují-li to mezinárodní závazky uvedené v odstavci 1, mohou členské státy uprchlíka navrátit bez ohledu na to, zda je formálně uznán, jestliže*

- a) existují závažné důvody k tomu, aby byl považován za nebezpečí pro bezpečnost členského státu, v němž se nachází, nebo
- b) jako osoba odsouzená pravomocným rozsudkem za zvlášť závažný trestný čin představuje nebezpečí pro společnost dotyčného členského státu.

Čl. 1C Ženevské úmluvy stanoví výčet situací, v nichž osoba pozbývá postavení 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. 1F Ženevské úmluvy se ustanovení této úmluvy nevztahují na žádnou osobu, o níž jsou vážné důvody se domnívat, že

- a) se dopustila zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti, ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto zločinech;
- b) se dopustila vážného nepolitického zločinu mimo zemi svého azylu dříve, než jí bylo povoleno se tam usadit jako uprchlík;
- c) je vinna činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Spojených národů.

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. 3 EÚLP nesmí být nikdo mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.



pokračování

Podle čl. 78 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) platí, že *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, že *nikdo nesmí být mučen ani podroben nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.*

Čl. 18 LZPEU stanoví, že *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 (dále jen „Smlouvy“).*

Podle čl. 19 odst. 2 LZPEU platí, že *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.*

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“), tak aby nikdo nebyl vrácen zpět tam, kde by byl vystaven pronásledování, tj. dodržování zásady nenavracení.*

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

*(15) 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 uvedené listiny a je třeba ji proto odpovídajícím způsobem provést.*

(16) *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.*

(20) *Přiznání postavení uprchlíka je deklaratorním aktem.*

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

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

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

#### IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Protože se jedná o kasační stížnost podanou ve věci mezinárodní ochrany, zabýval se Nejvyšší správní soud v souladu s § 104a s. ř. s. nejprve tím, zda kasační stížnost svým významem přesahuje vlastní zájmy stěžovatele, a zda je tedy ve smyslu citovaného ustanovení přijatelná. Institut nepřijatelnosti a jeho dopady do soudního řízení správního Nejvyšší správní soud podrobně vyložil v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, č. 933/2006 Sb. NSS, v němž interpretoval neurčitý právní pojem *přesah vlastních zájmů stěžovatele*. O přijatelnou kasační stížnost se podle výše citovaného rozhodnutí může jednat v následujících typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec nebo nebyly plně vyřešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu; (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; (3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon; (4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí městského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[17] Kasační stížnost tedy může být přijatelná mimo jiné v případě, že se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vyřešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu, a v případě zásadního pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. Tak tomu je právě v nyní projednávané věci, neboť, jak bude rozebráno níže, Nejvyšší správní soud dosud neřešil otázku platnosti čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice [o němž se opírá § 17 odst. 1 písm. i) a j) zákona o azylu] ani otázku transpozice čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice. Stejně tak se Nejvyšší správní soud do této doby nezabýval výkladem pojmu „zvlášť závažný zločin“ užitého v § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu. Nejvyšší správní soud spatřuje zásadní pochybení městského soudu v posouzení otázky spáchání zvlášť závažného trestného činu ve smyslu uprchlického práva a nebezpečnosti stěžovatele pro bezpečnost státu, které mělo nepříznivý vliv na hmotněprávní postavení stěžovatele.

[18] Kasační stížnost je důvodná.

[19] V posuzovaném případě vyvstala nejprve otázka, zda čl. 14 odst. 4 a 6 kvalifikační směrnice není, ve světle namítaného nesouladu s Ženevskou úmluvou, v rozporu s primárním právem Evropské unie, a tudíž neplatný. Pokud je čl. 14 odst. 4 a 6 kvalifikační směrnice v souladu s primárním právem Evropské unie, zůstává další otázkou,

pokračování

kteřou je v nyní projednávané věci nezbytné posoudit, zda byl do českého právního řádu dostatečně proveden čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice.

#### IV. A Soulad článku 14 odst. 4 a 6 kvalifikační směrnice s Ženevskou úmluvou

[20] Nejvyšší správní soud se předně zabýval tím, zda je čl. 14 odst. 4 a 6 kvalifikační směrnice v rozporu s Ženevskou úmluvou, a tudíž neplatný 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.

[21] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v dané věci nemohl posoudit spornou otázku v plném rozsahu na základě stávající judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) (*acte éclairé*), ani se nejednalo o otázku, jejíž posouzení nevzbuzuje žádné pochybnosti (*acte clair*), a proto v souladu s třetím pododstavcem čl. 267 SFEU položil usnesením ze dne 16. 6. 2016, č. j. 5 Azs 189/2015 - 36, Soudnímu dvoru předběžnou otázku ve znění:

*„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?“*

[22] Soudní dvůr rozhodl o předběžné otázce Nejvyššího správního soudu a současně o obdobných předběžných otázkách položených následně belgickou Radou pro spornou cizineckou agendu rozsudkem velkého senátu ze dne 14. 5. 2019, *M a další*, C-391/16, C-77/17 a C-78/17, podle kterého přezkum čl. 14 odst. 4 až 6 kvalifikační směrnice neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost těchto ustanovení z hlediska čl. 78 odst. 1 SFEU a čl. 18 LZPEU. Soudní dvůr vyložil, že situace uvedené v čl. 14 odst. 4 a 5 kvalifikační směrnice v zásadě odpovídají situacím, v nichž mohou členské státy navrátit uprchlíka na základě čl. 21 odst. 2 této směrnice a čl. 33 odst. 2 Ženevské úmluvy. Rozdílem mezi těmito ustanoveními však je, že podle čl. 33 odst. 2 Ženevské úmluvy nebude osobám nacházejícím se v jedné z popsanych situací svědčit zásada nenavrácení (*non-refoulement*) a tyto osoby mohou být navráceny do země jejich původu, a to i kdyby v ní byl ohrožen jejich život nebo svoboda. Naproti tomu čl. 21 odst. 2 kvalifikační směrnice musí být vykládán a uplatňován při dodržení práv zaručených LZPEU, zejména jejími čl. 4 a 19 odst. 2, které absolutně zakazují mučení a nelidské či ponižující zacházení nebo tresty bez ohledu na chování dotyčné osoby a vyhoštění do státu, v němž těmto osobám hrozí vážné nebezpečí, že budou takovému zacházení vystaveny. Členské státy se proto nemohou v případě hrozby, že budou porušena základní práva zakotvená v čl. 4 a 19 odst. 2 LZPEU, odchýlit od zásady nenavrácení (*non-refoulement*). Vůči těmto osobám může být sice v dotyčném členském státě vydáno rozhodnutí o odnětí postavení uprchlíka ve smyslu čl. 2 písm. e) kvalifikační směrnice nebo rozhodnutí o nepřiznání takového postavení,

avšak uvedené osoby v důsledku přijetí takových rozhodnutí nepřestanou být uprchlíky ve smyslu čl. 2 písm. d) kvalifikační směrnice a čl. 1A Ženevské úmluvy, splňují-li hmotněprávní podmínky pro to, aby mohly být považovány za uprchlíky podle čl. 2 písm. d) této směrnice ve spojení s ustanoveními kapitoly III. této směrnice, a tedy nebudou vyloučeny z mezinárodní ochrany, jež jim má být podle čl. 18 LZPEU zaručena při dodržení Ženevské úmluvy.

[23] Pokud se členský stát rozhodne osobě odejmout postavení uprchlíka podle čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice, nebudou již této osobě svědčit všechna práva a všechny výhody uvedené v kapitole VII. této směrnice, neboť tato práva a tyto výhody se vztahují k postavení uprchlíka ve smyslu čl. 2 písm. e) kvalifikační směrnice. V souladu s čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice této osobě však zůstane řada práv upravených Ženevskou úmluvou.

[24] Použití čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice má mimo jiné za následek ztrátu povolení k pobytu, které se podle čl. 24 této směrnice váže k postavení uprchlíka ve smyslu této směrnice. Uprchlík tak může být pro účely práv, jež mu musí být v souladu s čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice přiznána v režimu Ženevské úmluvy, považován za osobu, která na území dotyčného členského státu nepobývá nebo již nepobývá zákonně. Nutno však zdůraznit, že uprchlíkovi může být navzdory pozbytí povolení k pobytu umožněno zákonně pobývat na území členského státu na základě jiného právního titulu (rozsudek Soudního dvora ze dne 24. 6. 2015, *H. T.*, C-373/13, bod 94). V takovém případě by členský stát měl uprchlíkovi zaručit všechna práva, jež Ženevská úmluva spojuje s tím, že daná osoba je „uprchlíkem“.

[25] Podle Soudního dvora tedy musí být čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice vykládán v tom smyslu, že členský stát, jenž aplikuje čl. 14 odst. 4 této směrnice, musí uprchlíkovi, který je v situaci uvedené v posledně zmíněném ustanovení a který se nachází na území dotyčného členského státu, přiznat přinejmenším práva zakotvená Ženevskou úmluvou, na něž čl. 14 odst. 6 výslovně odkazuje, a dále práva stanovená touto úmluvou, k jejichž požívání není vyžadován zákonný pobyt.

[26] Z uvedeného podle Soudního dvora vyplývá, že čl. 14 odst. 4 až 6 kvalifikační směrnice zajišťuje vyšší úroveň mezinárodní ochrany uprchlíka, než jakou poskytuje Ženevská úmluva, a současně, že minimální úroveň ochrany stanovená touto úmluvou tak nebude porušena. Námitka stěžovatele, že čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice je v rozporu s čl. 42 Ženevské úmluvy, tedy neobstojí.

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

[27] V dané věci dále vyvstala otázka, zda je čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice dostatečně proveden v českém právním řádu, přestože dosud nedošlo k jeho výslovné transpozici 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 stěžovatel moci v České republice i po odnětí azylu účinně uplatňovat práva podle čl. 3, 4, 16, 22, 31, 32 a 33 Ženevské úmluvy a dále práva stanovená v čl. 13, 20, 25, 27 a 29 Ženevské úmluvy.

pokračování

[28] Nejvyšší správní soud provedl podrobnou rešerši českého právního řádu, a ačkoli nemohl vyloučit, že v některých individuálních případech nebudou vždy veškerá práva vyplývající z uvedených ustanovení Ženevské úmluvy podle současného právního stavu garantována, dospěl k závěru, že v této konkrétní věci bude mít stěžovatel možnost tato práva v České republice uplatňovat, jelikož jsou mu v českém právním řádu zachována, jak bude rozvedeno dále.

#### IV. B (i) Pojmy uprchlík, postavení uprchlíka a azylant

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

[30] Pojem uprchlík je pro účely Ženevské úmluvy vymezen v jejím čl. 1A. Jedná se o osobu, *kteřá 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. 1C Ženevské úmluvy je stanoveno, ve kterých případech pozbývá úmluva pro uvedené osoby platnosti (tzv. cesační klauzule). V čl. 1D až 1F Ženevské úmluvy jsou potom vymezeny osoby, na které se úmluva nevztahuje (tzv. exkluzivní, resp. vylučující klauzule).

[31] 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.

[32] 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.*

[33] 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.*

[34] Kvalifikační směrnice tedy rozlišuje mezi definicí uprchlíka a definicí postavení uprchlíka. Podle důvodové zprávy k návrhu kvalifikační směrnice ze dne 21. 10. 2009 (dostupná online z: <https://eur-lex.europa.eu/legal->

content/EN/TXT/?uri=celex%3A52009SC1373) je jedním z hlavních cílů kvalifikační směrnice zajistit úplné uplatňování a začlenění Ženevské úmluvy a plné respektování EÚLP a LZPEU. Je-li osobě přiznána mezinárodní ochrana ve formě postavení uprchlíka ve smyslu kvalifikační směrnice, může požívat postavení 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.

[35] Z čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice lze vyvodit další kategorii osob, která naplňuje definici uprchlíka – je jím status uprchlíka, který je někdy nazýván rovněž tzv. *light-uprchlík status*. V rámci tohoto statusu je osoba členským státem na jeho území tolerována, resp. strpěna, a je jí zaručen alespoň minimální standard práv plynoucích z Ženevské úmluvy.

[36] 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*].

[37] Zákon o azylu pojem „uprchlík“ nedefinuje, v tomto ohledu bude použitelná definice upravená v kvalifikační směrnici. Zákon o azylu 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 uprchlík splňující definici čl. 1 Ženevské úmluvy. Pokud je osobě odňat azyl, přestává být azylantem a požívat práv azylanta podle zákona o azylu.

#### *IV. B (ii) Práva výslovně uvedená v čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice*

[38] Jak Nejvyšší správní soud již uvedl, velký senát Soudního dvora v citovaném rozsudku ze dne 14. 5. 2019, *M a další*, C-391/16, C-77/17 a C-78/17, konstatoval, že je nutné čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice vykládat v tom smyslu, že členský stát, který využije možnosti stanovené v čl. 14 odst. 4 téže směrnice, musí uprchlíkovi, jenž je v situaci uvedené ve zmíněném ustanovení a který se nachází na území uvedeného členského státu, přiznat přinejmenším práva zakotvená Ženevskou úmluvou, na něž čl. 14 odst. 6 výslovně odkazuje, a práva stanovená touto úmluvou, k jejichž požívání není vyžadován zákonný pobyt – taková osoba tedy bude mít postavení tzv. *light-uprchlíka*.

pokračování

[39] Článek 14 odst. 6 kvalifikační směrnice výslovně odkazuje na práva odpovídající čl. 3, 4, 16, 22, 31, 32 a 33 Ženevské úmluvy. Konkrétně tedy<sup>1</sup>:

#### Čl. 3 Zákaz diskriminace

*Smluvní státy se zavazují dodržovat ustanovení této úmluvy vůči uprchlíkům bez rozlišování rasy, náboženství nebo země původu.*

- Tomu odpovídá čl. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“); podle jeho odst. 1 *se základní práva a svobody zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.*

#### Čl. 4 Svoboda náboženství

*Smluvní státy se zavazují zacházet s uprchlíky žijícími na jejich území alespoň stejným způsobem jako se svými vlastními občany ve všech otázkách, které se týkají svobody náboženství, jakož i svobody náboženské výchovy jejich dětí.*

- Tomu odpovídá čl. 15 odst. 1 Listiny, podle kterého *je svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání zaručena. Každý má právo změnit své náboženství nebo víru anebo být bez náboženského vyznání.* Dále podle čl. 16 odst. 1 Listiny *má každý právo svobodně projevit své náboženství nebo víru buď sám nebo společně s jinými, soukromě nebo veřejně, bohoslužbou, vyučováním, náboženskými úkony nebo zachovávaním obřadu.*

#### Čl. 16 Přístup k soudům

*1. Uprchlík má zaručen svobodný přístup ke všem soudům na území smluvních států.*

*2. Uprchlík má právo na území smluvního státu, ve kterém má trvalý pobyt, na stejné zacházení, jakého se dostává vlastním občanům tohoto státu v otázkách svobodného přístupu k soudům, včetně právní pomoci a vyjmutí z cautio judicatum solvi (pozn. NSS: jistota na uhrazení nákladů řízení).*

*3. V jiných smluvních státech, než kde je uprchlík trvale usídlen, musí užívat stejného zacházení v případech zmíněných v odstavci 2 jako státní příslušníci země jeho trvalého pobytu.*

- Základním ustanovením je ve vztahu k citovanému čl. 16 Ženevské úmluvy v českém právním řádu čl. 36 odst. 1 Listiny, podle kterého *se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.* Dále odst. 2 citovaného čl. 36 Listiny stanoví: **Kdo** *tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.* Podle čl. 37 Listiny: (2) **Každý** *má právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení.* (3) **Všichni** *účastníci jsou si v řízení rovni.* (4) **Kdo** *prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, má právo na tlumočníka.* Dále lze odkázat na čl.

<sup>1</sup> Zvýraznění v citacích ustanovení učinil Nejvyšší správní soud.

38 a 40 Listiny; v otázce osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce na § 30 a § 138 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, § 35 odst. 10 a § 36 odst. 3 s. ř. s. a § 10 zákona č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém. Povinnost složit jistotu na náklady řízení nemá v českém právním řádu tradici. Výjimku představuje § 11 odst. 1 zákona o mezinárodním právu soukromém, podle něhož *cizinci, který má obvyklý pobyt v cizině, a zahraniční právnické osobě, kteří se domáhají rozhodnutí o majetkovém právu, může soud uložit na návrh žalovaného, aby složili jistotu určenou soudem na náklady řízení. Nesloží-li jistotu do stanovené lhůty, nebude soud proti vůli žalovaného v řízení pokračovat a řízení zastaví.* Citované ustanovení se týká cizinců s obvyklým pobytem v cizině. Z povahy věci lze usoudit, že na osoby požívající status tzv. *light-uprchlíka* se toto ustanovení vztahovat nebude, jelikož čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice obsahuje podmínku, aby se tyto osoby nacházely na území státu, který jim zpočátku poskytl mezinárodní ochranu, tzn. v projednávané věci v České republice.

#### Čl. 22 Přístup k veřejnému vzdělání

1. *Ve vztahu k základnímu vzdělání poskytnou smluvní státy uprchlíkům stejné zacházení jako všem ostatním občanům.*

2. *Smluvní státy poskytnou uprchlíkům co nejpríznivější zacházení, a v žádném případě ne méně příznivé, než jaké je poskytováno obecně cizincům za stejných okolností, pokud jde o jiné než základní školní vzdělání, a zejména pokud jde o přístup ke studiu, uznávání cizích školních vysvědčení, diplomů a titulů, promíjení školného a poplatků a udělování stipendií.*

- Podle čl. 33 Listiny platí, že: (1) *Každý má právo na vzdělání. Školní docházka je povinná po dobu, kterou stanoví zákon.* (2) *Občané mají právo na bezplatné vzdělání v základních a středních školách, podle schopností občana a možností společnosti též na vysokých školách.* Právo na vzdělání pro uprchlíky je v České republice zaručeno prostřednictvím mezinárodních smluv, jichž je Česká republika smluvním státem a které jsou v souladu s čl. 10 Ústavy České republiky součástí českého právního řádu; pokud mezinárodní smlouva stanoví něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Podle čl. 28 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte: *Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, uznají právo dítěte na vzdělání a s cílem postupného uskutečňování tohoto práva a na základě rovných možností zejména: a) zavádějí pro všechny děti bezplatné a povinné základní vzdělání; b) podněcují rozvoj různých forem středního vzdělání zahrnujícího všeobecné a odborné vzdělání, činí je přijatelné a dostupné pro každé dítě a přijímají jiná odpovídající opatření, jako je zavádění bezplatného vzdělání a, v případě potřeby, poskytování finanční podpory; c) zpřístupňují všem dětem informace a poradenskou službu v oblasti vzdělání a odborné přípravy k povolání; e) přijímají opatření k podpoře pravidelné školní docházky a ke snížení počtu těch, kteří školu nedokončí.* Podle čl. 13 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech: (1) *Státy, smluvní strany Paktu, uznávají právo každého na vzdělání.* (2) *Státy, smluvní strany Paktu, uznávají, že se zřetelem na dosažení plného uskutečnění tohoto práva: a) základní vzdělání bude povinné a svobodně přístupné pro všechny; b) středoškolské vzdělání ve svých různých formách, zahrnujíc v to technické a odborné středoškolské vzdělání, bude všeobecně umožněno a zpřístupněno pro všechny všemi vhodnými prostředky a zejména postupným zaváděním bezplatného vzdělání; c) vyšší vzdělání bude rovněž zpřístupněno pro všechny, a to podle*



## pokračování

*schopností všemi vhodnými prostředky a zejména postupným zaváděním bezplatného vzdělání; d) elementární vzdělání osob, které nezískaly nebo nedokončily základní vzdělání, bude pokud možno povzbuzováno nebo zintenzívněno; e) bude na všech stupních aktivně usilováno o rozvoj školského systému, bude zaveden přiměřený systém stipendií a soustavně budou zlepšovány materiální podmínky vyučujících. Dále lze odkázat např. na čl. 25 odst. 2 Listiny nebo čl. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.*

- Podle § 49 odst. 2 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, *podmínky pro přijetí cizinců ke studiu ve studijním programu musí umožnit splnění závazků, které vyplývají z mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána. Podle § 20 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů: (1) **Občané Evropské unie a jejich rodinní příslušníci mají přístup ke vzdělávání a školským službám podle tohoto zákona za stejných podmínek. (2) Osoby, které nejsou uvedeny v odstavci 1, mají za stejných podmínek jako občané Evropské unie přístup: a) k základnímu vzdělávání, včetně vzdělávání při výkonu ústavní výchovy a ochranné výchovy, pokud pobývají na území České republiky, b) ke školnímu stravování a k zájmovému vzdělávání poskytovanému ve školském zařízení pro zájmové vzdělávání v pravidelné denní docházce, pokud jsou žáky základní školy, odpovídajícího ročníku střední školy nebo odpovídajícího ročníku konzervatoře, c) ke střednímu vzdělávání a vyššímu odbornému vzdělávání, včetně vzdělávání při výkonu ústavní výchovy a ochranné výchovy, pokud pobývají oprávněně na území České republiky, d) k předškolnímu vzdělávání, základnímu uměleckému vzdělávání, jazykovému vzdělávání a ke školským službám podle tohoto zákona, pokud mají právo pobytu na území České republiky na dobu delší než 90 dnů, popřípadě pokud jsou osobami oprávněnými pobývat na území České republiky za účelem výzkumu, azylanty, osobami požívajícími doplňkové ochrany, žadateli o udělení mezinárodní ochrany nebo osobami požívajícími dočasné ochrany.** Dále lze odkázat např. na § 20 odst. 3 až 5, § 27 odst. 5 školského zákona.*
- Podle § 108 odst. 1 školského zákona ***absolvent zahraniční školy, který získal doklad o dosažení základního, středního nebo vyššího odborného vzdělání (dále jen „zahraniční vysvědčení“), může požádat krajský úřad příslušný podle místa pobytu žadatele o a) vydání osvědčení o uznání rovnocennosti zahraničního vysvědčení v České republice, nebo b) rozhodnutí o uznání platnosti zahraničního vysvědčení v České republice (dále jen „nostrifikace“).** Podle § 108a odst. 4 školského zákona **jde-li o osobu, které byla v České republice nebo v jiném členském státě Evropské unie poskytnuta mezinárodní ochrana formou azylu nebo doplňkové ochrany nebo na kterou je třeba na základě mezinárodních závazků České republiky pohlížet jako na uprchlíka nebo vyhnance nebo osobu v podobné situaci jako uprchlíci, lze předložení dokladu uvedeného v § 108 odst. 1 až 3 a ověření podle § 108 odst. 4 nahradit čestným prohlášením takovéto osoby o skutečnostech jinak prokazovaných takovýmto dokladem nebo ověřením. V případě pochybnosti o dosaženém vzdělání nařídí krajský úřad žadateli nostrifikační zkoušku.** Podle § 89 odst. 1 zákona o vysokých školách **na žádost absolventa zahraniční vysoké školy vydá osvědčení o uznání vysokoškolského vzdělání nebo jeho části v České***

republice: a) ministerstvo, jestliže je Česká republika vázána mezinárodní smlouvou se zemí, kde je zahraniční vysoká škola zřízena a uznána, a ministerstvo je touto smlouvou k uznání zmocněno, b) v ostatních případech veřejná vysoká škola, která uskutečňuje obsahově obdobný studijní program. Podle § 90 odst. 4 zákona o vysokých školách **jde-li o osobu, které byla v České republice nebo v jiném členském státě Evropské unie poskytnuta mezinárodní ochrana formou azylu nebo doplňkové ochrany nebo na kterou je třeba na základě mezinárodních závazků České republiky pohlížet jako na uprchlíka nebo vyhnance nebo osobu v podobné situaci jako uprchlíci, lze předložení dokladu uvedeného v odstavci 2 a ověření pravosti podle odstavce 3 nahradit čestným prohlášením takové osoby o skutečnostech jinak prokazovaných takovýmto dokladem nebo ověřením.**

- Poplatky spojené se studiem upravují § 58 a § 59 zákona o vysokých školách, které nečiní mezi osobami rozdíly. Co se týče stipendií, školský zákon a zákon o vysokých školách nečiní mezi příjemci rozdíly, nicméně fakticky rozdíly existují, neboť záležitosti související se stipendii si z velké části spravují samy školy [§ 30 odst. 4 školského zákona, § 17 odst. 1 písm. h), § 68 odst. 1 písm. e), § 91 odst. 5 zákona o vysokých školách], např. podle čl. 11 Stipendijního řádu Univerzity Karlovy může být **cizincům** přiznáno stipendium na podporu studia v České republice. Podmínky pro přiznání tohoto stipendia a jeho výši stanoví rektor nebo děkan v souladu s opatřením rektora, ke kterému se vyjadřuje senát. Tyto podmínky musí být v souladu s čl. 23 statutu univerzity.

#### Čl. 31 Zákaz stíhání pro nezákonný vstup nebo přítomnost v zemi

1. Smluvní státy se zavazují, že nebudou stíhat pro nezákonný vstup nebo přítomnost takové uprchlíky, kteří přicházejíce přímo z území, kde jejich život nebo svoboda byly ohroženy ve smyslu článku 1, vstoupí nebo jsou přítomni na jejich území bez povolení, za předpokladu, že se sami přihlásí bez prodlení úřadům a prokážou dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup nebo přítomnost.

2. Smluvní státy nebudou na pohyb takových uprchlíků uplatňovat jiná omezení, než jaká jsou nezbytná, a taková omezení budou uplatněna pouze do té doby, než jejich postavení v zemi bude upraveno, nebo než obdrží povolení vstupu do jiné země. Smluvní státy povolí takovým uprchlíkům rozumnou lhůtu a poskytnou všechny potřebné prostředky k získání povolení vstupu do jiné země.

- Podle § 119a odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), rozhodnutí o *správním vyhoštění* podle § 119 odst. 1 písm. b) bodů 6 a 7 se nevydává, jestliže **cizinec<sup>2</sup>** žádající o mezinárodní ochranu podle zvláštního právního předpisu na území přichází přímo ze státu, kde mu hrozí pronásledování nebo vážná újma, a na území vstoupí nebo pobývá bez povolení a sám se bez prodlení přihlásí policii nebo ministerstvu a prokáže závažný důvod pro svůj neoprávněný vstup nebo pobyt.

#### Čl. 32 Ochrana před vyhoštěním

<sup>2</sup> Podle § 1 odst. 2 zákona o pobytu cizinců se *cizincem* rozumí fyzická osoba, která není státním občanem České republiky, včetně občana Evropské unie.

## pokračování

1. *Smluvní státy nesmí vyhostit uprchlíka zákonně se nacházejícího na jejich území, kromě případů odůvodněných státní bezpečností nebo veřejným pořádkem.*
2. *Vyhoštění takového uprchlíka bude provedeno pouze na základě rozhodnutí přijatého zákonnou cestou. S výjimkou závažných důvodů vyžadovaných státní bezpečností, bude uprchlíkovi dána možnost předložit důkazy o jeho nevině, odvolat se a být právně zastoupen před oprávněným úřadem nebo osobou či osobami zvláště tímto úřadem ustanovenými.*
3. *Smluvní státy umožní takovému uprchlíkovi dostatečnou lhůtu k získání zákonného povolení vstupu do jiné země. Během této lhůty mohou smluvní státy uplatnit jakákoliv vnitřní opatření, jež mohou být potřebná.*

- Proces vyhoštění cizince je upraven v zákoně o pobytu cizinců (§ 118 a násl.). Podle § 119 zákona o pobytu cizinců je možné vyhostit **cizince**, je-li důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Toto ustanovení vymezuje nad rámec čl. 32 odst. 1 Ženevské úmluvy další důvody pro vyhoštění cizince, např. pobývání na území bez platného dokladu nebo nebezpečí zavlečení infekčního onemocnění. Základní pravidla pro řízení o vyhoštění upravuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), např. § 31 a násl. (zástupce), § 36 a násl. (úkony účastníků) či § 81 a násl. (odvolání); výjimku z použití správního řádu stanoví § 168 až § 169c zákona o pobytu cizinců.

Čl. 33 Zákaz vyhoštění a navracení (*refoulement*)

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 § 179 zákona o pobytu cizinců: (1) *Vycestování **cizince** není možné v případě 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 tam hrozilo skutečné nebezpečí.* (2) *Za skutečné nebezpečí se podle tohoto zákona považuje navrácení v rozporu s článkem 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.* (3) *Ustanovení odstavce 1 neplatí, je-li důvodné podezření, že cizinec a) se dopustil trestného činu proti míru, válečného trestného činu nebo trestného činu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto trestných činech, b) spáchal zvláště závažný zločin, c) se dopustil činů, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Organizace spojených národů, nebo d) představuje nebezpečí pro bezpečnost státu.* (4) *Ustanovení odstavce 1 dále neplatí, pokud cizinec a) ke spáchání činů uvedených v odstavci 3 podněcuje nebo se na jejich spáchání účastní, nebo b) se mimo území dopustil jednoho či několika trestných činů odlišných od trestných činů uvedených v odstavci 3, opustil-li stát, jehož je cizinec občanem, nebo v případě osoby bez státního občanství stát jejího posledního trvalého bydliště s cílem vyhnout se trestnímu stíhání za ně, za předpokladu, že jde o skutky, za něž lze v České republice udělit trest odnětí svobody.* (5) *V případě podle odstavce 3 nebo 4 se umožní cizinci vyhledat si*

*nejdéle do 60 dnů přijetí v jiném státě. Pokud cizinec doloží, že přijetí v jiném státě nezískal, umožní mu policie podat žádost o udělení víza [§ 33 odst. 1 písm. a)].*

#### *IV. B (iii) Další práva vyplývající z Ženevské úmluvy bez ohledu na zákonnost pobytu uprchlíka*

[40] Nejvyšší správní soud předeslal již v bodu 24 tohoto rozsudku, že uprchlík *může být* pro účely práv, jež mu musí být v souladu s čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice přiznána v režimu Ženevské úmluvy, *považován za osobu*, která na území dotyčného členského státu nepobývá nebo již *nepobývá zákonně*. Z uvedeného vyplývá, že výčet práv v čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice nemusí být konečný. Generální advokát Melchior Wathelet ve svém stanovisku ve věci *M a další*, C-391/16, C-77/17 a C-78/17, v bodu 112 uvedl práva, která podle Ženevské úmluvy náleží všem uprchlíkům bez ohledu na zákonnost jejich pobytu – jsou stanovena v čl. 3, 4, 13, 16, 20, 22, 25, 27, 29, 31, 32 a 33. Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že z článků vyjmenovaných v předchozí větě mohou členské státy Ženevské úmluvy ve smyslu jejího čl. 42 odst. 1 učinit výhradu k čl. 13, 16 odst. 2 a 3, 20, 22, 25, 27, 29, 31 a 32; Česká republika této možnosti nevyužila (United Nations, *Treaty Series*, vol. 189, s. 137, dostupné online z: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=\\_en#4](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_en#4)).

[41] Práva podle čl. 3, 4, 16, 22, 31, 32 a 33 Ženevské úmluvy jsou explicitně uvedena v čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice, jehož rozboru se Nejvyšší správní soud věnoval v předchozích odstavcích. Zbývá tak učinit rešerši k čl. 13, 20, 25, 27 a 29 Ženevské úmluvy.

#### **Čl. 13 Ochrana movitého a nemovitého majetku**

*Pokud se týká nabývání movitého a nemovitého majetku a nájemních či jiných práv vztahujících se na takový majetek, smluvní státy poskytnou uprchlíku co nejpríznivější zacházení, a v žádném případě ne méně příznivé než takové, jaké se poskytuje za stejných okolností cizincům všeobecně.*

- Podle čl. 11 Listiny platí, že: (1) **Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje.** (2) **Zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob; zákon může také stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České a Slovenské Federativní Republice.** Omezení nabývání majetku cizozemci bylo stanoveno v § 17 zákona č. 219/1995 Sb., devizový zákon, který byl již zrušen. Nájem je upraven zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (§ 2201 a násl.), jenž nečiní rozdíly mezi osobami.

#### **Čl. 20 Přídělové zásobování**

*Všude, kde je v platnosti pro všechny občany přídělové hospodářství upravující všeobecné zásobování nedostatkovým zbožím, mají uprchlíci nárok na stejné zacházení jako ostatní občané.*

## pokračování

- Zavedení přidělu umožňuje § 21 a § 22 zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy, a to na úrovni krajů nebo obcí anebo celostátně. Podle § 21 odst. 2 písm. a) může hejtman za stavu nebezpečí naříditi a) regulaci prodávaného zboží v obchodní síti a stanovit 1. způsob, jakým bude regulováno množství zboží prodávané spotřebiteli, 2. maximální množství zboží, které lze spotřebiteli prodat, 3. okruh spotřebitelů, kterým budou vybrané položky zboží dodávány přednostně.

## Čl. 25 Správní pomoc

1. Vyžaduje-li normální užívání určitého práva uprchlíkem pomoci úřadů cizí země, k nimž se nemůže obrátit, smluvní státy, na jejichž území se uprchlík nachází, zabezpečí, aby taková pomoc mu byla poskytnuta jejich vlastními nebo mezinárodními úřady.
2. Úřad či úřady uvedené v odstavci 1 vydají nebo zabezpečí pod vlastním dohledem, aby uprchlíkům byly vydány doklady nebo potvrzení stejným způsobem, jakým by byly vydány kterémukoliv jinému cizinci jeho vlastními úřady nebo jejich prostřednictvím.
3. Takto vydané doklady nebo potvrzení nabývají oficiální dokumenty vydané cizincům jejich vlastními úřady nebo jejich prostřednictvím a budou až do případného odvolání platné.
4. Až na určité výjimky, případně platné pro nemajetné, všechny shora zmíněné služby mohou podléhat mírným poplatkům, které musí odpovídat výši stanovené za stejné služby vlastním občanům.
5. Ustanovení tohoto článku nijak nemění články 27 a 28.

- Podle § 4 odst. 1 správního řádu je veřejná správa službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc. Vydávání dokladů cizincům je upraveno v hlavě IX. zákona o pobytu cizinců. Správní poplatky v této věci upravuje zejména zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, konkrétně část IX. jeho přílohy. Podle položky 115 písm. a) poplatek za vydání cestovního pasu pro občany činí 600 Kč (pro občany mladší 15 let 100 Kč); podle pol. 115 písm. h) poplatek za vydání cizineckého pasu činí 600 Kč (pro cizince mladší 15 let 100 Kč), přičemž od poplatku podle písmene c) (tj. vydání cestovního pasu do 5 pracovních dnů) je osvobozeno první vydání cestovního dokladu vydaného cizinci Českou republikou na základě mezinárodní smlouvy. Podle pol. 115 písm. d) činí poplatek za vydání cestovního průkazu, cestovního průkazu totožnosti anebo cestovního dokladu pro cizince na základě mezinárodní smlouvy 200 Kč.

## Čl. 27 Vystavení osobních dokladů

*Smluvní státy vystaví osobní doklad každému uprchlíkovi, který se nachází na jejich území a nemá platný cestovní doklad.*

- V této věci lze odkázat na rozbor čl. 25 Ženevské úmluvy (viz předchozí bod). Podle § 109 odst. 1 zákona o pobytu cizinců cizinecký pas, cestovní průkaz totožnosti a cestovní doklad podle § 108 odst. 1 písm. f) se vydává na žádost cizince, pokud není dále stanoveno jinak.

## Čl. 29 Zákaz diskriminace v daňové oblasti

1. *Smluvní státy nesmí, pod jakoukoli záminkou, vyžadovat od uprchlíků povinnosti, dávky či daně jiné nebo vyšší než ty, jež jsou předepsány nebo mohou být předepsány jejich vlastním občanům za obdobných okolností.*

2. *Ustanovení předcházejícího odstavce nezabraňuje, aby se na uprchlíky vztahovaly ustanovení zákonů a nařízení týkající se vystavení správních dokladů, včetně osobních dokladů, cizincům.*

- Jak již bylo uvedeno výše, pro účely použití čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice je nutné, aby se cizinec nacházel na území členského státu, jenž mu poskytl mezinárodní ochranu. Cizinci, kteří mají na území České republiky obvyklý pobyt či se zde obvykle zdržují a jsou výdělečně činní, mají totožná daňová práva a povinnosti jako občané České republiky. To znamená, že i cizinec v postavení tzv. *light-uprchlíka* daní své příjmy stejně jako občan České republiky bez ohledu na to, zda se jedná o daňového rezidenta či nerezidenta. Daňové předpisy (např. zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu, zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, a zákonné opatření senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí) nerozlišují mezi daňovými subjekty podle jejich cizineckého statusu.

[42] Celkově lze shrnout, že pro transpozici kvalifikační směrnice nebylo dosud zvoleno právě ideální legislativní řešení – konkrétně pro transpozici čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice zákonodárce nezvolil žádné řešení. Zákon o azylu totiž výslovně neobsahuje ustanovení odpovídající tomuto článku. Nicméně právní řád vesměs obsahuje relevantní ustanovení, která se vztahují na osoby bez ohledu na zákonnost jejich pobytu, tedy případně i na osoby, na něž byl aplikován čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice [§ 17 odst. 1 písm. i) nebo j) zákona o azylu]. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že účel učiněné rešerše byl primárně spjat s posouzením aplikace čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice v této konkrétní věci, a pro tento účel je dostačující, čímž však nemá být řečeno, že stávající (ne)transpozice čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice je pro všechny osoby spadající pod toto ustanovení dostačující.

#### *IV. C Posouzení trestných činů stěžovatele jako zvlášť závažných zločinů a výklad pojmu „nebezpečí pro bezpečnost státu“*

[43] Podle § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu se azyl odejme, *jestliže azylant byl pravomocně odsouzen za zvlášť závažný zločin a představuje tak nebezpečí pro bezpečnost státu.*

#### *IV. C (i) Pravomocné odsouzení za zvlášť závažný zločin*

[44] Stěžovatel se opakovaně dopustil trestné činnosti, a to spácháním trestného činu loupeže podle § 234 odst. 1 trestního zákona a dále 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. Z hlediska systematického členění zvláštní části trestního zákona se jedná o trestné činy proti svobodě (hlava VIII., oddíl I. trestního zákona). V obou uvedených případech se přitom (s použitím terminologie trestního zákona) jednalo o zvlášť závažné trestné činy, jelikož horní hranice trestní sazby při spáchání trestného činu loupeže v základní skutkové podstatě byla stanovena na 8 let a při spáchání trestného činu vydírání v kvalifikované skutkové podstatě byla stanovena na 10 let. Ustanovení § 41 odst. 2 trestního zákona totiž stanoví, že *zvlášť*

pokračování

*závažnými trestnými činy jsou trestné činy uvedené v § 62 a ty úmyslné trestné činy, na něž tento zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně osm let.*

[45] Městský soud uzavřel, že žalovaný nepochybil, pokud posoudil otázku, zda se stěžovatel dopustil zvláště závažného trestného činu podle trestního zákona platného do 31. 12. 2009, jelikož podle tohoto zákona byl odsouzen. Stěžovatel namítl, že v této věci se měla v souladu s § 2 odst. 1 trestního zákoníku aplikovat právní úprava trestního zákoníku účinného od 1. 1. 2010, neboť je pro něj příznivější. Ve smyslu tohoto zákona se za zvláště závažný zločin<sup>3</sup> posuzuje pouze trestný čin loupeže spáchaný v základní skutkové podstatě, nikoli však i spáchaný trestný čin vydírání, což podle stěžovatele snižuje jeho materiální nebezpečnost pro bezpečnost státu.

[46] Nejvyšší správní soud uvádí, že § 2 odst. 1 trestního zákoníku se uplatní při hodnocení trestnosti činu (případně míry trestnosti činu) v průběhu trestního řízení. O činech stěžovatele bylo pravomocně rozhodnuto rozsudkem Městského soudu v Brně ze dne 29. 9. 2004, sp. zn. 5 T 150/2004, a rozsudkem Městského soudu v Brně ze dne 25. 10. 2007, č. j. 91 T 189/2007 - 306. Podle § 52 odst. 2 s. ř. s. *je soud vázán rozhodnutím soudů o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal.* Uvedené lze nepochybně vztáhnout i na rozhodnutí o tom, jaký trestný čin byl spáchán. Nelze tedy souhlasit s názorem stěžovatele, že se kategorizace spáchaných trestných činů měla posuzovat podle trestního zákoníku.

[47] Nicméně stěžovatelova argumentace je v tomto ohledu irelevantní. V souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2017, č. j. 6 Azs 309/2016 - 28, č. 3546/2017 Sb. NSS, nelze bez dalšího aplikovat § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu pouze s odkazem na skutečnost, že stěžovatel byl odsouzen za spáchání činu, jenž je ve vnitrostátním trestním právu kvalifikován jako zvláště závažný zločin, ale je vždy nutné posoudit individuální okolnosti případu. Ke shodnému závěru dospěl i Soudní dvůr, jenž v rozsudku ze dne 13. 9. 2018, *Abmed*, C-369/17, bod 54, ve vztahu k vyloučení z doplňkové ochrany uvedl, že „je (...) nezbytné, aby příslušný vnitrostátní orgán nebo soud rozhodující o žádosti o doplňkovou ochranu mohl přezkoumat na základě jiných kritérií, než je kritérium trestu, který lze uložit, zda trestný čin spáchaný žadatelem, který jinak splňuje kritéria pro získání statusu doplňkové ochrany, je natolik závažný, že musí vést k zamítnutí jeho žádosti o mezinárodní ochranu“.

[48] Pojmy „vážený zločin“ a „zvláště závažný trestný čin“ jsou autonomními pojmy unijního a mezinárodního uprchlického práva (*Abmed*, body 33 a 34). Stávající judikatura se prozatím zabývala pouze výkladem prvního z uvedených pojmů, a to ve vztahu k vyloučení cizince z možnosti udělení doplňkové ochrany podle § 15a odst. 1 písm. b) zákona o azylu, jenž je transpozicí čl. 17 odst. 1 písm. b) kvalifikační směrnice; její závěry je však možné využít i pro interpretaci pojmu „zvláště závažný trestný čin“ podle čl. 14

<sup>3</sup> V trestním zákonu platném do 31. 12. 2009 bylo používáno slovní spojení „zvláště závažný trestný čin“, jelikož trestní zákon znal pouze jedinou kategorii soudně trestného deliktu, a to „trestný čin“ (JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 4. vyd. Praha: Leges, 2014, s. 144). Zvláště závažný trestný čin se dá považovat za kategorii trestného činu, která má za cíl označit vyšší stupeň závažnosti trestného činu, tedy shodně jako podkategorie zločinu „zvláště závažný zločin“ podle trestního zákoníku účinného od 1. 1. 2010.

odst. 4 písm. b) kvalifikační směrnice. Obdobně podle § 15a odst. 1 písm. b) zákona o azylu *doplňkovou ochranu nelze udělit, je-li důvodné podezření, že se cizinec, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany, dopustil vážného zločinu*. V souladu s § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu se cizinci odejme azyl, pokud byl pravomocně odsouzen za zvlášť závažný zločin.

[49] Ustanovení § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu je transpozicí čl. 14 odst. 4 písm. b) kvalifikační směrnice, který má základ v Ženevské úmluvě (viz bod 3 odůvodnění kvalifikační směrnice), konkrétně v čl. 33 odst. 2, podle kterého uprchlíkovi nesvědčí výhody ze zásady nenavracení (*non-refoulement*), pokud může být v zemi, ve které se nachází, z vážných důvodů považován za nebezpečného, nebo pokud byl usvědčen konečným rozsudkem ze zvlášť těžkého trestného činu a představuje tak nebezpečí pro společnost této země. Jelikož jednotlivá ustanovení ze sebe postupně vycházejí, je logické považovat v této věci pojmy „zvlášť závažný zločin“, „zvlášť závažný trestný čin“ a „zvlášť těžký trestný čin“ pro účely jejich výkladu za synonyma. Podle bodů 4 a 22 odůvodnění kvalifikační směrnice je Ženevská úmluva základem mezinárodního právního režimu na ochranu uprchlíků a ustanovení kvalifikační směrnice týkající se obsahu postavení uprchlíka slouží jako vodítko pro vnitrostátní orgány členských států při uplatňování Ženevské úmluvy. Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že výklad ustanovení kvalifikační směrnice musí být prováděn ve světle obecné systematiky a účelu této směrnice, s ohledem na Ženevskou úmluvu a ostatní příslušné smlouvy uvedené v čl. 78 odst. 1 SFEU. Z patnáctého bodu odůvodnění kvalifikační směrnice vyplývá, že výklad ustanovení této směrnice má ctít základní práva a dodržovat zásady uznané zejména LZPEU (srov. rozsudky velkého senátu Soudního dvora ze dne 9. 11. 2010, *B a D*, C-57/09 a C-101/09, bod 78, ze dne 1. 3. 2016, *Alo a Osso*, C-443/14 a C-444/14, bod 29, a ze dne 31. 1. 2017, *Lounani*, C-573/14, bod 42).

[50] Soudní dvůr se v rozsudku ve věci *Ahmed* zabýval výkladem pojmu „vážný zločin“ užitého v čl. 17 odst. 1 písm. b) kvalifikační směrnice. V této věci dospěl v bodu 55 rozsudku k závěru, „že i když kritérium trestu, který lze uložit podle trestního práva dotyčného členského státu je zvláště důležité pro posouzení závažnosti trestného činu, který odůvodňuje vyloučení z doplňkové ochrany podle čl. 17 odst. 1 písm. b) směrnice 2011/95, příslušný orgán dotyčného členského státu může použít důvod pro vyloučení stanovený v tomto ustanovení teprve poté, co pro každý jednotlivý případ provede posouzení jemu známých konkrétních skutečností za účelem určení, zda existují závažné důvody se domnívat, že činy spáchané dotyčným, který jinak splňuje kritéria pro získání požadovaného statusu, spadají pod tento důvod pro vyloučení“ (srov. též rozsudky *B a D*, bod 87, a *Lounani*, bod 72; pozn.: zvýrazněno NSS). Mezi faktory, které je třeba vzít při posouzení závažnosti trestného činu v úvahu, Soudní dvůr v bodu 56 citovaného rozsudku s odkazem na studii Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu (EASO) „Vyloučení: články 12 a 17 kvalifikační směrnice (2011/95/EU)“ z roku 2016 (dostupná online z: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/Exclusion%20Final%20Print%20Version.pdf>) demonstrativně uvádí **povahu dotčeného aktu, způsobenou újmu, formu řízení použitou za účelem zahájení stíhání, povahu trestu, který lze uložit, a zohlednění otázky, zda většina soudů rovněž považuje tento čin za vážný zločin**. Podobná doporučení jsou obsažena i v Příručce postupů a kritérií pro určování právního postavení uprchlíků podle Úmluvy z roku 1951 a Protokolu z roku 1967 o právním postavení uprchlíků



pokračování

(UNHCR, body 155 až 157; dostupná online z: <https://www.refworld.org/docid/5cb474b27.html>).

[51] Znění čl. 33 odst. 2 Ženevské úmluvy, jenž jako jednu z podmínek pro navrácení uprchlíka stanoví „usvědčení konečným rozsudkem ze zvláště těžkého trestného činu“, dává jasně najevo, že pod toto ustanovení lze podřadit pouze odsouzení za zločiny vyznačující se mimořádnou závažností. O navrácení cizince dle tohoto ustanovení je možné uvažovat pouze v případě výjimečných okolností.

[52] Z výše uvedeného vyplývá, že závěr o tom, že se stěžovatel dopustil zvláště závažného zločinu, resp. zvláště závažného trestného činu, nelze odůvodnit pouze odkazem na to, že byl odsouzen za spáchání činu, který je vnitrostátním trestním právem označován za zvláště závažný zločin. Ačkoli může být kvalifikace činu z hlediska terminologie trestního práva jedním z kritérií, ke kterým je žalovaný povinen přihlídnout (případně kritériem výchozím), z hlediska požadavku souladnosti rozhodnutí o odnětí azylu s kvalifikační směrnicí nemůže být kritériem jediným. V kontextu případu stěžovatele budou dalšími okolnostmi, které je třeba vzít v úvahu, povaha a závažnost konkrétního činu spáchaného stěžovatelem, výše uloženého trestu či způsobená újma.

#### IV. C (ii) Nebezpečí pro bezpečnost státu

[53] Jak již bylo uvedeno výše, § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu je transpozicí čl. 14 odst. 4 písm. b) kvalifikační směrnice. Jde ovšem o transpozici nepřesnou.

[54] Z dikce čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice („*Členské státy mohou...*“) je zřejmé, že tento článek je ustanovením opčním, tedy otázka jeho transpozice byla ponechána na vůli členských států. Český zákonodárce se rozhodl tento článek provést v jiném než doslovném znění. Článek 14 odst. 4 písm. b) kvalifikační směrnice stanoví, že *členské státy mohou odejmout (...) postavení přiznaného uprchlíkovi (...), jestliže jako osoba odsouzená pravomocným rozsudkem za zvláště závažný trestný čin představuje nebezpečí pro společnost<sup>4</sup> dotyčného členského státu* (pozn.: zvýrazněno NSS). Zákon o azylu pracuje v § 17 odst. 1 písm. j) se slovním spojením „**nebezpečí pro bezpečnost státu**“. Z uvedeného vyplývá, že unijní právo je vůči jednotlivci méně příznivé než vnitrostátní právní úprava, jelikož podle kvalifikační směrnice postačí k odnětí postavení uprchlíka spáchání činu, který je „pouze“ nebezpečný pro společnost hostitelského členského státu.

[55] Znění § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu je však i přes tuto pojmovou odchylku v souladu s kvalifikační směrnicí, jelikož opční ustanovení směrnice lze využít pouze zčásti, tedy v daném případě vymezit podmínky odnětí azylu úžeji, než členským státům umožňuje opční ustanovení čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice.

[56] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že v důvodové zprávě k zákonu č. 165/2006 Sb., jímž byla do zákona o azylu provedena směrnice Rady 2004/83/ES (předcházející kvalifikační směrnice), se k § 17 odst. 1 písm. j) uvádí pouze, že „[s]oučasně důvodem pro

<sup>4</sup> V anglické verzi: „*a danger to the community of that Member State*“, v německé verzi: „*eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Mitgliedstaats*“.

*odejmutí azylu může být i to, že cizinec je hrozbou pro bezpečnost státu (terorismus) nebo byl odsouzen za zvlášť závažný trestný čin tak, jak je vymezen v trestním zákoně“.*

[57] Nejvyšší správní soud přisvědčuje námitce stěžovatele, že výklad § 17 odst. 1 písm. i) a § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu vytváří vnitřní rozpor. Podmínka vyjádřená v § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu (azylant představuje nebezpečí pro bezpečnost státu) je zahrnuta již v § 17 odst. 1 písm. i) téhož zákona, podle kterého *se azyl odejme, jestliže existují oprávněné důvody považovat azylanta za nebezpečí pro bezpečnost státu*. Z uvedeného vyplývá, že § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu je nadbytečný. Jakmile se totiž prokáže, že jsou zde oprávněné důvody považovat azylanta za nebezpečí pro bezpečnost státu, odejme se mu azyl v souladu s § 17 odst. 1 písm. i) zákona o azylu a k použití § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu tak nemusí správní orgán vůbec přikročit.

[58] Podmínka stanovená v čl. 14 odst. 4 písm. a) kvalifikační směrnice (...existují dostatečné důvody k tomu, aby byl považován za nebezpečí pro bezpečnost členského státu, v němž se nachází) se co do významu neliší od § 17 odst. 1 písm. i) zákona o azylu. Článek 14 odst. 4 písm. b) kvalifikační směrnice zní: *Členské státy mohou odejmout (...postavení přiznaného uprchlíkovi (...), jestliže jako osoba odsouzená pravomocným rozsudkem za zvlášť závažný trestný čin představuje nebezpečí pro společnost dotyčného členského státu*. Trestní právo je krajním prostředkem **ochrany společnosti**. Jedním ze znaků skutkové podstaty trestného činu je objekt trestného činu. Tím jsou zpravidla společenské vztahy, zájmy a hodnoty chráněné trestním zákoníkem.<sup>5</sup> Nebezpečí pro společnost je tedy imanentní součástí každého trestného činu. Z uvedeného lze proto vyvodit, že čl. 14 odst. 4 písm. b) kvalifikační směrnice stanoví pro účely odnětí postavení uprchlíka pouze jednu podmínku – pravomocné odsouzení za zvlášť závažný trestný čin. Společenská nebezpečnost je totiž nedílnou součástí spáchaného trestného činu. K takovému výkladu § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu ovšem nemůže Nejvyšší správní soud v tomto konkrétním případě dospět, neboť takto nebylo opční ustanovení kvalifikační směrnice do citovaného ustanovení zákona o azylu transponováno. Proto je třeba vycházet z podmínek výslovně stanovených v zákoně o azylu.

[59] Z výše uvedeného vyplývá, že úkolem Nejvyššího správního soudu je posoudit, zda žalovaný a městský soud správně dospěli k závěru, že stěžovatel je nebezpečný pro bezpečnost státu.

[60] Z prostého faktu, že stěžovatel byl pravomocně odsouzen za spáchání zvlášť závažného trestného činu, nelze bez dalšího usoudit, že je nebezpečný pro bezpečnost státu. V tomto případě je na místě důkladné individuální posouzení povahy trestné činnosti spáchané stěžovatelem. Žalovaný na straně 6 napadeného rozhodnutí uvedl, že *„opětovné spáchání zvlášť závažného úmyslného trestného činu, mj. s ohledem na krátký časový odstup opětovného spáchání takového činu po podmíněném propuštění z výkonu trestu odnětí svobody, po uplynutí přibližně poloviny zkušební doby, a s ohledem na násilnost a velmi surový způsob provedení ve snaze získat majetkový prospěch, podstatně zvyšuje stupeň nebezpečnosti jmenovaného pro společnost. Na základě těchto skutečností tedy správní orgán dospěl (...) k závěru, že výše jmenovaný představuje nebezpečí pro bezpečnost státu a jeho občanů“*. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že pokud čl. 14 odst. 4 písm. b) kvalifikační směrnice

<sup>5</sup> JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*, s. 170.

pokračování

nebyl v celém svém rozsahu korektně transponován, žalovaný se jej nemůže dovolávat, ať již výslovně, či implicitně faktickým podřazením trestné činnosti představující nebezpečí pro společnost (jež je nad rámec vnitrostátní právní úpravy zakotveno ve směrnici) pod nebezpečí pro bezpečnost státu.

[61] Pojem „nebezpečí pro bezpečnost státu“ není v zákoně o azylu ani v kvalifikační směrnici přímo definován a jeho výklad je tak ponechán především na členských státech. Judikatura prozatím nevymezila tento pojem ve vztahu k § 17 odst. 1 písm. i) nebo j) zákona o azylu; obdobně jako v případě interpretace pojmu „zvlášť závažný zločin“ je možné analogicky uplatnit postup při výkladu totožného pojmu („nebezpečí pro bezpečnost státu“) užitého v § 15a odst. 1 písm. d) zákona o azylu. Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 9. 2. 2017, č. j. 1 Azs 216/2016 - 41, č. 3596/2017 Sb. NSS, k posouzení nebezpečí pro bezpečnost státu ve smyslu § 15a odst. 1 písm. d) zákona o azylu vyjádřil tak, že „[n]emá-li však podřazení trestné činnosti cizince pod tuto vylučující klauzuli představovat obcházení podmínek stanovených ve vylučujících klauzulích uvedených pod písmeny a) až c) téhož ustanovení, **musí se jednat o trestnou činnost směřující buď přímo proti České republice (hlava IX trestního zákoníku) nebo proti jiným chráněným zájmům páchanou v takovém rozsahu, z důvodů nebo způsobem, že může představovat ohrožení bezpečnosti České republiky.** (...) I v případech, kdy cizinec páchá trestnou činnost proti životu a zdraví, by tato činnost byla kvalifikována ‚pouze‘ jako trestná činnost proti společnosti, nikoliv ovšem proti bezpečnosti státu“ (pozn.: zvýrazněno NSS). Z uvedeného lze vyvodit, že pojmem „bezpečnost státu“ je míněna „národní bezpečnost“.

[62] Odůvodnění kvalifikační směrnice v bodu 36 uvádí, že „[p]ojmy bezpečnosti státu a veřejného pořádku se vztahují rovněž na případy, kdy státní příslušník třetí země patří ke spolčení podporujícímu mezinárodní terorismus nebo podporuje takové spolčení“. Podle komentáře k čl. 33 Ženevské úmluvy lze obecně říci, že pojem „národní bezpečnost“ se uplatní v případě **jednání závažné povahy, která přímo nebo nepřímo ohrožují ústavu (vládu), územní celistvost, nezávislost nebo vnější mír státu.** Špionáž, sabotáž vojenských zařízení a teroristické činnosti patří mezi činy, které jsou obvykle označovány jako hrozby pro národní bezpečnost [UNHCR, *Commentary of the Refugee Convention 1951 (Articles 2-11, 13-37)*, říjen 1997, dostupný online z: <https://www.refworld.org/docid/4785ee9d2.html>]. Lze dovodit, že nebezpečnost pro bezpečnost státu bude zpravidla zahrnovat také nebezpečí pro veřejný pořádek. Z povahy věci ovšem plyne, že naopak tomu být nemůže. Je proto možné konstatovat, že argumentace stěžovatele, že by se pojem „nebezpečí pro bezpečnost státu“ měl vykládat analogicky k interpretaci pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“, není správná, jelikož ohrožení národní bezpečnosti nelze slučovat s narušením veřejného pořádku. Lze však přisvědčit námitce, že městský soud měl hodnotit, zda stěžovatel představuje *současné nebezpečí* pro Českou republiku (viz rozsudek Soudního dvora ve věci *B a D*, bod 101).

[63] Stěžovatel požádal o udělení mezinárodní ochrany v roce 2004, azyl mu byl udělen v roce 2006. V roce 2004 byl odsouzen k třem letům odnětí svobody, přičemž byl v roce 2005 podmíněně propuštěn, avšak v roce 2008 byl opětovně odsouzen k trestu odnětí svobody, tentokrát na devět let. Z vězení byl propuštěn v roce 2017. Z uvedeného vyplývá, že stěžovatel strávil většinu doby, po kterou se nacházel na území České republiky, ve vězení. Chování stěžovatele během výkonu trestu jistě nemůže být při posouzení jeho

nebezpečnosti opomenuto. Větší důraz je však třeba klást na jeho chování poté, co byl propuštěn z vězení, a s ohledem na předchozí odstavce posoudit, zda stěžovatel představuje či může představovat nebezpečí pro bezpečnost státu. Nejvyšší správní soud se nezabýval hodnocením nebezpečnosti stěžovatele pro bezpečnost České republiky, jelikož to považuje za předčasné. Posouzení, zda byl stěžovatel pravomocně odsouzen za zvláště závažný trestný čin a zda je stěžovatel nebezpečný pro bezpečnost státu ve smyslu výše uvedených výkladových vodítek, provede žalovaný v dalším řízení.

## V. Závěr a náklady řízení

[64] Rozsudek městského soudu s ohledem na výše uvedené neobstojí. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu, a pokud již v řízení před městským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí městského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci by městský soud v souladu se závazným právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem neměl jinou možnost než zrušit rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodl tak, že rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[65] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před městským soudem. Stěžovatel měl ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. mu tedy přísluší právo na náhradu nákladů řízení. Ze spisu městského soudu ani Nejvyššího správního soudu však nevyplývá, že by stěžovateli v řízení o žalobě či kasační stížnosti jakékoli důvodně vynaložené náklady vznikly; to se týká i do řízení o kasační stížnosti vloženo řízení o předběžné otázce Nejvyššího správního soudu před Soudním dvorem.

[66] Zástupcem stěžovatele byl usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2015, č. j. 5 Azs 189/2015 - 18, v řízení o kasační stížnosti ustanoven advokát Mgr. Jiří Mašek, jehož odměnu a náhradu hotových výdajů podle § 35 odst. 10 s. ř. s. hradí stát. Odměnu a náhradu hotových výdajů stanovil Nejvyšší správní soud v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif (dále jen „advokátní tarif“). Odměna podle advokátního tarifu náleží celkem za 2 úkony právní služby: první porada s klientem včetně převzetí zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. b)] a replika [§ 11 odst. 1 písm. d)]. Dva úkony právní služby činí částku (2 x 3100 =) 6200 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu]. Náhrada hotových výdajů sestává z paušální částky (2 x 300 =) 600 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Za úkony právní služby tedy ustanovenému zástupci náleží 6800 Kč. Jelikož zástupce předložil osvědčení o registraci k DPH (č. l. 116 spisu NSS), zvyšuje se dále tato částka o 1428 Kč odpovídající DPH ve výši 21 %. Náklady řízení před Nejvyšším správním soudem tedy činí celkem částku **8228 Kč**.

[67] Ustanovenému zástupci přísluší také odměna a náhrada hotových výdajů za řízení před Soudním dvorem. Řízení o předběžné otázce je třeba považovat za řízení incidenční ve vztahu k řízení před vnitrostátním soudem, který předběžnou otázku položil. O nákladech, které účastníci vynaložili v řízení o předběžných otázkách, tedy má v daném

pokračování

případě rozhodnout Nejvyšší správní soud [viz čl. 102 Jednacího řádu Soudního dvora (Úř. věst. L 265, 29. 9. 2012, s. 1) a bod 113 rozsudku Soudního dvora v nyní posuzované věci].

[68] Odměna podle advokátního tarifu náleží celkem za šest úkonů právní služby: tři porady s klientem konané dne 28. 7. 2016, 4. 11. 2016 a 15. 2. 2017 v délce přesahující jednu hodinu, které advokát doložil potvrzeními podepsanými Vězeňskou službou ČR (č. l. 119 – 120 spisu NSS) [§ 11 odst. 1 písm. c)], vyjádření stěžovatele ze dne 2. 3. 2018 v řízení o předběžné otázce (č. l. 111 – 115 spisu NSS) [§ 11 odst. 1 písm. d)], a 2 úkony za účast na jednání před Soudním dvorem dne 6. 3. 2018 v délce přesahující 3 hodiny [§ 11 odst. 1 písm. g)]. Vzhledem ke skutečnosti, že v případě posledního úkonu (účast na jednání před Soudním dvorem) se jednalo o mimořádně obtížný úkon, jelikož projednávaný případ je značně složitý a advokát musel vykládat a aplikovat ve značném rozsahu právo EU, zvýšil soud jeho odměnu na dvojnásobek ve smyslu § 12 odst. 1 advokátního tarifu. Advokát učinil návrh na zvýšení své odměny na trojnásobek ve smyslu uvedeného ustanovení z důvodů vyjmenovaných Nejvyšším správním soudem a zároveň z důvodu, že na jednání musel použít cizí jazyk. Z rozsudku Soudního dvora ve věci *M a další* ovšem vyplývá, že jednacími jazyky byly čeština a francouzština, soud se proto s návrhem advokáta zcela neztotožnil. Zástupci stěžovatele náleží odměna za šest úkonů právní služby (6 x 3 100); z toho dva úkony jsou zvýšeny na dvojnásobek (§ 12 odst. 1 advokátního tarifu), celkově tedy odměna advokáta činí částku 24 800 Kč. Náhrada hotových výdajů sestává z paušální částky za počet úkonů před mimořádným zvýšením podle § 12 odst. 1 advokátního tarifu (6 x 300 =) 1 800 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Za úkony právní služby tedy zástupci náleží 26 600 Kč a dále částka 5 586 Kč odpovídající DPH ve výši 21 %, tj. celkem **32 186 Kč**.

[69] Nejvyšší správní soud přiznal zástupci stěžovatele také náhradu za promeškaný čas v souvislosti s účastí na jednání před Soudním dvorem dne 6. 3. 2018. Náhradu Nejvyšší správní soud stanovil v rozsahu celkem 24 půlhodin po 100 Kč (§ 14 advokátního tarifu) odpovídající době strávené na cestě na trase Plzeň – Lucemburk a zpět. Za promeškaný čas náleží zástupci stěžovatele částka 2400 Kč plus částka 504 Kč odpovídající 21 % DPH, tj. celkem **2904 Kč**.

[70] Zástupci stěžovatele náleží také náhrada cestovních výdajů (tj. jízdné a ubytování) vzniklých v souvislosti s účastí na jednání před Soudním dvorem dne 6. 3. 2018 (srov. § 13 odst. 1 advokátního tarifu ve spojení s § 166 a násl. zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce). Nejvyšší správní soud přiznal zástupci stěžovatele jízdní výdaje za cestu osobním automobilem z Plzně do Lucemburku a zpět ve výši 7 931 Kč [kombinovaná spotřeba podle technického průkazu vozidla (č. l. 117 – 118 spisu NSS) 7,2 l benzínu 95 okt./100 km, při ceně paliva 30,50 Kč podle vyhlášky č. 463/2017 Sb. a sazbě základní náhrady na 1 km jízdy podle shodné vyhlášky 4 Kč a při ujetí 1 280 km na trase Plzeň – Lucemburk a zpět], ačkoli si zástupce nárokoval jízdné ve výši 8143 Kč; zástupce ovšem při výpočtu kalkuloval s benzinem 98 okt., nikoli 95 okt., jak je uvedeno v předloženém technickém průkazu. Zástupce stěžovatele uplatnil též výdaje za ubytování za jednu noc v Lucemburku ve výši 2 281 Kč, které doložil výpisem z účtu (č. l. 121 – 122 spisu NSS). Celkem tedy náleží zástupci stěžovatele za cestovní výdaje částka 10 212 Kč plus částka 2145 Kč odpovídající 21 % DPH, tj. celkem **12 357 Kč**.

[71] Částka v celkové výši **55 675 Kč** bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**Poučení :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. dubna 2020

Ondřej Mrákota  
předseda  
senátu