



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem Martinem Kopou ve věci

žalobce: **E. K.**

státní příslušnost: X

bytem X

zastoupen Mgr. Martinou Šamlotovou, advokátkou
se sídlem Příkop 834/8, 602 00 Brno

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 1. 2021, č. j. OAM-762/ZA-ZA11-VL14-2020,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 1. 2021, č. j. OAM-762/ZA-ZA11-VL14-2020, se *ruší* a věc se *vrací* žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je *povinen* zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 6.800 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Martiny Šamlotové, advokátky se sídlem Příkop 834/8, 602 00 Brno.

Odůvodnění:

I. Podstata věci

1. Žalovaný zamítl žádost žalobce o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodnou. Bosna a Hercegovina, odkud žalobce pochází, je totiž na seznamu bezpečných zemí původu.

Žalobce ovšem ve své žádosti uváděl zejména důvody týkající se jeho soukromého a rodinného života. Žije tu od roku 1989. Má tu dva syny (občany ČR) a družku. Veškeré osobní a rodinné vazby realizuje zde. Žalovaný je měl při posuzování žádosti o mezinárodní ochranu zohlednit, což neudělal. Krajský soud proto musel posoudit, zda rozhodnutí žalovaného v tomto kontextu obстоjí.

II. Rozhodnutí žalovaného a související skutkové okolnosti

2. Žalobce podal žádost o mezinárodní ochranu dne 1. 11. 2020. Při pohovoru uvedl, že v ČR žije již od roku 1989. Měl tu původně pobyt za účelem podnikání. Od roku 1997 pak trvalý pobyt za účelem sloučení rodiny, protože se tu oženil. O trvalý pobyt ovšem přišel, protože byl ve vězení. Nový zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR („zákon o pobytu cizinců“), který tehdy vyšel, stanovil, že pokud někdo dostal trest odnětí svobody na více jak tři roky, tak o trvalý pobyt přichází. Žalobce odsoudili za opakované majetkové trestné činy či maření výkonu úředního rozhodnutí, žádné násilné trestné činy. Nejprve byl ve vězení 16 měsíců v letech 2004 – 2005, podruhé čtyři roky v letech 2008 – 2012 a poslední trest měl na sedm roků v letech 2013 – 2020. Dne 21. 10. 2020 ho propustili z výkonu trestu. Poté požádal o mezinárodní ochranu.
3. Chtěl by tu žít se svojí přítelkyní, se kterou má druhého syna. Jeho synové (jeden se narodil v roce X a druhý v roce X) ho ve vězení příležitostně navštěvovali a telefonovali si s ním. Naposledy se potkali po jeho propuštění z vězení. Nějaké peníze jim posílal, ale pravidelné výživné platit nemohl. Žalobce by chtěl být v kontaktu s dětmi a také by se chtěl znovu dát dohromady se svojí přítelkyní, ač je situace komplikovanější. Přítelkyně má tři další děti a nového přítele. Ale uvidí se, co přinese čas. Ve vlasti byl naposledy v roce 2004. Má tam rodiče a bratra, ale není s nimi v kontaktu. Měl s nimi rozepru kvůli válce v roce 1993 a náboženství.
4. Případný návrat do vlasti si žalobce nedokáže představit. Neví, kde by bydlel, co by dělal. Je zde tolik let, že ani neví, kam by měl jet. Už je to 30 let, co odtamtud odešel. Žádné problémy, např. se státními či bezpečnostními orgány ve vlasti neměl. Žalobce upřímně přiznal, že měl v životě období, kterého lituje. Manželka se s ním rozvedla, začal pít a dostal se do této životní situace. Nyní chce vše uzavřít a začít znovu.
5. Žalovaný si pro účely svého rozhodnutí obstaral zprávu *Hodnocení Bosny a Hercegoviny jako bezpečné země původu* z července 2020 („*Hodnocení Bosny a Hercegoviny*“). A rozhodnutím ze dne 11. 1. 2021, č. j. OAM-762/ZA-ZA11-VL14-2020 („rozhodnutí žalovaného“), zamítl žádost žalobce jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu („zákon o azylu“). Bosna a Hercegovina je totiž na seznamu bezpečných zemí původu podle vyhlášky č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců („vyhláška“). Z výpovědi žalobce a zprávy *Hodnocení Bosny a Hercegoviny* pak podle žalovaného plyne, že ji lze považovat za bezpečnou. Žalobce neprokázal, že by v jeho případě bezpečnou zemí nebyla. Domněnku bezpečnosti Bosny a Hercegoviny ani nerozpůroval.
6. Žalovaný dodal, že zodpovědnost za vzniklou situaci, ve které se tu žalobce ocitl bez legálního pobytu, nese především on sám, pokud tu páchal úmyslnou trestnou činnost. Zákon o azylu nelze pro účely legalizace pobytu zneužívat, ani pokud tu žalobce má určité zázemí. Mezinárodní ochrana je podle žalovaného výjimečným institutem, který nelze

zaměňovat s jinými legálními formami pobytu. Musí využít zákona o pobytu cizinců. Bez ohledu na to, zda získání pobytu nějak negativně ovlivní jeho trestní minulost.

III. Žaloba a vyjádření žalovaného

7. Žalobce namítá, že žije v ČR od roku 1989. Nemá k domovské zemi žádné rodinné vazby. Naposledy ji navštívil v roce 2004. V ČR má své děti, občany ČR a družku. Žalobce zná znění § 16 odst. 3 zákona o azylu. Nicméně má za to, že žalovaný musí z hlediska čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech („Úmluva“) posuzovat jeho žádost i z hlediska jím uváděných soukromých a rodinných důvodů. Úmluva má aplikační přednost před zákonnou úpravou.
8. Žalobce podotýká, že z Bosny a Hercegoviny vycestoval v době probíhající války. Více jak 30 let žije v ČR a veškeré své osobní a rodinné vazby realizuje výhradně zde. Nadpoloviční většinu svého života strávil v ČR. Bosnu a Hercegovinu proto nyní již považuje za cizí zemi. Žil tam navíc za zcela jiného politického uspořádání.
9. Ustanovení čl. 8 Úmluvy zavazuje členské státy k respektu práva na soukromý a rodinný život. Zásahy do tohoto práva mohou probíhat pouze na základě čl. 8 odst. 2 Úmluvy. Bez ohledu na znění § 16 odst. 3 zákona o azylu proto žalovaný musel posuzovat jeho žádost i v intencích zmiňované mezinárodní úpravy, která ho zavazuje. To neučinil.
10. Žalovaný trvá na tom, že se žádostí žalobce odpovědně zabýval a posoudil ji řádným procesním způsobem ve vazbě na skutečnost, že ČR považuje Bosnu a Hercegovinu za bezpečnou zemi původu. Žalobce neprokázal, že by tomu tak v jeho případě nebylo. Vlast neopustil na základě žádného z relevantních důvodů ve smyslu zákona o azylu. Bosna a Hercegovina splňuje základní demokratické principy v souladu s kritérii pro hodnocení bezpečné země původu. Je to žalobce (nikoliv žalovaný), kdo musí vyvrátit, že v jeho případě nelze jeho vlast považovat za bezpečnou zemi původu.
11. Žalobce přišel o trvalý pobyt kvůli odsouzení k nepodmíněčnému trestu odnětí svobody a následnému zrušení pobytu. Žalovaný ve svém rozhodnutí zohlednil soukromé a rodinné důvody, kvůli kterým žalobce požádal o mezinárodní ochranu. Samotná skutečnost, že má žalobce na území ČR určité zázemí, není důvodem k jejímu udělení. Žalobce se jen snaží legalizovat svůj pobyt na území ČR. Žalovaný mu proto doporučuje, aby řešil svou pobytovou situaci prostřednictvím zákona o pobytu cizinců.

IV. Posouzení věci krajským soudem

12. Žalobu podala oprávněná osoba (§ 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní; „s. ř. s.“), ve lhůtě podle § 32 odst. 1 zákona o azylu. Krajský soud ve věci rozhodl bez nařízení ústního jednání. Žalobce ani žalovaný ve stanovené lhůtě neuvedli, že by nařízení jednání požadovali.
13. Žaloba je důvodná.
14. Krajský soud musí předeslat, že tento případ v plné nahotě ukazuje jednu zásadní nesrovnalost, kterou zákonodárce zabudoval do zákona o azylu. Jde o (chybějící) vazbu mezi (a) důvody doplňkové ochrany založenými na hrozbě skutečného nebezpečí vážné újmy, která spočívá v povinnosti cizince vycestovat z ČR, pokud by tato povinnost odporovala mezinárodním závazkům ČR [§ 14a odst. 1 a 2 písm. b) zákona o azylu], a (b)

konceptem bezpečné země původu [§ 16 odst. 2 ve spojení s § 2 odst. 1 písm. k) zákona o azylu]. Obojí z několika důvodů „nejde dohromady“.

Koncept bezpečné země původu – jeho smysl a účel

15. Zákon o azylu zná koncept bezpečné země původu již od počátku své účinnosti ode dne 1. 1. 2000 [viz § 2 odst. 1 a § 16 odst. 1 písm. e) zákona o azylu v původním znění]. Jeho aktuální podoba a fungování už má ovšem silně unijní DNA. Stavebním kamenem vnitrostátní úpravy konceptu bezpečných zemí původu je nyní totiž směrnice č. 2013/32/EU („procedurální směrnice“). Ta v bodu 40 svého odůvodnění uvádí, že pokud lze třetí zemi pokládat za bezpečnou zemi původu, měly by mít členské státy možnost ji tak označit a vycházet z domněnky její bezpečnosti, pokud žadatel neprokáže opak. Článek 36 odst. 1 procedurální směrnice na to navazuje a stanoví, že „[t]řetí zemi, která je v souladu s touto směrnicí označena za bezpečnou zemi původu, lze po jednotlivém posouzení žádosti považovat ve vztahu k určitému žadateli za bezpečnou zemi původu, pouze pokud (...) žadatel nepředložil žádné závažné důvody pro to, aby tuto zemi nebylo možno v jeho konkrétní situaci považovat za bezpečnou a mohl tak být uznán za osobu požívající mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU“. Podle odst. 2 členské státy ve vnitrostátních právních předpisech stanoví pravidla a úpravy týkající se použití pojmu bezpečné země původu.
16. Ustanovení čl. 37 odst. 1 procedurální směrnice obsahuje odkaz na Přílohu I k této směrnici, která obsahuje konkrétní kritéria, jež musí třetí země splnit, aby ji členský stát mohl označit za bezpečnou zemi původu. Unijní úprava však zároveň vyžaduje, aby členské státy zajistily *pravidelný přezkum* situace ve třetích zemích označených jako bezpečné (čl. 37 odst. 2). Hodnocení, zda je země bezpečnou zemí původu, se má zakládat na řadě zdrojů informací, zejména informací z jiných členských států, od Agentury EU pro otázky azylu, Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, Rady Evropy a jiných významných mezinárodních organizací (čl. 37 odst. 3).
17. Podle této Přílohy I k procedurální směrnici se země se považuje za bezpečnou zemi původu, pokud lze na základě tamější právní situace, uplatňování práva v rámci demokratického systému a obecné politické situace prokázat, že v ní obecně a soustavně nedochází k pronásledování podle čl. 9 směrnice č. 2011/95/EU („kvalifikační směrnice“), k mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení či trestům a k hrozbě z důvodu svévolného násilí v případě mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu. Stát by při hodnocení země původu jako bezpečné měl vzít v úvahu mimo jiné rozsah, v jakém poskytuje ochranu proti pronásledování nebo špatnému zacházení prostřednictvím:
 - a) příslušných právních předpisů země a způsobu, jakým se uplatňují;
 - b) dodržování práv a svobod stanovených v Úmluvě nebo Mezinárodním paktu o občanských a politických právech („MPOPP“) nebo Úmluvě OSN proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání („Úmluva proti mučení“), a to zejména práv, od nichž se podle čl. 15 odst. 2 Úmluvy nelze odchýlit;
 - c) dodržování zásady nenavrácení (*non-refoulement*) podle Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků ve znění Newyorského protokolu („Ženevská úmluva“);
 - d) systému účinných opravných prostředků proti porušování těchto práv a svobod.

18. Zákon o azylu, který by měl Přílohu I k procedurální směrnici provádět, v § 2 odst. 1 písm. k) stanoví, že bezpečnou zemí původu se rozumí stát,
1. ve kterém obecně a soustavně nedochází k pronásledování, mučení nebo nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestům a k hrozbě z důvodu svévolného násilí v případě mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu,
 2. který jeho občané nebo osoby bez státního občanství neopouštějí z důvodů uvedených v § 12 nebo § 14a,
 3. který ratifikoval a dodržuje mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, včetně norem týkajících se účinných opravných prostředků, a
 4. který umožňuje činnost právníkům osobám, které dohlížejí nad stavem dodržování lidských práv.
19. Kritéria, která by země měla splnit, aby mohla být bezpečnou zemí původu podle § 2 písm. k) zákona o azylu, tedy neodpovídají kritériím, které vyžaduje Příloha I procedurální směrnice. Všechna kritéria uvedená v § 2 písm. k) zákona o azylu je každopádně nutné vykládat eurokonformně (viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 10. 2021, č. j. 41 A 58/2020-52, body 24-25).
20. Unijní právo dává členský státům možnost se rozhodnout, zda budou posuzovat bezpečnost země původu případ od případu, nebo označí země jako bezpečné přijetím seznamu těchto zemí (srov. bod 46 odůvodnění procedurální směrnice). Česká vnitrostátní úprava zvolila variantu seznamu bezpečných zemí původu, který stanoví vyhláškou ministerstva vnitra. Tento seznam se pak *nejméně jedenkrát v kalendářním roce přezkoumává* (§ 86 odst. 4 zákona o azylu). Seznam bezpečných zemí původu nyní obsahuje § 2 vyhlášky. V souladu s § 2 bodem 4 vyhlášky *Česká republika považuje za bezpečnou zemi původu Bosnu a Hercegovinu* (s účinností od 18. 12. 2015, kdy vyhláška nabyla účinnosti).
21. Zařazením Bosny a Hercegoviny na seznam bezpečných zemí původu ministerstvo deklaruje, že tato země splňuje podmínky, které pro označení země za bezpečnou vyžaduje procedurální směrnice a zákon o azylu v § 2 odst. 1 písm. k). *Vytváří se tím domněnka, že žadateli přicházejícímu z této země nehrozí pronásledování ani vážná újma.* Jeho žádost o udělení mezinárodní ochrany žalovaný podle § 16 odst. 2 zákona o azylu zamítne jako zjevně nedůvodnou, neprokáže-li žadatel, že v jeho případě tento stát za takovou zemi považovat nelze. Domněnku bezpečnosti tedy může žadatel vyvrátit, ale je to právě on, kdo musí v tomto směru unést povinnost tvrdit a prokazovat.
22. Institut bezpečné země původu je každopádně *procesním institutem*, nikoliv hmotněprávním. Vede proto pouze k jistým procesním zjednodušením pro žalovaného. Nemusí totiž shromažďovat informace o zemi původu v takovém rozsahu, jako je tomu u plného meritorního přezkumu žádosti. *Pokud žadatel nevyvrátí domněnku bezpečnosti, pak v souladu s § 16 odst. 3 zákona o azylu platí, že jsou-li tu předpoklady pro zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany pro zjevnou nedůvodnost, pak se neposuzuje, zda žadatel o udělení mezinárodní ochrany neuvádí skutečnosti svědčící o tom, (...), že mu hrozí vážná újma podle § 14a.*
23. Pro účely právě projednávané věci lze shrnout, že koncept bezpečné země a jeho použití silně podmiňuje unijní úprava a kontext společného evropského azylového systému. Jak poté ukazují kritéria pro zařazení určité země mezi bezpečné země původu, *tento koncept se*

týká jen a pouze toho, co žadateli hrozí v jeho zemi původu. Tomu zrcadlově odpovídá, že důvody a skutečnosti, jimiž žadatel může účinně vyvrátit domněnku bezpečnosti země původu, se také mohou týkat jen a pouze toho, co žadateli hrozí v jeho zemi původu.

Doplňková ochrana podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) – její smysl a účel

24. Ustanovení § 14a je v zákoně o azylu od 1. 9. 2006. Zavedlo do zákona o azylu novou podobou mezinárodní ochrany – doplňkovou ochranu. Ta nahradila do té doby existující institut překážek vycestování (viz § 91 zákona o azylu ve znění do 31. 8. 2006). Šlo o transpozici tehdejší unijní úpravy představované směrnicí 2004/83/ES („stará kvalifikační směrnice“). V jejím čl. 15 byla definice vážné újmy, která se shoduje s její definicí v čl. 15 nynější kvalifikační směrnice a také důvody vážné újmy podle § 14a odst. 2 písm. a), b) a c) zákona o azylu. Pak tu ovšem máme definici vážné újmy podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, která svůj unijní předobraz nemá.
25. Cílem zákonodárce ovšem bylo právě do tohoto posledního důvodu pro udělení doplňkové ochrany promítnout náhradu do té doby existujícího institutu překážek vycestování podle § 91 zákona o azylu ve znění do 31. 8. 2006, resp. § 179 zákona o pobytu cizinců ve znění ke stejnému datu. Důvodová zpráva výslovně přiznává, že „[n]ad rámec kvalifikační směrnice s proto doplňuje do definice vážné újmy, že za ‚vážnou újmu‘ se bude považovat i situace, pokud by vycestování cizince nebylo možné s ohledem na závazky plynoucí z mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána. *Tradičně půjde např. o situace, kdy vycestování není možné s ohledem na respektování soukromí a rodinného života, tak jak je zakotveno v čl. 8 Úmluvy.*“ (zvýraznil krajský soud).
26. Cílem zakotvení této „specifické překážky vycestování“ do rámce doplňkové ochrany tedy výslovně byla *možnost poskytnout mezinárodní ochranu* i cizincům, v jejichž případě by povinnost vycestovat vzniklá na základě zákona nesledovala některé z legitimních cílů podle čl. 8 odst. 2 Úmluvy, nebo by s ohledem na sledovaný legitimní cíl nesplňovala kritérium proporcionality. Pak by již samotné vycestování žadatele zapříčiněné rozhodnutím o neudělení mezinárodní ochrany (které se na rozdíl od správního vyhoštění nepojí se zákazem vstupu do ČR) porušovalo jeho právo na soukromý a rodinný život.
27. Bude se jednat zejména o případy, ve kterých jde o natolik dlouhodobý a intenzivní vztah – nejčastěji dlouholeté manželství či dokonce rodiny s dětmi –, že by nepřiměřeným zásahem do tohoto rodinného či soukromého života byla již nutnost pouhého opuštění ČR. Při stanovení rozsahu povinností státu podle čl. 8 Úmluvy je vždy třeba zvážit okolnosti konkrétního případu a posoudit, zda se výjimečně nejedná o případ, ve kterém by nepřiměřeným zásahem do rodinného či soukromého života byla právě již nutnost pouhého vycestování z ČR (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2019, č. j. 5 Azs 235/2018-32, a ze dne 25. 1. 2013, č. j. 5 Azs 7/2012-28, č. 2836/2013 Sb. NSS, a tam citovanou judikaturu).
28. Pro účely projednávané věci je pak třeba vypíchnout, že *hodnocení hrozby skutečného nebezpečí vážné újmy podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu nesměřuje primárně k dění v zemi původu žadatele, ale koncentruje se naopak na jeho situaci v ČR.*

Problém vzniku domněnky, že žadateli nehrozí žádné z forem vážné újmy podle § 14a, pokud pochází z bezpečné země původu

29. Ustanovení § 16 odst. 2 a 3 zákona o azylu ovšem vytvořila nemalý problém, pokud stanoví, že pokud žadatel nevyvrátí domněnku bezpečnosti země zařazené na seznam bezpečných zemí původu, pak se *bezvýjimečně* neposuzuje, zda uvádí skutečnosti svědčící o tom, že mu hrozí vážná újma podle § 14a. Směs konceptu bezpečné země původu, vycházejícího dnes hlavně z unijního práva (s určitým smyslem a účelem), s institutem doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, vycházejícím ze staré předunijní úpravy českého azylového práva, tím dostává žadatele o mezinárodní ochranu do zvláštních „kleští“.
30. Pokud totiž žadatel bude v řízení uvádět důvody podle čl. 8 Úmluvy týkající se jeho soukromého a rodinného života, které spadají pod § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, *nikdy tím nebude moci vyvrátit kritéria bezpečnosti určité země* podle § 2 odst. 1 písm. k) zákona o azylu a Přílohy I procedurální směrnice. V okolnostech tohoto případu totiž tvrzení žalobce, že tu žije přes 30 let, má tu dva syny, kteří jsou českými občany, a že se chce vrátit k matce mladšího z nich, *vůbec nemohou mít relevanci* pro hodnocení, zda v Bosně a Hercegovině dochází k pronásledování, špatnému zacházení či svévolnému násilí v ozbrojeném konfliktu. Těžko na základě těchto tvrzení posoudit, zda lidé opouští Bosnu a Hercegovinu z důvodů podle § 12 a § 14a. Žalobce už tu je přes 30 let a svoji vlast z daných důvodů neopustil. Naopak jde o otázku, zda bude muset opustit ČR.
31. Podobně tvrzení žalobce nesouvisí s tím, zda se v Bosně dodržuje mezinárodní právo lidských práv. Jde mu o to, aby se dodržovalo v ČR. *Případné porušení čl. 8 Úmluvy ze strany ČR nemůže zhojit dodržování mezinárodních závazků v Bosně a Hercegovině*. Stejně tak realizaci soukromého a rodinného života žalobce nepomůže, pokud jeho domovská země umožňuje činnost právníkům osobám, které dohlíží nad stavem dodržování lidských práv. Obdobné závěry lze učinit i vůči kritériím podle Přílohy I procedurální směrnice (bod 17 výše).
32. Koncept bezpečné země původu na jedné straně a na straně druhé pozitivní závazky z čl. 8 Úmluvy, které se zákonodárce rozhodl promítnout do § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, se tedy svou povahou vůbec „nepotkávají“. Domněnka bezpečné země má žalovanému umožnit zjednodušení řízení tam, kde nelze předpokládat porušení práv žadatele o mezinárodní ochranu v zemi původu. To dává smysl ve vztahu k pronásledování podle § 12 či vážné újmě podle § 14a odst. 2 písm. a), b) a c) zákona o azylu, tedy důvodům, u nichž se perspektiva zaměřuje na zemi původu žadatele o mezinárodní ochranu. U § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu to ovšem smysl nedává. Žadatel totiž vlastně *vůbec nemá šanci vyvrátit domněnku bezpečnosti země původu*, pokud namítá, že jeho povinné vycestování z ČR poruší její mezinárodněprávní závazky podle čl. 8 Úmluvy. *Ve výsledku proto přijde o věcný přezkum jeho žádosti, aniž by odkudkoliv plynulo, že ČR základní právo žalobce na respektování soukromého a rodinného života neporuší*.
33. Jinými slovy zamítnutí žádosti opřené o důvody spadající pod § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu jako zjevně nedůvodné znamená, že máme s určitou zemí v azylovém řízení tak dobrou zkušenost, že ČR nemůže porušit své mezinárodněprávní závazky vůči rodinnému či soukromému životu cizince na svém vlastním území, pokud tohoto cizince donutí ČR opustit. To nedává logiku.
34. Popsaný problém ovšem musí mít určité řešení (srov. čl. 4 Ústavy). Jeho východiskem jsou závazky ČR plynoucí z čl. 8 Úmluvy. A taky skutečnost, že soudy nemohou výše rozebranou vzájemnou nesouladnost konceptu bezpečné země původu a pojmu vážné

újmy podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu vykládat v neprospěch žadatele o mezinárodní ochranu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2019, č. j. 5 Azs 207/2017-36, bod 63). Z toho vyplývá prakticky jediné možné řešení – pokud žadatel požádá o mezinárodní ochranu a vznese důvody spadající pod pojem vážné újmy § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, pak *žalovaný nemůže v této části zamítnout jeho žádost jako zjevně nedůvodnou* podle § 16 odst. 2 zákona o azylu. Takto zdůvodněnou žádost (resp. část žádosti) musí plně meritorně přezkoumat.

35. V praxi podle krajského soudu nic nebrání tomu, aby o formách mezinárodní ochrany, které může koncept bezpečné země pokrývat, žalovaný rozhodl samostatným výrokem, jímž žádost zamítne pro zjevnou nedůvodnost podle § 16 odst. 2 zákona o azylu. A dalším samostatným výrokem pak v případech, ve kterých posuzuje i možnou hrozbu skutečného nebezpečí vážné újmy podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu - po úplném věcném přezkumu - rozhodne o tomto důvodu žádosti žadatele. Může se to jevit jako kostrbaté. Ale jde jen o odraz stejně tak kostrbaté právní úpravy. A krajský soud musel na existujícím půdorysu zákona o azylu najít cestu, na níž by v potřebné míře „svítily“ výše zmíněné mezinárodněprávní závazky ČR.

Použití výše uvedených obecných východisek v konkrétních okolnostech této věci

36. V konkrétních okolnostech této věci je zjevné, že rozhodnutí žalovaného nemohlo obstát. Jeho jádro stojí na konceptu bezpečné země původu, aniž by na něm stát mohlo. Z výše popsaných důvodů je tak ve vztahu k důvodům žádosti žalobce o mezinárodní ochranu prakticky mimoběžné. Potkává se s nimi jen v jednom odstavci na přelomu str. 3 a 4, kde žalovaný zdůrazňuje trestní minulost žalobce, kvůli které přišel o pobytové oprávnění. A dodává, že zodpovědnost za vzniklou situaci nese sám žalobce. Žalovaný pak zdůraznil, že mezinárodní ochrana je výjimečným institutem, který nelze zaměňovat s jinými legálními formami pobytu. Zákon o azylu nelze podle žalovaného pro účely legalizace pobytu zneužívat, ani pokud tu žalobce má určité zázemí. Odkázal pak žalobce na zákon o pobytu cizinců. Nebral přitom zřetel na to, zda získání pobytu nějak negativně ovlivní trestní minulost žalobce.
37. Takové zdůvodnění však tváří v tvář čl. 8 Úmluvy nepostačuje. Byť z něj lze dovodit, že žalovaný sledoval některé z cílů předvídaných v čl. 8 odst. 2 Úmluvy (ochrana pořádku a předcházení zločinnosti či veřejné bezpečnosti, resp. ochrana práv a svobod jiných, páchal-li žalobce majetkovou trestnou činnost). Ale důvody zmíněné v jednom odstavci rozhodnutí žalovaného nelze považovat za náležité vypořádání otázky proporcionality povinnosti žalobce vycestovat vůči jeho rodinnému a soukromému životu. To reálně v rozhodnutí žalovaného chybí.
38. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu lze i ve věcech týkajících se doplňkové ochrany podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu použít kritéria dovozená v kontextu povinnosti vycestovat a čl. 8 Úmluvy v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2013, č. j. 8 Azs 27/2012-65, bod 26). S ohledem na to, že v tomto případě hraje roli i trestní minulost žalobce, se doslova nabízí použít kritéria z rozsudku velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. 10. 2006 ve věci *Üner proti Nizozemsku* (stížnost č. 46410/99, § 57-59).

39. Těmito kritérii jsou: 1) povaha a závažnost dotčeného veřejného zájmu (např. závažnost porušení veřejného pořádku či trestného činu spáchaného cizince); (2) délka pobytu cizince v hostitelském státě; (3) doba, jež uplynula od porušení veřejného pořádku či spáchání trestného činu a chování cizince v průběhu této doby; (4) rodinná situace cizince (např. doba trvání manželství a jiné faktory vyjadřující efektivnost rodinného života); (5) skutečnost, zda cizinec založil rodinný život až poté, co dotčené osoby věděly, že cizinec pobývá v dané zemi nelegálně, a že je proto jejich rodinný život od počátku nejistý; (6) počet dětí a jejich věk; (7) rozsah, v jakém by byl soukromý a/nebo rodinný život cizince narušen; (8) rozsah sociálních a kulturních vazeb na hostitelský stát; (9) imigrační historie cizince (např. porušení imigračních pravidel v minulosti); a (10) věk a zdravotní stav dotčeného cizince. Všechna uvedená kritéria je třeba vždy posoudit ve vzájemné souvislosti a porovnat zájmy jednotlivce na setrvání v zemi s opačnými zájmy státu, např. těmi vypočtenými v bodě 38 výše.
40. Na tato kritéria a jejich posouzení se bude muset žalovaný zaměřit v novém řízení. Žalobce v ČR žije již více než 30 let (kritérium 2) a má tu dva syny ve věku 23 a 8 let, kteří jsou občany ČR (kritérium 8). Nelze tedy obecně vyloučit, že by jeho případ mohl spadat do té kategorie příběhů, ve který lze o udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu uvažovat (viz body 25-27 výše). Jestli tomu tak ovšem je, to bude muset žalovaný hlouběji posoudit za použití výše uvedených kritérií v novém řízení. K čemuž si bude muset obstarat i dostatek podkladů a informací.
41. Spis např. obsahuje opis z evidence rejstříků trestů, což může mít vliv pro více kritérií podle rozsudku *Üner* (zejména kritéria 1 a 3). Žalovaný s nimi ovšem v odpovídající míře konkrétnosti nijak nepracuje (nevěnuje se reálné povaze daných kritérií a neaplikuje je v konkrétních okolnostech této věci). K dalším relevantním kritériím ovšem spis neobsahuje potřebné podklady. Žalovaný si například mohl ještě opatřit rozhodnutí o zrušení trvalého pobytu žalobce, které teoreticky mělo obsahovat posouzení přiměřenosti zrušení pobytu vůči soukromému a rodinnému životu žalobce [šlo-li o jeho zrušení podle § 77 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců, což krajský s ohledem na absenci daného rozhodnutí ve spise nyní neví, jen to může odhadovat].
42. Za nynějších okolností je tak rozhodnutí žalovaného z výše uvedených důvodů v části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a v části nemá dostatečnou oporu ve spise [§ 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.].
43. Krajský soud ovšem předem dodává, že v této věci žalovaný nemůže znovu použít *bianco* odkaz na zákon o pobytu cizinců, který v konkrétních okolnostech tohoto případu již není cestou pro případnou ochranu práva žalobce na respektování soukromého a rodinného života podle čl. 8 Úmluvy. Je totiž zjevné, že by žalobce s ohledem na absenci jeho trestní zachovalosti (§ 174 odst. 1 zákona o pobytu cizinců) nemohl se svojí žádostí o nové udělení pobytového oprávnění uspět. Proto je nyní jediným prostředkem ochrany daného základního práva žalobce právě jeho žádost o mezinárodní ochranu opřená o skutečnosti spadající pod důvody doplňkové ochrany na základě § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu. *Jen zde se mohou nyní realizovat pozitivní závazky plynoucí z čl. 8 Úmluvy.* Po žalobci totiž nelze žádat, aby tu setrval protiprávně a vytvořil tak situaci, která by vedla k rozhodnutí o jeho správním vyhoštění, kde by se zásah do jeho práva na respektování soukromého a rodinného života již hodnotil v zase o něco odlišnějším kontextu.

44. Krajský soud také připomíná žalovanému již dlouhodobě ustálené východisko judikatury Nejvyššího správního soudu, že pokud žadatele vedla k podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany také „snaha o legalizaci pobytu na území ČR“, nepostačuje to samo o sobě k neudělení mezinárodní ochrany. Tato skutečnost totiž ještě nevylučuje, že žadatel podává svoji žádost důvodně (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2011, č. j. 5 Azs 6/2011-49, ze dne 18. 6. 2019, č. j. 8 Azs 27/2019-52, či ze dne 15. 1. 2021, č. j. 1 Azs 342/2020-49).
45. Žalovaný na výše uvedená judikatorní východiska nebere zřetel a zatvrzele se o tuto dávno vyvrácenou konstrukci opírá. Skutečnost, zda žadatele vedla k podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany snaha o legalizaci pobytu v ČR, přitom nemá na otázku důvodnosti žádosti vliv. A doplňková ochrana podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu by se mohla stát obsoletní. Její podstatou totiž je, aby žadatel předešel povinnosti vycestovat, pokud by to odporovalo mezinárodním závazkům ČR. *Tedy aby si tu zachoval pobyt.* Zákonodárce tuto podobu doplňkové ochrany do zákona o azylu jednou zakotvil a žalovanému nepřisluší ji podobným způsobem „vyprázdnit“. I v tomto aspektu se zřejmě projevuje mylné pojmání mezinárodní ochrany jako něčeho mimořádného, co má své místo jen v naprosto výjimečných případech. Jak ovšem ve své judikatuře upozornil Nejvyšší správní soud, tento přístup v širším kontextu společného evropského azylového systému a při srovnání s přístupy jiných členských zemí EU dlouhodobě poněkud vybočuje (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2019, č. j. 5 Azs 207/2017-36, bod 45).

Vypořádání s dosavadní judikaturou

46. Krajský soud si uvědomuje, že jeho právní názor o neuplatnitelnosti konceptu bezpečné země původu vůči institutu doplňkové ochrany podle § 14 odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu, lze vnímat jako odlišný od některých obecnějších závěrů předchozí judikatury správních soudů. Tento právní názor se prakticky shoduje s názorem vyjádřeným v rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 10. 2020, č. j. 60 Az 75/2019-33, který poté Nejvyšší správní soud zrušil rozsudkem ze dne 17. 2. 2021, č. j. 7 Azs 347/2020-23 („rozsudek sedmého senátu“). Krajský soud by se ovšem vůči rozsudku sedmého senátu rád vymezil a vysvětlil, proč ho v této věci neaplikoval.
47. V první řadě rozsudek sedmého senátu nedoceníl výše krajským soudem rozebranou nesouladnost konceptu bezpečné země původu a doplňkové ochrany podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu. Nejdříve jen shrnul judikaturu o důkazním břemeni žadatele a následkům jeho neunesení, tj. že se pak nehodnotí, zda žadatel splňuje podmínky pro udělení mezinárodní ochrany. *Nijak ovšem nevyvrací argument, že žadatel v případě uplatnění práva na soukromý a rodinný život pojmově ani domněnku bezpečnosti země původu prolomit nemůže.*
48. V dlouhém bodě 24, ve kterém se rozsudek sedmého senátu stočil k tématu role čl. 8 Úmluvy u žádostí osob z bezpečných zemí původu, Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že podle jeho názoru „[j]ediným důvodem pro přijetí žádosti k věcnému přezkumu může být v případě žalobce jakožto žadatele pocházejícího z bezpečné země pouze prokázání, že tuto zemi nelze ve vztahu k němu za bezpečnou považovat. Takovým postupem přitom nedochází k porušení mezinárodněprávních závazků ČR plynoucích z čl. 8 EÚLP vůči žalobci, resp. vůči jeho soukromému a rodinnému životu.“ K tomu cituje usnesení ze dne 8. 1. 2009, č. j. 2 Azs 66/2008-52. Ve věci řešené tímto usnesením se ovšem vůbec

neaplikoval koncept bezpečné země původu, což poukazuje na výše zmíněné nedocnění nuancí mezi standardním řízením o žádosti o mezinárodní ochranu a zjednodušeným řízením o žádosti žadatele z bezpečné země původu.

49. Pokud pak rozsudek sedmého senátu odkazuje na to, aby si cizinec pobyt kvůli rodinným důvodům vyřešil podle zákona o pobytu cizinců, nelze to v této věci následovat z několika důvodů. V první řadě podle krajského soudu není správný výklad či přístup k definici vážné újmy podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, který jakoby paušálně vylučoval její použití, pokud žalovaný (či soud) pouze povšechně odkáže na zákon o pobytu cizinců. Kromě důvodů uvedených již výše (body 43 - 45) jde o praxi reálně vytvářející jakou vylučovací klauzuli *sui generis*, kterou ovšem zákon o azylu nezná. Ustanovení § 15a zákona o azylu neříká, že doplňkovou ochranu předvídanou § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu nelze udělit, pokud žadatel může požádat o pobytové oprávnění podle zákona o pobytu cizinců. Praktické „dopsání“ této vylučovací klauzule *sui generis* do § 15a zákona o azylu pak svádí žalovaného k tomu, aby tuto účinnou metodu odkazu na zákon o pobytu cizinců využíval častěji, než by bylo zdrávo. Má to ten negativní důsledek, že se vyhýbá meritornímu posouzení (ne)důvodnosti žádosti o mezinárodní ochranu opřené o důvody podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu.
50. Je nutné připomenout, že důvodová zpráva k příslušné novele, kterou se § 14a odst. 2 písm. d) do zákona o azylu dostal, výslovně uvádí, že toto ustanovení bude ve hře zejména v případech hrozícího nepřiměřeného zásahu do práva na respektování soukromého a rodinného života. Namísto nicneříkajícího odkazu na možnost žadatele využít k řešení pobytové situace instituty, které nabízí zákon o pobytu cizinců, by bylo namístě, aby žalovaný v těchto případech posoudil, zda žadatel alespoň teoreticky má možnost získat jiné oprávnění k pobytu, než je mezinárodní ochrana (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2013, č. j. 5 Azs 7/2012-28).
51. Dalším důvodem, proč zde nelze navázat na rozsudek sedmého senátu a jeho konstatování, že čl. 8 Úmluvy je třeba chránit jinde než v řízení o žádosti o mezinárodní ochranu, je totiž reálná absence této možnosti pro žalobce (viz bod 43 výše). A jelikož se žalovaný nevěnoval právu žalobce na respektování soukromého a rodinného života odpovídajícím způsobem (body 36-41 výše), krajský soud by se následováním rozsudku sedmého senátu podílel na porušení závazků plynoucích z čl. 8 Úmluvy, který státům ukládá kromě hmotněprávních povinností i povinnosti procesní. Tedy zajistit, aby tu bylo řízení, ve kterém dostane základní právo na respektování soukromého a rodinného života průchod (viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 7. 2014 ve věci *Tanda-Muzinga proti Francii*, stížnost č. 2260/10, § 68).
52. Pokud pak rozsudek sedmého senátu odkazuje na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2020, č. j. 3 Azs 129/2020-68 (bod 17), je v první řadě třeba říci, že citovaná pasáž tvoří jen *obiter dictum* nad rámec jádra odůvodnění. A ve věcné rovině lze i vůči tomuto krátkému odstavci vznést stejné námitky jako vůči rozsudku sedmého senátu. Tedy, že nedoceňuje nesouladnost konceptu bezpečné země původu a definice vážné újmy coby předpokladu doplňkové ochrany podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu popsanou výše. A že žalobce zde reálně jinou cestu k ochraně jeho základního práva podle čl. 8 Úmluvy nemá. To platí i pro usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2020, č. j. 6 Azs 240/2020-36, na něž rozsudek sedmého senátu bez bližší konkretizace odkazuje, a které se v bodě 14 jen krátce pohybuje ve vyšší míře obecnosti, jež nezohledňuje v tomto rozsudku popsané aspekty vztahu všech aplikovaných konceptů a pojmů.

53. Rozsudek sedmého senátu dále v bodě 25 rozvíjí argumentaci, že (1) rodinné důvody pro setrvání v ČR nepostačují pro přijetí žádosti k věcnému projednání, což nemá odporovat čl. 8 Úmluvy, že (2) pobyt cizince na území je třeba řešit podle zákona o pobytu cizinců, a že (3) mezinárodní ochrana neslouží k legalizaci pobytu cizinců, kteří pozbyli pobytové oprávnění. Odkazuje přitom na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2017, č. j. 2 Azs 264/2016-59, které se ovšem opět netýká konceptu bezpečné země původu, protože v dané věci proběhl úplný věcný přezkum žádosti o mezinárodní ochranu. Což je přesně to, k čemu směřuje i rozsudek krajského soudu v projednávané věci. Navíc v dané věci nešlo o situaci, ve které by žadatel pozbyl pobytové oprávnění. Na rozdíl od žalobce v této věci totiž žádné nikdy neměl. Proto čelil vyhoštění.
54. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 2 Azs 5/2003-46 (č. 18/2003 Sb. NSS), i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2005, č. j. 2 Azs 423/2004-81, jimiž rozsudek sedmého senátu podpírá argumentaci shrnutou v předchozím bodě, pak Nejvyšší správní soud vydal ještě před zakotvením institutu doplňkové ochrany do zákona o azylu. Vznikly proto v jiném právním prostředí. Oba rozsudky přitom o relevanci rodinných důvodů a čl. 8 Úmluvy pro mezinárodní ochranu vůbec nehovoří. A nenabízí podporu ani pro tvrzení, že mezinárodní ochrana neslouží k legalizaci pobytu cizinců, kteří pozbyli pobytové oprávnění. První z nich se této otázce nevěnuje nijak. A druhý se opět týká situace podání žádosti až po uložení správního vyhoštění.
55. Lze tedy shrnout, že rozsudek sedmého senátu reálně a s přesvědčivě pevnou argumentací nevyvrací právní názor, podle kterého nelze v případě, že se žadatel o mezinárodní ochranu opře o čl. 8 Úmluvy a vznese důvody spadající pod definici vážné újmy podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, aplikovat koncept bezpečné země původu a chtít po něm, aby tedy vyvracel domněnku bezpečnosti země původu. To v takovém případě totiž pojmově nejde. Tento právní názor zaujal i Krajský soud v Plzni v rozsudku ze dne 9. 10. 2020, č. j. 60 Az 75/2019-33 (srov. jeho body 15 - 21). Rozsudek sedmého senátu vedl k jeho zrušení. Podle krajského soudu byl však právní názor Krajského soudu v Plzni správný. Z toho důvodu se krajský soud proti rozsudku sedmého senátu vymezil v naději, že Nejvyšší správní soud k případné kasační stížnosti žalovaného své závěry přehodnotí.
56. Závěrem si krajský soud dovoluje kromě právních odlišností zopakovat i dílčí odlišnost skutkovou. Žalobce totiž není „svobodný, bezdětný, zdravý mladý muž“, jak rozsudek sedmého senátu shrnuje rodinnou situaci daného žadatele (bod 24 rozsudku sedmého senátu). Žalobce tu naopak děti má – dva syny, občany ČR. Je sice rozvedený, ale vyjádřil vůli obnovit svůj partnerský vztah s matkou jeho druhého syna. Letos v dubnu oslaví X. narozeniny. Jeho soukromý a rodinný život má tedy odlišnou kvalitu oproti žadateli ve věci řešené rozsudkem sedmého senátu (narozenému v roce 1994), což odlišuje možný náhled na nutnost ochrany, kterou je třeba věcně poskytnout jeho základnímu právu podle čl. 8 Úmluvy.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

57. Krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného z důvodu podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm se žalovaný bude muset v plném věcném přezkumu ve standardním, nezkráceném řízení věnovat otázce, zda by povinnost žalobce vycestovat z ČR s ohledem na jím uváděné důvody žádosti o mezinárodní ochranu neznamenal porušení čl. 8 Úmluvy. Tuto otázku posoudí za použití kritérií dovozených z rozsudku *Üner* (viz bod 39 výše). K těmto kritériím si pak v dalším řízení musí obstarat

potřebné podklady (včetně případného nového pohovoru se žalobcem), aby jeho nové rozhodnutí již mělo ve všech ohledech oporu ve spise. Právní názor vyslovený v tomto rozsudku žalovaného v dalším řízení zavazuje (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

58. Žalobce měl ve věci úspěch, proto mu vzniklo právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Výrokem II. tohoto rozsudku soud uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci do třiceti dnů od právní moci rozsudku náhradu nákladů řízení o žalobě v celkové výši 6.800 Kč. Tato částka se skládá z částky 6.200 Kč za dva úkony právní služby právní zástupkyně žalobce Mgr. Martiny Šamlotové - příprava a převzetí věci [§ 11 odst. 1 písm. b) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb č. 177/1996 Sb. („advokátní tarif“)], a podání žaloby [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. K tomu je třeba připočíst paušální náhrady hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300 Kč (tedy 600 Kč; § 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupkyně žalobce nedoložila, že by byla plátkyní DPH.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. *Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti tomuto rozsudku odmítne pro nepřijatelnost, pokud nebude svým významem podstatně přesahovat vlastní zájmy stěžovatele.* V řízení o kasační stížnosti musí stěžovatele zastupovat advokát. To neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které se vyžaduje pro výkon advokacie.

Brno 16. února 2022

Martin Kopa
samosoudce