USNESENÍ

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem Martinem Kopou ve věci

žalobce: **C. D.**
st. příslušnost: XXX
t. č. pobytem: PoS Zastávka u Brna, Havířská 514, 664 84 Zastávka
adresa pro doručování: XXX

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 6. 12. 2021, č. j. MV-193876-3/OAM-2021,

takto:

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

Má být čl. 4 odst. 2 a 3 a čl. 5 in fine směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí ve spojení s čl. 2, čl. 4 a čl. 19 odst. 2 Listiny základních práv EU vykládán tak, že brání tomu, aby se při posouzení, zda rozhodnutí o navrácení podle čl. 6 směrnice 2008/115/ES nepovede k porušení zásady nenavracení, použil koncept bezpečné země původu podle čl. 36 a 37 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany v kombinaci se zúženou definicí zásady nenavracení zaměřenou jen na zákaz špatného zacházení podle čl. 4 Listiny základních práv Evropské unie a čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod?

II. Řízení *se přerušuje*.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se dne 30. 9. 2021 dostavil do zařízení pro zajištění cizinců, kde požádal o mezinárodní ochranu. Neměl platné oprávnění k pobytu, ani platný cestovní doklad. Dne 8. 10. 2021 s ním proto policie zahájila řízení o správním vyhoštění. Od tehdy blíže neurčené doby až do příchodu do zařízení pro zajištění cizinců totiž pobýval v Česku neoprávněně.

2. Při výslechu žalobce uváděl, že Alžírsko, odkud pochází, není bezpečnou zemí. Je to země rasismu, požárů, porušování lidských práv a nespravedlnosti. Státní orgány tam nedokáží ochránit občany. Hrozí mu smrt, krevní msta a vendeta od rodiny oběti jedné šarvátky, u které byl a stal se při tom svědkem vraždy. Soud ho sice shledal nevinným. Přesto ze strachu z členů rodiny oběti nemohl chodit přes den domů, jedině v noci.

3. Ředitelství služby cizinecké policie („ŘSCP“) rozhodnutím ze dne 12. 10. 2021, č. j. CPR-27300-19/ČJ-2021-931200-SV („rozhodnutí ŘSCP“), uložilo žalobci správní vyhoštění.

Došlo k závěru, že tu žalobce pobýval nelegálně „asi přibližně jeden den“. Stanovilo dobu jednoho roku, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie.

4. ŘSCP neshledalo, že by tu byly důvody znemožňující vycestování žalobce, které spočívají v důvodných obavách ze skutečného nebezpečí v zemi původu. Tímto skutečným nebezpečím se rozumí navrácení v rozporu s čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (srov. § 179 odst. 1 a 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR; „zákon o pobytu cizinců“).

5. ŘSCP zdůraznilo, že Alžírsko je na seznamu bezpečných zemí původu ve vyhlášce č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců („vyhláška“). Žalobce navíc podle ŘSCP ani neuvedl žádné skutečnosti svědčící o tom, že by mohl čelit skutečnému nebezpečí, jak jej chápe § 179 zákona o pobytu cizinců. Z těchto důvodů si ŘSCP ani nevyžádalo závazné stanovisko žalovaného k posouzení otázky, zda je vycestování žalobce možné [§ 120a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců].

6. Žalobce se proti prvostupňovému rozhodnutí odvolal. Namítal, že ŘSCP rozhodlo pouze na základě obecné vyhlášky, která hodnotí Alžírsko jako bezpečné. Nepřihlédlo vůbec k jeho obavám a nezohlednilo individuální skutečnosti. Jeho věc tedy neposoudilo přísně individuálně, ale paušálně a formalisticky.

7. Žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 12. 2021, č. j. MV-193876-3/OAM-2021 („rozhodnutí žalovaného“), odvolání žalobce zamítl a potvrdil rozhodnutí ŘSCP. Tvrzení žalobce jen obecně označil za ničím nedoložená. K aplikaci vyhlášky se nevyjádřil.

8. Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu. Namítá mimo jiné, že v řízení o správním vyhoštění vysvětloval, proč opustil Alžírsko. Učinil tak kvůli rozšířenému rasismu, porušování lidských práv a obavě o svůj život a zdraví v souvislosti se svědectvím vraždy. Podle žalobce správní orgány při rozhodování o uložení správního vyhoštění dostatečně individuálně neposoudily jeho případ. Nepřihlédly ke skutečnostem, které v souvislosti s návratem do Alžírska uvedl. ŘSCP pouze obecně konstatovalo, že na základě vyhlášky je Alžírsko bezpečnou zemí původu. Nepřistoupilo k individuálnímu posouzení jeho případu, což je v rozporu s ustálenou judikaturou.

9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že vycestování žalobce do Alžírska je možné. Tato země je na rozdíl od mínění žalobce bezpečná.

II. Použitelné právo Evropské unie a vnitrostátní právní úprava

II. a) Právo Evropské unie

10. Podle čl. 2 Listiny základních práv Evropské unie („Listina“):

> „1. Každý má právo na život.
>
> 2. Nikdo nesmí být odsouzen k trestu smrti ani popraven.“

11. Podle čl. 4 Listiny:

> „Nikdo nesmí být mučen ani podroben nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.“

12. Podle čl. 19 odst. 2 Listiny:

„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.“

13. Podle bodu 2 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí („směrnice 2008/115/ES“):

„Evropská rada na zasedání v Bruselu ve dnech 4. a 5. listopadu 2004 vyzvala k vypracování účinné politiky pro vyhošťování a dobrovolný návrat založené na *společných normách pro navracení* osob humánním způsobem a při plném respektování jejich lidských práv a důstojnosti.“ [zvýraznění doplnil krajský soud].

14. Podle bodu 5 odůvodnění směrnice 2008/115 by tato směrnice:

„měla zavést *průřezový soubor pravidel platných pro všechny* státní příslušníky třetích zemí, kteří nesplňují nebo přestali splňovat podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v členském státě.“ [zvýraznění doplnil krajský soud].

15. Podle bodu 6 odůvodnění směrnice 2008/115:

„Členské státy by měly zajistit, aby se ukončení neoprávněného pobytu státních příslušníků třetích zemí provádělo ve *spravedlivém a průhledném řízení*. V souladu s obecnými zásadami práva Evropské unie by rozhodnutí podle této směrnice měla být přijímána *individuálně a měla by být založena na objektivních kritériích*, *a měly by se tudíž zohlednit i jiné skutečnosti než samotný neoprávněný pobyt*. Členské státy by při používání jednotných formulářů pro rozhodnutí týkající se navrácení, totiž rozhodnutí o navrácení, a pokud jsou vydávána, rozhodnutí o zákazu vstupu a rozhodnutí o vyhoštění, měly uvedenou zásadu dodržovat a postupovat plně v souladu se všemi souvisejícími ustanoveními této směrnice.“ [zvýraznění doplnil krajský soud]

16. Podle bodu 8 odůvodnění směrnice 2008/115:

„Uznává se, že členské státy mají právo navracet neoprávněně pobývající státní příslušníky třetích zemí, pokud jsou zavedeny spravedlivé a účinné azylové systémy, jež plně respektují zásadu nenavracení.“

17. Podle bodu 24 odůvodnění směrnice 2008/115:

„Tato směrnice dodržuje základní práva a ctí zásady uznané zejména Listinou základních práv Evropské unie.“

18. Podle čl. 1 směrnice 2008/115:

„Tato směrnice stanoví *společné normy a postupy, které jsou v členských státech používány při navracení* neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí v souladu se základními právy jakožto obecnými zásadami práva Společenství i s mezinárodním právem, *včetně závazků v oblasti ochrany uprchlíků a dodržování lidských práv*.“ [zvýraznění doplnil krajský soud]

19. Podle čl. 4 odst. 2 a 3 směrnice 2008/115:

„2. Touto směrnicí nejsou dotčena ustanovení, která mohou být *příznivější* pro státního příslušníka třetí země a která jsou stanovena v *acquis* Společenství vztahujícím se k přistěhovalectví a azylu.

3. Touto směrnicí není dotčeno právo členských států přijmout nebo zachovat ustanovení *příznivější pro osoby, na něž se vztahují*, za předpokladu, že jsou slučitelná s touto směrnicí.“

20. Podle čl. 5 směrnice 2008/115/ES:

„Při provádění této směrnice členské státy (...) *dodržují zásadu nenavracení*.“ [zvýraznění doplnil krajský soud]

21. Podle čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115:

„Členské státy vydají rozhodnutí o navrácení každému státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá neoprávněně na jejich území, aniž jsou dotčeny výjimky uvedené v odstavcích 2 až 5.“

22. Podle čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice 2008/115:

„Členské státy vyhoštění odloží (...) pokud by jím byla porušena zásada nenavracení.“

23. Podle bodů 40 až 42 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany („směrnice 2013/32“):

„Rozhodujícím faktorem pro *posouzení odůvodněnosti žádosti o mezinárodní ochranu* je míra bezpečnosti žadatele v zemi jeho původu. Pokud lze třetí zemi pokládat za bezpečnou zemi původu, měly by mít členské státy možnost označit ji za bezpečnou a vycházet z domněnky, že je pro daného žadatele bezpečná, pokud žadatel neprokáže opak.

Vzhledem k dosažené *úrovni harmonizace při uznávání* státních příslušníků třetích zemí a osob bez státní příslušnosti *za osoby požívající mezinárodní ochrany*, by měla být stanovena *společná kritéria pro označování třetích zemí za bezpečné země původu*.

Označení třetí země jako bezpečné země původu pro účely této směrnice nemůže být absolutní zárukou bezpečnosti státních příslušníků dané země. Hodnocení, z něhož toto označení vychází, může ze své podstaty vzít v úvahu pouze všeobecnou občanskou, právní a politickou situaci v dané zemi a to, zda jsou původci pronásledování, mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání v praxi postižitelní, jsou-li v této zemi shledáni odpovědnými. Proto je důležité, aby v případě, kdy žadatel prokáže, že v jeho konkrétní situaci existují oprávněné důvody nepokládat danou zemi za bezpečnou, nebylo označení této země jako bezpečné považováno v jeho případě za směrodatné.“ [zvýraznění doplnil krajský soud]

24. Podle bodu 46 odůvodnění směrnice 2013/32:

„Pokud členské státy posuzují bezpečnost země případ od případu nebo označí země jako bezpečné *přijetím seznamu těchto zemí*, měly by mimo jiné zohlednit pokyny a operační příručky a informace o zemích původu a činnosti, včetně metodiky Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu týkající se podávání zpráv obsahujících informace o zemi původu, uvedené v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 439/2010 ze dne 19. května 2010 o zřízení Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu, jakož i příslušných pokynů Úřadu vysokého komisaře OSN

pro uprchlíky.“ [na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2303 ze dne 15. prosince 2021 o zřízení Agentury Evropské unie pro otázky azylu a o zrušení nařízení (EU) č. 439/2010 Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu nahradila Agentura Evropské unie pro otázky azylu a nařízení č. 439/2010 nahradilo právě nařízení 2021/2303 – pozn. krajského soudu]

25. Podle čl. 36 směrnice 2013/32:

„1. Třetí 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: a) žadatel má státní příslušnost této země, nebo b) žadatel je osobou bez státní příslušnosti a dříve v této zemi běžně pobýval a 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.

2. Členské státy dále ve vnitrostátních právních předpisech stanoví pravidla a úpravy týkající se použití pojmu bezpečné země původu.“

26. Podle čl. 37 směrnice 2013/32:

„1. Členské státy mohou za účelem posuzování žádostí o mezinárodní ochranu ponechat v platnosti nebo přijmout právní předpisy, které v souladu s přílohou I umožňují označit na vnitrostátní úrovni bezpečné země původu.

2. Členské státy zajistí *pravidelný přezkum situace ve třetích zemích označených jako bezpečné* podle tohoto článku.

3. Hodnocení, zda je země v souladu s tímto článkem bezpečnou zemí původu, se zakládá na řadě zdrojů informací, zejména informací z jiných členských států, od Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu, Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, Rady Evropy a jiných významných mezinárodních organizací. [na základě nařízení 2021/2303 Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu nahradila Agentura Evropské unie pro otázky azylu – pozn. krajského soudu]

4. Členské státy oznámí Komisi země, které v souladu s tímto článkem označily za bezpečné země původu.“

27. Příloha I ke směrnici 2013/32 pak obsahuje kritéria pro určení bezpečných zemí původu *pro účely čl. 37 odst. 1*. [zvýraznění doplnil krajský soud]

II. b) Vnitrostátní právní úprava

28. Podle § 120a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců:

„Policie v rámci rozhodování o správním vyhoštění podle § 119 a 120 je povinna si vyžádat závazné stanovisko ministerstva, zda vycestování cizince je možné (§ 179); to neplatí (...) *pochází-li cizinec z bezpečné země původu podle jiného právního předpisu* a neuvedl-li skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven *skutečnému nebezpečí podle § 179*.“

29. Podle § 179 odst. 1 a 2 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.“

III. Rozbor předkládané předběžné otázky

30. Krajský soud shledal, že je namístě podat předběžnou otázku, protože podle jeho názoru není jasné (*clair*), ani dříve vyjasněné (*eclairé*), zda unijní právo brání tomu, aby členský stát pro účely posouzení, zda rozhodnutí o návratu cizince nepovede k porušení zásady nenavracení, *přenesl do návratového režimu koncept bezpečné země původu* ze společného evropského azylového systému *v kombinaci se zúženým chápáním zásady nenavracení*, zaměřené jen na zákaz špatného zacházení. Soudní dvůr se níže rozebranému dilematu ještě nevěnoval.

31. Úvodem je třeba připomenout, že hlavním cílem směrnice 2008/115 je vypracování účinné politiky pro vyhošťování a dobrovolný návrat při plném respektování základních práv a důstojnosti dotyčných osob (v tomto smyslu viz rozsudky Soudního dvora ze dne 17. 7. 2014, *Pham*, C-474/13, bod 20, a ze dne 15. 2. 2016, *N.*, C-601/15 PPU, bod 75 a tam citovaná judikatura). Cílem směrnice 2008/115 ovšem není harmonizovat veškerá pravidla členských států týkající se pobytu cizinců (rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 12. 2011, *Achughbabian*, C-329/11, bod 28). Společná pravidla a postupy zavedené touto směrnicí se totiž týkají pouze přijetí rozhodnutí o navrácení a výkonu těchto rozhodnutí [v tomto smyslu viz rozsudky Soudního dvora *Achughbabian*, cit. výše, bod 29, a ze dne 8. 5. 2018, *K. A. a další (Sloučení rodiny v Belgii)*, C-82/16, bod 44].

32. Soudní dvůr judikoval, že pokud příslušný vnitrostátní orgán zamýšlí přijmout rozhodnutí o navrácení, musí nutně respektovat povinnosti stanovené čl. 5 směrnice 2008/115 (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 12. 2014, *Boudjlida*, C-249/13, bod 49). Tedy i zásadu nenavracení, kterou jako základní právo zaručuje čl. 19 odst. 2 Listiny (rozsudek Soudního dvora ze dne 24. 6. 2015, *H. T.*, C-373/13, bod 65) a potvrzuje ji i bod 8 odůvodnění směrnice 2008/115 (rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 6. 2018, *Gnandi*, C-181/16, bod 53). Členské státy by navíc měly podle bodu 6 odůvodnění směrnice 2008/115 zajistit, aby řízení o navracení bylo spravedlivé a transparentní (v tomto smyslu viz rozsudky Soudního dvora ze dne 5. 6. 2014, *Mahdi,* C-146/14 PPU, bod 40, ze dne 5. 11. 2014, *Mukarubega*, C-166/13, bod 61, a *Gnandi*, cit. výše, bod 65).

33. Příslušný vnitrostátní orgán zamýšlející vydat rozhodnutí o navrácení musí zejména dbát na dodržování zásady nenavracení s ohledem na zemi, do které zamýšlí navrácení dotyčné osoby nařídit (rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 5. 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU, body 118-119). Lze pak dodat, že s ohledem na cíl, který sleduje čl. 5 směrnice 2008/115 – tj. v rámci řízení o navrácení zavedeném uvedenou směrnicí zajistit respektování několika základních práv, mezi něž se řadí zde relevantní zásada nenavracení podle čl. 19 odst. 2 Listiny – nelze tento článek vykládat restriktivně [obdobně viz rozsudky Soudního dvora ze dne 14. 2. 2019, *Buivids*, C-345/17, bod 51, ze dne 26. 3. 2019, *SM (Dítě, jehož péče je zajišťována v režimu alžírského institutu „kafala“)*, C-129/18, bod 53, a ze dne 11. 3. 2021, *M. A.*, C-112/20, bod 35].

34. Ustanovení čl. 19 odst. 2 Listiny se pak obsahově pojí s čl. 2 a 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod („Úmluva“), které chrání právo na život a zakazují špatné zacházení. Podle čl. 52 odst. 3 Listiny platí, že pokud „Listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným Úmluvou, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá Úmluva.“ Lze proto vycházet i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (v tomto smyslu viz rozsudky Soudního dvora ze dne 15. 2. 2016, *N.*, C-601/15 PPU, bod 47, a ze dne 14. 9. 2017, *K.*, C-18/16, bod 50 a tam citovaná judikatura). Plyne to ostatně i z vysvětlení k Listině (2007/C 303/02), které výslovně říká, že čl. 19 odst. 2 zahrnuje související judikaturu Evropského soudu pro lidská práva týkající se čl. 3 Úmluvy.

    Štrasburský soud ve své judikatuře detailněji popisuje, *jakou kvalitu by mělo mít posouzení*, zda cizinci v případě vyhoštění hrozí reálné nebezpečí porušení práva na život ve smyslu čl. 2 nebo zacházení rozporné s čl. 3 Úmluvy. Toto posouzení musí být *důkladné*. V zásadě je sice na cizinci, aby předložil důkazy, které by mohly prokázat, že existují závažné důvody se domnívat, že by v případě vyhoštění čelil skutečnému riziku porušení uvedených práv zaručených Úmluvou. V této souvislosti Evropský soud pro lidská práva ovšem uznává, že vzhledem ke specifické situaci, ve které se cizinci často nacházejí, je třeba jim přiznat výhodu zásady v pochybnostech ve prospěch (*benefit of the doubt*), pokud jde o věrohodnost jejich výpovědí a důkazů předložených na jejich podporu. Jsou-li tu však okolnosti, které poskytují pádné důvody ke zpochybnění pravdivosti tvrzení cizince, pak musí cizinec poskytnout uspokojivé vysvětlení údajných nesrovnalostí. Posouzení se každopádně musí zaměřit na *předvídatelné důsledky vyhoštění žadatele do země původu s ohledem na tamní obecnou situaci a na jeho osobní situaci* (srov. např. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 3. 2016 ve věci *F. G. proti Švédsku*, č. 43611/11, § 111-114, či rozsudek ze dne 2. 10. 2012 ve věci *Singh a další proti Belgii*, č. 33210/11, § 99-105).

35. Riziko porušení zásady nenavracení je tedy podle Evropského soudu pro lidská práva nutné posuzovat nejen s ohledem na individuální faktory, ale také obecné faktory týkající se dotčené země (viz rozsudek ze dne 15. 5. 2012 ve věci *S. F. a další proti Švédsku*, č. 52077/10, § 68-69). Posouzení reálného nebezpečí v zemi původu je však nutné individualizovat v tom smyslu, že rozhodující orgán vezme v potaz všechny dostupné důkazy o relevantních skutečnostech týkajících se jak individuální situace cizince, tak země jeho původu. Ve vztahu k zemi původu typicky půjde o aktuální zprávy Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky či jiných mezinárodních organizací v odpovídající kvalitě (viz např. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. 3. 2010 ve věci *R. C. proti Švédsku*, č. 41827/07, § 51, ze dne 20. 7. 2010 ve věci *N. proti Švédsku*, č. 23505/09, § 52, ze dne 17. 7. 2008 ve věci *NA. proti Spojenému království*, č. 25904/07, § 118-122).

36. Z čl. 2, čl. 4 a čl. 19 odst. 2 Listiny spolu s čl. 2 a 3 Úmluvy a čl. 5 *in fine* směrnice 2008/115 tedy plyne *procesní závazek posoudit* – důkladně a se zaměřením na předvídatelné důsledky vyhoštění žadatele do země původu s ohledem na tamní obecnou situaci a na jeho osobní situaci –, *zda vyhoštění nepovede k porušení zásady nenavracení*.

37. Česká právní úprava v § 120a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců ovšem vtahuje do tohoto posouzení na poli směrnice 2008/115 koncept předvídaný směrnicí 2013/32. Jinými slovy do regulace návratů cizinců přebírá institut společného evropského azylového systému – pojem bezpečné země původu. Pokud cizinec, o jehož navrácení policie zamýšlí rozhodnout, (a) pochází z bezpečné země původu podle vyhlášky a (b) neuvedl skutečnosti

svědčící o tom, že by mohl čelit skutečnému nebezpečí podle § 179 zákona o pobytu cizinců, jímž se rozumí jen a pouze navrácení v rozporu s čl. 3 Úmluvy, pak si policie ani nemusí vyžádat závazné stanovisko Ministerstva vnitra, zda je vycestování cizince možné. K posouzení, zda nedojde k porušení zásady nenavracení, jak ji chápe unijní právo, tedy v takovém případě vůbec nedochází.

38. Konstrukce § 120a odst. 1 písm. b) ve spojení s § 179 zákona o pobytu cizinců, pracující s kombinací pojmu bezpečné země původu a zúženého pojímání zásady nenavracení zaměřeného jen na hrozbu porušení čl. 3 Úmluvy, jde přitom *v neprospěch cizinců*, o jejichž navrácení policie rozhoduje. Ustanovení čl. 4 odst. 2 a 3 směrnice 2008/15 ovšem členským státům umožňuje použití unijní regulace z oblasti azylu, resp. přijetí vnitrostátních pravidel, jen pokud jdou ve prospěch cizince, na nějž dopadá tato směrnice. Nabízí se proto otázka, *zda krok, který český zákonodárce přijetím pravidel v § 120a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců učinil, ve skutečnosti unijní právo nezapovídá*.

39. Pro přehlednost krajský soud uvádí, že daná vnitrostátní regulace stanovící pravidla v neprospěch cizinců, na něž dopadá směrnice 2008/15, má dva rozměry. Prvním z nich je – pro cizince negativní – přenos azylového konceptu bezpečné země původu ze směrnice 2013/32 do návratového kontextu. Jde o koncept směrnici 2008/115 neznámý. Vede přitom na jedné straně k procesním zjednodušením pro policii, která nepřistupuje ke konkrétnímu posouzení, zda v cílové zemi návratu v individuálním případě navraceného cizince nehrozí porušení zásady nenavracení. A na straně druhé staví do těžší situace dotčeného cizince, protože tento koncept jde ruku v ruce s jeho povinností domněnku bezpečnosti země původu vyvracet (viz bod 40 odůvodnění a čl. 36 směrnice 2013/32).

40. Bylo by sice možné namítat, že pojistkou ochrany práv cizince je, že pokud uvede skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven skutečnému nebezpečí podle § 179 zákona o pobytu cizinců, pak si policie musí vyžádat závazné stanovisko žalovaného a dojde tak k posouzení, zda vyhoštění neporušuje zásadu nenavracení. V tom se ovšem skrývá druhý problematický rozměr dané konstrukce § 120a odst. 1 písm. b) ve spojení s § 179 zákona o pobytu cizinců. Pro pojem skutečného nebezpečí totiž podle § 179 zákona o pobytu cizinců hraje roli jen zákaz špatného zacházení podle čl. 3 Úmluvy (viz znění § 179 v bodě 29 výše; ustanovení čl. 3 Úmluvy odpovídá čl. 4 Listiny, který má podle vysvětlení 2007/C 303/02 k Listině stejný smysl a rozsah jako toto ustanovení Úmluvy). *Zásada nenavracení*, kterou podle Soudního dvora nelze vykládat restriktivně, ovšem *má* v mezinárodním právu lidských práv *širší význam, než který má „pouze" čl. 3 Úmluvy*.

41. Již čl. 19 odst. 2 Listiny, který na úrovni primárního práva zakotvuje zásadu nenavracení, pamatuje kromě zákazu špatného zacházení i na *právo na život*. Byť nikoliv v jeho úplnosti. Zakazuje totiž navrácení cizince jen z důvodu hrozby *trestu smrti* (ten přímo zakazuje čl. 2 odst. 2 Listiny). Podle názoru krajského soudu ovšem *nelze opomíjet ani pozitivní závazky plynoucí z čl. 2 odst. 1 Listiny, který chrání právo na život obecně* (vysvětlení 2007/C 303/02 k Listině opět dodává, že čl. 2 Listiny odpovídá čl. 2 Úmluvy a čl. 1 Protokolu č. 6 k Úmluvě, který ruší trest smrti; ustanovení čl. 2 Listiny tedy v souladu s čl. 52 odst. 3 Listiny má stejný smysl a rozsah jako čl. 2 Úmluvy a čl. 1 Protokolu č. 6).

42. Evropský soud pro lidská práva totiž na poli pozitivních závazků plynoucích z práva na život pracuje se zásadou nenavracení šířeji vůči možným porušením práva na život jako celku. *Mohou tedy hrát roli i jiná reálná ohrožení života než trest smrti a poprava, které*

zmiňují čl. 2 odst. 2 a čl. 19 odst. 2 Listiny. Zásada nenavracení ve štrasburském vnímání se nutně nezužuje jen na ochranu proti trestu smrti. Štrasburský soud nerozlišuje, zda cizinci hrozí právě „jen" trest smrti, u nějž by se zásada nenavracení aplikovala, nebo jiné podoby ohrožení života, ke kterým se tak jako tak váží pozitivní závazky státu z čl. 2 Úmluvy, ale zásada nenavracení nikoliv. Tato zásada se tedy uplatní, i pokud by cizinci reálně hrozilo například zabití ze strany soukromých osob. Porušení práva na život by pak spočívalo v opomenutí cílové země účinně ochránit toto základní právo jednotlivce (viz např. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 1. 3. 2005 ve věci *Headley a další proti Spojenému království*, č. 39642/03, ze dne 11. 5. 1999 ve věci *Sinnarajah proti Švýcarsku*, č. 45187/99, či rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ze dne 6. 10. 1976 ve věci *Lynas proti Švýcarsku*, č. 7371/75).

43. Současně je nutné uznat, byť to analyzovanou problematiku úplně nevyjasňuje, že v praxi Evropský soud pro lidská práva spojuje posouzení námitek na porušení zásady nenavracení podle čl. 2 a 3 Úmluvy s ohledem na jejich společné jádro. Vychází z toho, že námitka porušení čl. 2 Úmluvy typicky také přináší témata týkající se zákazu špatného zacházení podle čl. 3 Úmluvy. A s ohledem na to, že jsou relevantní principy námitek na porušení čl. 2 a 3 Úmluvy ve věcech navracení cizinců tytéž, tak je štrasburský soud buď považuje za neoddělitelné a posuzuje je společně (srov. např. rozsudek ve věci *F. G. proti Švédsku*, cit. výše, bod § 110, či rozsudek ze dne 15. 10. 2015 ve věci *L. M. a další proti Rusku*, č. 40081/14, 40088/14 a 40127/14, § 108), nebo se námitce na porušení čl. 2 věnuje v rámci související „hlavní" námitky na porušení čl. 3 Úmluvy (srov. rozsudek ze dne 20. 12. 2011 ve věci *J. H. proti Spojenému království*, č. 48839/09, § 37). *Nelze z toho každopádně dovozovat, že by se podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva zásada nenavracení týkala jen zákazu špatného zacházení podle čl. 3 Úmluvy nebo jen trestu smrti coby jedné z formy hrozeb pro právo na život podle čl. 2 Úmluvy*. Zásada nenavracení je tedy ve štrasburském smyslu širší, než jak ji pojímá § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců i čl. 19 odst. 2 Listiny.

44. Právě popsané dva rozměry § 120a odst. 1 písm. b) ve spojení s § 179 zákona o pobytu cizinců – přenos konceptu bezpečné země původu do návratového řízení a užší chápání zásady nenavracení – mají své praktické důsledky pro rozhodování o navracení cizinců podle směrnice 2008/115. Tím hlavním důsledkem je výsledná absence reálného posouzení, zda rozhodnutí o navrácení cizince a jeho následně vyhoštění (ne)dodrží zásadu nenavracení. V praxi orgánů rozhodujících o navracení cizinců to vede k jistému *automatismu a nedůvěřivé paušalizaci* vůči cizincům ze zemí, které ČR označila jako bezpečné. K individuálnímu posouzení, zda v té které zemi hrozí porušení zásady nenavracení, pak již prakticky nedochází.

45. Prokazuje to i věc žalobce, ve které spis neobsahuje žádné podklady týkající se situace v Alžírsku, v nichž by bylo možné najít odpověď na námitky žalobce, na jejichž pozadí lze spatřovat pozitivní závazky plynoucí z práva na život a zákazu špatného zacházení podle čl. 2 a čl. 4 Listiny, resp. čl. 2 a 3 Úmluvy. Jedinou odpovědí mu byl odkaz na vyhlášku, podle níž je Alžírsko bezpečnou zemí původu. Správní orgány žalobci nepřiznaly výhodu zásady v pochybnostech ve prospěch (*benefit of the doubt*), pokud plně neuvěřily jeho tvrzením o hrozbách smrti a krevní msty ze strany rodiny oběti vraždy, jejímž byl svědkem. Podle ŘSCP nešlo o skutečnosti svědčící o tom, že by mohl čelit skutečnému nebezpečí. K tomuto závěru ho možná svedlo ono užší pojetí zásady nenavracení, které nezahrnovalo i pozitivní závazky plynoucí z práva na život. Žalovaný je pak bez dalšího

označil za ničím nedoložené. Nevysvětlil však, proč považuje tvrzení žalobce za nedůvěryhodná, resp. čím konkrétně je vlastně žalobce, proti němuž policie zahájila řízení o správním vyhoštění, měl dokládat. Krajskému soudu se přitom jeví, že tvrzení žalobce minimálně zakládají obavy, zda nedojde k porušení zásady nenavracení a zda se mu případně dostane ochrany od alžírských orgánů. Na to ovšem rozhodnutí správních orgánů ani správní spis odpověď nenabízí.

46. Souvisejícím problémem je skutečnost, že ČR podle krajského soudu neplní závazek z čl. 37 odst. 2 směrnice 2013/32, podle které má zajistit *pravidelný přezkum situace ve třetích zemích označených jako bezpečné* podle tohoto článku. Alžírsko je ve vyhlášce (§ 2 bod 2) s účinností od 23. 3. 2019 na základě novely vyhlášky provedené vyhláškou č. 68/2019 Sb. Důvodová zpráva k vyhlášce č. 68/2019 Sb. obsahuje určité povšechné informace o Alžírsku. Vyjmenovává mezinárodní smlouvy, jejichž je stranou, a zmiňuje, že tamější ústava garantuje zákaz diskriminace na základě rasy, pohlaví, jazyka nebo vyznání. Ve vztahu k otázce vnitřní ochrany pak dodává, že je „v Alžírsku přítomen systém opravných prostředků proti porušování těchto práv a svobod na úrovni vnitřních opravných prostředků stejně jako v rovině legislativní, nicméně *tato opatření jsou často nerovnoměrně, neefektivně a v některých oblastech nedostatečně vymáhány státními orgány*. Ačkoliv v alžírském právním řádu *existuje institut trestu smrti*, žádný trest smrti nebyl v Alžírsku vykonán od roku 1993. (...).“ [zvýraznění doplnil krajský soud]. Důvodová zpráva pak odkazuje na zdroje, které jsou všechny z roku 2018.

47. Nabízí se tak otázka, zda dnes – čtyři roky od vydání zdrojů, od nichž se odvíjelo zařazení Alžírska mezi bezpečné země původu, a tři roky od samotného uvedení této země ve vyhlášce – má závěr o bezpečnosti Alžírska ve smyslu kritérií podle Přílohy I směrnice 2013/32 nadále své opodstatnění, resp. zda důvodová zpráva k vyhlášce č. 68/2019 Sb. obsahuje dostatek informací o tom, že ho vůbec kdy mělo. Bylo by možné o tom být přesvědčený, jen pokud by na základě aktuálních a kvalitních informací opravdu probíhal pravidelný přezkum zařazení této země mezi bezpečné země původu (podle vnitrostátního práva má dokonce probíhat každoročně; viz § 86 odst. 4 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu). S ohledem na to, že od účinnosti vyhlášky dne 9. 12. 2015 proběhla jen jedna její novelizace na základě podkladů z roku 2018, a již tři roky se žádný další přezkum v této rovině nekonal, lze o splnění povinností podle čl. 37 odst. 2 směrnice 2013/32 důvodně pochybovat.

48. Koncept bezpečné země původu přitom ve věcech spadajících do působnosti směrnice 2008/115 funguje v tom směru, že spolu se zúženým pojetím zásady nenavracení *zbavuje policii povinnosti zkoumat, zda ve skutečnosti vyhoštění nepovede k porušení této zásady*. V řízení s dotčenými cizinci se tato otázka pak vůbec nezkoumá. Přitom čl. 5 *in fine* směrnice 2008/115 neobsahuje žádné výjimky. Ustanovení § 120a odst. 1 písm. b) ve spojení s § 179 zákona o pobytu cizinců ovšem výjimku z povinnosti posuzovat dodržování zásady nenavracení obsahuje. A co je v očích krajského soudu nejhorší, *vytváří rozhodovací prostředí, ze kterého se vytrácí individuální příběh cizinců, o jejichž vyhoštění policie rozhoduje*. Rozhodovací činnost policie se tak zobecňuje a od individuálních okolností cizinců odhlíží. Roli ovšem musí hrát nejen obecné, ale i individuální faktory (viz body 36 a 37 výše). Jak ostatně ukazuje věc na pozadí této předběžné otázky, žalobci ve výsledku na jeho vyjádřené obavy ze smrti, krevní msty a vendety nikdo věcně neodpověděl.

49. To v očích krajského soudu naráží na povinnost členských států, kterou vyzdvihuje bod 6 odůvodnění směrnice 2008/115. Podle něj mají členské státy zajistit, aby se ukončení neoprávněného pobytu státních příslušníků třetích zemí provádělo ve *spravedlivém a průhledném řízení*. V souladu obecnými zásadami práva Evropské unie se pak rozhodnutí podle směrnice 2008/115 mají přijímat *individuálně a na základě objektivních kritériích*. Měla by tedy zohlednit i jiné skutečnosti než samotný neoprávněný pobyt. Od naplnění těchto cílů § 120a odst. 1 písm. b) ve spojení s § 179 zákona o pobytu cizinců policii zrazuje.

50. Krajský soud samozřejmě uznává, že lze přistoupit na určité formy zjednodušení řízení o vyhoštění, pokud jde o návrat do země, u níž je opravdu zřejmé, že v jejím případě porušení zásady nenavracení nehrozí. Není si však jistý, zda konstrukce, jakou do českého práva přinesl § 120a odst. 1 písm. b) ve spojení s § 179 zákona o pobytu cizinců, je tou správnou cestou z pohledu unijního práva. Směrnice 2008/115 na podobná zjednodušení nepamatuje. Umožňuje použití dalších, jí neznámých pravidel jen ve prospěch cizince, na nějž tato směrnice dopadá. I v tom všem lze spatřovat určitou pojistku ochrany jeho základních práv. Má-li být cílem směrnice 2008/115 stanovení společných norem pro navracení osob (bod 2 odůvodnění 2008/115/EU), resp. zakotvení průřezového souboru pravidel platných pro všechny cizince bez pobytového nebo vstupního oprávnění v členských státech (bod 5 odůvodnění 2008/115/EU), pak § 120a odst. 1 písm. b) ve spojení s § 179 zákona o pobytu cizinců tyto cíle dost možná narušuje.

51. Krajský soud tedy shrnuje, že si není jistý, zda lze do návratového kontextu v neprospěch cizinců přenést pojem ze společného evropského azylového systému (tj. pojem bezpečné země původu). A zda lze pak zúžit pojímání zásady nenavracení jen na možné porušení čl. 3 Úmluvy, resp. čl. 4 Listiny. Podle názoru krajského soudu obojímu brání na primární úrovni závazky plynoucí z čl. 2 (právo na život), čl. 4 (zákaz špatného zacházení) a čl. 19 odst. 2 (zákaz navracení) Listiny. A na úrovni sekundárního práva čl. 4 odst. 2 a 3 spolu s čl. 5 *in fine* směrnice 2008/115. S ohledem na to, že jde o výklad unijního práva, který přes výše uvedené není jasný (*clair*), ani vyjasněný (*eclairé*), se krajský soud rozhodl obrátit na Soudní dvůr.

IV. Závěr

52. Krajský soud proto pokládá Soudnímu dvoru Evropské unie následující otázku:

> *Má být čl. 4 odst. 2 a 3 a čl. 5 in fine směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí ve spojení s čl. 2, čl. 4 a čl. 19 odst. 2 Listiny základních práv EU vykládán tak, že brání tomu, aby se při posouzení, zda rozhodnutí o navrácení podle čl. 6 směrnice 2008/115/ES nepovede k porušení zásady nenavracení, použil koncept bezpečné země původu podle čl. 36 a 37 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany v kombinaci se zúženou definicí zásady nenavracení zaměřenou jen na zákaz špatného zacházení podle čl. 4 Listiny základních práv Evropské unie a čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod?*

53. V návaznosti na položení předběžné otázky krajský soud podle § 48 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“) přerušil řízení. Poté, co Soudní dvůr o předložené otázce rozhodne, bude v řízení pokračovat (§ 48 odst. 6 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto usnesení *nejsou* opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. února 2022

Martin Kopa, v.r.
samosoudce