

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdu v právní věci žalobce: **I. C.**, zast. Mgr. Bc. Filipem Schmidtem, LL.M., advokátem se sídlem Ověnecká 33, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 6. 2021, č. j. 2 Az 47/2020 - 27,

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci – její základní skutkové a právní souvislosti

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 9. 2020, č. j. OAM-488/ZA-ZA12-VL13-2020; tímto rozhodnutím žalovaný stěžovatelu žádost o mezinárodní ochranu zamítl jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“).

[2] Stěžovatel dne 30. 7. 2020 požádal o udělení mezinárodní ochrany v České republice. Při pohovoru uvedl, že byl v Moldavsku po dobu jednoho roku držen ve vazbě v souvislosti s neprávem vedeným trestním stíháním za trestný čin spočívající v krádežích v domech a bytech, kterého se nedopustil. Po roce byl stěžovatel z vazby propuštěn, neboť se orgánům činným v trestním řízení nepodařilo nashromáždit dostatek důkazů svědčících o jeho vině. Poté si měla moldavská prokurátorka říci o úplatek za to, že změní jeho statut ze spolupachatele na svědka; stěžovatel jej však zaplatit odmítl. Později skupina několika osob včetně muže, který se dopustil daného trestného činu, přesvědčovala stěžovatele, aby se k tomuto činu přiznal. Když odmítl, začali jej bít a zlomili mu ruku – incident stěžovatel o týden později přišel ohlásit na policii, kde mu sdělili, že to nemá cenu, protože lidé, kteří jej napadli, s nimi spolupracují. Proti postupu policistů ani proti jednání prokurátorky se stěžovatel žádným způsobem nebránil, neboť by se podle jeho slov nic nevyřešilo, protože v Moldavsku je vše propojené. V České republice chce zůstat, protože zde žije jeho přítelkyně a jejich dcera, s nimiž žije ve společné domácnosti. Do země původu se vrátit

nehodlá kvůli obavám, že by byl neprávem odsouzen a uvězněn nebo by se mu mstily osoby, které jej dříve napadly.

[3] Žalovaný konstatoval, že důvodem žádosti stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany je snaha o zajištění legálního pobytu v České republice; dospěl k závěru, že stěžovatel neprokázal, že Moldavsko v jeho případě nelze považovat za bezpečnou zemi původu, a proto vydal výše uvedené rozhodnutí.

[4] Proti němu podal stěžovatel žalobou, v níž namítal, že je v Moldavsku vysoká míra korupce, což potvrzují i informace shromážděné žalovaným; nesouhlasil s jeho závěry stran (ne)věrohodnosti své výpovědi, včetně toho, že v řízení neunesl důkazní břemeno ohledně toho, že v jeho případě nelze Moldavsko považovat za bezpečnou zemi původu. Stěžovatel připomněl, že v České republice žije jeho partnerka s dcerou a nutnost vycestovat by pro něho znamenala závažný zásah do práva na respektování soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8. Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod; vycestování stěžovatele by tak bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, čímž se ovšem žalovaný vůbec nezabýval.

I. 1) Rozsudek městského soudu

[5] Městský soud konstatoval, že v případě, že žadatel o mezinárodní ochranu pochází z bezpečné země původu, posuzuje se, zda daná země skutečně splňuje podmínky definice bezpečné země původu i v případě tohoto konkrétního žadatele – zde stěžovatele. Ten žádným způsobem neprokazoval, že v jeho případě nelze Moldavsko mít za bezpečnou zemi původu. Své problémy stěžovatel v Moldavsku vůbec neřešil. Žalovaný nijak nezpochybňoval stěžovatelův příběh, pouze dospěl k závěru, že v něm nejsou žádné mimořádné skutečnosti, které by nasvědčovaly tomu, že Moldavsko v jeho případě nelze považovat za bezpečnou zemi původu. Stěžovatel ohledně výjimečnosti své situace nic neprokázal a jeho tvrzení týkající se korupce v zemi původu jsou zcela obecná a ničím nepodložená. Moldavsko v případě stěžovatele bylo možno považovat za bezpečnou zemi původu, a žalovaný nepochybil, když žádost zamítl jako zjevně nedůvodnou dle § 16 odst. 2 zákona o azylu. Za takové situace se pak ani neměl důvod zabývat stěžovatelovou rodinnou situací, neboť ta se v případě postupu podle § 16 odst. 2 zákona o azylu – s ohledem na § 16 odst. 3 téhož zákona – neposuzuje.

[6] Městský soud proto podanou žalobu zamítl podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

I. 2) Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Proti rozsudku městského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, v níž uplatnil důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. a navrhl, aby Nejvyšší správní soud tento rozsudek i jemu předcházející rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[8] Stěžovatel nesouhlasil s tím, že lze v jeho případě považovat Moldavsko za bezpečnou zemi původu. Hrozí mu zde totiž trest odnětí svobody až na 17 let za trestný

pokračování

čin, který nespáchal; stěžovatel podrobně popsal své problémy (viz výše) a tyto závažné skutečnosti nelze překonat prostým odkazem na to, že Česká republika považuje Moldavsko za bezpečnou zemi původu. Stěžovatel poskytl věrohodnou výpověď, doložil maximum důkazů, které měl k dispozici, a jeho příběhu též přidává na hodnověrnosti zpráva o zemi původu založená ve spise, z níž vyplývá, že má Moldavsko zásadní nedostatky zejména v soudnictví. Současně se stěžovatel výslovně vymezil vůči tomu, že při zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 2 zákona o azylu není nutno posuzovat přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, včetně nejlepšího zájmu dítěte. Městský soud podle názoru stěžovatele nesprávně dovodil, že použití § 16 odst. 2 zákona o azylu zbavuje žalovaný správní orgán nutnosti posuzovat porušení uvedených mezinárodních závazků České republiky ve smyslu hrozby vážné újmy podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu; odkázal přitom na odlišný závěr rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 10. 2020, č. j. 60 Azs 75/2019 - 33, s nímž se plně ztotožňuje.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Stěžovatel podle něj podal žádost za účelem legalizace pobytu, k čemuž však mezinárodní ochrana neslouží. Stěžovatel neprokázal, že by v jeho případě nebylo možno považovat Moldavsko za bezpečnou zemi původu, a proto jsou jeho námitky nepřipadné.

II. Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

[10] Stěžovatel v kasační stížnosti přdestírá k rozhodnutí dvě na sebe navazující zásadní otázky, a sice: 1) otázku Moldavska jako bezpečné země původu v jeho konkrétním případě a 2) otázku nutnosti posuzovat hrozbu vážné újmy podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu v případě, že žalovaný jeho žádost zamítl jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, tedy právě proto, že pochází z bezpečné země původu. Posuzovat otázku druhou by postrádalo smyslu, pokud by byla kasační stížnost důvodná již ve vztahu k první otázce – tak tomu ovšem není.

II. 1) Moldavsko jako bezpečná země původu v případě stěžovatele

[11] Nejvyšší správní soud je ve shodě s městským soudem přesvědčen, že stěžovatel neprokázal, že by Moldavsko v jeho případě nebylo možno považovat za bezpečnou zemi původu, a jeho žádost tudíž bylo možno zamítnout jako zjevně nedůvodnou dle § 16 odst. 2 zákona o azylu, který stanoví:

„Jako zjevně nedůvodná se zamítne i žádost o udělení mezinárodní ochrany, jestliže žadatel o udělení mezinárodní ochrany přichází ze státu, který Česká republika považuje za bezpečnou zemi původu, neprokáže-li žadatel o udělení mezinárodní ochrany, že v jeho případě tento stát za takovou zemi považovat nelze.“

[12] Z citovaného ustanovení je zřejmé, že oproti jiným azylovým řízením je u řízení o mezinárodní ochraně v případě bezpečných zemí původu zdůrazněno důkazní břemeno žadatelů. Jelikož se dodržování mezinárodních závazků a neporušování práv vlastních občanů u bezpečných zemí původu presumuje, leží odpovědnost za prokázání opaku právě

na žadatelích (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, č. j. 5 Azs 66/2008 - 70, č. 1749/2009 Sb. NSS). Jinými slovy, je úkolem žadatelů ze zemí patřících mezi bezpečné země původu přesvědčit žalovaného, že jejich mimořádný příběh odůvodňuje věcné posouzení podané žádosti; to se stěžovateli nepodařilo. Stěžovatel se obává, že mu bude uložen trest odnětí svobody za trestný čin, který nespáchal, resp. že se mu budou mstít osoby, které jej napadly, za to, že se je pokusil nahlásit moldavské policii. Závažnost svého azylového příběhu se snaží stěžovatel podpořit tím, že ho prokurátorka požádala o úplatek, a rovněž tím, že mu policisté odmítli poskytnout ochranu.

[13] K tomu Nejvyšší správní soud konstatuje, že z dokumentu *„Hodnocení Moldavska jako bezpečné země původu“* založeného ve spise žalovaného vyplývá, že v této zemi nelze zcela vyloučit případy pronásledování spadající do kategorie nepřiměřeného nebo diskriminačního trestního stíhání nebo trestání, to se však týká *„ve velké míře především politických oponentů, jejich obhájců, ochránců lidských práv nebo aktivistů občanské společnosti“*; v kontextu soudnictví dokument upozorňuje také na rozsáhlé korupční praktiky, politické tlaky na soudní sektor a možnost absence řádného procesu. Ze stěžovatelových tvrzení nevyplývá, že by spadl do některé z citovaných kategorií, resp. Že by jeho trestní stíhání mělo jakýkoliv politický podtext – to ovšem samo o sobě neznámá, že by stěžovatelovým tvrzením ohledně požadovaného úplatku ze strany moldavské prokurátorky, jeho napadení a následné nečinnosti policie nebylo možno uvěřit (ostatně žalovaný z těchto tvrzení vycházel a v základu skutečně stěžovatelův příběh nezpochybňoval, jak již uvedl městský soud).

[14] V posuzované věci je zcela zásadní, že se stěžovatel ve věci úplatku a nečinnosti policie ani nepokusil řešit situaci pomocí vnitrostátních prostředků ochrany. Jak Nejvyšší správní soud uvedl už v rozsudku ze dne 29. 6. 2007, č. j. 4 Azs 195/2006 - 149, i v bezpečné zemi původu *„může docházet k jednotlivým excesům, nicméně lze se prostřednictvím správních, soudních či jiných orgánů domáhat nápravy proti nezákonnému zásahu.“* Za excesy lze zajisté považovat, že si moldavská prokurátorka řekla o úplatek či že policisté odmítli řešit stěžovatelovo přepadení, stěžovatel se však proti těmto excesům nijak nebránil, toliko odkázal na svou nedůvěru v moldavské státní orgány. Nicméně pouhá nedůvěra ve funkčnost orgánů poskytujících ochranu nepostačuje jako relevantní důvod, pro který by žadatel o mezinárodní ochranu nemusel primárně využít prostředků vnitrostátní ochrany (obdobně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2004, č. j. 5 Azs 7/2004 - 37)

[15] V případě bezpečných zemí původu platí presumpce dostupnosti vnitřní ochrany, neboť dostupnost vnitrostátních prostředků ochrany je jednou z podmínek nezbytných pro zařazení státu na seznam bezpečných zemí původu (viz výše zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Azs 195/2006 - 149 či rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 10. 2021, č. j. 41 Az 58/2020 - 52, č. 4270/2022 Sb. NSS). Z informací založených ve spise nevyplývá, že by nebylo možno bránit se proti nezákonným postupům či nečinnosti státních orgánů, ostatně dostupnost ochrany v tomto ohledu ani relevantním způsobem nezpochybňuje sám stěžovatel, když nevyužití vnitrostátních prostředků ochrany odůvodňuje prostým tvrzením, že by se nic nezměnilo, protože je v Moldavsku vše propojené.

pokračování

[16] Stěžovatel nenamítá, že by bylo trestní řízení v jeho věci vedeno z azylově relevantních důvodů. O přijetí žádosti k věcnému projednání, potažmo o udělení některé z forem mezinárodní ochrany by bylo možno uvažovat například, pokud by byl stěžovatel státními orgány mučen a nucen k doznání (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2013, č. j. 5 Azs 10/2012 - 68, č. 2918/2013 Sb. NSS).

[17] O takovou situaci se ovšem v posuzovaném případě nejedná. Skupina osob, která stěžovatele napadla, jej sice násilím měla nutit k doznání, nicméně jak sám stěžovatel uvedl v žalobě, policie v průběhu útoku přijela a skupinu útočníků z místa vykazala, čímž v podstatě znemožnila pokračování v útoku. Takové jednání by jen stěží dávalo smysl, pokud by policie hodlala být jen tolerovat vynucení doznání stěžovatele. Nadto je třeba připomenout, že stěžovatel se podle svých vlastních slov obával, že se mu bude skupina útočníků snažit pomstít za její nahlášení na policii, nikoliv že bude násilím donucen k doznání. Byť má Nejvyšší správní soud pochopení pro obavy stěžovatele z výsledku jeho trestního stíhání, nevidí žádné zřetelné indicie, které by poukazovaly na to, že je jeho případ vykonstruovaný. Stěžovatel nikdy nevysvětlil a ani z okolností případu nevyplývá, proč by měly mít moldavské státní orgány zájem na jeho nespravedlivém potrestání, ostatně tyto orgány nevyvinuly žádnou aktivitu, aby stěžovateli zamezily vycestovat ze země (stěžovatel od propuštění z vazby vycestoval dvakrát). Stěžovatel navíc sám uvádí, že byl propuštěn z vazby, neboť se vyšetřovatelům nepovedlo včas zajistit dostatek důkazů o jeho vině, což rovněž nenasvědčuje tomu, že by moldavské státní orgány v jeho případě postupovaly nestandardně.

II. 2) Bezpečná země původu a vážná újma podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu

[18] Ve světle shora uvedeného lze uzavřít, že okolnosti případu neprokazují, by ve vztahu ke stěžovateli nebylo možno považovat Moldavsko za bezpečnou zemi původu – naopak svědčí tomu, že koncept bezpečné země původu [§ 2 odst. 1 písm. k) zákona o azylu] byl použit po právu. Problém tkví v tom, že koncept bezpečné země původu z povahy věci pokrývá pouze to, co žadateli o mezinárodní ochranu hrozí právě ze strany této země bez toho, že by jakkoli reflektoval možnost nebezpečí vážné újmy ve smyslu § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu, podle něhož platí (důraz přidán):

„(1) Doplnková ochrana se udělí cizinci, který nesplňuje důvody pro udělení azylu, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že v jeho případě jsou důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, by mu hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy podle odstavce 2 a že nemůže nebo není ochoten z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je státním občanem, nebo svého posledního trvalého bydliště.

(2) Za vážnou újmu se podle tohoto zákona považuje

d) pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.“

[19] Důvod pro udělení doplnkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu se neupíná k situaci v Moldavsku, ale k osobní situaci stěžovatele v České republice a jejím mezinárodním závazkům; tyto závazky, mezi které patří i stěžovatelem zmíněný závazek respektování soukromého a rodinného života podle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv

a základních svobod, se týkají České republiky a jejich (ne)porušení nelze logicky zdůvodnit odkazem na to, že Moldavsko je možné považovat za bezpečnou zemi původu.

[20] Právě to je podstatou druhé otázky, kterou stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu předestřel v kasační stížnosti. V ní mj. odkázal na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 10. 2020, č. j. 60 Azs 75/2019 - 33, který měl podobný náhled na věc, byť se v ní nejednalo o Moldavsko, nýbrž o Ukrajinu jako bezpečnou zemi původu. Krajský soud v Plzni tímto rozsudkem zrušil napadené rozhodnutí žalovaného s tím, že i při existenci bezpečné země původu je potřeba posoudit okolnosti spadající pod § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu ve spojení s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V dalším řízení si měl proto žalovaný vyjasnit, *„zda skutečnosti uváděné žalobcem je možné zohlednit v některém jiném řízení než v řízení o žádosti o mezinárodní ochranu a zda je v takovém řízení možné poskytnout efektivní ochranu jeho soukromému a rodinnému životu. Pokud takové řízení neexistuje, bude se žalovaný věcně zabývat žádostí žalobce v té části, v níž uvádí skutečnosti nasvědčující pevnému vztahu žalobce k České republice a absenci takového vztahu k Ukrajině. Stejně tak se bude věcně zabývat tím, zda samotné vycestování žalobce z České republiky nebude představovat nepřiměřený zásah do stávajícího rodinného a soukromého života žalobce“*.

II. 2) a) Rozsudek sedmého senátu

[21] Citovaný rozsudek Krajského soudu v Plzni na základě kasační stížnosti žalovaného Nejvyšší správní soud zrušil rozsudkem ze dne 17. 2. 2021, č. j. 7 Azs 347/2020 - 23. V odůvodnění uvedl, že soud uložil žalovanému správnímu orgánu povinnosti nad rámec zákona a jej interpretující judikatury. Dopustil se zásadního pochybení v řešení právních otázek případu; v něm žalovaný důkladně zkoumal splnění podmínek uvedených v § 16 odst. 2 zákona o azylu a dospěl ke správnému závěru, že žalobce neprokázal, že by pro něj Ukrajina nepředstavovala bezpečnou zemi původu.

[22] Pokud jde o rodinnou situaci žalobce, sedmý senát Nejvyššího správního soudu uvedl, že tato nepředstavuje důvod pro přijetí jeho žádosti o mezinárodní ochranu k věcnému projednání: *„Jediným 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“*. Současně sedmý senát s odkazem na tři usnesení jiných senátů Nejvyššího správního soudu pod č. j. 2 Azs 66/2008 - 52, č. j. 3 Azs 129/2020 - 68 a č. j. 6 Azs 240/2020 - 34 uzavřel, že tím nedochází k porušení mezinárodních závazků České republiky plynoucích z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť pobyt cizince lze řešit v režimu zákona č. 326/199 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

II. 2) b) Právní názor pátého senátu

[23] Pátý senát souhlasí s tím, že prioritně je potřeba pobyt cizince řešit na základě zákona o pobytu cizinců, a nikoli zákona o azylu. Nicméně důsledky, které z toho sedmý senát dovozuje, neodpovídají současnému nastavení zákona o azylu a nijak nereflktují ani

pokračování

vzájemnou neprovázanost zákona o azylu (§ 14a) a zákona o pobytu cizinců (§ 179) – viz dále.

[24] V této souvislosti nelze nepřipomenout, že ustanovení § 14a odst. 2 písm. d) bylo do zákona o azylu vloženo – stejně jako celý § 14a a § 14b – s účinností od 1. 9. 2006, a to na základě novely provedené zákonem č. 165/2006 Sb., která zavedla (vedle azylu) doplňkovou ochranu jako druhou formu mezinárodní ochrany. Z důvodové zprávy k vládnímu návrhu tohoto zákona se podává (důraz přidán): „*Nově vkládaný § 14a zákona o azylu nahrazuje institut překážek vycestování, tak jak jej definovalo ustanovení § 91 zákona o azylu, resp. § 179 zákona č. 326/1999 Sb., a to v celé šíři. Nad rámec kvalifikační směrnice se proto doplňuje do definice vážné újmy, že za „vážnou újmu“ se bude považovat i situace, pokud by vycestování cizince nebylo možné s ohledem na závazky plynoucí z mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána. Tradičně půjde např. o situace, kdy vycestování není možné s ohledem na respektování soukromí a rodinného života, tak jak je zakotveno v čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv...*“ (viz sněmovní tisk č. 1233/0, zvláštní část, k části první, bod 27, k § 14a a § 14b, 4. volební období 2002 – 2006, digitální repozitář, www.psp.cz).

[25] Skutečnost, že důvod doplňkové ochrany podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zavedla Česká republika nad rámec a v rozporu s právní úpravou Evropské unie, která je nyní vtělena do čl. 15 kvalifikační směrnice 2011/95/EU, která nahradila dřívější kvalifikační směrnici 2004/83/ES, ve své judikatuře opakovaně potvrdil též Nejvyšší správní soud (např. v usnesení ze dne 8. 11. 2018, č. j. 5 Azs 201/2017 - 37 či v rozsudku ze dne 18. 6. 2021, č. j. 5 Azs 162/2020 - 47); ustanovení čl. 15 kvalifikační směrnice v zásadě odpovídají pouze důvody udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 1 a 2 písm. a) až c) zákona o azylu (srov. rozsudek velkého senátu Soudního dvora Evropské unie ze dne 18. 12. 2014, *M'Bodj*, C-542/13), nicméně k tomuto rozporu se směrnicí nemohou žalovaný správní orgán ani správní soudy přihlížet v neprospěch žadatele o udělení mezinárodní ochrany, a musí tedy naopak tuto zákonnou úpravu podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu aplikovat.

[26] To sedmý senát odmítl, a ve shodě s žalovaným tak v podstatě vyprázdnil důvod doplňkové ochrany dle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu v případě, že se jedná o cizince z bezpečné země původu, jehož žádost o mezinárodní ochranu byla zamítnuta podle § 16 odst. 2 zákona o azylu. Vycházel přitom z navazujícího § 16 odst. 3 zákona o azylu (důraz přidán):

„Jsou-li důvody pro zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné, neposuzuje se, zda žadatel o udělení mezinárodní ochrany splňuje důvody pro udělení azylu podle § 13 a 14 nebo doplňkové ochrany podle § 14b. Jsou-li důvody pro zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné podle odstavce 2, rovněž se neposuzuje, zda žadatel o udělení mezinárodní ochrany neuvádí skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 nebo že mu brozí vážná újma podle § 14a.“

[27] Jednoduše vyjádřeno, pokud žadatel nevyvrátil domněnku bezpečné země původu, a jsou zde tedy dány důvody pro zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné (§ 16 odst. 2 zákona o azylu), už není důvod posuzovat, zda žadatel neuvádí skutečnosti svědčící o tom,

že mu hrozí vážná újma – logicky jde totiž o posuzování nadbytečné, neboť v tomto směru prošla daná země hodnocením při zařazování na seznam bezpečných zemí původu, jakož i při jeho každoročním přezkumu (k tomu viz § 86 odst. 4 zákona o azylu ve spojení vyhláškou č. 328/2015 Sb., která mj. upravuje seznamy zemí, které Česká republika považuje za bezpečné země původu). Uvedené však může platit toliko pro hrozbu vážné újmy ve smyslu § 14a odst. 2 písm. a), b) a c) zákona o azylu, nikoli pro vážnou újmu předpokládanou v § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu.

[28] Jak již bylo vysvětleno výše, důvod doplňkové ochrany podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu se vymyká ostatním důvodům doplňkové ochrany, které mají základ v kvalifikační směrnici a se kterými ho nelze směřovat. Nevztahuje se totiž vůbec k zemi původu žadatele, nýbrž k České republice a jejím mezinárodním závazkům. Odpověď na otázku, zda Česká republika svým závazkům dostojí, se přitom neodvíjí a z logiky věci ani odvíjet nemůže od toho, zda žadatel pochází z bezpečné země původu – tato skutečnost je zcela mimoběžná. Pátý senát je proto přesvědčen, že § 16 odst. 3 větu druhou zákona o azylu je třeba vyložit v daném kontextu tak, že žalovaný neposuzuje hrozbu vážné újmy, ledaže by žadatel vznášel důvody spadající pod pojem vážné újmy podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. To stěžovatel v posuzovaném případě učinil, a proto měl žalovaný jeho žádost v tomto ohledu vypořádat a posoudit, zda se nejedná o případ, ve kterém by nepřiměřeným zásahem do rodinného a soukromého života byla právě již nutnost pouhého vycestování z České republiky; k tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2019, č. j. 5 Azs 235/2018 - 32, či ze dne 25. 1. 2013, č. j. 5 Azs 7/2012 - 28, č. 2836/2013 Sb. NSS.

[29] Z judikatury Nejvyššího správního soudu rovněž vyplývá, že ve věcech týkajících se doplňkové ochrany podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu je možné použít kritéria dovozená v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva ve vztahu k povinnosti cizince vycestovat a jeho právu podle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod; viz např. rozsudek ze dne 4. 2. 2013, č. j. 8 Azs 27/2012 - 65, bod 26., podle něhož se zohledňuje zejména (1) rozsah, v jakém by byl rodinný život narušen, (2) rozsah vazeb na smluvní stát, který hodlá cizince vyhostit nebo mu neudělil pobyt, (3) existence nepřekonatelné překážky k rodinnému životu v zemi původu, např. nemožnost rodinného příslušníka následovat cizince do země jeho původu (4) „*imigrační historie*“ dotčených osob, (5) důvody veřejného pořádku a (6) zda byl rodinný život založen až poté, kdy dotčené osoby věděly, že v dané zemi cizinec pobývá nelegálně. Všechna uvedená kritéria je třeba posoudit ve vzájemné souvislosti, a přestože v praxi půjde ve výsledku spíše o výjimečné případy, kdy bude dán důvod doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, neodůvodňuje to, aby žalovaný na posouzení soukromého a rodinného života cizince zcela rezignoval s poukazem na znění § 16 odst. 3 věty druhé zákona o azylu anebo ho bez dalšího odkázal na zákon o pobytu cizinců.

[30] Pátý senát se ztotožňuje s právním názorem Krajského soudu v Plzni vyjádřeným v rozsudku ze dne 9. 10. 2020, č. j. 60 Azs 75/2019 - 33, který sedmý senát zrušil, a současně dodává, že se nejedná o právní názor ojedinělý – naopak je následován i v rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 2. 2022, č. j. 41 Az 4/2021 - 23; v něm se soud korektně a velmi přesvědčivě vymezil i vůči důvodům, na nichž je založen shora

pokračování

uvedený rozsudek sedmého senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2021, č. j. 7 Azs 347/2020 - 23.

[31] S právním názorem vyjádřeným v tomto rozsudku Nejvyššího správního soudu pátý senát nesouhlasí; zastává názor odlišný, dle kterého je třeba relevantní právní úpravu v § 16 odst. 3 zákona o azylu vyložit tak, že se žalovaný správní orgán nemůže s odkazem na nevyvrácení domněnky, že cizinec pochází z bezpečné země původu, vyhnout třeba i stručnému, ale v každém případě věcnému posouzení té části žádosti o udělení mezinárodní ochrany, jež je opřena o důvody spadající pod § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu. Důvody podle tohoto ustanovení se s konceptem bezpečné země původu míjí, jak již bylo vysvětleno shora, což sedmý senát vůbec nezohlednil. Navíc cizince odkázal, aby svoji situaci řešil v režimu zákona o pobytu cizinců. Patrně tak cílil na to, že cizinec má vycestovat a následně si své pobytové záležitosti vybavit v zemi původu (která je bezpečná) anebo jinde v zahraničí prostřednictvím zastupitelského úřadu České republiky. Pominul ovšem, že důvodem doplňkové ochrany v tomto případě může být již jen pouhé vycestování cizince, pakliže by bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.

[32] Po cizinci, jemuž byla zamítnuta žádost o udělení mezinárodní ochrany a následně udělen výjezdní příkaz, nelze důvodně požadovat, aby vědomě porušoval zákon nelegálním pobytem na území České republiky a vystavoval se riziku, že s ním bude zahájeno řízení o uložení správního vyhoštění, v jehož rámci by se pak mohl domáhat svého práva chráněného čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod.

[33] V tomto směru paušální odkaz sedmého senátu na vyřešení věci prostřednictvím zákona o pobytu cizinců „pokulhává“. A pokud jde o jím uváděnou judikaturu na podporu toho, že nedochází k porušení mezinárodních závazků a pobyt cizince je třeba řešit v režimu zákona o pobytu cizinců, dlužno dodat, že se jedná o tři výše uvedená usnesení Nejvyššího správního soudu (viz bod [22]), která shodně odmítla podané kasační stížnosti pro nepřijatelnost a která se nyní rozebírané otázce výkladu § 16 odst. 3 zákona o azylu nijak substantivně a ve všech relevantních souvislostech nevěnovala, na rozdíl od obou zmíněných rozsudků Krajského soudu v Plzni a Krajského soudu v Brně (ten se vůči rozsudku sedmého senátu podrobnou argumentací vymezil, přičemž kasační stížnost žalovaného napadla opět sedmému senátu a je vedena pod sp. zn. 7 Azs 57/2022).

[34] Závěrem již jen pro úplnost pátý senát upozorňuje, že svoji argumentací sleduje stejnou logiku jako rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 25. 11. 2011, č. j. 5 Azs 6/2010 - 107, č. 2289/2011 Sb. NSS, v němž judikoval k § 16 zákona o azylu v tehdy relevantním znění, že žádost o udělení mezinárodní ochrany je nutno posoudit na základě skutečností, které žadatel uvede či které v řízení jinak vyjdou najevo, a to z hlediska všech zákonných forem této ochrany, které se k těmto skutečnostem vztahují. Zamítnout žádost jako zjevně nedůvodnou může správní orgán jen tehdy, nepřichází-li v úvahu žádná z takovýchto forem mezinárodní ochrany; tento závěr musí v rozhodnutí odůvodnit. Uvedený judikaturní závěr se zákonodárce pokusil překonat novým zněním § 16 odst. 3 zákona o azylu, avšak problém zůstal – důvody pro zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné totiž na některé zákonné formy mezinárodní ochrany nemusí dopadat, resp. se s nimi míjí, jak bylo popsáno shora ve vztahu k doplňkové ochraně podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu (obdobně to platí i ve vztahu

k humanitárnímu azylu podle § 14 zákona o azylu, který může správní orgán udělit žadateli v případě hodném zvláštního zřetele; ostatně právě tato forma mezinárodní ochrany, která také nemá předobraz v právní úpravě Evropské unie, byla podstatou věci posuzované v uvedeném usnesení rozšířeného senátu).

[35] Ve světle všech výše uvedených skutečností konstatuje pátý senát, že zastává jiný právní názor než sedmý senát, a proto mu nezbylo než rozhodnout o postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. V opačném případě by byl pátý senát – v souladu se závěry rozsudku č. j. 7 Azs 347/2020 - 23 – nucen kasační stížnost odmítnout pro nepřijatelnost, příp. zamítnout jako nedůvodnou, ačkoliv v jedné ze dvou rozhodných otázek sdílí právní názor stěžovatele, který lze ve stručnosti shrnout následovně. Žalovaný nemůže rozhodnout o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodné dle § 16 odst. 2 zákona o azylu, tj. z důvodu, že žadatel přichází z bezpečné země původu, aniž by věcně posoudil a v odůvodnění vypořádal žadatelem uváděné skutečnosti spadající pod pojem vážné újmy podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu.

P o u č e n í: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: Josef Baxa, Filip Dienstbier, Zdeněk Kühn, Petr Mikeš, Barbara Pořízková, Aleš Roztočil, Karel Šimka. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení. Podat svá vyjádření k obsahu předkládajícího usnesení mohou ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto usnesení.

V Brně dne 27. května 2022

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu