USNESENÍ

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem Martinem Kopou ve věci

žalobce: **XXX**
státní příslušnost: Moldavská republika
t. č. pobytem PoS Zastávka u Brna, Havířská 514, 664 84 Zastávka

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra České republiky, odbor azylové a migrační politiky**
se sídlem Nad Štolou 936/3, P. O. BOX 21, 170 34 Praha 7

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 3. 2022, č. j. OAM-106/ZA-ZA11-K01-2022,

takto:

I. Soudnímu dvoru Evropské unie *se pokládají* následující předběžné otázky:

1. Má být kritérium určení bezpečných zemí původu pro účely čl. 37 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany v příloze I písm. b) k této směrnici – tedy že daná země poskytuje ochranu proti pronásledování nebo špatnému zacházení prostřednictvím dodržování práv a svobod stanovených v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, a to zejména práv, od nichž se podle čl. 15 odst. 2 uvedené úmluvy nelze odchýlit – vykládáno tak, že pokud země odstoupí od závazků podle Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod v případě ohrožení ve smyslu čl. 15 této úmluvy, pak již nesplňuje dané kritérium pro své označení coby bezpečné země původu?

2. Má být 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 vykládán tak, že brání tomu, aby členský stát označil určitou zemi jako bezpečnou zemi původu jen částečně s určitými teritoriálními výjimkami, v jejichž případě se domněnka, že je tato část země pro žadatele bezpečná, neuplatní, a pokud členský stát zemi s takovými teritoriálními výjimkami za bezpečnou označí, pak nelze dotčenou zemi jako celek pojímat coby bezpečnou zemi původu pro účely této směrnice?

3. Je-li odpověď na některou ze dvou výše předložených předběžných otázek pozitivní, má být čl. 46 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany ve spojení s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie vykládán tak, že soud rozhodující o opravném prostředku proti rozhodnutí o zjevné nedůvodnosti žádosti podle čl. 32 odst. 2 uvedené směrnice, vydanému v řízení podle čl. 31 odst. 8 písm. b) této směrnice, musí k rozporu označení země za bezpečnou s unijním právem z uvedených důvodů přihlédnout z úřední povinnosti (ex officio) i bez námitky žadatele?

II. Řízení *se přerušuje*.

Odůvodnění:

I. Skutkové okolnosti a dosavadní průběh správního i soudního řízení

1. Žalobce podal dne 9. 2. 2022 žádost o udělení mezinárodní ochrany v ČR. Odůvodňoval ji vyhrůžkami, které dostává od neznámých osob. V roce 2015 byl svědkem nehody, během které člověka na chodníku přejelo auto a zabilo ho. Žalobce vše viděl. Pachatel od nehody ujel. Žalobce zavolal záchranku a policii. Ale bylo už pozdě. Tu samou noc za ním domů přijeli nějací lidé. Měli kukly. Odvezli ho do lesa a zbili ho. Žalobce pak utekl. Vrátil se domů, odvezl dceru ke známé na hlídání a obrátil se na policii. Policie uvedla, že celou věc vyšetří, ale že nezná pachatele, a proto žalobci nedokáže pomoci. Žalobce se už domů ze strachu nevracel. Schovával se u kamarádů. Za dva dny se domů přeci jen vydal a zjistil, že jeho dům shořel. Podle sousedů začal hořet ve tři ráno. Hasiči přijeli, ale zničení domu se už nedalo zabránit. Žalobce poté z Moldavska utekl. Známý mu zařídil rumunský pas. Odjel na něj i do ČR. Do Moldavska se vrátil v letech 2016 a 2019. Ale snažil se, aby o tom nikdo nevěděl kromě jeho bratranců. Policie už sedm let celou věc vyšetřuje. Pachatele však nenalezli. Na její postup si žalobce nikde nestěžoval.

2. Žalobce podal žádost, protože si chce v ČR legalizovat pobyt. Nemá, kam by jinam šel. Doznal, že tu v roce 2016 dostal správní vyhoštění na dva roky, protože pracoval na falešný rumunský pas. V roce 2020 obdržel výjezdní příkaz. Znovu mu ho pak vydali dne 23. 1. 2022. O mezinárodní ochranu nepožádal dříve, protože nevěděl, jak to funguje. Nechtěl se znovu do oblasti původu vracet, což odůvodnil i válkou na Ukrajině.

3. Žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 3. 2022, č. j. OAM-106/ZA-ZA11-K01-2022 („rozhodnutí žalovaného“), zamítl žádost žalobce pro zjevnou nedůvodnost podle § 16 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu („zákon o azylu“). Shromáždil si podklady o politické a bezpečnostní situaci a stavu dodržování lidských práv v Moldavsku. Konkrétně vycházel z 1) *Hodnocení Moldavska jako bezpečné země původu, Stav: červenec 2021* ze dne 28. 7. 2021, 2) *Informace Spolkového úřadu pro migraci a uprchlíky (BAMF), červen 2021* a 3) vlastní zprávy *Bezpečnostní a politická situace v zemi. Vybrané otázky z oblasti občanských svobod a lidských práv. Stav: leden 2022* ze dne 31. 1. 2022. Vyšel z toho, že na základě § 2 vyhlášky č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců („vyhláška“), ČR považuje *Moldavsko s výjimkou Podněstří* za tzv. bezpečnou zemi původu.

4. Pokud žadatel pochází z bezpečné země původu, tíží ho zvýšené důkazní břemeno. Je na něm, aby prokázal, že v jeho případě danou zemi za bezpečnou považovat nelze. To se žalobci nepodařilo. Žalovaný si uvědomoval aktuální situaci po vpádu vojsk Ruska na Ukrajinu – tedy země s Moldavskem bezprostředně sousedící. V době vydání rozhodnutí však neexistovaly žádné zprávy, že by se tento konflikt rozšířil mimo Ukrajinu. Ani o tom, že by žalovaný musel nějak revidovat obsah nashromážděných informací o Moldavsku.

5. Žalovaný uznal, že realita dodržování práva vykazuje v Moldavsku zásadní nedostatky, zejména v soudnictví. Nedá se vyloučit existence případů pronásledování podle čl. 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany („směrnice 2011/95“). Zejména tam hrozí nepřiměřené či diskriminační trestní stíhání nebo trestání. To dopadá ve velké míře na politické oponenty, jejich obhájce, ochránce lidských

práv nebo aktivisty občanské společnosti. Žalobce však do žádné z těchto kategorií nespadá. A neuvedl, že by měl potíže se státními orgány.

6. Co se týče jeho tvrzených potíží s neznámými osobami, mělo k nim dojít už v roce 2015. Žalobce se pak do vlasti dvakrát vrátil. V případě ohrožení má možnost obrátit se na policii. Nebo na další státní orgány, pokud by policie byla nečinná. Žalovaný může žadateli udělit mezinárodní ochranu, až pokud by mu odepřela adekvátní ochranu země jeho původu. Žalobce by musel využít všech prostředků ochrany, které mu moldavský právní řád poskytuje. Žalovaný zmiňuje veřejného ochránce práv, který je nezávislý na politických tlacích. Dále je k dispozici řada domácích i mezinárodních skupin, které neomezuje veřejná moc, a které vyšetřují případy týkající se lidských práv. Žalobce měl několik možností, jak svoji situaci ve vlasti řešit. Ale nevyužil všechny formy dostupné ochrany. Může tak v případě ohrožení učinit po svém návratu.

7. Závěrem žalovaný uvedl, že po celkovém zhodnocení považuje žádost žalobce za čistě účelovou. Žalobce ji podal až po více než roce a půl z důvodu prosté legalizace dalšího pobytu v ČR. Poté, co kvůli nelegálnímu pobytu obdržel správní vyhoštění a reálně hrozilo jeho vycestování do vlasti. Nijak neprokázal, že v jeho případě nelze Moldavsko považovat za bezpečnou zemi původu. Žalovaný proto zamítnul jeho žádost pro zjevnou nedůvodnost. Dodal, že se v těchto případech již neposuzuje, zda žadatel splňuje důvody pro udělení azylu nebo doplňkové ochrany.

8. Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu. Žalovaný podle něj nezjistil řádně skutkový stav. Nepřihlédl ke všem rozhodným okolnostem. Základním důvodem, pro který opustil Moldavsko a požádal o mezinárodní ochranu, je jeho strach z osob, které ho napadly a vyhrožují mu. Žalobce opakuje okolnosti smrtelné nehody, jejímž byl svědkem. Znovu pak popisuje jednání lidí v kuklách, kteří ho odvezli do lesa a zbili. A že mu shořel dům. Uvádí, že vše nahlásil na policii. Ta mu však oznámila, že pokud nezná pachatele, tak mu nedokáže pomoci. Poradila mu, aby odjel pryč ze země, než celou věc vyšetří. Nic ovšem nevyšetřila. Kamarád bratrance žalobce u policie pracuje. Mají od něj informace, že policie přibližně ví, kdo vraždu spáchal. Ale nemůžou mu nic dokázat. Toho člověka hledají už 25 let. Není to jeho první zločin. Bohužel ho stále nemohou usvědčit, protože ho při činu nikdo neviděl. Žalobce neviděl jeho tvář. Jemu i jeho dceři ale pachatel vyhrožoval. Žalobce proto zařídil, aby dcera odjela do bezpečí za svou matkou do Kazachstánu.

9. Podle žalobce žalovaný nevzal v potaz všechny skutečnosti, které žalobce uvedl. *Za jedinou relevantní skutečnost bere, že žalobce pochází z Moldavska*. Ani § 16 odst. 2 zákona o azylu ho nezbavuje základních procesních povinností. Při použití tohoto ustanovení je třeba vždy zohledňovat následky, které má pro žadatele o mezinárodní ochranu. Žalovaný je však nezvážil. Jeho úkolem je vzít v úvahu veškeré relevantní informace a žádost posuzovat komplexně v celé její šíři s ohledem na subjektivní obavy žadatele.

10. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že ČR považuje Moldavsko za bezpečnou zemi původu. Je na samotných žadatelích, aby prokázali, že konkrétní bezpečná země nedodržuje mezinárodní závazky a porušuje práva občanů. Požadavkům na unesení důkazního břemene a břemene tvrzení žalobce nedostál. Důvodem podání žádosti je především jeho snaha o legalizaci pobytu v ČR. V roce 2016 dokonce obdržel vyhoštění z důvodu nelegálního pobytu na území Evropské unie.

11. Dne 9. 5. 2022 krajský soud vyhověl návrhu žalobce na přiznání odkladného účinku jeho žalobě. Žalobce namítal, že by jinak musel vycestovat. A případný úspěch jeho žaloby by pro něj měl pouze formální význam. V Moldavsku by pak čelil nebezpečí vážné újmy od soukromých osob, které mu už v minulosti ublížily. Krajský soud také vzal v potaz, že se v neděli 8. 5. 2022 uvedla do bojové pohotovosti separatistická proruská vojska v Podněstří. Kromě toho krajský soud zohlednil, že Moldavsko v souvislosti s válkou na Ukrajině dne 28. 4. 2022 oznámilo Radě Evropy prodloužení svého odstoupení od závazků plynoucích z Evropské úmluvy o lidských právech („Úmluva“) na základě čl. 15 Úmluvy. Tamější parlament totiž do 23. 6. 2022 protáhl dříve vyhlášený nouzový stav. Odstoupení od Úmluvy v očích krajského soudu vyvolalo pochybnost, zda je Moldávie nyní opravdu bezpečná. Ze všech těchto důvodů přiznal žalobě odkladný účinek.

II. Použitelné právo Evropské unie spolu s relevantním mezinárodním a vnitrostátním právem

II. a) Právo Evropské unie

12. Podle čl. 18 Listiny základních práv Evropské unie („Listina“):

> „Právo na azyl je zaručeno při dodržování Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967 a v souladu se Smlouvou o Evropské unii a Smlouvou o fungování Evropské unie (dále jen „Smlouvy“).“

13. Podle čl. 47 Listiny:

> „Každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na *účinné prostředky nápravy před soudem*.
>
> Každý má právo, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, předem zřízeným zákonem. Každému musí být umožněno poradit se, být obhajován a být zastupován.
>
> Bezplatná právní pomoc je poskytnuta všem, kdo nemají dostatečné prostředky, pokud je to nezbytné k zajištění účinného přístupu ke spravedlnosti.“ [zvýraznění doplnil krajský soud]

14. Podle bodů 11 a 12 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“):

> „Aby bylo možné komplexně a účinně posoudit potřeby žadatelů v oblasti mezinárodní ochrany ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany, měl by rámec Unie týkající se řízení pro přiznání a odnímání mezinárodní ochrany vycházet z pojetí jednotného azylového řízení.

Hlavním cílem této směrnice je stanovit další normy řízení v členských státech pro přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany s cílem zavést v Unii společné azylové řízení.“

15. Podle bodů 40 až 42 odůvodnění 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]

16. 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]

17. Podle čl. 1 směrnice 2013/32:

„Účelem této směrnice je stanovit společná řízení pro přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU.“

18. Podle čl. 31 odst. 8 směrnice 2013/32:

„Členské státy mohou stanovit, že se řízení o posouzení žádosti v souladu se základními zásadami a zárukami stanovenými v kapitole II urychlí (...), pokud (...)

b) žadatel pochází z bezpečné země původu ve smyslu této směrnice (...).“

19. Podle čl. 32 odst. 2 směrnice 2013/32:

„V případech nedůvodných žádostí, které se vztahují k některým z okolností uvedených v čl. 31 odst. 8, mohou členské státy považovat žádost za zjevně nedůvodnou, je-li to stanoveno vnitrostátními právními předpisy.“

20. 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.“ [zvýraznění doplnil krajský soud]

21. 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.“ [zvýraznění doplnil krajský soud]

22. Podle čl. 46 směrnice 2013/32:

„1. Členské státy zajistí, aby měl žadatel o mezinárodní ochranu *právo na účinný opravný prostředek před soudem* proti:

a) rozhodnutí o jeho žádosti o mezinárodní ochranu, včetně rozhodnutí:

(i) o tom, že je žádost nedůvodná, pokud jde o postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany, (...).

3. Členské státy pro dosažení souladu s odstavcem 1 zajistí, aby účinný opravný prostředek obsahoval *úplné a ex nunc posouzení* jak skutkové, tak *právní stránky*, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU, a to alespoň v řízeních o opravném prostředku u soudu prvního stupně. [zvýraznění doplnil krajský soud]

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

„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 článku 9 směrnice 2011/95/EU, k mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení či trestům a k hrozbě z důvodu svévolného násilí v případě mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu.

Při tomto hodnocení se vezme v úvahu mimo jiné rozsah, v jakém je poskytována *ochrana proti pronásledování nebo špatnému zacházení prostřednictvím*:

(...)

b) *dodržování práv a svobod stanovených v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod* nebo Mezinárodním paktu o občanských a politických právech nebo Úmluvě OSN proti mučení, *a to zejména práv, od nichž se podle čl. 15 odst. 2 uvedené evropské úmluvy nelze odchýlit*; (...).“

24. Podle Protokolu č. 24 o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie („Protokol č. 24“):

„*Se zřetelem na úroveň ochrany základních práv a svobod v členských státech Evropské unie* se členské státy navzájem považují pro veškeré právní a praktické účely spojené se záležitostmi azylu za bezpečnou zemi původu. Žádost příslušníka členského státu o azyl může proto jiný členský stát zvažovat nebo přijmout k dalšímu zpracování pouze v následujících případech:

a) *jestliže se členský stát*, jehož příslušníkem je žadatel, rozhodne poté, co vstoupí Amsterodamská smlouva v platnost, *využívaje článku 15 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, přijmout opatření, která se na jeho území odchylují od povinností vyplývajících z úmluvy* (...).“ [zvýraznil krajský soud]

II. b) Relevantní mezinárodní právo

25. Podle čl. 15 Úmluvy:

„1. V případě *války nebo jakéhokoli jiného veřejného ohrožení státní existence*, může každá Vysoká smluvní strana přijmout *opatření k odstoupení od závazků stanovených v této Úmluvě* v rozsahu přísně vyžadovaném naléhavostí situace, pokud tato opatření nebudou neslučitelná s ostatními závazky podle mezinárodního práva.

2. Podle tohoto ustanovení nelze odstoupit od článku 2, kromě úmrtí vyplývajících z dovolených válečných činů, a článku 3, 4 (odstavec 1) a 7.

3. Každá Vysoká smluvní strana, využívající svého práva na odstoupení, bude v plném rozsahu informovat generálního tajemníka Rady Evropy o opatřeních, která přijala a o jejich důvodech. Generálního tajemníka Rady Evropy bude rovněž informovat o tom, kdy tato opatření pozbyla platnosti a kdy ustanovení Úmluvy budou znovu prováděna v plném rozsahu.“ [zvýraznil krajský soud]

26. Podle čl. 3 Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků:

„Smluvní státy se zavazují dodržovat ustanovení této úmluvy vůči uprchlíkům *bez rozlišování* rasy, náboženství nebo *země původu*.“ [zvýraznil krajský soud]

II. c) Relevantní vnitrostátní právo

27. Podle § 2 odst. 1 písm. b):

„Pro účely tohoto zákona se rozumí:

žadatelem o udělení mezinárodní ochrany cizinec, který podal v České republice žádost o udělení mezinárodní ochrany, o níž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto. *Postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany má dále cizinec po dobu běhu lhůty pro podání žaloby* podle § 32 a *po dobu soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí ministerstva* podle soudního řádu správního, *má-li tato žaloba odkladný účinek* nebo *do vydání usnesení krajského soudu o nepřiznání odkladného účinku, pokud o něj cizinec požádal*. (...).“ [zvýraznil krajský soud]

28. Podle § 2 odst. 1 písm. k) zákona o azylu:

„Pro účely tohoto zákona se rozumí (...)

bezpečnou zemí původu stát, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě osoby bez státního občanství stát posledního trvalého bydliště,

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 právnickým osobám, které dohlížejí nad stavem dodržování lidských práv, (...).“ [zvýraznil krajský soud]

29. Podle § 3d zákona o azylu:

„1. Žadatel o udělení mezinárodní ochrany je oprávněn setrvat na území; (...). Právo setrvat na území nezakládá nárok na povolení k pobytu podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky. Ministerstvo je oprávněno setrvání žadatele o udělení mezinárodní ochrany na území omezit jen na část území nebo na přijímací středisko v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, není-li mu povolen vstup na území.

2. Nejde-li o žadatele o udělení mezinárodní ochrany, který podal další opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany, nelze setrvání žadatele o udělení mezinárodní ochrany na území ukončit na základě vydaného správního nebo soudního rozhodnutí. (...).“

30. Podle § 16 odst. 2 a 3 zákona o azylu:

„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.

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 hrozí vážná újma podle § 14a.“

31. Podle § 32 odst. 2 zákona o azylu:

„Podání žaloby (...) má odkladný účinek, s výjimkou (...) žaloby proti rozhodnutí podle § 16 odst. 2, (...).“

32. Podle § 85b odst. 1 zákona o azylu:

„1. *Ministerstvo z moci úřední* po (...) *rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné*, nebylo-li soudem zrušeno, anebo *po vydání usnesení krajského soudu o nepřiznání odkladného účinku, bylo-li o něj požádáno*, udělí cizinci výjezdní příkaz s platností nejdéle na dobu 1 měsíce, není-li postupováno podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky (...).“ [zvýraznil krajský soud]

33. Podle § 86 odst. 4 zákona o azylu:

„Ministerstvo vyhláškou stanoví seznam bezpečných zemí původu, (...). Seznamy zemí stanovené vyhláškou ministerstvo přezkoumá nejméně jedenkrát v kalendářním roce.“

34. Podle § 2 bod 15 vyhlášky:

„Česká republika považuje za bezpečnou zemi původu (...) Moldavsko, s výjimkou Podněstří, (...)“.

35. Podle § 56 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („soudní řád správní“):

„1. Soud projednává a rozhoduje věci podle pořadí, v jakém k němu došly; to neplatí, jsou-li u věci dány závažné důvody pro přednostní projednávání a rozhodování věci. (...)

3. Soud projednává a rozhoduje přednostně (...) návrhy a žaloby ve věcech mezinárodní ochrany, (...).“

36. Podle § 73 soudního řádu správního:

„1. Podání žaloby nemá odkladný účinek, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak.

2. Soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

3. Přiznáním odkladného účinku se pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí.

4. O návrhu na přiznání odkladného účinku rozhodne soud bez zbytečného odkladu; není-li tu nebezpečí z prodlení, rozhodne do 30 dnů od jeho podání. (...).“

37. Podle § 75 odst. 2 soudního řádu správního:

„Soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. (...)."

38. Podle § 76 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního:

„Soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem

a) pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí,

b) proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění,

c) *pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*." [zvýraznil krajský soud]

III. Rozbor předkládaných předběžných otázek

39. Krajský soud shledal, že je namístě obrátit se na Soudní dvůr s předběžnými otázkami. Není jasné (*clair*) či vyjasněné (*eclairé*), jaké dopady má pro pojímání určité země jako bezpečné země původu, jestliže:

(a) tato země odstoupí od závazků plynoucích z Úmluvy v případě ohrožení,

(b) pokud členský stát zemi označí jako bezpečnou jen v části jejího území, nikoliv celou,

a vede-li jeden z těchto problémů k tomu, že země přestane být bezpečnou zemí původu, tak

(c) zda k tomu musí správní soud přihlédnout z vlastní iniciativy (*ex officio*), aniž by žadatel v řízení o žalobě proti rozhodnutí o zjevné nedůvodnosti jeho žádosti o mezinárodní ochranu formuloval námitky ve směru shrnutém pod body (a) a (b).

Krajský soud nyní všechny tři předběžné otázky, o něž jde v projednávané věci, rozvede.

III. a) K první předběžné otázce

Obecná východiska k označení země za bezpečnou zemi původu a jeho procesním dopadům

40. Podstatou první předběžné otázky jsou následky rozhodnutí země označené za bezpečnou ve smyslu směrnice 2013/32, že využije mezinárodněprávní možnosti odstoupit od závazků podle Úmluvy na základě jejího článku 15. Zůstává taková země nadále bezpečnou zemí původu? Tou totiž může být jen země dodržující práva a svobody podle Úmluvy, a zejména práva, od nichž se nelze odchýlit ani při odstoupení od závazků podle jejího čl. 15.

41. Úvodem je třeba předeslat, že z čl. 36 a 37 směrnice 2013/32 plyne zvláštní režim hodnocení žádosti o mezinárodní ochranu. Zakládá se na vyvratitelné domněnce dostatečné ochrany v zemi původu. Žadatel ji může vyvrátit, pokud uvede naléhavé důvody související s jeho konkrétní situací. V případě neexistence takových naléhavých důvodů lze žádost zamítnout jako zjevně nedůvodnou ve zrychleném řízení na základě čl. 31 odst. 8 písm. b) směrnice 2013/32 ve spojení s čl. 32 odst. 2 této směrnice, pokud danou situaci – v projednávané věci skutečnost, že žadatel pochází z bezpečné země

původu – jako takovou definuje vnitrostátní právní řád (rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 7. 2018, *A. proti Migrationsverket*, C-404/17, body 25-26).

42. Jedním z důsledků pro žadatele, jehož žádost rozhodující orgán na tomto základě zamítne, je, že mu na rozdíl od prostého zamítnutí, *nemusí členský stát, ve kterém podal žádost, umožnit, aby zůstal na jeho území, dokud se nerozhodne o opravném prostředku* (čl. 46 odst. 5 a 6 směrnice 2013/32). V tomto kontextu přísluší každému členskému státu označit bezpečné země původu ve smyslu této právní úpravy v souladu s postupy uvedenými v čl. 36 a 37, jakož i v příloze I směrnice 2013/32. Zejména to může učinit tak, že vnitrostátní zákonodárce přijme seznam třetích zemí v souladu s kritérii stanovenými v příloze I, vydá další implementační pravidla a postupy a předloží Komisi seznam bezpečných zemí původu nebo jej pravidelně přehodnocuje (viz rozsudek Soudního dvora *A. proti Migrationsverket*, cit. výše, body 27-28).

43. Soudní dvůr ovšem také připomenul, že podle bodů 11 a 12 odůvodnění směrnice 2013/32, jakož i podle čl. 1 této směrnice se rámec poskytnutí mezinárodní ochrany opírá o *pojetí jednotného azylového řízení* a vychází z minimálních společných pravidel (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 31. 1. 2013, *D. a A.*, C-175/11, bod 57). Členský stát tedy *nemůže uplatnit vyvratitelnou domněnku upravenou pravidly směrnice 2013/32, týkajícími se řízení, která se zakládají na pojmu bezpečné země původu, aniž by současně zajistil úplné provádění těchto pravidel, pokud jde o právní a správní předpisy, které má přijmout* (viz rozsudek Soudního dvora *A. proti Migrationsverket*, cit. výše, bod 31).

44. Z toho podle krajského soudu plyne – v kontextu práva na účinný opravný prostředek (prostředek nápravy) před soudem podle čl. 46 odst. 1 a 3 směrnice 2013/32 a čl. 47 Listiny –, že při soudním přezkumu rozhodnutí o zamítnutí žádosti založeného na konceptu bezpečné země původu musí mít unijní soud dvě možnosti: (a) nejen posoudit, zda se žadateli podařilo vyvrátit domněnku bezpečnosti, ale (b) *předtím* se také zaměřit na otázku, zda vůbec k *obecnému* zařazení země na seznam bezpečných zemí původu došlo v souladu se směrnicí 2013/32.

Dopady odstoupení od závazků podle Úmluvy v době ohrožení

45. Jedním z kritérií, která příloha I ke směrnici 2013/32 na základě jejího čl. 37 vymezuje jako podmínku pro pojímání určité země jako bezpečné země původu, je *poskytování ochrany proti pronásledování nebo špatnému zacházení prostřednictvím dodržování práv a svobod stanovených v Úmluvě nebo Mezinárodním paktu o občanských a politických právech nebo Úmluvě OSN proti mučení, a to zejména práv, od nichž se podle čl. 15 odst. 2 Úmluvy nelze odchýlit (těmi jsou právo na život, kromě úmrtí vyplývajících z dovolených válečných činů, zákaz špatného zacházení, zákaz otroctví nebo nevolnictví, a zákaz trestu bez zákona).*

46. Unijní právo adresně neřeší praktickou interakci mezi tímto kritériem označení země jako bezpečné a čl. 15 Úmluvy. Mlčí při odpovědi na otázku, zda země zůstává bezpečnou zemí původu ve smyslu unijního práva i poté, co se odchýlí od svých závazků podle Úmluvy. Moldavsko totiž nejprve v lednu 2022 vyhlásilo nouzový stav kvůli energetické krizi. V návaznosti na to dne 25. 2. 2022 oznámilo Radě Evropy, že odstupuje od závazků podle čl. 15 Úmluvy, včetně práva na svobodu projevu podle čl. 10 (fr.: https://bit.ly/3GTWh0Q, ang.: https://bit.ly/3PZhElH). Den předtím ovšem moldavský parlament vyhlásil výjimečný stav obležení a války jako reakci na vpád Ruska na Ukrajinu. Dne 3. 3. 2022 – tedy pět dní před vydáním rozhodnutí žalovaného, které tuto skutečnost

nereflektuje – se Moldavsko opět s odkazem na tuto novou hrozbu pro regionální a národní bezpečnost odchýlilo od závazků z Úmluvy podle čl. 15 (fr.: https://bit.ly/3H6x7wt, ang.: https://bit.ly/3MmpXVw). A dne 28. 4. 2022 znovu oznámilo prodloužení svého odstoupení od závazků plynoucích z Úmluvy, protože moldavský parlament dne 21. 4. 2022 prodloužil výjimečný stav až do 23. 6. 2022 (ang.: https://bit.ly/3as4oWh).

47. Co odstoupení od závazků podle Úmluvy znamená? Bez omezení se uplatní záruky plynoucí z: (1) práva na život podle čl. 2 (kromě úmrtí vyplývajících z dovolených válečných činů), (2) zákazu špatného zacházení podle čl. 3, (3) zákazu otroctví nebo nevolnictví podle čl. 4 odst. 1 (nikoliv však zákazu nucených nebo povinných pracích podle čl. 4 odst. 2) a (4) zákazu trestu bez zákona podle čl. 7. Na *všechna další práva, která zaručuje Úmluva a protokoly k ní,* už postup státu podle jejího čl. 15 má významný dopad. V kontextu okolností této věci může jít namátkou o právo na osobní svobodu podle čl. 5, právo na respektování soukromého a rodinného života podle čl. 8 či právo na svobodu pohybu podle čl. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě. Odstoupení od závazků plynoucích ze všech tzv. derogovatelných práv samozřejmě neznamená, že by tato práva „přestala platit“. Stát ovšem aktivací čl. 15 dostává větší volnost v jejich omezování.

48. V prvé řadě má stát po derogaci široký prostor pro uvážení (*margin of appreciation*) při zasahování do práv zaručených Úmluvou oproti běžné, nikoliv naléhavé situaci. Jak Evropský soud pro lidská práva vysvětlil: „Je v prvé řadě na každém smluvním státu a jeho odpovědnosti za ‚život [svého] národa‘, aby určil, zda mu hrozí ‚veřejné ohrožení‘, a pokud ano, jak daleko musí zajít, aby překonal toto veřejné ohrožení. Vzhledem k jejich přímému a trvajícímu vztahu vůči situaci a jejím naléhavým potřebám mají vnitrostátní orgány v zásadě lepší pozici než mezinárodní soudce při rozhodování jak o existenci takové mimořádné události, tak o povaze a rozsahu odchylek od běžné situace, které jsou nezbytné k odvrácení mimořádné události. V této věci ponechává článek 15 odst. 1 (...) těmto orgánům široký prostor pro uvážení.“ (viz rozsudek pléna Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. 1. 1978 ve věci *Irsko proti Spojenému království*, č. 5310/71, § 207).

49. Neuplatní se pak tradiční metody přezkumu zásahů do omezitelných práv chráněných Úmluvou, které se – s dílčími odlišnostmi – soustředí na to, zda zásah má zákonný základ, sleduje některý z Úmluvou předvídaných legitimních cílů a je nezbytný v demokratické společnosti (proporcionální vůči sledovanému legitimnímu cíli). Zásahy do (derogovatelných) práv zaručených Úmluvou je totiž třeba posuzovat z hlediska dvou kritérií: (a) za použití jiného standardu „rozsahu přísně vyžadovaném naléhavostí situace“. Přijatá opatření v době odstoupení od Úmluvy současně (b) musí být „slučitelná s ostatními závazky podle mezinárodního práva.“ (blíže viz rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 20. 3. 2018 ve věci *Mehmet Hasan Altan proti Turecku*, č. 13237/17, § 94, a ve věci *Şahin Alpay proti Turecku*, § 78, či ze dne 10. 12. 2019 ve věci *Kavala proti Turecku*, č. 28749/18, § 88).

50. Při hodnocení, zda (a) stát přijetím relevantních opatření překročil „rozsah přísně vyžadovaný naléhavostí situace“, Evropský soud pro lidská práva přikládá odpovídající váhu faktorům, jako je povaha práv dotčených derogací, okolnosti vedoucí k mimořádné situaci i její trvání (viz rozsudek pléna Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 5. 1993 ve věci *Brannigan a McBride proti Spojenému království*, č. 14553/89, § 43, či rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 2. 2009 ve věci *A. a další proti Spojenému království*, č. 3455/05, § 173). Zkoumá se proto například, zda jako

reakce na veřejné ohrožení nepostačovala existující vnitrostátní legislativa (viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva *Irsko proti Spojenému království*, cit. výše, § 212). Dále jestli přijatá opatření byla opravdovou reakcí na naléhavou situaci, zda je derogace omezená, ospravedlněná konkrétními důvody, či zda potřeba derogace podléhala pravidelnému přezkumu a existovaly záruky proti zneužití (viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva *Brannigan a McBride proti Spojenému království*, cit. výše, § 51, § 54 a § 61-65). Je také potřeba doložit dostatečnou vazbu mezi konkrétním případem dotčeného jednotlivce a derogací, o kterou se stát opřel při zásahu do jeho práv v době odstoupení od závazků z Úmluvy (viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 10. 2021 ve věci *Vedat Şorli proti Turecku*, č. 42048/19, § 46).

51. Při hodnocení, zda (b) jsou přijatá opatření „slučitelná s ostatními závazky podle mezinárodního práva“ je třeba brát v potaz jiné mezinárodní lidskoprávní smlouvy, jejichž stranou je dotčený stát. Již příloha I ke směrnici 2013/32 v písm. b) zmiňuje Mezinárodní pakt o občanských a politických právech nebo Úmluvu OSN proti mučení (Moldavsko je stranou obou z nich). V kontextu této věci a důvodů moldavské derogace lze pak (s obavami) zmínit důležitou roli mezinárodního humanitárního práva (např. Třetí a Čtvrté Ženevské úmluvy), v jehož světle Evropský soud pro lidská práva interpretuje Úmluvu ve věcech týkajících se mezinárodního ozbrojeného konfliktu [srov. rozsudky velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. 9. 2014 ve věci *Hassan proti Spojenému království*, č. 29750/09, § 100-107, a ze dne 21. ledna 2021 ve věci *Gruzie proti Rusku (II)*, č. 38263/08, § 85-95]. Požadavek na dodržování jiných mezinárodněprávních závazků je pojistkou, že i v době odstoupení státu od závazků podle Úmluvy, se budou moci jednotlivci v jeho jurisdikci spolehnout na určitý minimální standard ochrany mezinárodního práva.

Možná řešení vztahu derogace podle čl. 15 Úmluvy a konceptu bezpečné země původu

52. Po shrnutí těch úplně nejzákladnějších principů čl. 15 Úmluvy je třeba se ptát: pokud země odstoupí od derogovatelných závazků podle Úmluvy a má povinnost přijímat opatření v „rozsahu přísně vyžadovaném naléhavostí situace“, která musí odpovídat jejím dalším mezinárodněprávním závazkům, přestává být bezpečnou z pohledu kritéria podle přílohy I písm. b) ke směrnici 2013/32? Přestává dodržovat práva a svobody podle Úmluvy (až na práva, od nichž se nelze odchýlit), což je podmínka pro její řazení mezi bezpečné země původu?

53. Čistě jazykový výklad by mohl vést k závěru, že derogací podle čl. 15 Úmluvy – tedy odstoupením od (odstoupitelných) závazků – daný stát opravdu přestává být bezpečnou zemí. Deklaruje tím, že již nebude chránit práva a svobody podle Úmluvy jako doposud. Odchyluje se od svých povinností, které na něj jinak Úmluva klade. Potřebuje totiž „jednodušeji omezovat“ jí chráněná práva a svobody. Je třeba připomenout bod 42 odůvodnění směrnice 2013/32, který říká, že *označení třetí země jako bezpečné země původu pro účely této směrnice nemůže být absolutní zárukou bezpečnosti státních příslušníků dané země*. Text dotčeného kritéria bezpečnosti země původu v příloze I ke směrnici 2013/32 přitom dodržování práv a svobod plynoucích z Úmluvy stanovuje jako *základ*, k němuž pak už jen přidává důraz na nederogovatelná práva. Znění tohoto kritéria nelze vykládat tak, že hlavní jsou nederogovatelná práva, a na ostatních právech a svobodách podle Úmluvy a protokolů k ní už nesejde, resp. je není třeba dodržovat.

54. Analogicky lze odkázat také na Protokol č. 24, podle kterého se členské státy EU navzájem považují za bezpečné země původu. Tento protokol přímo pracuje s čl. 15 Úmluvy. Stanoví, že pokud některý členský stát odstoupí od závazků vyplývajících z Úmluvy, má to za následek povinnost ostatních členských států přijmout žádost o mezinárodní ochranu podanou občanem dotčeného státu k dalšímu zpracovaní. V případech občanů členských zemí EU tedy derogace na základě čl. 15 Úmluvy automaticky vede k tomu, že derogující členský stát přestává být pro ostatní členské státy bezpečnou zemí původu. A azylové žádosti jeho občanů musí ostatní členské země přijmout k meritornímu přezkumu. Dodržování lidských práv ve třetích zemích většinou nebude dosahovat úrovně zemí EU. Tím spíše by podle krajského soudu mělo platit, že pokud země označená za bezpečnou zemi původu odstoupí od závazků podle Úmluvy, pak již z tohoto důvodu přestává být bezpečnou.

55. Nelze pak ztrácet ze zřetele ani konkrétní žadatele. A dopad, jaký by pro ně mělo, pokud by země, která odstoupila od Úmluvy, nadále měla status bezpečné země původu. Zejména je třeba upozornit, že pokud rozhodující orgán zamítne žádost žadatele z této země pro zjevnou nedůvodnost (čl. 32 odst. 2 směrnice 2013/32), pak *členský stát, ve kterém tento žadatel podal žádost, nemusí umožnit, aby daný žadatel zůstal na jeho území státu, dokud se nerozhodne o opravném prostředku* (čl. 46 odst. 5 a 6 směrnice 2013/32). To je i případ ČR. Od srpna 2021 totiž odňala žalobám proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti žadatele z bezpečné země původu automatický odkladný účinek (§ 32 odst. 2 zákona o azylu). Žadatelé jeho přiznání musí navrhovat soudu. A pokud to neučiní, nebo soud jejich návrh zamítne, přestávají být žadateli o mezinárodní ochranu, kteří mohou v ČR oprávněně setrvat [§ 2 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 3d zákona o azylu]. Ministerstvo jim proto vydá výjezdní příkaz (§ 85b odst. 1 zákona o azylu). Třeba i do země, které odstoupila od závazků podle Úmluvy. Nesplnění výjezdního příkazu by znamenalo riziko vyhoštění.

56. Druhá cesta výkladu nabízí přístup, podle kterého stát ani po derogaci nepřestává dodržovat práva a svobody plynoucí z Úmluvy. I samotné odstoupení od závazků z ní totiž reálně neznamená úplné „opuštění“ štrasburského mechanismu ochrany lidských práv. Nejde o vypovězení Úmluvy podle jejího čl. 58. I po derogaci se stále daný stát pohybuje „uvnitř“ Úmluvy. Zavazují ho ostatně standardy plynoucí z čl. 15 – od závazků z určitých práv nemůže odstoupit a vůči ostatním může přijímat jen opatření v „rozsahu přísně vyžadovaném naléhavostí situace“, která budou naplňovat ostatní mezinárodněprávní závazky. Plněním těchto kritérií tedy vlastně daný stát může nadále dodržovat práva a svobody plynoucí z Úmluvy (a Mezinárodního paktu o občanských a politických právech či Úmluvy OSN proti mučení). Jen je dodržuje v „nouzovém režimu“ čl. 15 Úmluvy.

57. Krajský soud si není jistý, který z těchto dvou výkladů je v kontextu čl. 37 směrnice 2013/32 a přílohy I k ní správný. Unijní právo na to jednoznačně neodpovídá. Ani vnitrostátní právní úprava řešení nenabízí. Této otázky se dotýká jen kritérium podle § 2 odst. 1 písm. k) bodu 3 zákona o azylu, které je obecnější. Pouze říká, že bezpečnou zemí původu může být stát, „který ratifikoval a dodržuje mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, včetně norem týkajících se účinných opravných prostředků.“ Krajský soud předesílá, že má blíže k prvnímu nastíněnému výkladu, podle kterého má derogace podle čl. 15 Úmluvy automaticky za následek, že danou zemi nelze považovat za bezpečnou zemi původu. Nejde ovšem o otázku s jasnou (*clair*) či dříve

vyjasněnou (*eclairé*) odpovědí. Proto se krajský soud rozhodl Soudnímu dvoru položit předběžnou otázku, kterou formuluje pod bodem 1 výroku I. tohoto usnesení.

III. b) Ke druhé předběžné otázce

58. Tématem druhé předběžné otázky je podoba označení určité země jako bezpečné a soulad tohoto označení s unijním právem, pokud členský stát stanoví, že je *země bezpečná jen částečně*. Je přitom třeba i zde pracovat s obecnými východisky stručně shrnutými výše v bodech 41 až 44. Pokud členský stát přijal seznam bezpečných zemí, pak podle krajského soudu *lze použít koncept bezpečné země původu* a vyvratitelnou domněnku bezpečnosti země, jíž musí žadatel vyvracet, *jen pokud obecné označení dané země za bezpečnou* – nezávisle na konkrétním příběhu žadatele – *splňuje předpoklady vymezené unijním právem*.

59. V praxi členských států se přitom objevují teritoriální výjimky pro konkrétní zeměpisné oblasti nebo personální výjimky pro žadatele z bezpečných zemí původu. Například ČR, Dánsko a Finsko označuje za bezpečnou zemi původu Gruzii s výjimkou pro Jižní Osetii a Abcházii. Podobně Kypr a opět ČR *nadále* stanovují výjimku pro ukrajinské žadatele z poloostrova Krym a Doněcké či Luhanské oblasti (v případě ČR konkrétně jejich částí pod kontrolou proruských separatistů). Zbytek Ukrajiny tyto dvě země stále považují za bezpečný. Maďarsko označuje USA za bezpečnou zemi původu, ale pouze ve vztahu ke státům, které neuplatňují trest smrti. Pro tuto věc je pak důležité, že ČR jako jediná označuje Moldavsko za bezpečnou zemi původu s výjimkou Podněstří (jiné země označují za bezpečné Moldavsko jako celek, viz bod 72 níže).

60. Kromě teritoriálních výjimek se objevují i výjimky personální. Lucembursko například označilo Benin a Ghanu za bezpečné země původu, ale pouze pro muže. Dánsko pak v případě Ruska uplatňuje výjimky pro etnické Čečence, LGBTI žadatele, ruské Židy a politicky aktivní osoby, které čelily zneužívání ze strany úřadů. Dánsko má také obecnou výjimku pro LGBTI žadatele. Výjimky pro konkrétní skupiny osob v Arménii, Maroku a Tunisku má i Nizozemsko (viz situační aktualizaci Agentury Evropské unie pro otázky azylu k bezpečným zemím původu z června 2021, dostupnou zde: https://bit.ly/3mhzlze, s. 7).

61. S možností teritoriálního i personálního omezení výslovně počítala směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. 12. 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka („směrnice 2005/85“). Zrušila ji nynější směrnice 2013/32. V čl. 30 odst. 1 směrnice 2005/85 stanovila: „Aniž je dotčen článek 29, mohou členské státy za účelem posuzování žádostí o azyl zachovat nebo přijmout právní předpisy, které v souladu s přílohou II umožňují určit za bezpečné země původu i jiné třetí země než ty, které jsou uvedeny na společném minimálním seznamu. To může zahrnovat i *určení části země za bezpečnou*, jsou-li ve vztahu k této části splněny podmínky uvedené v příloze II.“ [zvýraznil krajský soud]. V čl. 30 odst. 1 pak směrnice 2005/85 dala členským státům možnost „zachovat právní předpisy platné k 1. prosinci 2005, které *umožňují určit za bezpečnou část země*, nebo *určit zemi nebo část země za bezpečnou pro určitou skupinu osob v této zemi*, jsou-li ve vztahu k této části nebo skupině splněny podmínky odstavce 2.“ [zvýraznil krajský soud].

62. Směrnice 2013/32 na rozdíl od směrnice 2005/85 již tuto možnost výslovně neupravuje. Z přípravných prací ke směrnici 2013/32 je zřejmé, že *k vypuštění možnosti teritoriálních nebo personálních výjimek unijní zákonodárce přistoupil úmyslně*. Vysvětlení k návrhu

směrnice 2013/32 uvádí, že se vypouští volitelné ustanovení, které umožňuje členským státům použít pojem bezpečné země původu na část země. Materiální požadavky vnitrostátního označení země za bezpečnou proto musí splňovat celé území dané země [srov. Rada EU. *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing International Protection (Recast). ANNEX*, 2009, COM(2009) 554 final, s. 15, druhý a třetí odstavec odspodu. Dostupné z: https://bit.ly/3Mh3lG1]. K závěru o nemožnosti označit za bezpečnou pouze část země dospívá i odborná literatura z oblasti mezinárodního uprchlického práva (viz Goodwin-Gill, Guy S., McAdam, Jane, Dunlop, Emma. *The Refugee In International Law*. 4. vyd. Oxford University Press, 2021, s. 449).

63. Směrnice 2013/32 – na rozdíl od své předchůdkyně – upravuje společné normy pro azylové řízení. Nikoliv pouze normy minimální. *Pokud tedy v ustanoveních upravujících označování zemí za bezpečné výslovně nedává členským státům možnost označit jako bezpečnou pouze část země, která splňuje příslušná kritéria, pak takovou úpravu podle krajského soudu nelze přijmout*. Za bezpečnou zemi původu již lze označit pouze takovou zemi, která ve vztahu k celému svému území splňuje podmínky vymezené v příloze I směrnice 2013/32. *Pokud proto některá území konkrétní země nesplňují tyto podmínky, diskvalifikuje to danou zemi jako celek z možnosti jejího zařazení na seznam bezpečných zemí původu*.

64. Opačný závěr by odporoval čl. 36 odst. 1 a 37 odst. 1 směrnice 2013/32. Označení země původu za bezpečnou musí proběhnout *v souladu s touto směrnicí*, resp. v souladu s přílohou I k ní. Pokud jí neodpovídá, nemůže proběhnout zjednodušené řízení opřené o koncept bezpečné země původu podle § 31 odst. 8 písm. b) směrnice 2013/32. V něm se zcela mění procesní povinnosti a role jeho účastníků. Zejména je opět třeba připomenout hrozbu, že žadatel, jehož žádost ministerstvo zamítne pro zjevnou nedůvodnost za použití konceptu bezpečné země původu (§ 16 odst. 2 zákona o azylu), bude čelit hrozbě vydání výjezdního příkazu [§ 2 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 3d a § 85b odst. 1 zákona o azylu] spojeného s povinností opustit ČR.

65. Připuštění teritoriálních výjimek pak pokřivuje přístup rozhodujícího orgánu k posuzování žádostí o mezinárodní ochranu žadatelů z téže země. Záměrně dejme pro názornost bokem, že jde o Moldavsko a zkusme si obecněji představit, že jde o jakoukoliv jinou třetí zemi. Někteří žadatelé z její části, kterou členský stát označí jako bezpečnou, jsou ve zcela jiném – pro ně nevýhodném – procesním postavení. Musí vyvracet domněnku bezpečnosti země původu. A pokud neuspějí, hrozí jim vydání výjezdního příkazu. Bez ohledu na jejich konkrétní azylové důvody. Zatímco žadatelé z území téže země pokrytého teritoriální výjimkou se mohou spolehnout na plný přezkum jejich žádosti a automatický odkladný účinek následné žaloby. Tomuto odlišnému zacházení mezi občany téže země chtěl zřejmě unijní zákonodárce předejít. *Použití konceptu bezpečné země původu se podle krajského soudu mělo nově uplatnit jen u zemí, u kterých se o jejich celkové bezpečnosti nedá pochybovat*. Není-li část země bezpečná, nemůže být daná země bezpečnou zemí původu.

66. Dopady tohoto odlišného zacházení lze parafrázovat za použití známého rozsudku Federálního soudu Kanady ze dne 23. 7. 2015 ve věci *Y. Z. proti Kanadě (Občanství a imigrace)*, 2015 FC 892 (https://bit.ly/3yAfhzx). Týkal se obdobného konceptu tzv. označených zemí původu. Tento koncept tehdy po zásahu Federálního soudu Kanady padl. Podobně jako odlišné zacházení mezi žadateli z tzv. označených zemí původu a jinými žadateli, lze i rozdíl v právním zvýhodnění osob z „nebezpečné“ části území pokryté teritoriální výjimkou, a znevýhodnění žadatelů ze zbylé části území stejné země

označit už na první pohled za diskriminační. Použití teritoriálních výjimek u bezpečných zemí původu navíc může vést – podobně jako u žadatelů z tzv. označených zemí původu – k další marginalizaci, stereotypizaci a předsudkům vůči žadatelům z části země nepokryté teritoriální výjimkou, která se považuje za bezpečnou, a podle obecného mínění „neprodukuje uprchlíky." Navíc to podporuje stereotyp, jako by žadatelé z části země označené za bezpečnou „předbíhali ve frontě" nebo to byli „podvádějící" žadatelé (*bogus claimants)*, kteří jen chtějí využít azylového systému a jeho štědrosti (viz bod 124 daného rozsudku). Tento stereotyp již neplatí pro žadatele z téže země, kteří jsou z oblasti pokryté teritoriální výjimkou.

67. Paradoxní je, že i osob z území, na nějž dopadá územní výjimka z použití konceptu bezpečné země původu, se tento koncept může v praxi dotknout. Teritoriální výjimky totiž pokřivují i posouzení alternativy vnitrostátní ochrany podle čl. 8 směrnice 2011/95. Členské státy podle něj mohou dospět k závěru, že určitý žadatel nepotřebuje mezinárodní ochranu, pokud *v určité části země původu* (a) nemá opodstatněný důvod se obávat pronásledování ani mu nehrozí reálné nebezpečí vážné újmy nebo (b) má přístup k ochraně před pronásledováním nebo vážnou újmou, jak ji vymezuje čl. 7 směrnice 2011/95, pokud *do této části země původu může bezpečně a legálně odcestovat, může do ní vstoupit a lze důvodně předpokládat, že se v ní může usadit*. Při posuzování otázky, zda nemá žadatel opodstatněný důvod se obávat pronásledování ani mu nehrozí reálné nebezpečí vážné újmy či zda má v části země původu přístup k ochraně před pronásledováním nebo vážnou újmou, přihlížejí členské státy při rozhodování o žádosti *k celkové situaci panující v dotyčné části země a k osobní situaci žadatele* (viz čl. 4 směrnice 2011/95). Členské státy proto musí zajistit, aby z příslušných zdrojů získávaly přesné a aktuální informace (čl. 8 odst. 2 směrnice 2011/95).

68. Krajský soud přitom již v praxi zaznamenal, že se s konceptem bezpečné země původu pracuje při použití čl. 8 směrnice 2011/95 a hodnocení bezpečnosti a legality odcestování žadatele do jiné části země i důvodnosti předpokladu jeho možného přesídlení. V tomto hodnocení se pak pracuje s argumentem, že žadatel sice pochází z oblasti, na níž dopadá teritoriální výjimka jinak bezpečné země původu, ale zbytek jeho země je právě bezpečnou zemí původu, takže tam nepochybně alternativu vnitrostátní ochrany najde. Nedochází tedy k náležitému zvážení celkové situace panující v dotyčné části země. A hlavně koncept bezpečné země původu opět dá stranou osobní situaci žadatele. Tyto dopady včetně popsaného „nepřímého" použití daného konceptu jsou podle krajského soudu důležitými důvody, proč nelze označovat určité – byť i jen „částečně problémové" země – za bezpečné země původu s teritoriálními výjimkami. *Bezpečné země původu by zkrátka měly být bez pochyb bezpečné jako celek.*

69. Vše to vyvolává obavy, zda možnost vymezit bezpečnou zemi s teritoriálními výjimkami z popsaných důvodů nezakládá odlišné zacházení na základě kritéria země původu, které se již příčí čl. 3 Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků. Kromě výše popsaného rozdílného zacházení mezi žadateli z téže země vede k nepříznivému odlišnému zacházení i v porovnání se žadateli ze zemí, které vůbec na seznamu bezpečných zemí původu nejsou. Ti díky tomu požívají vyšších procesních záruk (plný meritorní přezkum žádosti bez domněnky bezpečnosti, kterou žadatel musí vyvracet, a automatický odkladný účinek žaloby bez hrozby vzniku povinnosti vycestovat). Nezařazení země na tento seznam přitom také mohou odůvodňovat problémy jen na určitých částech jejího území. Není přitom vůbec jasné, kde leží hranice přípustnosti teritoriálních výjimek.

Vytváří se tím podhoubí pro svévoli členských států při vymezování bezpečných zemí původu. Co když by se výjimka již týkala valné většiny území země? Bylo by to přípustné? Krajský soud považuje teritoriální výjimky ze všech popsaných důvodů za nebezpečné „hraní si s ohněm“.

70. Celá tato konstrukce vymezení bezpečné země původu, s čímž se pojí závažné dopady pro žadatele o mezinárodní ochranu, za současného vyjmutí určité části dané země z tohoto režimu, taktéž popírá výchozí perspektivu, kterou je třeba ve věcech mezinárodní ochrany zaujmout. Zjišťování, zda je někdo uprchlíkem nebo beneficiářem doplňkové ochrany, by vždy mělo vycházet z aktuální skutkové reality v místě jeho původu. Nemělo by záviset na tom, zda členský stát místo původu žadatele zařadí do té které škatulky nebo mu udělí určitou nálepku. I pokud země není na seznamu bezpečných zemí, ale poskytne jednotlivci ochranu před pronásledováním nebo vážnou újmou, nestane se tento jednotlivec uprchlíkem nebo beneficiářem doplňkové ochrany. Její částečné zařazení na seznam bezpečných zemí původu tuhle jednoduchou logiku skutkově nijak nezmění. Stejně tak to nijak nezmění skutkovou realitu v místě původu žadatele. Jen to ve výsledku negativně omezuje účinnost celého řízení o žádosti o mezinárodní ochranu včetně účinnosti následného soudního přezkumu. Jemu tato konstrukce „ubírá na síle“. Člověk z části země označené za bezpečnou může mít výjimečně silný azylový příběh. Přesto je výchozím bodem posouzení jeho žádosti jistá forma předsudku o nedůvodnosti jeho žádosti. Tento jednotlivec pak jen kvůli tomu, jak podle členského státu daná třetí země ve své bezpečné části zachází s ostatními lidmi, čelí náročnějším procesním požadavkům popsaným výše, včetně možného vzniku povinnosti vycestovat z ČR. To se krajskému soudu jeví jako nelogické a nespravedlivé.

71. Koncept bezpečných zemí původu má představovat určité procesní zjednodušení pro posuzující správní orgán. Ovšem pouze v případě, že daná země splňuje příslušná kritéria podle přílohy I směrnice 2013/32, která mají garantovat, že daná země řádně dodržuje základní lidská práva, nepronásleduje vlastní občany a v případě ojedinělých excesů je schopna a ochotna jednotlivce ochránit. Členské státy by však měli mít možnost využívat toto procesní zjednodušení pouze v případě „bezproblémových“ zemí, u nichž je (obdobně jako v případě členských zemí EU) skutečně nepravděpodobné, že by produkovala uprchlíky nebo osoby s nárokem na doplňkovou ochranu. Tato bezproblémovost však chybí u zemí, u kterých na části území stát nevykonává efektivní kontrolu. Tento stav totiž nemá dopad pouze na toto území. Může vyvolávat nestabilitu na území celého státu. Jako extrémní příklad lze uvést Ukrajinu, která také patřila (a v ČR stále formálně patří) mezi země, které některé členské státy považovaly za bezpečné země původu (s výjimkou poloostrova Krym a Doněcké či Luhanské oblasti). To se pak ze dne na den změnilo.

72. Krajský soud si ovšem uvědomuje, že právě popsaný pohled není jednoznačný (*clair*), jak ostatně ukazuje praxe jiných členských států, které stále označují určité země za bezpečné s teritoriálními či personálními výjimkami (viz body 59 a 60 výše). Krajský soud připouští, že dnešní absenci výslovné zmínky o možnosti uplatnění teritoriálních výjimek lze číst i tak, že je směrnice 2013/32 absolutně nevylučuje, pokud to explicitně neříká (ač úmysl unijního zákonodárce byl zjevně jiný). Pokud někdo na tuto problematiku nahlíží obecněji z hlediska systému a nikoliv perspektivou individuálních žadatelů o mezinárodní ochranu, může mu chybět materiální důvod (promítnutý v příloze I ke směrnici 2013/32), ze kterého by jednoznačně plynulo, že země jako právě třeba Moldavsko tedy nemohou být nikdy pro účely směrnice 2013/32 bezpečné. *Jsou totiž členské státy, které mají Moldavsko*

na svém seznamu bezpečných zemí jako celek. Konkrétně jde o Kypr, Dánsko a Francii (současně je ovšem třeba říci, že se Moldavsko objevuje jen na 27 % seznamu bezpečných zemí ve 22 EU+ zemích, tj. včetně nečlenských států jako je Island a Švýcarsko, které aplikují směrnici 2013/32).

73. Soudní dvůr tedy nyní bude moci objasnit, zda čl. 36 a 37 směrnice 2013/32 brání tomu, aby členské státy označovaly za bezpečné země původu jen části území konkrétních třetích zemí. A pokud takový postup odporuje unijnímu právu, zda to znamená, že označení bezpečné země původu s teritoriální výjimkou *vždy* vylučuje, aby na základě žádosti žadatele z této země proběhlo zjednodušené řízení opírající se o koncept bezpečné země původu podle čl. 31 odst. 8 písm. b) směrnice 2013/32, ve kterém by žadatel musel vyvracet domněnku bezpečnosti části země jeho původu. Krajský soud v tomto smyslu položil Soudnímu dvoru otázku vymezenou v bodě 2 výroku I. tohoto usnesení.

III. c) Ke třetí předběžné otázce

74. Poslední předběžná otázka má procesní povahu. Pokud Soudní dvůr odpoví, že (a) země, která odstoupila od závazků z Úmluvy v době ohrožení, přestává být bezpečnou, nebo že (b) za ni nikdy nelze pojímat zemi označenou za bezpečnou s výjimkou části jejího území (případně obojí), pak jde o to, *jaký má čl. 46 odst. 3 této směrnice dopad na vázanost soudu žalobními body*. Má soud rozhodující o opravném prostředku proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti pro zjevnou nedůvodnost (čl. 32 odst. 2 směrnice 2013/32) – založeném na konceptu bezpečné země původu – z vlastní iniciativy (*ex officio*) přihlížet k popsaným rozporům s unijním právem, aniž by na to žadatel v žalobě poukázal a namítl, že zrychlené řízení podle čl. 31 odst. 8 písm. b) směrnice 2013/32 nemělo z těchto důvodů vůbec proběhnout?

75. Tato věc je specifická v tom, že zde nehrají tak důležitou roli principy efektivity unijního práva a rovnocennosti, jako tomu bylo v jiných případech, kde se Soudní dvůr oprávněním soudu přihlížet k otázkám unijního práva i bez námitky zabýval (srov. rozsudky ze dne 11. 7. 1991, *Verholen*, C-87/90, C-88/90 a C-89/90; ze dne 14. 12. 1995, *van Schijndel*, C-430/93 a C-431/93; ze stejného dne ve věci *Peterbroeck*, C-312/93; ze dne 24. 10. 1996, *Kraaijeveld*, C-72/95; ze dne 12. 2. 2006, *Kempter*, C-2/06; ze dne 7. 6. 2007, *van der Weerd a další*, C-222/05 až C-225/05; ze dne 6. 10. 2009, *Asturcom*, C-40/08; ze dne 30. 5. 2013, *Jőrös*, C-397/11; ze dne 30. 5. 2013, *Asbeek Brusse*, C-488/11; či ze dne 4. 6. 2015, *Faber*, C-497/13 aj.). V oblasti společného evropského azylového systému, o nějž v citované judikatuře nešlo, totiž sehrává hlavní roli čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32.

76. Toto ustanovení je velmi konkrétní procesní zárukou. Dává každému žadateli právo na *účinný opravný prostředek* proti rozhodnutí o zamítnutí jeho žádosti o mezinárodní ochranu. Účinný opravný prostředek musí alespoň u soudu prvního stupně zahrnovat *úplné a ex nunc posouzení jak skutkové, tak právní stránky*, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95 (z judikatury k výkladu čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 viz zejména rozsudky Soudního dvora ze dne 19. 3. 2020, *L. H.*, C-564/18; ze dne 19. 3. 2020, *P. G.*, C-406/18; ze dne 9. 9. 2020, *J. P.*, C-651/19; ze dne 26. 7. 2019, *Torubarov*, C-556/17; ze dne 18. 10. 2018, *E. G.*, C-662/17; ze dne 25. 7. 2018, *Alheto*, C-585/16; ze dne 4. 10. 2018, *Ahmedbekova* C-652/16; ze dne 26. 9. 2018, *X & Y*, C-180/17; ze dne 4. 10. 2018, *Fathi*, C-56/17; ze dne 26. 7. 2017, *Sacko*, C-348/16).

77. V této věci jde o rozsah závazku zajistit *úplné a ex nunc posouzení* jak skutkové, tak *právní stránky* rozhodnutí o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu pro zjevnou nedůvodnost

(§ 32 odst. 2 směrnice 2013/32 a § 16 odst. 2 zákona o azylu). Je třeba dodat dvě důležité věci: 1) český zákonodárce toto ustanovení doposud netransponoval do českého právního řádu. Má proto přímý účinek; 2) Byť dané ustanovení už bylo předmětem judikatury Soudního dvora, doposud se předmětem výkladu nestala otázka, která vyvstala v projednávané věci: zda slova *úplné a ex nunc posouzení právní stránky* znamenají, že soud rozhodující podle čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 musí *ex officio* zkoumat soulad označení určité země za bezpečnou s přílohou I k této směrnici. A posuzovat, zda mohlo proběhnout zrychlené řízení podle čl. 31 odst. 8 písm. b) směrnice 2013/32. Zcela konkrétně v českém kontextu jde o to, *zda má soud z vlastní iniciativy i bez námitky žalobce posuzovat soulad vymezení bezpečné země původu ve vyhlášce se směrnicí 2013/32*. A zda má rozhodnout, že ministerstvo nemohlo vydat rozhodnutí podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, pokud shledá, že vymezení bezpečné země původu ve vyhlášce směrnici 2013/32 odporuje.

78. Podle vnitrostátní právní úpravy řízení ve správním soudnictví platí jako výchozí pravidlo, že soud přezkoumává *v mezích žalobních bodů* napadené výroky rozhodnutí (§ 75 odst. 2 věta první soudního řádu správního). Zohlednění určitých právních otázek či skutkových okolností i bez návrhu umožňuje § 76 soudního řádu správního a tam uvedené důvody zrušení rozhodnutí bez jednání. Každopádně ne vždy platí, že důvody podle § 76 soudního řádu správního umožňují či vyžadují zohlednění určité otázky či okolnosti *ex officio*. Obzvláště pokud rozhodnutí netrpí vadou, která by zcela vylučovala jeho přezkum.

79. Podle vnitrostátní judikatury se má soud z úřední povinnosti například zabývat otázkou, zda tu jsou všechny podmínky, za nichž lze vydat určité rozhodnutí, aniž by žalobce nenaplnění jedné z těchto podmínek napadl (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2016, č. j. 2 As 123/2016-47, body 13 a 21). Z moci úřední musí soud přihlédnout též k vadě řízení, která spočívá v tom, že správní orgán meritorně rozhodl o žádosti, která byla zjevně právně nepřípustná, a správní orgán měl proto řízení o ní zastavit (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2018, č. j. 1 As 272/2017-82). Rovněž nezákonnost rozhodnutí správního orgánu spočívající v tom, že správní orgán vydal o předložené otázce správní rozhodnutí, ačkoliv správně měl vydat závazné stanovisko, je třeba zohlednit i bez námitky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2017, č. j. 9 As 236/2016-35).

80. Lze shrnout, že podle vnitrostátní praxe musí správní soud z moci úřední přihlédnout k vadě řízení spočívající v tom, že *správní orgán vydal rozhodnutí, které ovšem procesní rámec dané konkrétní věci vylučuje* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2017, č. j. 2 As 163/2016-27). To by se dalo hypoteticky vztáhnout i na situaci, ve které *orgán rozhodující o žádosti* o mezinárodní ochranu *vede řízení* podle čl. 31 odst. 8 písm. b) směrnice 2013/32 *za použití konceptu bezpečné země původu* a rozhodne o její zjevné nedůvodnosti podle čl. 32 odst. 2 uvedené směrnice (§ 16 odst. 2 zákona o azylu), *ačkoliv daná země nesplňovala podmínky podle přílohy I ke směrnici 2013/32*. Toto zrychlené řízení, kde jedině lze aplikovat vyvratitelnou domněnku bezpečnosti země, totiž v takovém případě vůbec nemělo proběhnout. Rozpor označení země za bezpečnou z tohoto pohledu vylučuje vedení zrychleného řízení, namísto kterého mělo proběhnout běžné, nezrychlené řízení s plným posouzením žádosti ministerstvem z hlediska všech forem mezinárodní ochrany.

81. Tento právní názor v kontextu azylového práva ovšem doposud vnitrostátní judikatura nezaujala. Není proto jednoznačné, zda ho lze dovozovat ze soudního řádu správního. Konkrétně nejspíše z § 76 odst. 1 písm. c), který umožňuje zrušit rozsudek bez jednání pro

podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. To by opět mohl být tento případ. Ale použití uvedeného ustanovení neopravňuje správní soud vždy přihlížet k této kategorii vad z vlastní iniciativy. Musí jít typově o vadu popsanou výše. Tak jako tak zde nicméně jde o práci s přímo účinným čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 a jeho výklad.

82. Je přitom doposud nezodpovězenou otázkou unijního práva, zda lze podobnou *ex officio* povinnost soudu rozhodujícího o opravném prostředku proti rozhodnutí o zjevné nedůvodnosti žádosti, založeném na konceptu bezpečné země původu, dovozovat právě z čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32. Ta přitom o *ex officio* přezkumu na jiných místech hovoří. Konkrétně v čl. 46 odst. 4 říká, že členské státy mohou rovněž stanovit přezkum rozhodnutí v řízení na hranicích nebo v tranzitních prostorách podle článku 43 *z moci úřední*. A přímo ve vztahu ke kategorii případů, o jakou jde i v této věci – tedy rozhodnutí o zjevné nedůvodnosti žádosti žadatele pocházejícího ze země označené za bezpečnou [čl. 46 odst. 6 písm. a)] – čl. 46 odst. 6 směrnice stanoví, že soud musí mít pravomoc rozhodnout, zda žadatel smí či nesmí setrvat na území členského státu, dokud nebude znám výsledek řízení o opravném prostředku. Buď na žádost dotyčného žadatele, *nebo z moci úřední*, pokud v důsledku rozhodnutí již žadatel není oprávněn setrvat v daném členském státě a pokud v takových případech vnitrostátní právo nezakládá jeho právo setrvat v členském státě (ČR tuto pravomoc soudu dává na návrh dotyčného žadatele o přiznání odkladného účinku žalobě). Ustanovení čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 ovšem výslovně o možném rozhodování z moci úřední nehovoří. Z toho by se dalo dovozovat, že ho nezahrnuje.

83. Z druhé strany se krajský soud však musí ptát, jaký by byl jiný význam tohoto ustanovení a konkrétně slov *úplný právní* přezkum, vedle *úplného skutkového* přezkumu *ex nunc*. Dokonce se to může prolínat, protože skutkový vývoj v dotčené zemi může mít dopad na „měnící se" legalitu jejího označení za bezpečnou. Soud by měl mít možnost na to pružně reagovat. Pokud by čl. 46 odst. 3 neopravňoval soud, aby posuzoval soulad vyhlášky s unijním právem (zde přílohou I ke směrnici 2013/32) i bez námitky, je otázkou, co jiného by *úplný přezkum právní stránky věci* mohl zahrnovat. Ustanovení čl. 46 odst. 3 přitom samo neříká, že by se tento přezkum měl pohybovat jen v rámci vymezeném námitkami žadatele. *Ex officio* přezkum tedy adresně nevylučuje.

84. Nelze zapomínat, že se tato problematika týká společného evropského azylového systému. Znovu je proto třeba připomenout, že směrnice 2013/32 podle svého čl. 1 upravuje společné normy pro azylové řízení, nikoliv pouze normy minimální. Účinnost opravného prostředku podle čl. 46 odst. 1 směrnice 2013/32 – ve světle čl. 47 Listiny – by se *ex officio* přezkumem právní stránky věci posílila. Opačný přístup by ji naopak podrýval. Krajský soud v tomto kontextu musí alespoň krátce zmínit důležitost opravdové a efektivní právní pomoci pro žadatele o mezinárodní ochranu (viz čl. 20 směrnice 2013/32), které se jim v praxi ovšem bohužel mnohdy nedostává.

85. Podporu pro argument, že úplný právní přezkum dává soudu prostor, aby i bez námitky posuzoval, zda obstojí označení té které země za bezpečnou ve vyhlášce, lze obecně dovozovat i ze *zásady loajální spolupráce* podle čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii. Jak k tomu uvedl Soudní dvůr v posudku jeho pléna 1/09 ze dne 8. 3. 2011 (body 68-69): „Je třeba rovněž uvést, že podle zásady loajální spolupráce stanovené v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci SEU členským státům zejména přísluší *zajistit použití a dodržování práva Unie na svém příslušném území* (...). Navíc podle druhého pododstavce téhož ustanovení *členské*

státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie. V tomto rámci přísluší vnitrostátním soudům a Soudnímu dvoru, *aby zajistily plné použití práva Unie ve všech členských státech, jakož i soudní ochranu práv, která pro jednotlivce vyplývají z práva Unie* (...). *Vnitrostátní soudy totiž* ve spolupráci se Soudním dvorem *plní funkci, která jim byla společně svěřena, s cílem zajišťovat dodržování práva při výkladu a provádění Smluv* (...)." [zvýraznil krajský soud].

86. Krajský soud se tedy přiklání k názoru, že z čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 ve spojení s čl. 47 Listiny a závazku zajistit, aby opravný prostředek proti rozhodnutí, že je žádost o mezinárodní ochranu nedůvodná, zahrnoval *úplné a ex nunc posouzení* jak skutkové, tak *právní stránky*, plyne oprávnění soudu posuzovat úplný právní soulad rozhodnutí s unijním právem. To znamená, že *soud* rozhodující o tomto opravném prostředku *musí i bez námitky žadatele* uplatněné v tomto opravném prostředku *z vlastní iniciativy posoudit*, *zda* ve zrychleném řízení na základě čl. 31 odst. 8 písm. b) směrnice 2013/32, které skončilo rozhodnutím o zjevné nedůvodnosti žádosti podle čl. 32 odst. 2 této směrnice (a v českém kontextu § 16 odst. 2 zákona o azylu), opírajícím se o koncept bezpečné země původu, *daná země vůbec splňovala podmínky pro toto své označení ve smyslu přílohy I ke směrnici 2013/32*. A pokud tomu tak nebude, pak musí mít soud pravomoc shledat, že toto zrychlené řízení vůbec nemělo proběhnout. Protože ministerstvo mělo podrobit žádost plnému („nezrychlenému") věcnému posouzení z pohledu všech forem mezinárodní ochrany.

87. K tomuto názoru krajský soud dochází obzvláště při zohlednění situace žadatelů o mezinárodní ochranu ze zemí označených za bezpečné ve vyhlášce. Ti mají nejprve povinnost vyvracet domněnku bezpečnosti jejich země původu. Pokud neuspějí, ministerstvo jejich žádost zamítne pro zjevnou nedůvodnost (§ 16 odst. 2 zákona o azylu). A následně se dostávají do velmi nejisté a zneklidňující situace, ve které již reálně mohou čelit hrozbě nuceného vycestování z ČR.

88. Po dobu, po kterou mohou podat žalobu, se ještě považují za žadatele o mezinárodní ochranu, a mají právo tu setrvat [§ 2 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 3d zákona o azylu]. Pokud ovšem se žalobou nespojí návrh na přiznání odkladného účinku, pak o oprávnění setrvat v ČR přicházejí. To samé se může stát nejpozději o 30 dní poté, pokud sice návrh na přiznání odkladného účinku podají, ale krajský soud mu nevyhoví. Pak jim ministerstvo vydá výjezdní příkaz a žadatel musí do jednoho měsíce z ČR vycestovat [§ 85b zákona o azylu]. To vše musí být pro žadatele o mezinárodní ochranu po lidské stránce ohromně stresující. Nedostane-li se jim odpovídající právní pomoci od někoho, kdo je expertem v oblasti mezinárodního a unijního uprchlického práva, aby dokázal formulovat námitky odpovídající první a druhé předběžné otázce – čehož jsme bohužel v ČR svědky – pak se žadatel z pavoučí sítě upředené z citovaných ustanovení zákona o azylu nevymaní. A případné zrušení rozhodnutí ministerstva vydaného podle § 16 odst. 2 zákona o azylu soudem (byť v přednostním režimu podle § 56 odst. 1 soudního řádu správního) pro ně bude pouze akademické.

89. Tím spíše je krajský soud toho názoru, že by na základě čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 a závazku zajistit *úplné a ex nunc posouzení jak skutkové, tak právní stránky*, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU, měl mít procesní prostor, aby například již při rozhodování o odkladném účinku a hlavně při následném rozhodování o žalobě proti rozhodnutí vydanému na základě § 16 odst. 2 zákona o azylu, i bez námitky (*ex officio)* posuzoval soulad označení země za bezpečnou

zemi původu ve vyhlášce s přílohou I ke směrnici 2013/32. V kontextu projednávané věci tedy z hlediska jednoho ze dvou důvodů popsaných v první a druhé předběžné otázce výše, pokud na ně Soudní dvůr samozřejmě odpoví pozitivně.

90. Opět je však třeba uznat, že právní názor krajského soudu není jasný (viz ostatně bod 82 výše), ani dříve vyjasněný. Proto se krajský soud rozhodl třetí předběžnou otázku formulovanou v bodě 3 výroku I. tohoto usnesení předložit Soudnímu dvoru, aby ji jednoznačně pro praktické uplatnění ve společném evropském azylovém systému zodpověděl.

IV. Závěr

91. Krajský soud z výše rozebraných důvodů položil Soudnímu dvoru tři předběžné otázky, které klade ve výroku I. tohoto usnesení. Kvůli jejich položení krajský soud přerušil řízení. Poté, co Soudní dvůr o předložených otázkách rozhodne, bude krajský soud v řízení pokračovat (§ 48 odst. 1 písm. b) a odst. 6 soudního řádu správního).

Poučení:

Proti tomuto usnesení *nejsou* opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. června 2022

Martin Kopa
samosoudce