

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Michala Bobka a Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **L. T. H. Y.**, zastoupena Mgr. Vratislavem Tauberem, advokátem se sídlem náměstí 28. října 1898/9, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 5. 2022, č. j. 19 Az 11/2022-29,

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

I.1 Shrnutí posuzované otázky

[1] Žalobkyně žádala o udělení doplňkové ochrany z důvodu narušení jejího rodinného života jejím případným nuceným vycestováním z území České republiky. Žalovaný doplňkovou ochranu neudělil, neboť důvod pro udělení mezinárodní ochrany ve smyslu § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen „zákon o azylu“), ve znění pozdějších předpisů, ale ani jiných ustanovení tohoto zákona, neshledal. Jeho rozhodnutí ovšem Krajský soud v Ostravě napadeným rozsudkem zrušil pro nepřezkoumatelnost a nedostatečně zjištěný skutkový stav. Žalovaný podle něj dostatečně nehodnotil všechny okolnosti relevantní pro udělení doplňkové ochrany, především pak dopady vycestování žalobkyně do jejího rodinného života.

[2] V rámci přezkumu napadeného rozsudku musel sedmý senát Nejvyššího správního soudu především určit kritéria, která mají být posuzována při rozhodování o udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu z důvodu, že by nucené vycestování žadatelky o mezinárodní ochranu představovalo rozpor s čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech, potažmo Úmluvou o právech dítěte. Při posouzení věci však zjistil, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu existují dvě odlišné výkladové linie k § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. První omezuje použitelnost tohoto ustanovení na případy kvalifikovaného rozporu s čl. 8 Úmluvy intenzitou se přibližujícího zásahům do

práv předvídaným § 14a odst. 2 písm. a) – c) zákona o azylu. Druhá výkladová linie zkoumá přiměřenost nuceného vycestování z hlediska práva garantovaného čl. 8 Úmluvy obecně. Tím se nejenom odpoutává od rámce zákona o azylu, ale rovněž nezbytně zahrnuje znatelně vyšší množinu situací, které mají být zkoumány do značné míry skutkového detailu. Sedmý senát Nejvyššího správního soudu proto předkládá věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Sám se přiklání k první, restriktivnější linii interpretace § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu.

I.2 Skutkový stav, předcházející řízení

[3] Z napadeného rozsudku krajského soudu a ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující. Žalobkyně je státní příslušnicí Vietnamské socialistické republiky. Od června 2016, kdy do České republiky přicestovala na základě víza k pobytu nad 90 dní, zde nepřetržitě pobývá. Od srpna 2021 je žalobkyně vdaná za vietnamského státního příslušníka D. T. P., který má povolení k dlouhodobému pobytu v České republice. V březnu 2021 se žalobkyni narodil syn T. D. P. P. Jeho biologickým otcem je dle tvrzení žalobkyně její současný manžel D. T. P. Nezletilý syn žalobkyně je v současné době žadatelem o udělení trvalého pobytu v České republice.

[4] Dne 15. 1. 2022 podala žalobkyně žádost o udělení mezinárodní ochrany. Při pohovoru uvedla, že v České republice potřebuje zůstat kvůli určení otcovství svého nezletilého syna, změně jeho příjmení a dokončení jeho očkování. Ve Vietnamu před přicestováním do České republiky provozovala volnou živnost. Bydlí tam její rodiče a sourozenci. Nikdy neměla problémy s tamními orgány veřejné moci. V roce 2017 neúspěšně žádala o prodloužení víza, poté jí byl uložen výjezdní příkaz s platností do 23. 1. 2022. Na otázku, zda účelem její žádosti je legalizace pobytu v ČR, odpověděla kladně. Prostřednictvím právního zástupce však dodala, že má v České republice fungující rodinu, jejíž opuštění by vnímala jako vážnou újmu.

[5] Žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 3. 2022, č. j. OAM-49/ZA-ZA11-HA15-2022, žalobkyni mezinárodní ochranu podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona o azylu neudělil. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu vycházel z předpokladu, že rodinné vazby nemohou být důvodem pro udělení žádné formy mezinárodní ochrany. Jejich relevance je nicméně zohledňována v řízeních podle zákona o pobytu cizinců. Žádný jiný relevantní důvod udělení mezinárodní ochrany žalovaný neshledal. Zohlednil přitom údaje o Vietnamské socialistické republice za rok 2020 zpracované Mezinárodní organizací pro migraci (IOM), obsahující mimo jiné informace o zdravotní péči. Dále konstatoval, že žalobkyně, její manžel i její nezletilé dítě – jakožto příslušníci Vietnamské socialistické republiky – mohou vést rodinný život v místě, kde budou disponovat oprávněním k pobytu, což nutně nemusí být Česká republika. Manžel žalované pak sice disponuje povolením k dlouhodobému pobytu v ČR, nemusí zde však setrvat.

[6] Žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného brojila správní žalobou. V řízení před krajským soudem upřesnila, že žádala o mezinárodní ochranu za účelem zajištění možnosti alespoň po určitou dobu pobývat v České republice. V případě vycestování žalobkyně by její nezletilý syn ztratil kontakt s biologickým otcem, na kterého je silně vázán, jelikož by syn žalobkyni musel následovat. Z téhož důvodu by došlo k přerušení probíhajícího

pokračování

očkování nezletilého syna žalobkyně, což by mohlo negativně dopadnout na jeho zdravotní stav. Žalobkyně dále namítala nedostatečné posouzení svých rodinných vazeb jako potenciálního důvodu pro udělení doplňkové ochrany dle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu. Žalovaný se podle ní nezabýval možným porušením práv plynoucích z čl. 8 Úmluvy nuceným vycestováním žalobkyně, ani dopady svého rozhodnutí na nezletilé dítě žalobkyně s ohledem jeho práva garantovaná Úmluvou o právech dítěte, totiž právo být v kontaktu s oběma rodiči, právo na uvedení biologických rodičů v rodném listu a právo na zajištění lékařské péče. Nezohlednil ani judikaturu Nejvyššího správního soudu, když se nezabýval zejména faktickou možností vést rodinný život v jiné zemi.

[7] Krajský soud napadeným rozsudkem ze dne 30. 5. 2022, č. j. 19 Az 11/2022-29, žalobě vyhověl. Rozhodnutí žalovaného zrušil (výrok I.). Zároveň žalovanému uložil nahradit žalobkyni náklady řízení (výrok II.). Krajský soud vycházel ze závěrů Nejvyššího správního soudu formulovaných v rozhodnutích ze dne 25. 1. 2013, č. j. 5 Azs 7/2012-28, ze dne 28. 11. 2008, č. j. 5 Azs 46/2008-71, ze dne 17. 6. 2015, č. j. 1 Azs 84/2015-24, a ze dne 11. 6. 2009, č. j. 9 Azs 5/2009-65. Žalovanému vytkl nedostatečně zjištěný skutkový stav a nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů. K tomu dospěl zaprvé na základě zjištění, že žalovaný v rozporu s citovanou judikaturou nehodnotil okolnost, že žalobkyně má nezletilé dítě, které je na ní a jejím manželovi závislé. Dále žalovaný nehodnotil faktickou možnost přestěhování žalobkyně do Vietnamu a negativní dopady tohoto kroku na její nezletilé dítě. Nezabýval se ani skutečností, že žalobkyně v roce 2017 neúspěšně žádala o prodloužení pobytového oprávnění, a tím, zda žalobkyně vůbec má reálnou možnost získat nějakou formu pobytového oprávnění na území ČR. Rovněž prakticky nehodnotil otázku nejlepšího zájmu dítěte s ohledem na skutečnost, že žalobkyně i její dítě jsou existenčně závislí na manželovi. Žalovaný podle krajského soudu rovněž blíž nezdůvodnil svůj závěr, že rodinné vazby žalobkyně v České republice nemohou být důvodem pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu.

[8] Nejvyšší správní soud dále ze své úřední činnosti (rozsudky ze dne 13. 2. 2022, č. j. 7 Azs 391/2017-19, ze dne 4. 9. 2019, č. j. 9 Azs 208/2019-28, ze dne 30. 1. 2020, č. j. 2 Azs 254/2019-26, které se týkaly žalobkyně) zjistil, že žalobkyně před příjezdem do ČR žádala vedle víza k pobytu nad 90 dní o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, žádost však byla později zamítnuta. Platnost víza žalobkyni uplynula dne 3. 5. 2017. Následně byl žalobkyni uložen výjezdní příkaz s platností do 26. 6. 2017. Žalobkyně však z území nevycestovala. V roce 2019 bylo žalobkyni pravomocně uloženo správní vyhoštění. Kasační stížnosti podané proti rozsudku krajského soudu, který rozhodnutí o uložení vyhoštění potvrdil, Nejvyšší správní soud nevyhověl (rozsudek č. j. 2 Azs 254/2019-26). Součástí správního spisu v posuzované věci (především výpisu z cizineckého informačního systému) nejsou žádné další údaje o pobytových oprávněních žalobkyně, ani o výjezdním příkazu s dobou platnosti do 23. 1. 2022, na který žalobkyně v řízení o udělení mezinárodní ochrany poukazovala.

I.3 Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[9] Žalovaný (dále „stěžovatel“) se kasační stížností domáhá zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení. Krajskému soudu vytýká zaprvé

nesprávné posouzení otázky, zda své rozhodnutí založil na dostatečných skutkových i právních důvodech, a otázky důvodnosti žádosti o udělení doplňkové ochrany. Podle stěžovatele byla jeho skutková zjištění i právní hodnocení dostatečná. Stěžovatel se zabýval rodinnými vazbami žalobkyně a hodnotil možnost návratu žalobkyně do země původu. Názor, že rodinné vazby nejsou důvodem pro udělení mezinárodní ochrany, podpořil judikaturou Nejvyššího správního soudu. V kasační stížnosti dále odkazuje na usnesení NSS ze dne 28. 4. 2021, č. j. 4 Azs 401/2020-28, a usnesení NSS dne 22. 1. 2022, č. j. 6 Azs 163/2019-44, podle nichž lze doplňkovou ochranu z důvodu dotčení rodinného života nuceným vycestováním udělit *jen na základě naprosto mimořádných, výjimečných okolností*. Žádné takové okolnosti však v posuzované věci nevyplynuly. Dále stěžovatel namítá vadu řízení před krajským soudem, který při zjišťování skutkového stavu údajně nevycházel ze spisu a nerespektoval obsah sdělení žalobkyně. Rozhodnutí krajského soudu stěžovatel rovněž považuje za nepřezkoumatelné pro nedostatek právních důvodů.

[10] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti rozporuje závěr, že rodinné vazby nemohou být důvodem pro udělení doplňkové ochrany, když tato forma ochrany se v souladu s § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu cizinci udělí, pokud by jeho vycestování bylo v rozporu mj. s čl. 8 Úmluvy a čl. 3 Úmluvy o právech dítěte. Podle ní se, s ohledem na rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2019, č. j. 6 Azs 335/2018-35, v jejím případě jedná o situaci, kdy by již *nutnost pouhého vycestování byla nepřiměřeným zásahem* do práv vyplývajících z uvedených mezinárodních smluv. Ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu pak podle ní měly být stěžovatelem hodnoceny další okolnosti, mimo jiné faktické překážky vedení rodinného života v její zemi původu.

II. Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

[11] Podstatou kasačních námitek stěžovatele podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je nesprávný výklad § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu provedený krajským soudem. Pokud totiž stěžovatel spatřuje nezákonnost napadeného rozsudku rovněž v nesprávném posouzení otázky nedostatku skutkových i právních důvodů v jeho rozhodnutích, správnost posouzení krajského soudu v tomto ohledu závisí na volbě testu, jímž bylo třeba hodnotit důvodnost žádosti o doplňkovou ochranu podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu. Od vymezení kritérií takového testu totiž odvisí rozsah skutečností, které má správní orgán při posuzování žádosti o doplňkovou ochranu zjistit a hodnotit, jakož i míra podrobnosti tohoto hodnocení.

[12] V posuzované věci je především sporné, jaká kritéria a v jakém rozsahu a míře podrobnosti mají být hodnocena pro účely rozhodování o udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu pro tvrzený rozpor vycestování s čl. 8 Úmluvy (případně Úmluvou o právech dítěte). Sedmý senát přitom shledal nejednotnost v judikatuře Nejvyššího správního soudu k udělování doplňkové ochrany z tohoto důvodu. Tyto rozpory nalézají svůj odraz v judikatuře identifikované v rozhodnutí a podáních stěžovatele na straně jedné, a v podání žalobkyně a rozhodnutí krajského soudu, na straně druhé.

[13] Právní názor stěžovatele vychází z první linie judikatury k § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. Ta podřazuje pod tam stanovený zákonný obrat „vážné újmy“ (spočívající

pokračování

v rozporu vycestování s mezinárodními závazky ČR) pouze výjimečné případy rozporu s mezinárodními závazky ČR, zpravidla dosahující intenzity porušení lidských práv předvídané písm. a) až c) téhož ustanovení. Druhá výkladová linie, zastávaná žalobkyní a akceptovaná krajským soudem, spatřuje vážnou újmu podle § 14a odst. 2 písm. d) jako potenciální důsledek již prostého vycestování cizince, které může být již samo o sobě v rozporu s mezinárodními závazky ČR. Ve vztahu k čl. 8 Úmluvy je proto nutno doplňkovou ochranu udělit ve všech případech nepřiměřeného zásahu do práva na soukromý a rodinný život nuceným vycestováním, přičemž nepřiměřenost zásahu tato linie judikatury pojmá spíše extenzivně.

[14] Z tohoto důvodu sedmý senát věc předkládá rozšířenému senátu s tím, aby rozhodl především o následující otázce:

Má být § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu vykládán tak, že rozporem vycestování cizince s mezinárodními závazky ČR (představujícím vážnou újmu, pro jejíž skutečné nebezpečí se podle odst. 1 téhož ustanovení udělí doplňková ochrana) jsou teprve takové případy nepřiměřeného zásahu do práv garantovaných čl. 8 Úmluvy (potažmo jiných individuálních práv plynoucích z mezinárodních závazků ČR), které jsou svou intenzitou obdobné zásahům do práv předvídaných § 14 odst. 2 písm. a) až c) zákona o azylu?

[15] Odpověď na tuto otázku poskytne správním soudům a orgánům vodítko, jaké (typové) okolnosti má správní orgán hodnotit v rámci zjišťování skutkového stavu a s jakou mírou podrobnosti se s nimi má v odůvodnění rozhodnutí vypořádat v rámci posuzování žádosti o udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu z důvodu rozporu vycestování cizince s čl. 8 Úmluvy (potažmo jinými mezinárodními závazky ČR).

II. 1. Nejednotná judikatura k § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu

[16] Původ první, typově více restriktivní linie judikatury je třeba hledat v rozhodnutích týkajících se překážek vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu, ve znění do 30. 8. 2006. V rozsudku ze dne 9. 5. 2006, č. j. 2 Azs 177/2005-65, I. S., Nejvyšší správní soud posuzoval námitku stěžovatele, že jeho vycestování bránila překážka spočívající v tvrzeném rozporu navrácení zpět do země původu s článkem 8 Evropské úmluvy. Soud konstatoval, že překážka vycestování není prostředkem k obcházení institutů zákona o pobytu cizinců, což dále rozvedl: „*Smyslem legislativního zahrnutí překážky vycestování do českého zákona o azylu bylo zakotvit do českého azylového práva tzv. zásadu non-refoulement, tedy zásadu zabezpečující, že uprchlík nebude, ani pokud mu z různých důvodů nebude udělen azyl, vydán do země, kde by byl zásadním způsobem objektivně ohrožen na životě, svobodě či tělesné integritě. ... Není ani namístě zcela přeformulovávat a obházet smysl institutu překážky vycestování poukazem na ustanovení § 91 odst. 1 písm. b) zákona o azylu, tedy na rozpor vydání žadatele o azyl s mezinárodními závazky. Tyto mezinárodní závazky totiž nemohou být jakékoliv povahy, ale musejí se vztahovat k samotné zásadě non-refoulement, tedy k objektivní hrozbě výše vyjmenovaných*

skutečností, a nemohou vykročit ze systematiky a smyslu tohoto ustanovení, jak navrhuje stěžovatel.“ (zvýraznění doplněno – pozn. soudu).

[17] Jinými slovy tedy institut překážek vycestování podle § 91 zákona o azylu zajišťoval, aby osoba splňující definiční kritéria pojmu *uprchlík* podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků (publikovány jako sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb., dále jen „Ženevská úmluva“), nebyla v rozporu s čl. 33 Ženevské úmluvy navracena do země, kde by její život či osobní svoboda byly ohroženy z diskriminačních důvodů.

[18] Překážky vycestování měly být podle záměru zákonodárce následně nahrazeny zavedením doplňkové ochrany zákonem č. 165/2006 Sb., jímž byla provedena transpozice směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (Úř. věst. L 304, 30. 9. 2004, s. 12). Judikatura Nejvyššího správního soudu proto od počátku dovozovala použitelnost judikatury k § 91 zákona o azylu, ve znění do 30. 8. 2006, při posuzování doplňkové ochrany.

[19] V rozsudku ze dne 26. 7. 2007, č. j. 2 Azs 30/2007-69, Nejvyšší správní soud uvedl, že § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu míří na situace svou povahou vycházející ze zásady *non-refoulement*, nikoli na veškeré situace rozporu s mezinárodními závazky České republiky. Akcentoval přitom *systematický* výklad § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, který tam upravený typ vážné újmy klade do souvislosti s ostatními typy vážné újmy podle § 14a odst. 2 písm. a) – c). Bere rovněž v potaz, že udělení mezinárodní ochrany má být vyhrazeno zcela mimořádným případům, které by v zásadě byly i azylově relevantní, respektive svojí závažností dosahovaly intenzity porušení práv obdobné mučení nebo nelidskému zacházení. Rozlišil přitom otázky, zda na jedné straně vycestování představuje rozpor s (přímo použitelnými) mezinárodními závazky a zda by, na straně druhé, udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) z důvodu takového rozporu neodporovalo smyslu doplňkové ochrany.

[20] Ve vztahu k udělování doplňkové ochrany pro rozpor vycestování s čl. 8 Úmluvy, potažmo Úmluvou o právech dítěte, v uvedené argumentační linii pokračují mj. usnesení NSS ze dne 25. 11. 2008, č. j. 9 Azs 79/2008-73, rozsudek ze dne 21. 5. 2010, č. j. 6 Azs 5/2010-57, usnesení ze dne 27. 7. 2016, č. j. 6 Azs 89/2016-50, usnesení ze dne 27. 7. 2016, č. j. 6 Azs 89/2016-50, usnesení ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 Azs 167/2016-25, usnesení ze dne 22. 1. 2020, č. j. 6 Azs 163/2019-44, usnesení ze dne 24. 2. 2022, 2 Azs 174/2021-68, nebo usnesení ze dne 28. 4. 2021, č. j. 4 Azs 401/2020-28.

[21] Stěžejní závěry tohoto restriktivnějšího výkladu ustanovení § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu lze shrnout následujícím způsobem:

- doplňková ochrana se z tohoto důvodu udělí pouze z *mimořádných důvodů*, které zpravidla musí být i *azylově relevantní* (resp. svou závažností odpovídat důvodům podle písm. a) až c) citovaného ustanovení) – č. j. 6 Azs 89/2016-50, č. j. 5 Azs 167/2016-25;

pokračování

- mezinárodní závazky podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu nemohou být jakékoliv povahy, ale musejí se vztahovat k samotné zásadě *non-refoulement*. Nemohou vykročit ze systematiky a smyslu tohoto ustanovení (č. j. 2 Azs 177/2005-65, č. j. 9 Azs 79/2008-73);
- o mimořádný důvod udělení doplňkové ochrany se zásadně nejedná, pokud existuje možnost, že stěžovatel se svými rodinnými příslušníky založí rodinu v jiné zemi (č. j. 1 As 84/2015-24, č. j. 5 Azs 167/2016-25, č. j. 2 Azs 174/2021-65) nebo snaží-li se doplňkovou ochranou legalizovat legalizovat svůj pobyt namísto řízení podle zákona o pobytu cizinců (č. j. 6 Azs 5/2010-57, č. j. 2 Azs 174/2021-65);
- při posuzování žádosti dle zákona o azylu se předpokládá, že ten, komu hrozí v zemi původu pronásledování či újma z azylově relevantních důvodů, zažádá o udělení mezinárodní ochrany bezprostředně poté, co tuto zemi opustí a přicestuje do hostitelského státu. Opačný postup nasvědčuje tomu, že žádost je účelová (č. j. 6 Azs 89/2016-50);
- v případě, kdy nejsou zjištěny *výjimečné okolnosti* odůvodňující udělení doplňkové ochrany, není třeba, aby správní orgán podrobně rozebíral, jak silné jsou rodinné vazby cizince na území České republiky a poměřoval je se zájmem státu, aby na jeho území cizinec dále nepobýval (č. j. 6 Azs 89/2016-50);
- v řízení o mezinárodní ochraně se nezkoumá nejlepší zájem dítěte, tato otázka je posuzována v pobytových otázkách a s tím souvisejících řízeních, v azylovém řízení z povahy věci nenachází své místo (č. j. 2 Azs 174/2021-65).

[22] Druhá, typově extenzivní interpretační linie vychází z rozsudku NSS ze dne 28. 11. 2008, č. j. 5 Azs 46/2008-71, *T. P.* V něm Nejvyšší správní soud rozlišil situace, i) kdy by v rozporu s mezinárodními závazky ČR bylo samotné vycestování cizince, a ii) kdy by k takovému rozporu vedlo až případné vyhoštění cizince. Ve vztahu k dotčení čl. 8 Úmluvy nejprve konstatoval, že Úmluva neukládá státu všeobecný závazek respektovat volbu dotčených osob ohledně země jejich společného pobytu. V případech prosté povinnosti vycestování se o nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného zpravidla jednat nebude, neboť obvykle jen dlouhodobý zákaz pobytu na území ČR spojený se správním vyhoštěním může dosáhnout intenzity nepřiměřeného zásahu do soukromého a rodinného života. Samotná nutnost vycestování při neudělení žádné z forem mezinárodní ochrany a za situace, kdy cizinci nesvědčí žádný jiný důvod k zákonnému pobytu na území ČR, totiž cizinci neznemožňuje, aby si po návratu do země původu požádal o některou z možných forem povolení k pobytu na území ČR dle zákona o pobytu cizinců. Priměřenost zásahu do práv stěžovatele podle čl. 8 Úmluvy tak má být zkoumána primárně v řízení o vyhoštění, jak předvídá § 119a zákona o pobytu cizinců: „*[p]rávě toto ustanovení primárně chrání práva cizince na soukromý a rodinný život vyplývající z čl. 8 Úmluvy, nikoliv ustanovení § 179 odst. 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců, které upravuje důvod znemožňující vycestování cizince pro rozpor takového vycestování s mezinárodními závazky ČR, ani jemu svou dikcí odpovídající ustanovení § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, upravující obdobně formulovaný důvod udělení doplňkové ochrany*“

[23] Nejvyšší správní soud ovšem z tohoto závěru v uvedeném rozsudku připustil výjimku v podobě případů, kdy si stěžovatel vytvořil na území ČR takové rodinné či případně osobní vazby, že by nepřiměřeným zásahem do rodinného či soukromého života byla již *nutnost pouhého vycestování* z území ČR. V daném případě Nejvyšší správní

soud tuto nepřiměřenost hodnotil s ohledem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva. Zároveň však naznačil, že ani případná existence důvodů znemožňujících vycestování cizince nemusí být postačující pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d).

[24] Tato line judikatury tak vychází z předpokladu, že doplňkovou ochranu je třeba zásadně udělit i v případě, že by „pouhé“ nucené vycestování cizince představovalo nepřiměřený zásah do jeho práva na respektování soukromého a rodinného života. Zároveň extenzivně vykládá, co je nepřiměřeným zásahem do práv dle čl. 8 Úmluvy odůvodňujícím udělení doplňkové ochrany již v případech pouhé povinnosti vycestovat.

[25] Stěžejní závěry této linie ve vztahu k udělování doplňkové ochrany pro rozpor s čl. 8 Úmluvy formulují především rozsudky NSS ze dne 8. 6. 2011, č. j. 2 Azs 8/2011-55, ze dne 25. 1. 2013, č. j. 5 Azs 7/2012-28, ze dne 18. 6. 2021, č. j. 5 Azs 162/2020-47, a ze dne 25. 2. 2022, č. j. 5 Azs 82/2020-64. Lze je shrnout následujícím způsobem:

- doplňková ochrana podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) se udělí tehdy, pokud by nucené vycestování cizince představovalo nepřiměřený zásah do jeho soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 Úmluvy;
- při posuzování žádosti se zpravidla nelze spokojit s konstatováním, že dotčený cizinec a jeho rodinní příslušníci mají občanství země původu, a mohou tam tedy společně odcestovat a existenci rodiny tím zachovat, správní orgán má povinnost zabývat se i faktickými překážkami nutnosti vycestování, mezi něž by mohl patřit např. nedostatek finančních prostředků žadatele a absence rodinných příslušníků v zemi původu;
- správní orgán musí zkoumat sociální a rodinné vazby žadatele na území ČR, jejich pevnost a dopady vycestování na tyto vazby;
- správní orgán musí zohlednit možnost získat nějakou formu pobytového oprávnění na území ČR dle zákona o pobytu cizinců, případně za jakou dobu;
- správní orgán musí důkladně zdůvodnit svůj závěr o souladu povinnosti vycestování s čl. 8 Úmluvy a jinými mezinárodními závazky;
- správní orgán je rovněž povinen zohlednit i mezinárodní závazky, které pro Českou republiku vyplývají z Úmluvy o právech dítěte, zejména vzít v úvahu nejlepší zájem dítěte žadatele o mezinárodní ochranu.

[26] Konečně některá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu oscilují mezi uvedenými dvěma (hlavními) výkladovými přístupy. V rozsudku ze dne 11. 3. 2015, č. j. 3 Azs 256/2014-27, Nejvyšší správní soud rovněž vycházel ze závěru výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci *P.*, a sice že v některých případech může být nepřiměřeným zásahem do rodinného či soukromého života [odůvodňujícím udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d)] již nutnost pouhého vycestování z území ČR. Takovou možnost však soud v daném případě dovozoval teprve z toho, že manželka i dítě byly prakticky odkázány na péči stěžovatele, který měl povinnost vycestovat. Podobně v usnesení ze dne 17. 6. 2015, č. j. 1 Azs 84/2015-24, Nejvyšší správní soud s odkazem na rozsudek ve věci *P.* uvedl, že udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu připadá v úvahu ve výjimečných případech. O takový případ se však v posuzované věci nejednalo, protože ani stěžovatelovy dcery a bývalá

pokračování

manželka nezískaly v ČR mezinárodní ochranu a „[r]odině tak nic nebrání pěstovat svůj soukromý a rodinný život na Ukrajině, kde mají ostatní příbuzné.“

II. 2. Povaha doplňkové ochrany (a její nekoncepční zákonná úprava)

[27] Před tím, než sedmý senát vyloží důvody, proč navrhuje příklon k restriktivní linii interpretace § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, považuje za nutné se v krátkosti pozastavit u povahy a smyslu institutu doplňkové ochrany.

[28] Doplňková ochrana jako forma mezinárodní ochrany obdobná azylu byla do zákona o azylu zavedena zákonem č. 165/2006 Sb., který transponoval již citovanou Směrnici rady č. 2004/83/ES ze dne 29. 4. 2004, později nahrazenou Směrnicí 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 (Úř. věst. L 337, 20. 12. 2011, s. 9 – 26) (dále „kvalifikační směrnice“) – srov. např. citovaný rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2021, č. j. 5 Azs 162/2020-47, bod 26 a tam odkazovaná rozhodnutí. Účelem kvalifikační směrnice přitom bylo především sjednotit podmínky pro udělování doplňkových forem mezinárodní ochrany, které již byly známy mezinárodnímu právu veřejnému, respektive přiznávány státy (srov. body 24 a 25 preambule směrnice 2004/83/ES, resp. body 33 a 34 preambule kvalifikační směrnice). Doplňková ochrana takto představuje právní postavení obdobné azylu poskytované státy uprchlíkům *largo sensu*. Těmi jsou osoby, které nesplňují definici pojmu *uprchlík* ve smyslu Ženevské úmluvy, tj. především nejsou pronásledováni z diskriminačních důvodů, ale přesto se nacházejí mimo zemi původu, neboť jim v této zemi hrozí vážná újma na životě, osobní svobodě nebo lidské důstojnosti. *Ratione personae* jde v zásadě o osoby, na které se vztahuje princip *non-refoulement* vyplývající z mezinárodní ochrany lidských práv, tj. cizince, jejichž navrácení by bylo v rozporu s čl. 3 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání z r. 1984, čl. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech z r. 1966, a rovněž s čl. 2 a 3 Úmluvy (tzv. lidskoprávní *non-refoulement*).

[29] Doplňkovou ochranu jako formu mezinárodní ochrany však nelze ztotožňovat s principem *non-refoulement*, ačkoli tento princip tvoří její základní kámen. Mezinárodní ochrana je svou povahou vnitrostátní ochranou poskytovanou státem v rámci plnění jeho mezinárodních závazků, a to z důvodu selhání vnitrostátní ochrany státu původu/předchozího pobytu cizince, kterou tento stát standardně poskytuje svým občanům (srov. McAdam, J. *Complementary Protection in International Refugee Law*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 20.). Termín „ochrana“ je přitom odbornou literaturou vykládán jako zahrnující dva aspekty: 1. *kvalifikační kritéria* (definice termínu „uprchlík“/„osoba s nárokem na doplňkovou ochranu“) a 2. *práva*, která osobě splňující taková kritéria náleží (právní postavení či status). Princip *non-refoulement*, který je součástí jak mezinárodního uprchlického práva (tzv. uprchlický *non-refoulement*), tak výše

uvedených lidskoprávních standardů (tzv. lidskoprávní *non-refoulement*), naproti tomu spočívá v *zákazu navrácení* osoby do místa, v němž by této osobě hrozila vážná újma na životě, zdraví, důstojnosti či integritě a osobní svobodě. Princip *non-refoulement* je přitom nezávislý na udělení mezinárodní ochrany a naopak: na jedné straně *non-refoulement* negarantuje jednotlivci právo na udělení mezinárodní ochrany v konkrétním státě, na druhé straně však i stát, který z nějakého důvodu nehodlá ochranu žadateli udělit, musí zajistit, aby nedošlo k jeho nucenému vycestování, vyhoštění nebo jakékoli jiné formě navrácení v rozporu se závazkem *non-refoulement*. To přitom nutně neznamená, že dotyčný stát musí cizinci přiznat právní status v podobě souboru práv (především právo pobytu na jeho území). Dostát závazku *non-refoulement* lze například i navrácením cizince do bezpečné třetí země (srov. Lauterpacht, E., Bethlehem, D. The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion. In: Feller, E., Türk, V., Nicholson, F. (eds.). *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, § 76.). Takovou konstrukci ostatně obsahovaly zákon o pobytu cizinců [§ 179 odst. 2 písm. a)] i zákon o azylu [§ 91 odst. 2 písm. a)] ve zněních do 31. 8. 2006.

[30] Povinnost nenavrácení cizince může státu plynout vedle situací, na které dopadá princip *non-refoulement*, i v případech, kdy by vycestování bylo v rozporu s dalšími mezinárodními závazky. Zde se ovšem nejedná o mezinárodní ochranu poskytovanou v důsledku selhání ochrany státu původu cizince, nýbrž o součást pozitivních lidskoprávních závazků daného státu. Jedním z takových případů pozitivních závazků je i závazek zabránit vycestování cizince, pokud by takové vycestování bylo rozporu s čl. 8 Úmluvy. Taková povinnost nenavrácení proto také není projevem (uprchlického či lidskoprávního) principu *non-refoulement*, který se omezuje na závažná porušení práva na život a zdraví, důstojnost a integritu a osobní svobodu ve státě, kam má být cizinec navrácen (k vysvětlení závazku *non-refoulement* srov. např. rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2006, č. j. 2 Azs 75/2005, nebo ze dne 14. 6. 2007, č. j. 9 Azs 23/2007).

[31] Již jen z faktu, že úprava doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu je provedením kvalifikační směrnice, vyplývá, že doplňková ochrana podle zákona o azylu měla být omezena na případy, které v zásadě pokrývala ochrana plynoucí z mezinárodních lidskoprávních standardů, jejímž základním kamenem je lidskoprávní princip *non-refoulement*. Doplňková ochrana měla skutečně *doplňovat* mezinárodní ochranu poskytovanou formou azylu osobám splňujícím definici uprchlíka podle Ženevské úmluvy (které mají podle zákona o azylu nárok na udělení azylu) a dopadat na uprchlíky *largo sensu* (srov. bod 33 preambule kvalifikační směrnice). Definiční kritéria pro stanovení okruhu osob majících nárok na statut doplňkové ochrany vymezuje čl. 2 písm. f) ve spojení s čl. 15 kvalifikační směrnice. „Osobou, která má nárok na doplňkovou ochranu“ se rozumí „státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, která nesplňuje podmínky pro uznání za uprchlíka, ale u které existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se vrátila do země svého původu, nebo v případě osoby bez státní příslušnosti do země svého dosavadního pobytu, byla by vystavena reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu uvedenou v článku 15, a na kterou se nevztahuje čl. 17 odst. 1 a 2, přičemž tato osoba nemůže nebo vzhledem ke shora uvedené hrozbě nechce přijmout ochranu dotyčné země“. Vážnou újmu definuje čl. 15 jako a) uložení nebo vykonání trestu smrti, b) mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest vůči žadateli v zemi původu nebo c) vážné a individuální ohrožení života nebo

pokračování

nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu.

[32] Z toho je patrné, že mezinárodní ochrana poskytovaná formou doplňkové ochrany podle zákona o azylu měla být poskytována osobám pobývajícím na území ČR z důvodu obav před vážnou újmou, která by jim ve státě jejich původu (posledního pobytu) skutečně hrozila na jejich životě, zdraví, svobodě a důstojnosti či integritě (srov. citovaný rozsudek NSS ze dne 26. 7. 2007, č. j. 2 Azs 30/2007-69). Zákonodárce ovšem, jak již uvedeno, doplňkovou ochranu pojal jako institut nahrazující překážky vycestování podle § 91 zákona o azylu účinného do 30. 8. 2006. Tomu odpovídá, že jako jeden z druhů vážné újmy odůvodňující udělení doplňkové ochrany upravil rozpor vycestování cizince s mezinárodními závazky ČR (§ 14a odst. 2 písm. d) nahrazující tehdejší § 91 odst. 1 písm. b) zákona o azylu). Doplňková ochrana jako forma mezinárodní ochrany však sestává ze souboru práv (právní postavení), mj. práva na finanční příspěvek ve výši životního minima, právo být součástí státního integračního programu, právo na sociální dávky obdobně jako občané ČR. Jako taková nemůže představovat institut nahrazující překážky vycestování podle § 91 zákona o azylu, ve znění do 30. 8. 2006, neboť tento institut nespočíval v poskytnutí právního postavení obdobného azylu. Účelem překážek vycestování bylo především zabránit vycestování v rozporu s uprchlickým (§ 91 odst. 1 písm. a) bod 1] a lidskoprávním (§ 91 odst. 1 písm. a) bod 2] principem *non-refoulement* (srov. výše citovaný rozsudek ve věci S. č. j. 2 Azs 177/2005-65). Zároveň se mezinárodní ochranou rozumí ochrana poskytovaná hostitelským státem v důsledku selhání ochrany poskytované státem původu či předchozího pobytu cizince. Překážka vycestování podle § 91 odst. 1 písm. b) zákona o azylu, ve znění do 30. 8. 2006, a na ni navazující typ vážné újmy podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu proto nemohou směřovat na situace, kdy má být újma na právech způsobena samotným hostitelským státem. Nejednalo by se totiž o poskytování mezinárodní ochrany, nýbrž paradoxně vnitrostátní ochrany státu před sebou samým.

[33] V tomto směru lze zákonodárci oprávněně vytýkat, že smísl dohromady dva svou povahou odlišné a na sobě relativně nezávislé instituty, a sice doplňkovou ochranu jako právní status obdobný azylu a zákaz navracení - k tomu srov. Kosař, D. § 14a. Doplňková ochrana z důvodu nebezpečí vážné újmy. In: Honusková, V. a kol. *Zákon o azylu: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO325_1999CZ. Při zavádění důvodu doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu navíc zvolil formulaci naznačující, že doplňkovou ochranu je třeba udělit z důvodu *jakéhokoli rozporu* vycestování s mezinárodními závazky ČR. Takto široce nastavená kvalifikační kritéria pro přiznávání statusu doplňkové ochrany by však byla zcela unikátní v mezinárodním srovnání. Mezinárodní ochrana ve formě právního statusu (*asylum*) se mimo azylově relevantní situace a případy nebezpečí vážné újmy na životě, zdraví a lidské důstojnosti v mezinárodní praxi uděluje ze soucitných důvodů (*compassionate reasons*). Zajištění jednoty rodiny i zájem dítěte jsou kritérii zvažovanými při udělování ochrany ze soucitných důvodů, taková ochrana se však udělí jen ve *výjimečných* humanitárních případech. Především však na mezinárodní ochranu ze soucitných důvodů není právní nárok [srov. Mandal, R. *Protection Mechanism outside of the 1951 Convention („Complementary Protection“)*. UNHCR Legal and Protection Policy Research Series, PPLA/2005/02, 2005, s. xi, s. 33 a násl.]. Ve vztahu k ochraně lidských práv podle Úmluvy

lze sice připustit, jak uvedl například Odvolací výbor Sněmovny lordů v rozsudku *R v Special Adjudicator, ex p Ullah* [2004] UKHL 26], že za odpovídajících skutkových okolností může libovolné ustanovení Úmluvy zavdat povinnosti nenavrácení (zákazu *refoulement*). Práh pro aktivaci takové povinnosti je však tak vysoký, že ochrany před navrácením bude poskytována pouze v těch nejvýjimečnějších situacích (srov. Mahdal, op. cit., s. 144).

[34] Z výše uvedeného rovněž vyplývá, že zákonodárce při úpravě doplňkové ochrany nekorektně (či přinejmenším výrazně extensivně) transponoval kvalifikační směrnici. V tomto ohledu je však nutno připomenout, že účelem kvalifikační směrnice je stanovit *minimální* normy, respektive kritéria, která musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat status osoby s nárokem na doplňkovou ochranu (srov. čl. 1 kvalifikační směrnice). V souladu s tím podle čl. 3 kvalifikační směrnice členské státy mohou zavést nebo zachovávat příznivější normy pro určování osob splňujících podmínky pro získání postavení osob, které mají nárok na doplňkovou ochranu, jsou-li slučitelné s touto směrnicí (srov. rozsudky Soudního dvora ze dne 18. 12. 2014 ve věci C-542/13, *M'Bodj*, a ze dne 9. 11. 2010 ve spojených věcech C-57/09 a C-101/09, *B a D*). Z kvalifikační směrnice tak neplynou požadavky ovlivňující výklad kritérií pro přiznání statutu osoby s nárokem na doplňkovou ochranu, které vnitrostátní zákonodárce zavedl nad rámec kvalifikační směrnice (srov. citovaný rozsudek Soudního dvora ve věci *M'Bodj*, body 28, 31, 43). Fakt, že zákonodárce při zavedení institutu doplňkové ochrany do zákona o azylu důsledně nerespektoval úpravu v kvalifikační směrnicí, proto není určující pro širší výkladu § 14a odst. 2 písm. d) tohoto zákona.

[35] Zjednodušeně řečeno, se s ohledem na úpravu doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu vydal český zákonodárce výrazně nad rámec kvalifikační směrnice. Je pochopitelně pravdou, že tato skutečnost sama o sobě neznamená, že by české orgány tento vnitrostátní „nadstandard“ ku prospěchu žadatelů o mezinárodní ochranu neměly aplikovat pro rozpor s kvalifikační směrnicí. Stejně tak to ale znamená, že by unijní právo předepisovalo jakoukoli širší výkladu doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. Jde o čistě vnitrostátní vynález, který podléhá vnitrostátnímu právu, výkladu, a ochraně základních práv (nověji srov. např. rozsudky Soudního dvora ze dne 19. listopadu 2019, spojené věci C-609/17 a C-610/17, *TSN a AKT*, či z 14. ledna 2021, C-826/18, *Stichting Varkens in Nood*). Pokud by z unijního práva pro širší výkladu doplňkové ochrany mělo vůbec něco plynout, tak spíše zužující výklad vnitrostátního nadstandardu, který se odpoutává od jednotného unijního rámce, než jeho další výkladové judikatorní nafukování.

II. 3. Právní názor sedmého senátu k předložené otázce

[36] Z uvedených důvodů je třeba udělování doplňkové ochrany z důvodu nebezpečí vážné újmy omezit na případy, kdy by vycestování bylo v rozporu s mezinárodními závazky ČR a zároveň představovalo újmu na právech jednotlivců plynoucích z mezinárodních závazků *typově a závažností srovnatelnou* s újmou podle § 14a odst. 2 písm. a) – c) zákona o azylu. Kromě systematického výkladu pro tento závěr svědčí právě vyložený smysl a účel doplňkové ochrany.

pokračování

[37] Sedmý senát nesouhlasí s extenzivní linií interpretace § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, neboť tato linie uvedený smysl a účel institutu doplňkové ochrany nezohledňuje. V případě tvrzeného rozporu vycestování s čl. 8 Úmluvy posuzuje důvodnost udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu pouze s ohledem na „běžnou“ přiměřenost vycestování z hlediska práva na soukromý a rodinný život. Podle sedmého senátu však smyslem doplňkové ochrany není být prostředkem zabráňujícím rozporu vycestování s čl. 8 Úmluvy. Takový rozpor má být posuzován v řízeních podle zákona o pobytu cizinců, který k tomu také obsahuje odpovídající procesní nástroje. Doplňková ochrana má být udělena teprve v případech, kdy takový rozpor dosáhne intenzity přibližující se újmě na životě/zdraví nebo osobní svobodě, potažmo mučení nebo nelidskému a ponižujícímu zacházení.

[38] Uvedený závěr podle názoru sedmého senátu neodporuje citovanému rozsudku ve věci *P. v.ě* (č. j. 5 Azs 46/2008-71), z něhož vychází extenzivní linie interpretace. Jak bylo již uvedeno výše, pátý senát Nejvyššího správního soudu v tomto rozsudku sám naznačil, že případná existence důvodů znemožňujících vycestování cizince nemusí být postačující pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu (srov. poslední větu druhého odstavce na s. 12 odůvodnění tohoto rozsudku). S tím koresponduje závěr vyslovený v citovaném rozsudku NSS ze dne 26. 7. 2007, č. j. 2 Azs 30/2007-69, podle něhož je třeba rozlišovat otázky, zda na jedné straně vycestování představuje rozpor s mezinárodními závazky a zda by, na straně druhé, udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) z důvodu takového rozporu neodporovalo smyslu doplňkové ochrany. Prvé uvedené je pochopitelně nutno v případě namítaného zásahu do práva na soukromý a rodinný život zodpovědět v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva k přiměřenosti zásahu z hlediska čl. 8 Úmluvy. Nepřiměřenost takového zásahu v podobě nuceného vycestování však sama o sobě nemůže znamenat nárok na udělení doplňkové ochrany, neboť ta je vyhrazena až případům, kdy takový rozpor a újma na právech cizince budou zcela mimořádné.

[39] Sedmý senát proto akcentuje systematický výklad § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu (srov. citovaná rozhodnutí NSS č. j. 2 Azs 177/2005-65, č. j. 9 Azs 79/2008-73, č. j. 6 Azs 89/2016-50, č. j. 5 Azs 167/2016-25). Doplňkovou ochranu je nutno vztahovat na případy hrozby vážné újmy na životě, zdraví, důstojnosti či integritě a osobní svobodě ve státě navrácení (původu nebo předchozího pobytu cizince), který selhává v poskytování ochrany cizinci před takovou újmou. Na takové případy míří tzv. lidskoprávní *non-refoulement*, tj. zákaz navrácení vyplývající z lidských práv, jejichž porušení je považováno za mimořádně závažné. A to tak závažné, že v mezinárodním právu zpravidla bylo uznáváno jako důvod přiznání ochrany hostitelským státem (doplňkové či „subsidiární“ ochrany) a současně vyústilo v uznání principu *non-refoulement* jako součásti nejen mezinárodního uprchlického práva, ale rovněž v hodnotové hierarchii nejvýše postavených základních práv.

[40] Ve vztahu k porušení ostatních práv plynoucích z mezinárodních závazků ČR bude udělení doplňkové ochrany odůvodněno vážnou újmou, která, byť není způsobena přímo na právech na život/zdraví, na ochranu před mučením a nelidským či ponižujícím zacházením nebo na osobní svobodu, by se svou intenzitou újmě na takových právech

přibližovala. V kontextu práv garantovaných Úmluvou půjde především o případy nepřekračující práh závažnosti potřebný pro použitelnost čl. 3 Úmluvy, v nichž by ovšem v důsledku konkrétních okolností nucené vycestování představovalo zásah do práva na soukromý a rodinný život intenzity blížíící se nelidskému či ponižujícímu zacházení (srov. např. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 13. 12. 2016 ve věci *Paposhvili proti Belgii*, č. 41738/10).

[41] Sedmý senát nezpochybňuje, že § 14a odst. 2 písm. d) výslovně hovoří o rozporu „vycestování“ s mezinárodními závazky ČR. Toto ustanovení nicméně nelze vykládat izolovaně, *bez vztahu k § 14a odst. 1 zákona o azylu*, podle něhož se doplňková ochrana při splnění ostatních podmínek udělí v případě důvodných obav z hrozby skutečného nebezpečí vážné újmy, 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. Z toho vyplývá, že vážnou újmou se rozumí primárně vážná újma *brozící v jiném státě* než v ČR. Ve vztahu k čl. 8 Úmluvy se tím rozumí tzv. extrateritoriální situace, např. pronásledování osoby v jejím státě původu za uzavření manželství s osobou téhož pohlaví v ČR.

[42] Sedmý senát proto nesouhlasí s názorem, že účelem doplňkové ochrany je poskytnout mimo jiné možnost legálního pobytu na území České republiky těm žadatelům o mezinárodní ochranu, kterým nebyl udělen azyl, ale u nichž by bylo, z důvodů taxativně uvedených v § 14a zákona o azylu [kam druhý senát řadil i nepřiměřený zásah do práv dle čl. 8 Úmluvy], neúnosné, nepřiměřené či jinak nežádoucí, *požadovat jejich vycestování*. Smyslem doplňkové ochrany není poskytovat ochranu před vycestováním. Doplňková ochrana je institut povahou obdobný azylu – jde o poskytnutí ochrany v podobě právního postavení v hostitelském státě osobám, kterým hrozí újma ve státě původu či předchozího pobytu (srov. citovaný rozsudek Soudního dvora ve věci *M'Bodj*, bod 33).

[43] Izolovaný a rozšiřující výklad § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu proto sám o sobě nemůže vést k tomu, že doplňková ochrana bude sloužit jako nástroj legalizace pobytu cizinců neoprávněně pobývajících na území ČR, byť cizinců, kteří mají na území ČR rodinné či osobní vazby. Takový výklad by vykročil zcela nad rámec systematiky § 14a a popřel smysl doplňkové ochrany, která pod jednotný právní status sjednocuje formy mezinárodní ochrany dlouhodobě známé mezinárodnímu právu veřejnému a poskytované z důvodu hrozby vážné újmy na životě, osobní svobodě a lidské důstojnosti.

[44] Typické žadateli o mezinárodní ochranu tvrzené případy rozporu vycestování s čl. 8 Úmluvy, kterým je i posuzovaná věc žalobkyně, však typově naprosto nedosahují závažnosti újmy na výše uvedených právech. Zároveň se v nich nejedná o extrateritoriální účinky čl. 8 Úmluvy, tedy o závazek státu poskytnout ochranu cizinci v situaci, kdy stát původu (předchozího pobytu) v poskytnutí takové ochrany sám selhává, případně pokud cizinec takové ochrany z legitimních důvodů nechce využít. Jde v nich o pozitivní závazek ČR respektovat rodinný a soukromý život ustavený na jejím území. Sedmý senát nijak nepopírá závažnost zásahu do soukromého a rodinného života nuceným vycestováním. Zároveň je zřejmé, že se v naprosté většině případů nebude jednat o zásah tak intenzivní a nezvratitelný jako v případě, kdy by ve státě, do něhož by osoba měla být navracena, tato

pokračování

osoba byla podrobena nelidskému či ponižujícímu zacházení, trestu smrti, ohrožení zdraví nebo nelegitimnímu omezování osobní svobody. Poskytovat stejnou úroveň ochrany žadatelům, kterým by ve státě původu hrozila vážná újma podle § 14a odst. 2 písm. a) až c) zákona o azylu, a žadatelům namítajícím porušení rodinných nebo osobních vazeb nuceným vycestováním, není na místě.

[45] Zásah do rodinného života nuceným vycestováním z území ČR je navíc vnitřně spjat s oprávněním pobývat na takovém území. Jedná se tedy o okolnost, která by zásadně měla být zkoumána v rámci řízení o pobytových oprávněních podle zákona o pobytu cizinců. Jinými slovy, práva podle čl. 8 Úmluvy mají představovat okolnost, a to okolnost velmi podstatnou, hodnocenou v rámci udělování nebo rušení pobytových oprávnění, jakož i v řízení o správním vyhoštění nebo uložení povinnosti vycestovat.

[46] Do 30. 7. 2019 proto mělo být v případech, kdy by již samotné vycestování bylo nepřiměřeným zásahem do práva na rodinný život, souladu s čl. 8 Úmluvy dosahováno primárně použitím relevantního důvodu znemožňujícího vycestování podle § 179 odst. 1 a 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců, ve znění do 30. 7. 2019, který byl upraven totožně s důvodem udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu. S ohledem na tuto nemožnost vycestovat mělo být dovozeno oprávnění cizince, a to i mimo rámec řízení o vyhoštění (srov. § 33 odst. 3 ve spojení s § 120a zákona o pobytu cizinců), žádat o udělení víza ke strpění pobytu podle § 33 téhož zákona, a to do doby, než si cizinec legalizuje pobyt prostředky zákona o pobytu cizinců. Vynechání takové „možnosti obrany“ naopak mělo být zásadně okolností, která sama o sobě vylučuje udělení doplňkové ochrany z důvodu rozporu vycestování s čl. 8 Úmluvy.

[47] Sedmý senát si je v této souvislosti vědom legislativní změny § 179 zákona o pobytu cizinců (provedené zákonem č. 176/2019 Sb.). S účinností od 31. 7. 2019 došlo ke zrušení relevantního důvodu znemožňujícího vycestování [§ 179 odst. 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců] v podobě rozporu vycestování s mezinárodními závazky. Tato okolnost však na doposud uvedených závěrech sedmého senátu nic nemění. Sedmý senát je i po této legislativní změně přesvědčen, že zákon o pobytu cizinců obsahuje dostatečné procesní nástroje k ochraně práv cizinců podle čl. 8 Úmluvy. Judikatura Nejvyššího správního soudu se totiž ustálila v názoru, že čl. 8 Úmluvy je přímo aplikovatelný v řízeních podle zákona o pobytu cizinců, a to i v těch řízeních, u nichž tento zákon výslovně nepředvídá posuzování přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života, pokud účastník řízení vznese konkrétní námitku co do nepřiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života (srov. např. rozsudek NSS ze dne 23. 12. 2019, č. j. 10 Azs 262/2019-31, a rozhodnutí citovaná v bodu 14 jeho odůvodnění).

[48] V řadě případů přitom zákon o pobytu cizinců výslovně správním orgánům ukládá povinnost hodnotit dotčení soukromého a rodinného života (řízení o udělení/prodloužení či zrušení pobytových oprávnění – § 174a ve spoj. např. s § 19 odst. 1, § 37 odst. 2, § 42k odst. 10, § 44b odst. 6, § 56 odst. 2, § 75 odst. 2), a tomu případně i přizpůsobuje procesní postup (řízení o vyhoštění – § 119a odst. 2, § 120a). Zpravidla tak dostatečná ochrana před nuceným vycestováním v rozporu s čl. 8 Úmluvy bude poskytována již v řízeních o pobytových oprávněních, respektive v řízeních o uložení povinnosti vycestovat a v řízeních o vyhoštění. Zamezit nucenému vycestování v rozporu s čl. 8 Úmluvy

v situaci, kdy případný rozpor s čl. 8 Úmluvy v takových řízeních není náležitě zohledněn, je poté možno vízem ke strpění pobytu podle § 33 zákona o pobytu cizinců, které poskytuje pobytové oprávnění na dobu nezbytnou pro vyřešení pobytového statusu. Právě oprávnění cizince žádat o udělení víza ke strpění pobytu, a to i mimo rámec řízení o vyhoštění (§ 33 odst. 3 ve spojení s § 120a zákona o pobytu cizinců), shledává sedmý senát adekvátním pro řešení typických situací žadatelů o mezinárodní ochranu z důvodu rozporu vycestování s čl. 8 Úmluvy.

[49] Doplnkovou ochranu zásadně nelze vnímat jako opravný prostředek proti rozhodnutím v řízeních podle zákona o pobytu cizinců, natož nástroj legalizace pobytu namísto žádosti o pobytová oprávnění. To ostatně nebylo ani smyslem důvodů znemožňujících vycestování (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2010, č. j. 6 Azs 15/2010-82). V opačném případě by došlo k obcházení úpravy v zákonu o pobytu cizinců pouze s ohledem na existenci rodinných a osobních vazeb na území České republiky.

[50] Podle názoru sedmého senátu se tedy jeví vhodné vymezit, jaké situace typově spadají pod vážnou újmu upravenou v § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. Ve vztahu k čl. 8 Úmluvy jde především o otázku, zda se má doplnková ochrana z tohoto důvodu udělit v jakýchkoli případech nepřiměřeného zásahu v podobě povinnosti vycestování z území ČR do práva na soukromý a rodinný život, nebo až v případě takových zásahů do tohoto práva, které překročí práh závažnosti srovnatelný se situacemi předvídanými v § 14a odst. 2 písm. a) až c) zákona o azylu.

[51] Zodpovězení této klíčové otázky pak již rovněž nastíní, jaký typ okolností má správní orgán při posuzování žádostí o udělení doplnkové ochrany z důvodu dle § 14a odst. 2 písm. d) hodnotit, jakož i v jaké míře podrobnosti. Extenzivní linie interpretace tohoto ustanovení vyžaduje podrobné zkoumání rodinných vazeb žadatele, možnosti vést rodinný život v jiném státě, včetně faktických překážek takové možnosti (např. nedostatek finančních prostředků a absence rodinných příslušníků v zemi navrácení), a následně důkladné hodnocení dopadů nuceného vycestování na jeho rodinný život v ČR. Zvláštní pozornost má být věnována hodnocení dopadů vycestování na nezletilé děti stěžovatele, a to s ohledem na jejich práva garantovaná Úmluvou o právech dítěte.

[52] Sedmý senát je nicméně z výše uvedených důvodů názoru, že správní orgán by v řízení o udělení mezinárodní ochrany neměl být povinen detailně podrobně zkoumat a hodnotit sociální a rodinné vazby žadatele na území ČR, faktickou možnost vycestování ani skutečné možnosti získání pobytových oprávnění (například kvůli nepřiměřeným délkám vyřizování takových oprávnění na zastupitelských úřadech), pokud je na první pohled zřejmé, že v případě stěžovatele prostě nemůže dojít v důsledku jeho navrácení do státu, jehož je státním občanem, k vážné újmě typově zamýšlené v ustanovení § 14a odst. 2 písm. a)-c). Žadatel o udělení mezinárodní ochrany má v tomto typu řízení v prvé řadě povinnost tvrdit důvody žádosti o udělení mezinárodní ochrany [viz § 10 odst. 2 písm. l) zákona o azylu]. Pokud se z takové žádosti podává, že situace žadatele na první pohled nedosahuje intenzity porušení jeho práva na respektování soukromého a rodinného života, která v souladu s výše uvedeným podle názoru sedmého senátu teprve odůvodňuje udělení doplnkové ochrany, správní orgán nemá povinnost zjišťovat a hodnotit další okolnosti týkající se rodinných a osobních poměrů žadatele, potažmo okolnosti související.

pokračování

II. 4. Dopad rozdílných přístupů k výkladu § 14 odst. 2 písm. d) v posuzované věci

[53] Sedmý senát považuje za vhodné závěrem ilustrovat důsledky přijetí restriktivního, nebo naopak extenzivního výkladu § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu v posuzované věci. Žalobkyně žádala o udělení mezinárodní ochrany z důvodu, aby na území ČR mohla setrvat se svým manželem a nezletilým synem, jehož očkování a matriční záležitosti potřebuje vyřešit. Stěžovatel při posouzení žádosti žalobkyně vycházel z restriktivního přístupu k udělování doplňkové ochrany dle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. Ve svém rozhodnutí se omezil na konstatování, že stěžovatelka se svým manželem a nezletilým synem nemají české občanství a mohou vést rodinný život mimo Českou republiku. Dotčení rodinných vazeb v důsledku povinnosti vycestování žalobkyně nepovažoval za důvod dostatečný pro udělení doplňkové ochrany. Mezinárodní ochrana neslouží k legalizaci pobytu, což byl podle stěžovatele primární účel žádosti stěžovatelky.

[54] Pokud rozšířený senát zaujme extenzivní interpretační přístup, rozhodnutí stěžovatele podle názoru sedmého senátu v soudním přezkumu nemůže obstát. Stěžovatel se totiž skutečně nezabýval individuální rodinnou situací žalobkyně do té míry, že by podrobněji zkoumal faktickou možnost vedení rodinného života žalobkyně mimo ČR a detailně hodnotil dopady vycestování žalobkyně na její nezletilé dítě. Nezabýval se otázkou očkování nezletilého syna, ani řízením o určení otcovství vedeném stěžovatelkou, ani možnostmi či pravděpodobnostmi styku nezletilého syna s otcem v případě, kdyby žalobkyně s nezletilým synem musela opustit území ČR a manžel žalobkyně na tomto území zůstal. Rozhodnutí stěžovatele tak bude trpět nedostatkem důvodů jak skutkových, tak právních. Krajský soud je proto správně zrušil pro nepřezkoumatelnost. Rozsudek krajského soudu by tak měl být potvrzen a kasační stížnost zamítnuta.

[55] Pokud naopak rozšířený senát aprobejuje názor sedmého senátu a vyhradí udělování doplňkové ochrany podle § 14 odst. 2 písm. d) zákona o azylu pouze případům nejzávažnějších zásahů do práva na respektování soukromého a rodinného života, napadený rozsudek bude podle názoru sedmého senátu třeba zrušit. Stěžovatel totiž za situace, kdy žalobkyně netvrdila žádné okolnosti poukazující na to, že v jejím případě by vycestování představovalo závažný zásah do práva podle čl. 8 Úmluvy (případně jiných základních práv) v intenzitě srovnatelné s případy vážné újmy podle § 14a odst. 2 písm. a) až c), nebyl povinen se podrobně zabývat její rodinnou situací a hodnotit dopady vycestování na její nezletilé dítě. Stěžovatel zohlednil celkovou rodinnou, sociální a ekonomickou situaci žalobkyně včetně jejího zdravotního stavu. Neshledal ji nikterak mimořádnou. Uvedl, že prostá existence rodinných vazeb nemůže být důvodem udělení mezinárodní ochrany a vzhledem ke státní příslušnosti žalobkyně, jejího manžela a nezletilého dítěte uzavřel, že rodinný život může vést i mimo území České republiky.

[56] S ohledem na to, že konečné rozhodnutí v předkládané věci závisí na posouzení v zásadě jediné sporné otázky ohledně korektní širší výkladu ustanovení § 14 odst. 2 písm. d) zákona o azylu, rozšířený senát by mohl po zaujetí svého právního názoru ve věci sám rozhodnout ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 71 odst. 2 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu, ve znění od 1. 9. 2019.

III. Postoupení věci rozšířenému senátu

[57] Z uvedených důvodů tak sedmý senát zastává v otázce formulované výše v bodě 14, která se týká důvodů udělování doplňkové ochrany podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu, právní názor, který je odlišný od právního názoru vyjádřeného v části předchozí judikatury Nejvyššího správního soudu, především té shrnuté v bodě 25 tohoto usnesení. Postoupil proto v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[58] Sporná otázka v předkládané věci částečně souvisí s věcí postoupenou rozšířenému senátu na základě usnesení ze dne 27. 5. 2022, č. j. 5 Azs 200/2021-51, a nyní vedenou pod sp. zn. RS 9/2022. Byť sporná právní otázka v uvedené věci není totožná s otázkou v nyní předkládané věci, částečný překryv lze spatřovat co do výkladu podstaty § 14 odst. 2 písm. d) zákona o azylu předložený pátým senátem v citovaném usnesení.

Poučení: 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 a Karel Šimka. Náhradníky za členy rozšířeného senátu jsou Radovan Havelec a Tomáš Foltas. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení. V téže lhůtě mohou účastníci podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 9. listopadu 2022

Tomáš Foltas
předseda senátu