

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudců Barbary Pořízkové, Lenky Krupíckové, Petra Mikeše, Ivo Pospíšila, Aleše Roztočila a Karla Šimky 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 936/3, 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 :

- I. Doplnčkovou ochranu na základě § 14a odst. 2 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném do 30. 6. 2023, bylo možné udělit i) cizinci, kterému by v případě jeho vycestování z České republiky hrozila ve státě jeho původu vážná újma, ii) která svou intenzitou nemusí dosahovat intenzity újmy předvídané v § 14a odst. 2 písm. a) až c) zákona o azylu a iii) s ohledem na hrozbu této vážné újmy by vycestování cizince znamenalo porušení mezinárodních závazků České republiky.
- II. Věc se v r a c í k projednání a rozhodnutí sedmému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh správního a soudního řízení

[1] Předmětem sporu je určení kritérií (jejich rozsahu a míry podrobnosti), která mají být posuzována při rozhodování o udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném do 30. 6. 2023, pro tvrzený rozpor vycestování žadatele o doplňkovou ochranu s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), potažmo s Úmluvou o právech dítěte či jinými individuálními právy plynoucími z mezinárodních závazků ČR.

[2] Žalobkyně, státní příslušnice XC, pobývá na území České republiky nepřetržitě od června 2016, kdy do ČR přicestovala na základě víza k pobytu nad 90 dní. V březnu 2021 se žalobkyni narodil syn XA. Jeho biologickým otcem je dle tvrzení žalobkyně její současný manžel XB, který má povolení k dlouhodobému pobytu v ČR a za kterého se vdala v srpnu

2021. Nezletilý syn žalobkyně je v současné době žadatelem o udělení trvalého pobytu v České republice.

[3] 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 XC před přicestováním do ČR 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. Uvedla, že má v České republice fungující rodinu, jejíž opuštění by vnímala jako vážnou újmu.

[4] Žalovaný doplňkovou ochranu neudělil, neboť důvod pro udělení mezinárodní ochrany ve smyslu § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu, ale ani jiných ustanovení tohoto zákona, neshledal. Při svém posouzení zohlednil údaje o XC za rok 2020 zpracované Mezinárodní organizací pro migraci obsahující mimo jiné informace o tamní zdravotní péči. Dále konstatoval, že žalobkyně, její manžel i její nezletilé dítě – jakožto příslušníci XC – mohou vést rodinný život v místě, kde budou disponovat oprávněním k pobytu, což nutně nemusí být Česká republika. Manžel žalované sice disponuje povolením k dlouhodobému pobytu v ČR, nemusí zde však setrvat.

[5] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného správní žalobu, ve které namítala, že v případě jejího vycestování by 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 u něho probíhajícího očkování, 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 na 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, protože se nezabýval zejména faktickou možností vést rodinný život v jiné zemi.

[6] Krajský soud v Ostravě vycházel ze závěrů NSS formulovaných v rozhodnutích z 25. 1. 2013, č. j. 5 Azs 7/2012 - 28, č. 2836/2013 Sb. NSS, z 28. 11. 2008, č. j. 5 Azs 46/2008 - 71, ze 17. 6. 2015, č. j. 1 Azs 84/2015 - 24, a z 11. 6. 2009, č. j. 9 Azs 5/2009 - 65, a rozhodnutí žalovaného zrušil pro nedostatečně zjištěný skutkový stav a nepřezkoumatelnost. 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 XC 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 rovněž blíže nezduvodnil 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.

pokračování

[7] 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. V kasační stížnosti odkázal na usnesení NSS z 28. 4. 2021, č. j. 4 Azs 401/2020 - 28, a z 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 nevyplývaly.

[8] 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 důvodů.

[9] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti rozporuje závěr, že rodinné vazby nemohou být důvodem pro udělení doplňkové ochrany. 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 z 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.A Postoupení věci rozšířenému senátu

[10] Sedmý senát NSS při předběžném projednání věci shledal, že je naplněn důvod k postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu, neboť existuje rozporná judikatura jednotlivých senátů tohoto soudu stran výkladu § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, ve znění do 30. 6. 2023. Přikloněním se k jedné z judikатурních linií by tak nutně dospěl k právnímu závěru odlišnému od druhé linie, a je proto naplněna podmínka § 17 odst. 1 s. ř. s.

[11] První restriktivní judikатурní linie navazuje na judikaturu týkající se překážek vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu ve znění do 31. 8. 2006 (např. rozsudek NSS z 9. 5. 2006, č. j. 2 Azs 177/2005 - 65) a omezuje použitelnost tohoto ustanovení na případy kvalifikovaného rozporu s čl. 8 Úmluvy intenzitou se přibližující zásahům do práv předvídaných § 14a odst. 2 písm. a) - c) zákona o azylu.

[12] Stěžejní závěry restriktivního výkladu lze shrnout následovně: 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) shora uvedeného ustanovení (viz usnesení NSS z 27. 7. 2016, č. j. 6 Azs 89/2016 - 50, usnesení NSS z 16. 11. 2016, č. j. 5 Azs 167/2016 - 25). Mezinárodní závazky podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu nemohou být jakékoliv povahy, ale musejí se vztahovat k samotné zásadě *non-refoulement*, přičemž nemohou vykročit ze systematiky a smyslu tohoto ustanovení (rozsudek NSS č. j. 2 Azs 177/2005 - 65, usnesení NSS z 25. 11. 2008, 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 (usnesení NSS

z 17. 6. 2015, č. j. 1 Azs 84/2015 - 24, č. j. 5 Azs 167/2016 - 25, a z 24. 2. 2022, č. j. 2 Azs 174/2021 - 65) nebo snaží-li se doplňkovou ochranou legalizovat svůj pobyt namísto řízení podle zákona o pobytu cizinců (usnesení NSS č. j. 5 Azs 167/2016 - 25, z 21. 5. 2010, 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, zatímco opačný postup nasvědčuje tomu, že žádost je účelová (usnesení NSS 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 (usnesení NSS 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 nemá místo (usnesení NSS č. j. 2 Azs 174/2021 - 65).

[13] Druhá, typově extenzivní interpretační linie vychází z rozsudku NSS z 28. 11. 2008, č. j. 5 Azs 46/2008 - 71. 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. Po podrobném odůvodnění dospěl k závěru, že přiměřenost zásahu do práv stěžovatele podle čl. 8 Úmluvy má být zkoumána primárně v řízení o vyhoštění, jak předvídá § 119a zákona o pobytu cizinců. Z tohoto závěru však současně NSS 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.

[14] Stěžejní závěry druhé judikaturní linie ve vztahu k udělování doplňkové ochrany pro rozpor s čl. 8 Úmluvy následně formulují především rozsudky NSS z 8. 6. 2011, č. j. 2 Azs 8/2011 - 55, č. j. 5 Azs 7/2012 - 28, z 18. 6. 2021, č. j. 5 Azs 162/2020 - 47, a z 25. 2. 2022, č. j. 5 Azs 82/2020 - 64. Ty lze shrnout následujícím způsobem: doplňková ochrana podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu 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.

II.B Právní názor předkládajícího senátu

[15] Sedmý senát se přiklání k restriktivní judikaturní linii.

pokračování

[16] Doplnková ochrana jako forma mezinárodní ochrany obdobná azylu byla do zákona o azylu zavedena zákonem č. 165/2006 Sb., který transponoval směrnici rady č. 2004/83/ES ze dne 29. 4. 2004, později nahrazenou směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. 12. 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 (dále „kvalifikační směrnice“).

[17] Účelem kvalifikační směrnice bylo především sjednotit podmínky pro udělování doplňkových forem mezinárodní ochrany, které již byly známy mezinárodnímu právu veřejnému, respektive v praxi přiznávány členskými státy (srov. body 24 a 25 recitálu směrnice 2004/83/ES, resp. body 33 a 34 recitálu kvalifikační směrnice). Doplňková ochrana představuje právní postavení obdobné azylu u osob, které nejsou *uprchlíky* ve smyslu Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků, avšak jejichž navrácení do státu původu by přesto bylo v rozporu např. s čl. 2 a 3 Úmluvy (tzv. lidskoprávní *non-refoulement*).

[18] Doplňkovou ochranu jako formu mezinárodní ochrany nicméně 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.

[19] 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 jí hrozila vážná újma na životě, zdraví, důstojnosti či integritě a osobní svobodě. Princip *non-refoulement* je 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 s tímto závazkem. To však nutně neznamená, že dotyčný stát musí cizinci přiznat určitý soubor práv (především právo pobytu na jeho území). Dostát závazku *non-refoulement* lze například i navrácením cizince do bezpečné třetí země.

[20] 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 v rozporu s čl. 8 Úmluvy. Taková povinnost nenavrácení proto 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. rozsudky NSS z 21. 3. 2006, č. j. 2 Azs 75/2005, nebo z 14. 6. 2007, č. j. 9 Azs 23/2007 - 64, č. 1336/2007 Sb. NSS).

[21] Český zákonodárce doplňkovou ochranu nesprávně pojal jako úpravu nahrazující překážky vycestování podle § 91 zákona o azylu účinného do 31. 8. 2006. 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* (rozsudek č. j. 2 Azs 177/2005 - 65). Mezinárodní ochranou se naopak 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 31. 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 o poskytování mezinárodní ochrany, nýbrž paradoxně o poskytování vnitrostátní ochrany státu před sebou samým. V tomto směru lze zákonodárci vytýkat, že smísil dohromady dva svou povahou odlišné a na sobě relativně nezávislé instituty, a sice *doplňkovou ochranu* jako právní status obdobný azylu a *zákaz navrácení*. 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.

[22] Zjednodušeně řečeno, s ohledem na úpravu doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu se český zákonodárce vydal výrazně nad rámec kvalifikační směrnice. Tato skutečnost sama o sobě neznamena, že by české orgány tento vnitrostátní „nadstandard“ ku prospěchu žadatelů o mezinárodní ochranu neměly aplikovat pro rozpor s kvalifikační směrnicí. Je třeba vycházet z toho, že unijní právo nepředepisuje 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 (rozsudky Soudního dvora z 19. 11. 2019, spojené věci C-609/17 a C-610/17, *TSN a AKT*, či z 14. 1. 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 judikaturní „nafukování“. Extenzivní judikaturní linie interpretace § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu nezohledňuje smysl a účel doplňkové ochrany.

[23] Předkládající senát nezpochybňuje, že § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu výslovně uvádí rozpor „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 hrozící v jiném státě než v ČR. Ve vztahu k čl. 8 Úmluvy se tím rozumí tzv. *extraterritoriální* situace, např. pronásledování osoby v jejím státě původu za uzavření manželství s osobou téhož pohlaví v ČR.

[24] Sedmý senát proto nesouhlasí s názorem, že účelem doplňkové ochrany je poskytnout mimo jiné možnost legálního pobytu na území České republiky těm cizincům, kterým nebyl udělen azyl, ale po nichž by z důvodů dle § 14a zákona o azylu [kam druhý senát v rozsudku č. j. 2 Azs 8/2011 - 55 radil i nepřiměřený zásah do práv dle čl. 8 Úmluvy] bylo neúnosné, nepřiměřené či jinak nežádoucí požadovat jejich vycestování. Smyslem doplňkové ochrany není poskytovat ochranu před vycestováním. Doplňková ochrana je svou povahou obdobná

pokračování

azylu – jde o poskytnutí ochrany v podobě právního postavení v hostitelském státě osobám, kterým hrozí újma ve státě původu či předchozího pobytu (rozsudek Soudního dvora z 18. 12. 2014, věc C-542/13, *M'Bodj*, bod 33).

[25] Extenzivní výklad jde zcela nad rámec systematiky § 14a uvedeného zákona a popřel smysl doplňkové ochrany, která pod jednotný právní status sjednocuje formy mezinárodní ochrany dlouhodobě známé mezinárodním právu veřejnému a poskytované z důvodu hrozby vážné újmy na životě, osobní svobodě a lidské důstojnosti.

[26] Zákon o pobytu cizinců obsahuje dostatečné procesní nástroje k ochraně práv cizinců podle čl. 8 Úmluvy. Judikatura NSS se ustálila v názoru, že čl. 8 Úmluvy je přímo aplikovatelný v řízeních podle zákona o pobytu cizinců, a to i v těch, u nichž tento zákon výslovně nepředvídá posuzování přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života, pokud účastník řízení tuto konkrétní námitku vznesl (rozsudek NSS z 23. 12. 2019, č. j. 10 Azs 262/2019 - 31, a rozhodnutí citovaná v bodu 14 jeho odůvodnění).

[27] 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 za účelem 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 za účelem 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.

[28] Z uvedených důvodů 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[a] odst. 2 písm. a) až c) zákona o azylu?*

III. Vyjádření účastníků

[29] Žalobkyně v reakci na postoupení věci rozšířenému senátu souhlasí se sedmým senátem v tom, že úprava doplňkové ochrany dle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu není zcela koncepční a svojí povahou skutečně spíše nahrazuje dřívější úpravu překážek vycestování dle § 91 zákona o azylu ve znění do 31. 8. 2006.

[30] Jediným čistě pobytovým titulem zabraňujícím nepřiměřenému vycestování cizince je vízum za účelem strpění pobytu na území dle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Rozhodnutí o jeho neudělení však není soudně přezkoumatelné. Žádný jiný soudně

přezkoumatelný pobytový titul, který by cizinci, jehož vycestování by bylo v rozporu s mezinárodními závazky, umožňoval setrvat na území, zákon o azylu ani zákon o pobytu cizinců neupravuje. Jakkoli se jedná o problém, který je nezbytný vyřešit primárně na legislativní úrovni, příklání se žalobkyně s ohledem na vyplnění tohoto prázdného a problematického místa zákonné úpravy k extenzivnímu výkladu § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu, zastávanému druhou judikaturní linií.

[31] Závěr sedmého senátu, že rozporem vycestování cizince s mezinárodními závazky je pouze nepřiměřený zásah do práv garantovaných čl. 8 Úmluvy, který je svou intenzitou obdobný zásahům předvídaným § 14a odst. 2 písm. a) až c) zákona o azylu, je problematický. Není zřejmé, jaká kritéria by bylo nutné naplnit, aby se vycestování cizince svojí intenzitou blížilo uložení nebo vykonání trestu smrti, mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení apod.

[32] Žalovaný se k postoupení věci rozšířenému senátu nevyjádřil.

IV. Posouzení věci rozšířeným senátem

IV.A Pravomoc rozšířeného senátu

[33] Podle § 17 odst. 1 s. ř. s. dospěl-li senát NSS při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí NSS, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Sedmý senát nesouhlasí s extenzivním výkladem § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu zastávaným zejména rozsudky NSS č. j. 2 Azs 8/2011 - 55, č. j. 5 Azs 7/2012 - 28, č. j. 5 Azs 162/2020 - 47 a č. j. 5 Azs 82/2020 - 64 (druhá judikaturní linie). Není ani sporné, že předložená otázka, respektive její podstata, je významná pro řešení posuzované kauzy. Příklon k jedné či druhé judikaturní linii určuje rozsah relevantních skutkových okolností a podrobnost odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, a má tedy vliv na posouzení přezkoumatelnosti tohoto rozhodnutí. Stěžovatel brojí kasační stížností mimo jiné právě proti závěrům krajského soudu o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu a nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí pro nedostatek důvodů.

[34] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

IV.B Právní názor rozšířeného senátu

IV.B.1 Obecná východiska

Povaha doplňkové ochrany

[35] Azyl je bezpečné útočiště. Primárně jde o místo poskytující ochranu před násilím a může mít náboženskou i sekulární povahu. Jeho smysl je stejný již od starověku. V antickém Řecku měl předně náboženskou podobu a ochraňoval před světským pronásledováním (Šturma, P., Honusková V. a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, 2012, s. 13). Také Řím ve svých počátcích nabízel azyl cizincům (Titus Livius. *Dějiny od založení Města*, I, 8) nebo později ochranu otrokům u soch císaře. V Itálii se v době válek mezi městskými státy uplatňuje azyl jako ochrana před pronásledováním politických soupeřů (Klíma K. a kol. *Azylové právo v evropském kontextu*. Praha: MUP Press, 2017, s. 8). Ochrana

pokračování

dříve sloužila i proti pronásledování uvnitř jednoho státu, typicky azylem na církevní půdě, ale tato podoba v českých zemích historicky zanikla v průběhu 18. století s nástupem centralizovaného státu s fungujícím právním aparátem netolerujícím paralelní mocenské struktury vyňaté z působnosti zákonů (tamtéž, s. 18). Moderní sekulární azyl udělovaly státy z různých právně-politických důvodů příslušníkům cizích států, kteří prchali z třetích států. Postupně se právní úprava rozvíjela, formalizovala a konstitucionalizovala, např. již Francouzská ústava z roku I (1793) v čl. 120 stanovila, že republika slouží jako útočiště pro všechny, kdo jsou kvůli svobodě vyhnáni ze své vlasti a tyto osoby odmítá vydat tyranům. Po roce 1830 byl azyl univerzálně poskytován jen osobám politicky pronásledovaným (Šturma, P., Honusková, V. a kol. 2012, s. 15). V roce 1951 byla v Ženevě přijata Úmluva o právním postavení uprchlíků. K jejímu přijetí došlo v kontextu dvou ničivých světových válek. Z počátku byla její platnost omezená jak místně, tak časově – na uprchlíky v Evropě v období po konci druhé světové války. To se však změnilo v roce 1967 přijetím „Protokolu o právním postavení uprchlíků“, který platnost úmluvy místně i časově rozšířil a dnes představuje pilíř ochrany uprchlíků po celém světě. Pro Českou a Slovenskou Federativní Republiku vstoupila úmluva v platnost dnem 24. 2. 1992. Protokol vstoupil v platnost dnem 26. 11. 1991. Na tuto tradici navázala i Česká republika.

[36] Čl. 43 Listiny základních práv a svobod stanoví, že ČR poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Azyl je dodnes jádrem mezinárodní ochrany, která se rozšířila (např. o doplňkovou ochranu) a právně upravila na národní, unijní i mezinárodní úrovni.

[37] Od azylu je nutné odlišit doplňkové formy mezinárodní ochrany. Ty existují již od vzniku (moderního) mezinárodního uprchlického práva od počátku pracujícího s velmi úzkou definicí pojmu *uprchlík*. Tyto formy měly *doplnit* ochranu poskytovanou uprchlíkům o ochranu osob nacházejících se v obdobném postavení, přesto nesplňujících definici dle čl. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (k tomu viz McAdam, J. 'The European Union Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime', *International Journal of Refugee Law*, roč. 17(3), 2005, s. 461-462). Právě roztržštěnost doplňkových forem vedla v roce 2004 unijního zákonodárce k harmonizaci doplňkové ochrany na půdorysu směrnice Rady 2004/83/ES, která za tímto účelem zavedla „podpůrnou ochranu“. Tato směrnice byla následně nahrazena kvalifikační směrnicí, v českém jazykovém znění již užívající pojem „doplňková ochrana“. Směrnice zejména zavádí „společná kritéria, na jejichž základě mají být žadatelé o mezinárodní ochranu uznáváni za osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu“, a to „na základě mezinárodních závazků vyplývajících z právních aktů v oblasti lidských práv a stávající praxe v členských státech“ (recitál 34 kvalifikační směrnice).

[38] Dle čl. 2 odst. f) kvalifikační směrnice se „osobou, která má nárok na doplňkovou ochranu“ 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 kvalifikační směrnice, a na kterou se nevztahuje čl. 17 odst. 1 a 2 téže směrnice, přičemž tato osoba nemůže nebo vzhledem ke shora uvedené hrozbě nechce přijmout ochranu dotyčné země.

[39] Dle čl. 15 kvalifikační směrnice se vážnou újmu rozumí uložení nebo vykonání trestu smrti [písm. a)] nebo mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest vůči žadateli v zemi původu [písm. b)] nebo vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu [písm. c)]. Z tohoto ustanovení dle Soudního dvora jasně vyplývá, že se vztahuje jen na nelidské či ponižující zacházení vůči žadateli v zemi jeho původu; unijní zákonodárce tedy počítal s přiznáním doplňkové (podpůrné) ochrany jen v případech, kdy k takovému zacházení dochází *v zemi původu žadatele* (rozsudek Soudního dvora z 18. 12. 2014, věc C-542/13, *M'Bodj*, bod 33).

[40] Žadateli, kterému je doplňková ochrana přiznána, vzniká nárok na práva přímo vycházející z kvalifikační směrnice. Těmi jsou zejména právo na vydání povolení k pobytu pro něj i jeho rodinné příslušníky s dobou platnosti alespoň jeden rok s opakovanou možností prodloužení alespoň o dva roky (čl. 24 odst. 2 kvalifikační směrnice), vystavení cestovních dokladů umožňujících cestování mimo území členského státu, který status doplňkové ochrany přiznal (čl. 25 odst. 2 kvalifikační směrnice), povolení vykonávat zaměstnání nebo samostatnou výdělečnou činnost (čl. 26 odst. 1 kvalifikační směrnice), nabídnutí příležitosti ke vzdělávání (čl. 26 odst. 2 kvalifikační směrnice), či rovný přístup k sociální péči (čl. 29 odst. 1 kvalifikační směrnice) a zdravotní péči (čl. 30 odst. 1 kvalifikační směrnice).

[41] Dle čl. 3 kvalifikační směrnice zároveň mohou členské státy zavést nebo zachovávat příznivější normy pro určování osob splňujících podmínky pro získání postavení uprchlíka nebo osob, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a pro určování obsahu mezinárodní ochrany, jsou-li slučitelné s touto směrnicí (zvýrazněno rozšířeným senátem).

[42] K uvedenému článku se opakovaně vyjádřil Soudní dvůr, který dovodil, že výhrada zde stanovená brání tomu, aby členský stát zavedl nebo zachoval ustanovení přiznávající doplňkovou ochranu státním příslušníkům třetích zemí, kteří se ocitli v situacích postrádajících jakoukoli vazbu na logiku mezinárodní ochrany, neboť by to bylo v rozporu s celkovou systematikou a cíli této směrnice (rozsudek *M'Bodj*, body 42 až 44). Členský stát z tohoto důvodu například nemůže zavést nebo zachovat ustanovení přiznávající doplňkovou ochranu státnímu příslušníkovi třetí země trpícímu vážným onemocněním z důvodu rizika zhoršení jeho zdravotního stavu, které vyplývá z neexistence odpovídající léčby v zemi původu (rozsudek *M'Bodj*, bod 43). Naopak vazbu na logiku mezinárodní ochrany nepostrádá automatické přiznání postavení uprchlíka na úrovni vnitrostátního práva rodinným příslušníkům osoby, které bylo toto postavení přiznáno (rozsudky Soudního dvora z 4. 10. 2018, věc C-652/16, *Ahmedbekova*, bod 72, a z 9. 11. 2021, věc C-91/20, *LW proti Spolkové republice Německo*, bod 44). Z uvedeného mj. vyplývá, že se v případě výkladu čl. 3 kvalifikační směrnice jedná o *acte éclairée* a rozšířený senát se proto nemusí ohledně jeho výkladu obracet s předběžnou otázkou na Soudní dvůr.

[43] Doplňková ochrana je tedy autonomním pojmem unijního práva. Její definice a obsah proto vychází z harmonizované úpravy mající základ v kvalifikační směrnici. Jde o plnohodnotnou formu mezinárodní ochrany přiznávající cizinci na území hostitelského státu právní postavení obdobné azylu. Národní zákonodárce je při přijímání vnitrostátních právních norem touto úpravou omezen. Rozšiřuje-li proto okruh osob majících nárok na doplňkovou ochranu, nesmí tak činit bez vazby na logiku mezinárodní ochrany, potažmo doplňkové ochrany jako takové. Podstatou mezinárodní ochrany je ochrana před nelidským

pokračování

či ponižujícím zacházením nebo vážnou újmu *v zemi původu* žadatele. Doplnková ochrana proto míří na tzv. extrateritoriální situace, tj. na ochranu před újmou hrozící ve státě původu a následným pobytem v takovém státě, nikoli před újmou hrozící v hostitelském státě.

Povinnost eurokonformního výkladu vnitrostátních právních norem

[44] Jedním ze základních interpretačních principů unijního práva je zásada nepřímého účinku směrnic. V souladu s ní je vnitrostátní soud při aplikaci ustanovení vnitrostátního právního předpisu speciálně zavedeného za účelem provedení směrnice povinen vykládat vnitrostátní právo ve světle znění a účelu směrnice (rozsudky Soudního dvora z 10. 4. 1984, věc C-14/83, *Von Colson*, bod 26, z 13. 11. 1990, věc C-106/89, *Marleasing*, bod 8, z 14. 7. 1994, *Faccini Dori*, věc C-91/92, bod 26, či z 5. 10. 2004, věc C-397/01, *Pfeiffer a další*, body 113 až 116). Tato povinnost platí i tehdy, kdy úmysl vnitrostátního zákonodárce (vyjádřený například v důvodové zprávě) by byl odlišný (rozsudek Soudního dvora z 29. 4. 2004, věc C-371/02, *Björnekulla Fruktindustrier*, bod 13). Tento výklad může členský stát zásadně zastávat i vůči jednotlivci, jakkoliv nemůže vyústit v situaci, v níž směrnice sama o sobě a nezávisle na vnitrostátním prováděcím aktu ukládá jednotlivcům povinnosti (rozsudky Soudního dvora z 8. 10. 1987, věc C-80/86, *Kolpinghuis Nijmegen*, body 12 až 14, či z 5. 7. 2007, věc C-321/05, *Kofoed*, bod 45). Povinnost dostát této zásadě potvrdil ve své rozhodovací praxi rovněž Ústavní soud (viz zejména nálezy z 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04, *Eurozatykač*, body 79-82, z 16. 7. 2015, sp. zn. III. ÚS 1996/13, *Generali Pojišťovna*, bod 47, či z 14. 5. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 45/17, *Data Retention III*, bod 54).

[45] Nejvyšší správní soud se k této zásadě vyjádřil například v rozsudku z 15. 6. 2016, č. j. 9 Azs 95/2016 - 29, č. 3448/2016 Sb. NSS, v němž uvedl následující:

[25] Umožňují-li vnitrostátní interpretační techniky vyložit dané vnitrostátní ustanovení několika způsoby, má správní orgán, jakož i soud povinnost použít ten výklad, který je nejbližší smyslu a cíli odpovídajícího unijního ustanovení. Pokud je tedy ustanovení zákona nejasné, neurčité nebo není definováno, nelze ani určit, zda je se směrnicí v rozporu. Ze svého principu nemůže být nepřímý účinek nikdy *contra legem*. Jak bylo uvedeno výše, může však jít i v neprospěch jednotlivce.

[26] Povinnost vykládat národní právo v souladu se směrnicí je tedy podmíněno a priori tím, že existuje vnitrostátní předpis, který je nejednoznačný, resp. umožňuje několik výkladů a alespoň jeden z možných výkladů práva je v souladu se směrnicí. Z uvedeného vyplývá, že čím větší mají dané vnitrostátní orgány možnost své právo vykládat, tím větší povinnost mají toto právo vykládat eurokonformně.

[27] Zásada eurokonformního výkladu vyžaduje, aby vnitrostátní soudy učinily vše, co spadá do jejich pravomoci, tím, že vezmou v úvahu veškeré vnitrostátní právo a použijí metody výkladu jím uznané, taky aby zajistily plnou účinnost dotčené směrnice a došly k výsledku, který by byl v souladu s cílem stanoveným směrnicí (srov. rozsudek Soudního dvora Pfeiffer C-397/01). Pokud žádná z metod výkladu nevede k výsledku, nepřímý účinek vyzní naprázdno a souladný výklad není možný. Současně však soudy dle judikatury Soudního dvora musí vycházet z předpokladu, že účelem a smyslem předpisu, jehož měl v úmyslu zákonodárce dosáhnout, je plná implementace směrnice.

IV.B.2 Eurokonformní výklad § 14a zákona o azylu

[46] Dle § 14a odst. 1 zákona o azylu se doplňková ochrana udělí cizinci, který nesplňuje důvody pro udělení azylu, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že v jeho případě jsou důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, by mu hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy podle odstavce 2 a že nemůže nebo není ochoten z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je státním občanem, nebo svého posledního trvalého bydliště.

[47] Ustanovení § 14a odst. 2 zákona o azylu, ve znění účinném do 30. 6. 2023, za *vážnou újmu* považovalo následující situace:

- a) uložení nebo vykonání trestu smrti,
- b) mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání žadatele o mezinárodní ochranu,
- c) vážné ohrožení života civilisty nebo jeho lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situaci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo
- d) pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.

[48] Ustanovení § 14a zákona o azylu je vnitrostátní transpozicí kvalifikační směrnice. Jak již bylo uvedeno výše, doplňková ochrana je determinována (ať již definičně či obsahově) unijním právem. Jakýkoliv zásah národního zákonodárce do právní úpravy doplňkové ochrany na vnitrostátní úrovni tedy podléhá limitům, jež kvalifikační směrnice pro svou transpozici určuje. Tímto limitem je zejména nemožnost zákonodárce rozšiřovat okruh žadatelů o doplňkovou ochranu způsobem, který nerespektuje logiku mezinárodní ochrany.

[49] Výklad § 14a odst. 2 písm. d) zákona, jež zastává extenzivní judikaturní linie, požadavek kvalifikační směrnice nerespektuje. Hypotézu tohoto ustanovení považuje za naplněnou již okamžikem, kdy je samotné vycestování žadatele o mezinárodní ochranu v rozporu s mezinárodními závazky ČR, chrání jej tedy v rámci mezinárodní ochrany před újmami, k jejichž eliminaci je hostitelský stát podle mezinárodního práva povinen. Nezohledňuje ale skutečnost, že mezinárodní ochrana má ze své podstaty chránit žadatele před nelidským či ponižujícím zacházením a újmou *v zemi jeho původu*. Z tohoto důvodu je nutné takový výklad odmítnout, neboť je ve zjevném nesouladu jak s čl. 3 kvalifikační směrnice, tak s na něj navazující judikaturou Soudního dvora.

[50] Rozšířený senát proto vážil, zda lze § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu vyložit v souladu se smyslem a účelem kvalifikační směrnice. Má-li doplňková ochrana mířit na újmu způsobenou v důsledku navrácení cizince do svého státu původu a následného pobytu zde, pak se rozpor s mezinárodními závazky ČR jako jeden z předpokladů pro její udělení musí vztahovat k situaci ve státě původu žadatele o mezinárodní ochranu.

[51] Uvedenému výkladu rovněž odpovídá závěr hypotézy § 14a odst. 1 zákona o azylu, dle kterého má žadatel k ochraně před újmou využít primárně státu, jehož je státním občanem, nebo státu svého posledního trvalého bydliště. Zákon tak má jistě na mysli jen újmu nastávající a mající původ mimo území hostitelského státu.

[52] Z § 14a odst. 1 zákona o azylu (jakož i z čl. 15 kvalifikační směrnice) dále plyne, že újma, která hrozí cizinci, musí být *vážná*. Vážnou újmou není každý zásah do práv

pokračování

plynoucích z mezinárodních závazků ČR, a proto ani každý zásah do takových práv není důvodem pro udělení doplňkové ochrany.

[53] Sedmému senátu nicméně nelze dát za pravdu v tom, že je třeba doplňkovou ochranu omezit pouze na případy, kdy by vycestování představovalo újmu na právech jednotlivců plynoucích z mezinárodních závazků typově a intenzitou závažnosti srovnatelnou s újmou dle § 14a odst. 2 písm. a) – c) zákona o azylu. Situace spadající pod písm. a) či c) jsou kazuistické a specifické. Je obtížné si představit újmu hraničící s trestem smrti či popravou, kterou by zároveň nebylo možné považovat za nebezpečí trestu smrti či popravy. Obdobné platí pro vážné ohrožení života civilisty nebo jeho lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situaci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu. Ke srovnání by tak v důsledku mohla sloužit zřejmě jen situace předvídaná § 14a odst. 2 písm. b), dle kterého je vážnou újmou mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání. Ani zde ale nelze předkládajícímu senátu přisvědčit, že by se jednalo o přiměřený standard k interpretaci písm. d) daného ustanovení. Ve věci nelze uplatnit ani výkladové pravidlo *eiusdem generis* (stejněho druhu). Ustanovení § 14a odst. 2 obsahuje taxativní, nikoliv demonstrativní výčet. Jedná se o samostatné, na sobě nezávislé důvody zakládající vážnou újmu, přičemž důvod pod písm. d) nepředstavuje ani „zbytkovou“ kategorii, kterou by bylo třeba vyložit jako typově a intenzitou zásahu obdobnou důvodům uvedeným v předcházejících položkách výčtu vážné újmy.

[54] Porušení mezinárodních závazků dle písmene d) nemusí svou intenzitou hraničit s nelidským či ponižujícím zacházením dle čl. 3 Úmluvy (viz např. rozsudek ESLP z 6. 5. 2001, stížnost č. 44599/98, *Bensaid proti Spojenému království*, bod 46, dle kterého zacházení nedosahující závažnosti mučení, resp. nelidského či ponižujícího zacházení dle čl. 3 Úmluvy, může být přesto v rozporu s čl. 8 Úmluvy, má-li dostatečně nepříznivé dopady na fyzickou a morální integritu jednotlivce). Dosáhne-li porušení nelidského či ponižujícího zacházení, chrání cizince zákon o azylu již prostřednictvím jeho § 14a odst. 2 písm. b). Výklad požadující srovnatelnou újmu i v případě porušení mezinárodních závazků by uvedené ustanovení vyprazdňoval, a to v neprospěch adresátů práva. Zároveň takový výklad neodpovídá zákonem stanovenému požadavku „vážné újmy“, tj. nikoliv újmy *vážné do té míry, že hraničí s porušením čl. 3 Úmluvy*. Je proto třeba uzavřít, že písmeno d) citovaného ustanovení odpadá i na situace vážné újmy, které svou intenzitou nehraničí s čl. 3 Úmluvy.

[55] Jinými slovy, doplňkovou ochranu na základě § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu bylo v souladu s provedeným výkladem možné udělit v případech, kdy (i) by žadateli v případě jeho vycestování z ČR hrozila *v jeho státě původu* vážná újma, přičemž (ii) její intenzita nemusela dosahovat intenzity uvedené v § 14a odst. 2 písm. a) až c) zákona o azylu a (iii) s ohledem na hrozbu této vážné újmy by vycestování cizince znamenalo porušení mezinárodních závazků ČR.

[56] Takovou situací by byla kupříkladu hrozba – vztahující se ve všech případech k zemi žadatelova původu – podrobení se povinnosti dětské práce (jež je v přímém rozporu např. s čl. 4 Úmluvy, Úmluvou o nucené nebo povinné práci či Úmluvou o právech dítěte), nucenému sňatku (v přímém rozporu např. s čl. 8 a 12 Úmluvy či Úmluvou o odstranění všech forem diskriminace žen), odsouzení za jednání, které v době, kdy bylo spácháno, nebylo trestným činem (v rozporu např. s čl. 7 Úmluvy; viz rozsudek ESLP z 12. 7. 2022, stížnost č. 38825/16, č. 29722/18 a č. 12920/20, *Kotlyar proti Rusku*, bod 34), či odmítnutí provedení

lékařského zákroku navzdory riziku vážné újmy na zdraví (v rozporu s čl. 8 Úmluvy; viz rozsudek ESLP z 20. 3. 2007, stížnost č. 5410/03, *Tysiāc proti Polsku*). Navrácení takového žadatele by v těchto situacích skutečně bylo v rozporu s citovanými pozitivními závazky České republiky, z nichž plynou extrateritoriální účinky [k „extrateritoriálním účinkům“ srov. např. Kosař, D. Komentář k § 14a (Doplňková ochrana z důvodu nebezpečí vážné újmy). In: Kosař, D., Molek, P., Honusková, V., Jurman, M. a Lupačová, H. *Zákon o azylu: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2010, dostupné v systému ASPI]. Zároveň by takovému žadateli nebylo možné udělit doplňkovou ochranu dle § 14a odst. 2 písm. a) až c) zákona o azylu, neboť by se nejednalo o žádnou ze situací v nich upravených. Ostatně i sám NSS již například judikoval, že únos za účelem nuceného sňatku v zemi původu by porušoval mezinárodní závazky ČR, konkrétně čl. 8 Úmluvy, a byl by důvodem pro udělení doplňkové ochrany dle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu (rozsudek z 19. 6. 2023, č. j. 5 Azs 321/2022 - 58, body 29 a 30).

[57] Eurokonformní výklad § 14a zákona o azylu nezbavuje zákonodárce povinnosti, aby jinými prostředky (národní právní úpravou) chránil cizince při vycestování i proti vážné újmě nastalé v důsledku vnitrostátní situace, a to s ohledem na právem chráněné vazby, které si zde vytvořil. Bylo by naopak žádoucí, aby zákonodárce širěji pamatoval i na případy, které nespádají pod azylovou ani doplňkovou ochranu, jak ostatně omezeně činí u národního humanitárního azylu (§ 14 zákona o azylu). Nemůže tak ale činit prostřednictvím rozšiřování doplňkové ochrany v rozporu s její logikou, protože tato vychází z unijního práva, kterým je národní zákonodárce při implementaci doplňkové ochrany významně limitován.

[58] Sedmému senátu je třeba dát za pravdu v tom, že v současné době je ochrana před vycestováním jako takovým, s ohledem na právem chráněné vazby cizince v ČR a možné negativní důsledky jejich narušení, poskytována až v řízeních o uložení povinnosti vycestovat a v řízeních o vyhoštění. V řízení o vyhoštění je ostatně Česká republika povinna, v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, zkoumat, zda by vyhoštění nebylo v rozporu s některými ze základních práv zaručených Úmluvou. Zjistí-li správní orgány, že by v důsledku vyhoštění k takovému zásahu došlo, mohou k vyhoštění přikročit jen prokáží-li, že tento zásah je přiměřený sledovaným cílům, a odpovídá „naléhavé společenské potřebě“ (viz např. rozsudek ESLP z 9. 4. 2019, stížnost č. 23887/16, *I. M. proti Švýcarsku*, bod 72 a judikatura tam citovaná). Jsou rovněž povinny zkoumat řadu kritérií pro posuzování souladu zásahů do soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 Úmluvy, mezi která patří mj. nejlepší zájem dítěte či dětí cizince, jakož i pevnost sociálních, kulturních a rodinných vazeb v hostitelské zemi a v zemi původu (rozsudek ESLP z 18. 10. 2006, stížnost č. 46410/99, *Üner proti Nizozemsku*, body 57 a 58). Přestože se takové řešení nemusí jevit jako nejlepší či nejvhodnější, rozšířený senát nemá možnost aprobovat výklad § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, který by byl v rozporu s požadavky unijního práva, tedy podstatou a logikou mezinárodní ochrany, jak je vyložila judikatura Soudního dvora. Případná změna právní úpravy je primárně na zákonodárci.

V. Aplikace na projednávanou věc

[59] Krajský soud vycházel ze závěrů extenzivní judikатурní linie NSS, dle které lze doplňkovou ochranu podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu udělit i v případech, kdy by nucené vycestování cizince představovalo nepřiměřený zásah do jeho soukromého

pokračování

a rodinného života na území České republiky. Žalobou napadené rozhodnutí zrušil pro nedostatečně zjištěný skutkový stav a nepřezkoumatelnost.

[60] V souladu se závěry, ke kterým v této věci dospěl rozšířený senát, lze doplňkovou ochranu dle shora uvedeného ustanovení udělit mj. cizinci, který by byl vážně ohrožen na soukromém a rodinném životě *v zemi jeho původu*. Správní orgán proto nebyl při posuzování žádosti žalobkyně o doplňkovou ochranu pro porušení čl. 8 Úmluvy povinen bez vazby na stát původu zkoumat její sociální a rodinné vazby na území ČR, jejich pevnost a dopady vycestování na tyto vazby či možnost žalobkyně získat nějakou formu pobytového oprávnění na území ČR dle zákona o pobytu cizinců. Nedostatek těchto zjištění ohledně „vnitrostátní“ újmy tedy sám o sobě nemá za následek nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatečné zjištění skutkového stavu. Relevantní újmu by mohla představovat pouze újma ve státě jejího původu.

[61] Zda je žalobou napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné v tomto ohledu či z jiného důvodu přísluší ověřit předkládajícímu senátu.

VI. Závěr

[62] Názor rozšířeného senátu lze shrnout následovně.

[63] Doplňkovou ochranu na základě § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, ve znění účinném do 30. 6. 2023, bylo možné udělit i) cizinci, kterému by v případě jeho vycestování z České republiky hrozila ve státě jeho původu vážná újma, ii) která svou intenzitou nemusí dosahovat intenzity újmy předvídané v § 14a odst. 2 písm. a) až c) zákona o azylu a iii) s ohledem na hrozbu této vážné újmy by vycestování cizince znamenalo porušení mezinárodních závazků České republiky.

[64] S tímto právním názorem rozšířený senát v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu vrací věc sedmému senátu k projednání a rozhodnutí.

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

V Brně dne 15. února 2024

Filip Dienstbier
předseda rozšířeného senátu