



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem Martinem Kopou ve věci

žalobce: V. C.
státní příslušnost: [...]
[...]
zastoupen JUDr. Matějem Šedivým, advokátem
Václavské náměstí 21, 110 00 Praha 1

proti

žalovanému: Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky
Nad Štolou 936/3, 170 34 Praha 7

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 2. 2024, č. j. OAM-79/ZA-ZA11-ZA01-2024,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 2. 2024, č. j. OAM-79/ZA-ZA11-ZA01-2024, se *ruší* a věc se *vrací* žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je *povinen* zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 8 228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Matěje Šedivého, advokáta se sídlem Václavské náměstí 21, 110 00 Praha 1.

Odůvodnění:

I. Podstata věci

1. Žalobce neuspěl se svojí žádostí o mezinárodní ochranu. Žalovaný ji zamítl pro zjevnou nedůvodnost, protože žalobce pochází z Moldavska, které Česko považuje za bezpečnou zemi původu. Ze spisu však neplyne, že Moldavsko *na celém svém území* splňuje podmínky pro označení za bezpečnou zemi původu. Jediný podklad ve spise totiž neobsahuje

dostatečné informace o situaci v Podněstří. Žalovaný proto nemohl žádost žalobce zamítnout pro zjevnou nedůvodnost.

II. Napadené rozhodnutí a související skutkové okolnosti

2. Žalobce podal v lednu 2024 žádost o udělení mezinárodní ochrany v Česku. Jako poslední místo svého bydliště uvedl vesnici Sadova v okrese Călărași (tato vesnice není v Podněstří – poznámka soudu). Žalobce si vzal půjčku od soukromé osoby a vycestoval, aby ji mohl splatit. Zbývalo mu splatit asi 3 000 až 4 000 eur. Po cestě z Moldavska věřiteli sdělil, že jede do zahraničí vydělávat peníze. Věřitel mu vyhrožoval, že pokud se nevrátí, tak mu zláme nohy. Byl agresivní. Již před odjezdem z vlasti došlo mezi žalobcem a jeho věřitelem ke dvěma potyčkám. Věřitel žalobce bil, kopal a fackoval. Sdělil mu, že neplatí tolik, kolik by měl. Poprvé to žalobce nahlásil policii, ale jeho věřitel dostal pouze pokutu za napadení. Podruhé to žalobce na policii nenahlásil, protože to bylo zbytečné. V případě návratu do vlasti se žalobce obává jen věřitele. Nemůže se vrátit, dokud mu nevrátí peníze. V Moldavsku si žalobce nemůže vydělat na víc než na základní potřeby. Nedokázal by tam splatit dluh. A nedokáže si představit, jak moc by musel pracovat, aby to dokázal.
3. Žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 2. 2024, č. j. OAM-79/ZA-ZA11-ZA01-2024 („rozhodnutí žalovaného“), zamítl žádost žalobce pro zjevnou nedůvodnost podle § 16 odst. 2 zákona o azylu. Opřel se o zprávu *Hodnocení Moldavska jako bezpečné země původu, Stav: říjen 2023* ze dne 3. 10. 2023. Použil § 2 bod 16 vyhlášky č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců („vyhláška“), podle nějž se *celé Moldavsko* považuje za bezpečnou zemi původu.
4. Žalovaný vysvětlil, že se podle § 16 odst. 2 zákona o azylu žádost o mezinárodní ochranu zamítne jako zjevně nedůvodná, jestliže žadatel přichází ze státu, který Česká republika považuje za bezpečnou zemi původu, neprokáže-li žadatel, že v jeho případě tento stát za takovou zemi považovat nelze. Žalobce je státním příslušníkem Moldavska, které Česká republika považuje za bezpečnou zemi původu. Žalovaný poté dodal, že v Moldavsku obecně a soustavně nedochází k pronásledování, mučení nebo nelidskému nebo ponižujícímu zacházení či trestům a hrozbě svévolného násilí v případě mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu. Lidé Moldavska neopouštějí z důvodů podle § 12 nebo § 14a zákona o azylu. Moldavsko rovněž ratifikovalo a dodržuje mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, včetně norem týkajících se účinných opravných prostředků. Umožňuje také činnost právníkům osobám, které dohlížejí nad stavem dodržování lidských práv.
5. Žalovaný pak obsáhle cituje obecné informace o Moldavsku ze zprávy s hodnocením této země jako bezpečné země původu. A mj. zmiňuje, že mimo kontrolu ústřední vlády v Kišiněvě zůstává tzv. Podněstří, které se od Moldavska odtrhlo v roce 1991, vytvořilo paralelní státní struktury a je z velké části závislé na Ruské federaci.
6. Důvodem žádosti žalobce byla jeho neuhrazená pohledávka. Sám sdělil, že se v Moldavsku nepotýkal s jinými problémy, ze kterých by mu hrozilo pronásledování či vážná újma. Neprokázal, že by jednání věřitele vůči jeho osobě nějakým způsobem tolerovaly či podporovaly moldavské státní orgány. Neprokázal, že by mu neposkytly ochranu v případě, že by se na ně obrátil o pomoc.
7. Žalovaný pak odkázal na judikaturu, podle které (a) označení země za bezpečnou zemi původu zvyšuje důkazní břemeno na žadatele, kteří musí prokázat, že jim hrozí větší riziko

pronásledování nebo vážné újmy než ostatním osobám v obdobném postavení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, č. j. 5 Azs 66/2008-70). Podle judikatury se také (b) při použití konceptu bezpečné země původu neposuzuje, zda by žadatel mohl být v zemi původu vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 zákona o azylu nebo že by mu hrozila vážná újma podle § 14a zákona o azylu. Toto zkoumání je již nadbytečné. Daná země původu totiž v tomto ohledu prošla hodnocením při zařazování na seznam bezpečných zemí původu a při pravidelném přezkumu tohoto seznamu či jeho aktualizaci (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 1. 2020, č. j. 34 Az 19/2019-29).

8. Žalovaný poté uzavřel, že podle § 16 odst. 4 zákona o azylu se v případě zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné neposuzuje, zda žadatel splňuje důvody pro udělení azylu podle § 13 a 14 nebo doplňkové ochrany podle § 14b. A jsou-li důvody pro zamítnutí žádosti o jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 2, tak se rovněž neposuzuje, zda žadatel uvádí skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 nebo že mu hrozí vážná újma podle § 14a.

III. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

9. **Žalobce** namítá, že žalovaný nevedl řízení způsobem vedoucím ke zjištění skutečného stavu věci, pokud se nijak nezaobíral pozicí moldavské policie, potažmo existencí orgánu vnitřní kontroly (obdobou GIBS), který by dohlížel na zákonnost postupů policistů. Odůvodnění napadaného rozhodnutí nabízí jen obecné hodnocení úrovně dodržování lidských práv v domovském státě žalobce bez důrazu na individuální situaci žalobce, resp. na jeho obavy.
10. Rozhodnutí tak nerozptyluje obavy žalobce, že tamní policie bude v případě, že se na ní žalobce obrátí se svými obavami, postupovat objektivně a spravedlivě, a že z důvodu profesní solidarity nepřijme pozici věřitele. Taktéž nenabízí závěr o tom, zda v Moldavsku existuje orgán vnitřní kontroly, který by v případě nezájmu policejního orgánu o ochranu žalobce shledal takovéto jednání za protiprávní a žalobce se tak mohl s úspěchem dovolávat ochrany.
11. Žalobce je toho názoru, že původně soukromý spor přerůstá v pravděpodobné pronásledování jeho osoby státem z důvodu profesní solidarity policistů s agresorem. Pokud žalobce čelil výhrůzkám již v době pobytu v domovském státu i po přesídlení do zahraničí, tak se nedomnívá, že by se situace v případě jeho návratu uklidnila. Podle žalovaného žalobce nečelil žádným potížím v době před vycestováním z domovského státu. Byť těžiště azylového příběhu žalobce vyvěrá ze soukromoprávního vztahu, tak tato skutečnost sama o sobě nestačí pro zamítnutí žádosti. Je třeba k ní přihlížet v kontextu toho, zda by domovský stát žalobce v případě hrozící újmy ochránil před násilím ze strany soukromých osob. Touto otázkou se však žalovaný nijak nezabýval.
12. Při hodnocení bezpečnostní situace v domovském státě žalovaný vychází z nepřipustného podkladu v podobě dokumentu nazvaného *Informace OAMP – Bezpečnostní a politická situace v zemi*. Jde o podklad zpracovaný týmě správním orgánem, který opírá závěry rozhodnutí o podkladový materiál, jehož je on sám autorem.
13. Žalobce pak namítá že argumentoval špatnou ekonomickou situací a nemožností zajištění si obživy. Proto na něj dopadají důvody pro udělení humanitárního azylu. Tomuto tématu se žalovaný v odůvodnění rozhodnutí nijak nevěnuje.
14. **Žalovaný** uvedl, že Moldavsko je bezpečnou zemí původu. Žalobce neprokázal, že v jeho individuálním případě nelze Moldavsko za bezpečnou zemi považovat. Nic na tom nemění ani obecný a účelový text žaloby, například nepodložené výroky o jakési „profesní

solidaritě“ policistů s původcem tvrzených žalobcových problémů. Žalobce měl problémy s věřitelem, kterému dluží peníze. Věřitel ho měl dokonce napadnout. Příklad řešila i policie, která agresorovi uložila finanční postih. Žalobce však neprokázal, že v jeho konkrétním případě nebudou moldavské státní orgány schopny nebo ochotny mu poskytnout adekvátní ochranu a zastání. Žalobce se již jednou v Moldavsku úspěšně na bezpečnostní složky obrátil. Následky napadení si nevyžádaly lékařské ošetření. Za neopodstatněnou žalovaný považuje i námitku směřující do neudělení humanitárního azylu. Žalovaný odkazuje na § 16 odst. 4 zákona o azylu.

IV. Další procesní vývoj v řízení před soudem

15. Dne 8. 4. 2024 krajský soud vyhověl návrhu žalobce na přiznání odkladného účinku jeho žalobě. A přerušil řízení s ohledem na předběžné otázky položené Soudnímu dvoru usnesením krajského soudu ze dne 20. 6. 2022, č. j. 41 Az 14/2022-30. Velký senát Soudního dvora o nich vedl řízení pod sp. zn. C-406/22, *CV proti Ministerstvu vnitra, Odboru azylové a migrační politiky*. Šlo také o věc moldavského žadatele o mezinárodní ochranu, jehož žádost žalovaný zamítl jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 2 zákona o azylu za použití konceptu bezpečné země původu.
16. Krajský soud se mj. Soudního dvora ptal, zda lze označit za bezpečnou takovou zemi, která ve vztahu k celému svému území nesplňuje podmínky vymezené v příloze I směrnice 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany („procedurální směrnice“). Vyjádřil názor, že *pokud některá území konkrétní země nesplňují tyto podmínky, diskvalifikuje to danou zemi jako celek z možnosti jejího zařazení na seznam bezpečných zemí původu*. Kromě toho se krajský soud Soudního dvora ptal, zda z čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice plyne, že má v případě diskvalifikace země z možnosti jejího zařazení na seznam bezpečných zemí původu k této skutečnosti přihlížet z vlastní iniciativy i bez žalobní námítky.
17. Krajský soud proto považoval za vhodné vyčkat, zda se Soudní dvůr přikloní k výše uvedenému názoru, že určitá země nemůže být na seznamu bezpečných zemí původu, pokud její část nesplňuje podmínky v příloze I procedurální směrnice. To u Moldavska mohl být případ Podněstří, které Moldavsko nemá pod svojí efektivní kontrolou. Kromě toho se také Soudní dvůr mohl vyjádřit k argumentaci Evropské komise, která v daném řízení o předběžných otázkách označila § 16 odst. 4 větu druhou zákona o azylu za rozporný s unijním právem. Podle Evropské komise nelze ani u bezpečných zemí původu (tj. procesním institutem procedurální směrnice) vyloučit hmotněprávní požadavky směrnice 2011/95/EU 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 („kvalifikační směrnice“). Nelze proto vyloučit hodnocení, zda žadatel může v zemi původu čelit hrozbě pronásledování nebo vážné újmy.
18. Dne 30. 5. 2024 ve věci CV přednesl své stanovisko generální advokát Nicholas Emiliou („stanovisko generálního advokáta“). Navrhl Soudnímu dvoru, aby na relevantní předběžné otázky odpověděl, že čl. 37 odst. 1 procedurální směrnice ve spojení s její přílohou I umožňují, aby bylo označení za bezpečnou zemi původu učiněno *pouze ve vztahu k celému území, jsou-li použitelné podmínky v příslušné třetí zemi splněny pro celé její území*. Kromě toho podle generálního advokáta čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice znamená, že pokud vnitrostátní soud zjistí, že označení země za bezpečnou zemi původu je neslučitelné

s procedurální směrnici, pak musí tuto otázku uplatnit z vlastní iniciativy, přestože ji žalobce nevznosl. Konkrétní argumenty plynoucí ze stanoviska generálního advokáta soud pro přehlednost zakomponuje do odůvodnění níže.

19. Velký senát Soudního dvora poté ve věci CV rozhodl rozsudkem ze dne 4. 10. 2024 („rozsudek Soudního dvora“) takto:

„2. Článek 37 procedurální směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby třetí země mohla být označena jako bezpečná země původu, pokud některé části jejího území nesplňují materiální požadavky takového označení, jež jsou uvedeny v příloze I této směrnice.

3. Článek 46 odst. 3 procedurální směrnice ve spojení s článkem 47 Listiny EU musí být vykládán v tom smyslu, že je-li k soudu podán opravný prostředek proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany, která byla posouzena ve zvláštním režimu použitelném na žádosti podané žadateli pocházejícími z třetích zemí, které jsou v souladu s článkem 37 této směrnice označeny za bezpečné země původu, musí uvedený soud v rámci úplného a *ex nunc* posouzení, které stanoví tento čl. 46 odst. 3, přihlídnout na základě skutečností obsažených ve spise a těch, se kterými byl seznámen v průběhu řízení, k tomu, že došlo k porušení materiálních požadavků takového označení uvedených v příloze I uvedené směrnice, i když toto porušení není na podporu tohoto opravného prostředku výslovně namítáno.“

Také relevantní argumenty plynoucí z rozsudku Soudního dvora, které ho vedly k těmto závěrům, krajský soud zakomponuje pro přehlednost do odůvodnění níže.

20. Soud dal účastníkům řízení možnost, aby se k věci po rozsudku Soudního dvora vyjádřili. Žalobce pouze uvedl, že setrvává na svém původním návrhu. Žalovaný pak namítal, že by přísně formalistický přístup soudu by znamenal nepřiměřené prodlužování správního řízení a především jeho „odindividualizování“. Účelem soudního přezkumu správních rozhodnutí není lpění na formální dokonalosti správních rozhodnutí, ale účinná ochrana veřejných subjektivních práv adresátů veřejné správy. Důvody pro udělení mezinárodní ochrany tu nejsou.
21. Žalovaný v řízení o udělení mezinárodní ochrany mimo jiné zkoumá, zda žadatel vůbec uvádí jakékoliv důvody vztahující se k mezinárodní ochraně (tedy zda by vůbec mohlo dojít k pronásledování nebo hrozbě vážné újmy). Pokud je neuvádí, je namístě postup podle § 16 odst. 1 zákona o azylu, jestliže žalovaný nevyužije postupu podle § 16 odst. 2 zákona o azylu. I v případě použití konceptu bezpečné země původu žalovaný musí zkoumat důvody, pro které žadatel usiluje o udělení mezinárodní ochrany, avšak v jiném režimu rozložení důkazního břemene. I v případě postupu podle § 16 zákona o azylu jde vždy o rozhodnutí meritorní, ve kterém se žalovaný věcně vypořádává s důvody uvedenými žadatelem. Žalobce ovšem neuvedl důvody, které by bylo možné za relevantní pro udělení mezinárodní ochrany považovat. Věcně je tedy rozhodnutí žalovaného správné a forma, kterou rozhodnul, nemá vliv na celkový výsledek řízení, kterým je nenaplnění definičních kritérií uprchlíka a neexistence hrozby vážné újmy.
22. Pokud krajský soud apeluje na rychlé řízení, pak rozsudek Soudního dvora – i přes možné pochybnosti o zařazení Moldavska na seznam bezpečných zemí původu – nezakládá důvod pro dosažení jiného, pro žalobce příznivějšího výsledku. Žalovaný meritorně obavy žalobce posoudil a mezinárodní ochranu mu neudělil (resp. žádost věcně posoudil jako zjevně nedůvodnou).

23. Pro účely rychlého postupu tedy žalovaný navrhuje, aby soud v rámci přezkumu *ex nunc* (tj. podle stavu ke dni rozhodování soudu) posoudil důvodnost žalobcem uváděných důvodů, jak vyplývají z napadených rozhodnutí a k nim se vázících správních spisů. A pokud důvody k udělení mezinárodní ochrany neshledá, nechť žaloby zamítne. Co se týče posouzení reálného dopadu odstoupení od vybraných ustanovení Úmluvy, pak žalovaná navrhuje, aby opět krajský soud tuto otázku vyhodnotil za použití *ex nunc* přezkumu a posouzení potřeby mezinárodní ochrany.

V. Posouzení věci

24. Soud s ohledem na obsah rozsudku Soudního dvora nejprve považuje za nutné v obecnější rovině vysvětlit, že zákon o azylu konstruuje důsledky použití konceptu bezpečné země původu v rozporu s požadavky unijního práva (část VI. a.). Následně soud rozebere, proč nebylo možné vymezit Moldavsko jako bezpečnou zemi původu, a jaké to má důsledky (VI. b.). Adresně také zareaguje na vyjádření žalovaného k dopadům rozsudku Soudního dvora (VI. c.). A v závěru vysvětlí nedůvodnost zbylých námitek žalobce (VI. d.).

V. a. Česká vnitrostátní konstrukce použití konceptu bezpečné země původu odporuje unijnímu právu

25. Podstatou věci – i ve světle rozsudku Soudního dvora – je náležitě posoudit, zda Moldavsko mohlo být v době rozhodování žalovaného o žádosti žalobce považováno za bezpečnou zemi původu. Pokud ano, pak by to mělo významné procesní důsledky.
26. Z pohledu procedurální směrnice by totiž mohla žalobcova žádost podléhat zvláštnímu (výjimečnému) režimu posuzování, který vychází z určité formy vyvratitelné domněnky dostatečné ochrany v zemi původu. Tuto domněnku může žadatel vyvrátit, pokud uvede naléhavé důvody související s jeho konkrétní situací (viz bod 40 odůvodnění procedurální směrnice). V rámci tohoto zvláštního režimu posuzování mohou členské státy podle čl. 31 odst. 8 písm. b) procedurální směrnice stanovit, že řízení o posouzení žádosti urychlí (body 47 a 48 rozsudku Soudního dvora).
27. Rozsudek Soudního dvora také vysvětluje, že pokud se žádost žadatele pocházejícího z bezpečné země původu považuje za *nedůvodnou* – jelikož *rozhodující orgán* v souladu s čl. 32 odst. 1 procedurální směrnice *zjistil, že žadatel nesplňuje předpoklady pro přiznání mezinárodní ochrany podle kvalifikační směrnice* – pak mohou členské státy na základě čl. 32 odst. 2 procedurální směrnice považovat takovou žádost za *zjevně nedůvodnou*, pokud to stanovují vnitrostátní právní předpisy (body 48 a 49 rozsudku Soudního dvora).
28. Jedním z důsledků pro žadatele, jehož žádost rozhodující orgán zamítne na základě použití konceptu bezpečné země původu, je, že mu členský stát nemusí umožnit, aby na jeho území setrval během řízení o opravném prostředku (čl. 46 odst. 5 a 6 procedurální směrnice).
29. Tento zvláštní procesní režim by se však nemohl uplatnit, pokud by konkrétní zemi původu nebylo možné – kvůli rozporu s podmínkami procedurální směrnice – považovat za bezpečnou zemi původu. V takovém případě by již muselo proběhnout „neurychlené“ posouzení žádosti (čl. 31 odst. 1 až 7 procedurální směrnice).
30. Český zákonodárce se výše stručně shrnutá pravidla společného evropského azylového systému pokusil promítnout do § 16 odst. 2 a 4 zákona o azylu. Podle prvního uvedeného ustanovení platí: „Jako zjevně nedůvodná se zamítne i žádost o udělení mezinárodní ochrany, jestliže žadatel o udělení mezinárodní ochrany přichází ze státu, který Česká

republika považuje za bezpečnou zemi pôvodu, neprokáže-li žadatel o udělení mezinárodní ochrany, že v jeho případě tento stát za takovou zemi považovat nelze.“

31. Ustanovení § 16 odst. 4 věta druhá zákona o azylu pak stanoví: „Jsou-li důvody pro zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné podle odstavce 2, rovněž se neposuzuje, zda žadatel o udělení mezinárodní ochrany neuvádí skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 nebo že mu hrozí vážná újma podle § 14a.“
32. S účinností od 2. 8. 2021 navíc zákonodárce vyloučil ve věci žalob proti rozhodnutí žalovaného podle § 16 odst. 2 zákona o azylu automatický odkladný účinek žaloby. To znamená, že pokud (a) žadatel o odkladný účinek žaloby nepožádá, nebo (b) o něj sice požádá, ale soud tento návrh zamítne, pak se žalobci vydává výjezdní příkaz, který vede k povinnosti vycestovat [§ 54 odst. 2 ve spojení s § 85 odst. 1 písm. b) a d) zákona o azylu].
33. Problémem je, že pokud si porovnáme tuto vnitrostátní konstrukci s tím, jak by se s konceptem bezpečné země původu mělo pracovat podle unijního práva (viz bod 27 výše), pak zjistíme, že si neodpovídají. Je třeba vyjít z čl. 32 procedurální směrnice. Ten nejprve stanoví, že členské státy *mohou považovat žádost za nedůvodnou*, pouze pokud rozhodující orgán zjistil, že žadatel *nesplňuje předpoklady* pro přiznání mezinárodní ochrany *podle kvalifikační směrnice* (čl. 32 odst. 1). A až poté stanoví, že *v případech nedůvodných žádostí*, které se vztahují k některým z okolností uvedených v čl. 31 odst. 8 – tedy i k použití konceptu bezpečné země původu –, mohou členské státy považovat žádost za *zjevně nedůvodnou*, je-li to stanoveno vnitrostátními právními předpisy (čl. 32 odst. 2).
34. Jinými slovy tedy procesním institutem zjevné nedůvodnosti nelze vyloučit, aby předtím proběhlo hmotněprávní „zjišťování“ důvodnosti žádosti o mezinárodní ochrany. Předpokladem rozhodnutí o zjevné nedůvodnosti žádosti podle procedurální směrnice totiž je, že žalovaný předtím zjistil, že žadatel nesplňuje podmínky pro přiznání mezinárodní ochrany podle kvalifikační směrnice.
35. Jak členské státy tuto konstrukci konkrétně provedou, je již primárně na nich. Jednou možností je, že rozhodující orgán členského státu nejprve přijme rozhodnutí použít zrychlené řízení. Poté přijme rozhodnutí ve věci samé, kterým žádost o mezinárodní ochranu považuje za *nedůvodnou*. A konečně přijme rozhodnutí, kterým tutéž žádost (navíc) považuje za *zjevně nedůvodnou*. Což nemůže nastat, pokud – a dokud – není daná žádost nejprve hmotněprávně nedůvodnou. Takto procedurální směrnici vykládá Evropská komise (viz bod 151 stanoviska generálního advokáta).
36. Další možností je souběžné posouzení hmotněprávní nedůvodnosti a procesní zjevné nedůvodnosti v jednom rozhodnutí (to ve své podstatě v řízení ve věci CV tvrdila nizozemská vláda – viz poznámku pod čarou č. 94 ve stanovisku generálního advokáta). Lze si představit, že ono procedurální směrnici vyžadované zjištění rozhodujícího orgánu, že žadatel nesplňuje předpoklady pro přiznání mezinárodní ochrany podle kvalifikační směrnice, bude mít podobu *velmi zjednodušeného odůvodnění* v rozhodnutí o zamítnutí žádosti pro zjevnou nedůvodnost. V něm by žalovaný musel skutečně jen velmi stručně zmínit, že (1) žadatelův azyl není věrohodný, nebo pokud je věrohodný, tak že (2) žadatel v zemi původu nebude čelit pronásledování či vážné újmě ve smyslu kvalifikační směrnice, resp. pokud jim bude čelit, tak že (3) má žadatel v místě bydliště v zemi původu dostupnou vnitřní ochranu, a pokud ji nemá v místě bydliště v zemi původu, tak že (4) má k dispozici alternativu vnitřního přesídlení.

37. Procedurální směrnice jen zkrátka vyžaduje, aby z rozhodnutí rozhodujícího orgánu plynulo, že rozhodující orgán nesplnění těchto podmínek pro přiznání mezinárodní ochrany *zjistil*. Nic více. Pokud poté žadatel nevyvrátí domněnku bezpečnosti jeho země původu, bude výsledkem řízení o jeho žádosti rozhodnutí o její zjevné nedůvodnosti. Aby to vše dávalo rozumný procesní smysl, musí rozhodnutí o zjevné nedůvodnosti žádosti přinést i jisté zjednodušení pro rozhodující orgán. Proto podle soudu opravdu stačí, pokud žalovaný krátce popíše své zjištění, že žadatel nesplňuje předpoklady pro přiznání mezinárodní ochrany podle kvalifikační směrnice ve výše uvedeném smyslu. Z praktického pohledu soud ostatně odhaduje, že v naprosté většině případů půjde jen o zjištění týkající se prvních dvou výše uvedených aspektů důvodnosti žádosti o mezinárodní ochranu, tedy věrohodnosti azylového příběhu a případně otázky, zda by v zemi původu čelil pronásledování nebo vážné újmě.
38. Co však každopádně *není podle unijního práva možné*, je *zjišťování hmotněprávní důvodnosti* žádosti o mezinárodní ochranu v případě použití konceptu bezpečné země původu *úplně vyloučit*. Přitom přesně k tomu vede § 16 odst. 4 věta druhá zákona o azylu. Podle něj se v případě důvodů pro zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 2 neposuzuje, zda žadatel o udělení mezinárodní ochrany neuvádí skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 nebo že mu hrozí vážná újma podle § 14a. Jinými slovy se tedy nemá vůbec zjišťovat ten nejstejnější aspekt hmotněprávní důvodnosti žádosti o mezinárodní ochranu. Tato zákonná konstrukce otáčí „vzhůru nohama“ konstrukci předvídanou unijním právem. Podle něj má totiž zjišťování hmotněprávní (ne)důvodnosti předcházet procesnímu řešení v podobě rozhodnutí o zjevné nedůvodnosti. Nelze proto nejdříve uzavřít, že je žádost procesně zjevně nedůvodná a z toho vyvodit, že se nemá hmotněprávní důvodnost žádosti posuzovat, jak vztah obojího nastavuje § 16 odst. 4 věta druhá zákona o azylu.
39. Z toho plyne jediný možný závěr – § 16 odst. 4 věta druhá zákona o azylu odporuje § 32 odst. 2 procedurální směrnice. Pravidlo, podle kterého mohou členské státy ve svém právu považovat žádost za zjevně nedůvodnou za použití konceptu bezpečné země původu *jen v případě nedůvodných žádostí*, je podle soudu bezpodmínečné, dostatečně jasné i přesné. A Česko ho netransponovalo správně ve lhůtě do 20. 7. 2015. Pro tento rozpor s přímo účinným unijním ustanovením tedy soud nemůže § 16 odst. 4 větu druhou zákona v této věci použít a musí dát přednost unijnímu právu.
40. Jestliže tedy žalovaný § 16 odst. 4 větu druhou zákona o azylu použil (viz str. 4 jeho rozhodnutí), nezabýval se podmínkami pro udělení o mezinárodní ochrany a stěžejním bodem pro jeho posouzení žádosti jako zjevně nedůvodné byla skutečnost, že žalobce pochází z bezpečné země původu, pak tento jeho postup odporuje čl. 32 odst. 2 procedurální směrnice.
41. Na tomto závěru nic nemění krátké úvahy žalovaného o podstatě azylového příběhu žalobce, které se týkají možné vnitřní ochrany žalobce proti soukromému původci vážné újmy (viz bod 6 výše). Vnitřní ochrana je až třetím aspektem posuzování důvodnosti žádosti o mezinárodní ochranu. Má smysl se jí zabývat, až pokud je azylový příběh věrohodný a plyne z něj, že by v případě návratu do země původu žadatel čelil pronásledování nebo vážné újmě. Pokud se žalovaný zaměřil až na vnitřní ochranu, vlastně tím uznává, že by žalobce vážné újmě v zemi původu čelil. Přitom současně uvedl, že se na základě § 16 odst. 4 věty druhé zákona o azylu právě otázka hrozby vážné újmy neposuzuje, což také žalovaný

výslovně neučinil. Použití tohoto ustanovení tedy vedlo k vnitřní rozpornosti jeho rozhodnutí.

42. Ustanovení § 16 odst. 3 věty druhé zákona o azylu – vložené do zákona za účelem překonání usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 11. 2011, č. j. 5 Azs 6/2010-107, č. 2289/2011 Sb. NSS – kromě toho všeho nedává smysl. Pokud se má posuzovat, zda žadatel podle § 16 odst. 2 zákona o azylu prokázal, že v jeho případě nelze jeho zemi původu považovat za bezpečnou, pak se to nedá učinit jinak než právě posouzením, zda prokázal, že by mohl v zemi původu čelit pronásledování nebo že mu tam hrozí vážná újma. Žalovaný tedy tuto otázku posoudit musí. Přesto ho má závěr, že žadatel nebude čelit pronásledování nebo vážné újmě, vést k tomu, že tuto otázku posuzovat nemusí. To mnoho rozumu nedává.
43. Smysl naopak dává větu druhou § 16 odst. 4 zákona o azylu pro rozpor s uniijním právem nepoužít a držet se čl. 32 odst. 2 procedurální směrnice. Podle něj lze – zcela logicky – žádost zamítnout pro zjevnou nedůvodnost, jen pokud předtím žalovaný zjistí, že žadatel nesplňuje podmínky pro přiznání mezinárodní ochrany podle kvalifikační směrnice. To bude muset žalovaný učinit v novém rozhodnutí (pokud v dalším řízení tedy bude vůbec postupovat za použití konceptu bezpečné země původu; viz body 57 a 58 níže).
44. Námitky žalobce, že se žalovaný nezabýval individuální situací žalobce, resp. jeho konkrétními obavami, jsou proto důvodné

*V. b. Ze spisu neplyne, že vymezení Moldavska jako bezpečné země původu odpovídá
procedurální směrnici*

45. Hlavním důvodem neúspěchu žádosti žalobce bylo, že pochází ze země, která je na seznamu bezpečných zemí původu ve vyhlášce. To vedlo žalovaného k tomu, že zamítnul žádost žalobce podle § 16 odst. 2 zákona o azylu. Žalobce totiž podle žalovaného nevyvrátil domněnku bezpečnosti Moldavska.
46. Z rozsudku Soudního dvora plyne jednoznačný závěr – čl. 37 procedurální směrnice brání tomu, aby třetí země mohla být bezpečnou zemí původu, pokud některé části jejího území nesplňují materiální požadavky takového označení, jež uvádí příloha I této směrnice.
47. V odůvodnění pak Soudní dvůr vysvětlil, že podle přílohy I k procedurální směrnici závisí označení země za bezpečnou zemi původu na možnosti prokázat, že v ní obecně a soustavně nedochází k pronásledování podle čl. 9 kvalifikační směrnice, k mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení či trestům a k hrozbě svévolného násilí v případě mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu. Použití výrazů „obecně a soustavně“ pak naznačuje, že aby bylo možné označit dotyčnou třetí zemi za bezpečnou zemi původu, musí podmínky uvedené v příloze I splňovat na celém svém území (body 68 až 69 rozsudku Soudního dvora). Z toho tedy také plyne, že pokud třetí země nesplňuje podmínky uvedené v příloze I splňovat na celém svém území, pak vůbec nemůže figurovat na seznamu bezpečných zemí původu.
48. Z dřívější judikatury také plyne, že žalovaný může zamítnout žádost o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, pouze pokud informace o zemi zařazené na seznam bezpečných zemí původu, které jsou součástí správního spisu, dokládají, že tato země skutečně splňuje podmínky podle přílohy I procedurální směrnice (viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 10. 2021, č. j. 41 Az 58/2020-52, č. 4270/2022 Sb. NSS). V tomto konkrétním případě by tedy ve světle právě citovaného

rozsudku a rozsudku Soudního dvora musel správní spis obsahovat podklady, podle kterých je Moldavsko bezpečnou zemí původu na celém svém území.

49. Je třeba připomenout, že vyhláška až do 30. 9. 2023 vymezovala v § 2 bodě 15 Moldavsko jako bezpečnou zemi původu s výjimkou Podněstří. Krajský soud v rozsudku ze dne 16. 10. 2024, č. j. 41 Az 14/2022-154, vysvětlil, že takovéto vymezení bezpečné země původu odporovalo požadavkům procedurální směrnice, jak je vyložil rozsudek Soudního dvora. V roce 2022 v Podněstří docházelo k četným případům mučení a jiného nelidského či ponižujícího zacházení, zejména ze strany podněsterských orgánů. Podle podněsterských předpisů také bylo možné udělit trest smrti (blíže viz body 55 až 59 citovaného rozsudku). Situace v Podněstří ostatně byla důvodem, proč ho Česko dlouho nepovažovalo za bezpečnou část Moldavska.
50. Novelou vyhlášky (provedenou vyhláškou č. 289/2023 Sb.; „novela vyhlášky“) už je ovšem Moldavsko na seznamu bezpečných zemí původu celé (§ 2 bod 16 vyhlášky). Důvodová zpráva k novele vyhlášky v obecné části uvádí, že:

„Návrh novely rovněž vypouští teritoriální výjimky u dvou zemí, které na seznamu bezpečných zemí původu zůstávají (Gruzie a Moldavsko). (...) Platí, že žadatel o udělení mezinárodní ochrany, který pochází z bezpečné země původu, může zejména při pohovoru prokázat, že v jeho konkrétním případě zemi původu za bezpečnou považovat nelze. Pokud nebude správní orgán schopen tvrzené skutečnosti či důkazy individuálně vyhodnotit ve lhůtě pro rozhodnutí o zjevné nedůvodnosti podle § 27 odst. 5 zákona o azylu, je nutné žádost o mezinárodní ochranu posoudit v běžném režimu. Zařazení země na seznam bezpečných zemí původu tedy nebrání individuálnímu posouzení situace u konkrétního žadatele o mezinárodní ochranu bez aplikace konceptu bezpečné země původu. Povinnost individuálního posouzení každé žádosti ve věci mezinárodní ochrany tak opravňuje na seznamu bezpečných zemí původu ponechat i dvě země, u kterých se navrhuje vypuštění tzv. teritoriální výjimky. Jde o geografické oblasti, které nejsou pod absolutní kontrolou vlády daného státu a tyto oblasti nelze v mezích kritérií daných procedurální směrnicí a zákonem o azylu považovat za bezpečné. Pokud by z těchto oblastí pocházející osoba požádala o udělení mezinárodní ochrany, bylo by nutné vzít v potaz bydliště v těchto oblastech a žádost by zpravidla byla posuzována ve standardním řízení o mezinárodní ochraně.“

Ve zvláštní části pak důvodová zpráva k novele vyhlášky uvádí:

„Dále se v bodě 8 a 16 vypouští tzv. teritoriální výjimka. Jak již bylo uvedeno výše, s ohledem na povinnost individuálního posouzení každé žádosti není v rozporu s povinností zachovat přístup k mezinárodní ochraně osobám, které jí potřebují. V současné době je před Soudním dvorem EU vedeno řízení, které se mimo jiné týká územních výjimek v určení bezpečné země původu. Soudní dvůr EU by měl odpovědět, zda je souladné s právem EU, pokud je určitá třetí země zařazena na národní seznam bezpečných zemí původu s výjimkou určitého území. Jedná se o otázky položené správním soudem České republiky ([...] C-406/2022).“

51. Je třeba upozornit, že důvodová zpráva k novele vyhlášky nepopisuje, co se v Moldavsku a konkrétně v Podněstří změnilo k lepšímu. Naopak *stále přiznává, že jde o geografickou oblast, kterou nelze podle procedurální směrnice považovat za bezpečnou*. Důvodem zrušení teritoriální výjimky a zařazení celého Moldavska včetně Podněstří na seznam bezpečných zemí původu podle všeho byly předběžné otázky, které krajský soud podal Soudnímu dvoru.
52. Ve spise je pak zpráva *Hodnocení Moldavska jako bezpečné země původu, Stav: říjen 2023*. V této zprávě se o Podněstří píše jen, že:

„Mimo kontrolu ústřední vlády v Kišiněvě zůstává tzv. Podněstří, které se od Moldavska odtrhlo v roce 1991, vytvořilo paralelní státní struktury a je z velké části závislé na Ruské federaci.“

Nic více se v této jediné zprávě, o kterou se žalovaný opřel, o Podněstří neobjevuje (k irelevanci otázky skutečné kontroly Moldavska nad Podněstřím pro vymezení bezpečné země původu jako celku viz body 134 až 144 stanoviska generálního advokáta – pozn. soudu). Ze žádného z relevantních zdrojů a podkladů tedy neplyne, jaké jsou věcné důvody, pro které lze nyní Podněstří považovat za bezpečnou část Moldavska. Jinými slovy krajský soud nemá před sebou od žalovaného podklad, na jehož základě by mohl přezkoumat, zda Podněstří – a tedy i celé území Moldavska – splňuje podmínky přílohy I procedurální směrnice pro vymezení této země coby bezpečné země původu.

53. Jestliže tedy podle unijního práva musí bezpečná země původu splňovat kritéria procedurální směrnice na celém svém území, což musí dokládat informace o takové zemi, které jsou součástí správního spisu, pak těmito požadavkům žalovaný nedostál.
54. Krajský soud zejména zdůrazňuje, že ve světle rozsudku Soudního dvora vůbec nehraje roli, že žalobce není z Podněstří a pochází z „jistě bezpečné“ části Moldavska. Aby totiž bylo možné označit třetí zemi za bezpečnou zemi původu, musí podmínky uvedené v příloze I procedurální směrnice opravdu splňovat na celém svém území. Nelze proto úspěšně argumentovat, že pokud žalobce není z Podněstří, tak se na něj mohl použít režim § 16 odst. 2 zákona o azylu [resp. čl. 31 odst. 8 písm. b) ve spojení s čl. 32 odst. 2 procedurální směrnice].
55. Jak totiž varoval Soudní dvůr, možnost vymezit bezpečnou zemi původu, jen pokud plní podmínky procedurální směrnice na celém svém území, plyne i z toho, že by opačný výklad vedl k rozšíření působnosti tohoto zvláštního (výjimečného) režimu posuzování. Uznání možnosti považovat zemi za bezpečnou, byť některá její část bezpečnou ve smyslu procedurální směrnice není, by odporovalo striktnímu výkladu, který se musí uplatnit v případě ustanovení, jež mají povahu výjimky (bod 71 rozsudku Soudního dvora). Vnitrostátní označení bezpečné země původu, které umožňuje projednat žádosti žadatelů z těchto třetích zemí ve zvláštním režimu posuzování, přitom má povahu výjimky (bod 70 rozsudku Soudního dvora). I proto je nutné koncept bezpečných zemí původu používat jen *při naprosté jistotě o bezpečnosti dotčené země* z hlediska kritérií v příloze I procedurální směrnice.
56. Krajský soud tedy uzavírá, že nemohl v této konkrétní věci použít § 2 bod 16 vyhlášky pro nesoulad jeho použití s výše popsányými požadavky unijního práva, jak je blíže vysvětlila judikatura. Z toho plyne, že se ani žalovaný nemohl opřít o § 16 odst. 2 zákona o azylu a zamítnout žádost žalobce o mezinárodní ochranu pro zjevnou nedůvodnost. Jeho rozhodnutí proto krajský soud zrušil.
57. V dalším řízení má žalovaný dvě možnosti. Postupovat znovu podle § 16 odst. 2 zákona o azylu bude moci, jen pokud si obstará doplňující aktuální informace o Moldavsku, které učiní součástí správního spisu, a tyto informace budou dokládat, že tato země již splňuje na celém svém území – tedy včetně Podněstří – podmínky podle přílohy I procedurální směrnice. Jinými slovy bude muset na základě aktuálních zpráv doložit, že se situace v Podněstří zlepšila a že již i tato oblast splňuje podmínky požadované procedurální směrnici.

58. Druhou možností – pokud žalovaný na základě aktuálních informací o Moldavsku nedoloží, že je tato země již bezpečná na celém svém území včetně Podněstří – je posouzení žádosti žalobce v plnohodnotném řízení odpovídajícím požadavkům čl. 31 odst. 1 až 7 procedurální směrnice (tedy v řízení ničím neurychleném ve smyslu čl. 31 odst. 8 procedurální směrnice). Ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu žalovaný v takovém případě nebude moci použít.

V. c. Reakce soudu na vyjádření žalovaného k rozsudku Soudního dvora

59. Žalovaný ve svém vyjádření k rozsudku Soudního dvora a jeho dopadům na toto řízení nejprve ve své podstatě namítá, že by zrušení jeho rozhodnutí bylo přepjatě formalistické. Nemělo by podle jeho názoru reálný dopad na práva žalobce, který podle něj stejně nesplňuje podmínky k udělení mezinárodní ochrany.
60. Podle soudu však žalovaný tuto problematiku bagatelizuje. O formalismus nejde. O žádosti žalobce totiž proběhlo úplně jiné řízení, než mělo. To samo o sobě nelze akceptovat. Mezi řízením, kde se uplatní § 16 odst. 2 zákona o azylu, a řízení založeném na tzv. „plném přezkumu“ žádosti jsou významné rozdíly. Jak sám žalovaný uvedl, první je v tom, kdo nese břemeno tvrzení a břemeno důkazní.
61. Žadatele o mezinárodní ochranu stíhá břemeno tvrzení. Je především na něm, aby věrohodně tvrdil a v rámci svých možností prokázal skutečnosti, které mohou mít relevanci z hlediska některé z forem mezinárodní ochrany. Žalovaný mu k tomu musí vytvořit prostor vhodně kladenými otázkami během pohovoru. Pokud žadatel o mezinárodní ochranu uvádí relevantní skutečnosti, je pak na žalovaném, aby si shromáždil dostatečné množství aktuálních a přesných informací o zemi původu žadatele (§ 23c zákona o azylu) a jeho tvrzení s těmito informacemi konfrontoval při posuzování, zda dotyčnému v zemi původu hrozí pronásledování nebo vážná újma. To vše je běžným standardem pro řízení v režimu „plného přezkumu“ žádosti o mezinárodní ochranu.
62. Soud však ze své činnosti ví, že v řízeních, kde se postupuje podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, žalovaný přenáší důkazní břemeno na žadatele. Z části VI.a. výše ovšem plyne, že je to zjednodušující. Pomíjí to rozdíl mezi zjišťováním *důvodnosti* žádosti – kde se musí uplatnit rozložení břemen podle předchozího odstavce – a rozhodnutím o její *zjevné nedůvodnosti*, kde již žadatel má povinnost vyvracet domněnku bezpečnosti své země původu. Žalovaný sám zmínil, že i v případě použití konceptu bezpečné země původu musí zkoumat důvody, pro které žadatel usiluje o udělení mezinárodní ochrany, avšak v jiném režimu rozložení důkazního břemene. V tom je vidět, že dělá chybu. Vynechává onu důležitou odlišnost mezi hmotněprávním posouzením důvodnosti žádosti a následným procesním řešením v podobě rozhodnutí o zjevné nedůvodnosti žádosti, které smíchává do jednoho.
63. V řízeních, kde se postupuje podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, také žalovaný většinou zakládá do spisu jedinou zprávu s názvem *Hodnocení [té které země] jako bezpečné země původu*. Tyto zprávy bývají velmi povšechné a mnohdy v nich chybí informace, které by představovaly odpověď na všechna kritéria bezpečnosti země původu podle přílohy I procedurální směrnice (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, č. j. 10 Azs 161/2022-56, č. 4410/2022 Sb. NSS, či rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 31. 8. 2022, č. j. 41 Az 8/2022-37, ze dne 19. 5. 2022, č. j. 41 Az 19/2021-37, ze dne 30. 6. 2022, č. j. 41 Az 47/2021-26 a mnohé jiné). Zprávy, které obvykle bývají součástí spisu v režimu „plného přezkumu“, jsou mnohem kvalitnější. I v tomto aspektu tedy dochází ke snížení procesní úrovně ochrany práv žadatelů o mezinárodní ochranu.

64. Mezi významné rozdíly lze zařadit i podobu pohovoru, který je přitom pro posouzení žádosti stěžejní. Ve věcech, kde žalobce pochází ze země uvedené na seznamu ve vyhlášce, bývá pohovor kratší, zjednodušený a žalovaný v něm obvykle nevytváří žadateli potřebný prostor, aby prokázal skutečnosti, které mohou mít relevanci z hlediska některé z forem mezinárodní ochrany. Nepředpokládá totiž, že tyto formy bude následně posuzovat.
65. Dále lze zmínit, že se žalovaný v řízeních, kde se postupuje podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, na rozdíl od řízení v režimu „plného přezkumu“ nevěnuje dalším formám mezinárodní ochrany, jako jsou azyl či doplňková ochrana za sloučením rodiny (§ 13 a § 14b zákona o azylu), resp. národní humanitární azyl (§ 14 zákona o azylu). V neposlední řadě má pak procesní režim hodnocení žádosti o mezinárodní ochranu vliv i na právo žadatele setrvat na území (viz bod 32 výše).
66. Soud proto nemůže souhlasit se žalovaným, že se ve výsledku „nic neděje“, pokud žádost žalobce vyhodnotil jako zjevně nedůvodnou kvůli použití konceptu bezpečné země původu, byť vymezení dané země jako bezpečné nesplňovalo požadavky unijního práva. Soud také již výše vysvětlil, že žalovaný doposud neprovedl řádné zjišťování hmotněprávní důvodnosti žádosti žalobce (bod 41 výše). Lze proto pochybovat o vhodnosti jeho nynější argumentace, kterou se k tomuto aspektu věci již nyní vyjadřuje. Jde tu totiž jen o správnou procesní cestu, nikoliv o meritum žalobcovy žádosti.
67. Následně žalovaný navrhuje, aby soud sám posoudil důvodnost žádosti žalobce v rámci úplného a *ex nunc* přezkumu, jak to předvídá čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice. *Krajský soud by to udělal moc rád*. Judikatura Soudního dvora totiž vysvětluje, že se podle daného ustanovení úplným a *ex nunc* posouzením jak skutkové, tak právní stránky, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany žadatele, míní posouzení, které je „vyčerpávající a aktualizované“. Tento standard soudního přezkumu unijní normotvůrce stanovil tak, aby vnitrostátní soud mohl závazně rozhodnout o otázce, zda žadatel splňuje podmínky pro přiznání mezinárodní ochrany, jestliže disponuje všemi skutkovými a právními okolnostmi nezbytnými v tomto ohledu [viz rozsudky Soudního dvora ze dne 25. 7. 2018, *Alheto*, C-585/16, body 111 až 113 („rozsudek *Alheto*“), ze dne 29. 7. 2019, *Torubarov*, C-556/17, bod 65, a ze dne 8. 2. 2024, *Bundesrepublik Deutschland (Přípustnost následné žádosti)*, C-216/22, bod 62].
68. Z toho podle soudu mj. plyne, že by soudy prvního stupně, o kterých hovoří čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice, měly mít jistou „posílenou“ roli coby unijní soudy tvořící důležité články společného evropského azylového systému. Měly by respektovat i další požadavek procedurální směrnice, která v čl. 31 odst. 1 a 2 ukládá členským státům, aby zajistily, že řízení o posouzení žádosti skončí co nejdříve, aniž by tím byla dotčena přiměřenost a úplnost posouzení (srov. rozsudek *Alheto*, bod 112; či nejnověji rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 10. 2024, *Elliniko Symvoulío gia tous Prosfyges a Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio*, C-134/23, bod 52). Ustanovení čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice by proto zejména mělo předejít nekonečnému ping-pongu mezi soudy a žalovaným – obzvláště opakovanému rušení rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost či nedostatečně zjištěný skutkový stav. To v praxi někdy vede k tomu, že o žádosti není ani po letech finálně rozhodnuto.
69. Český zákonodárce však dodnes čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice v jeho úplnosti netransponoval. V zákoně o azylu sice od 1. 7. 2023 je nový § 32 odst. 9, podle kterého platí: „Při posuzování žaloby ve věci mezinárodní ochrany soud zohlední i nové důležité skutečnosti, které nastaly po vydání rozhodnutí ministerstva, jedná-li se o takové

skutečnosti, které se vztahují k možnému pronásledování nebo k hrozbě vážné újmy; v tomto rozsahu není soud vázán žalobními body. Mají-li skutečnosti podle věty první vliv na rozhodnutí správního orgánu ve věci samé, soud napadené rozhodnutí zruší a věc vrátí k dalšímu řízení žalovanému.“

70. Tohle ustanovení však stále nepromítá do vnitrostátního práva všechny aspekty čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice. Umožňuje jen *ex nunc* přezkum v případě nových důležitých skutečností, které nastaly po vydání rozhodnutí ministerstva, pokud se navíc týkají pronásledování nebo vážné újmy. Ale neříká nic o tom, že by správní soud mohl provést úplný a *ex nunc* přezkum skutkové i právní stránky věci, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany žadatele. Správní soud tedy musí postupovat formálně v tom smyslu, že nemůže nahradit hodnocení žalovaného, které žalovaný vůbec neprovedl, protože se vydal chybnou procesní cestou.
71. Zákonodárce by se přitom mohl inspirovat na Slovensku, kde díky § 206 odst. 3, 4 a 5 zákona č. 162/2015 Z. z., správny súdny poriadok, v aktuálním znění, lze hovořit o tom, že se tamější azylové soudnictví v mnohém blíží běžným evropským standardům. Podle těchto ustanovení: správní soud „posudzuje správnu žalobu neformálne a nie je pri svojom rozhodovaní viazaný žalobnými bodmi.“ Rozhodujícím je „stav veci v čase vyhlásenia alebo v čase vydania jeho rozhodnutia“. A správní soud může zrušit napadené rozhodnutí, „ak dospel k záveru, že od jeho vydania sa podstatne zmenili okolnosti věci“. Takové možnosti krajský soud v této věci nemá.
72. Má-li chybná či chybějící transpozice vést k pomyslné „sankci“ pro stát, že se pak netransponovaného ustanovení směrnice nemůže dovolávat v neprospěch jednotlivce, pak české správní soudy prostě nemohou toto ustanovení použít k jeho tíži. To by se přitom mohlo stát, pokud by krajský soud nyní namísto žalovaného důvodnost žádosti žalobce hodnotil, jestliže by ji shledal nedůvodnou. Možnost hodnotit důvodnost žádosti „oběma směry“ by nicméně byla žádoucí. I podle krajského soudu by to s ohledem na požadavky unijního práva mělo být možné. Ustanovení čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice by mělo takto v praxi fungovat. V našem nynějším procesním prostředí to ovšem bohužel možné není. Ustanovení čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice je v jeho úplnosti možné použít – opět jako onu pomyslnou „sankci“ pro stát – pouze ve prospěch jednotlivců, protože má v tomto směru přímý účinek.
73. Soud proto nemůže v této věci provést úplné a *ex nunc* posouzení jak skutkové, tak právní stránky, včetně posouzení potřeby mezinárodní ochrany žadatele. Nové posouzení žádosti bude úkolem žalovaného v dalším řízení, které už musí proběhnout ve správném procesním režimu.

V. d. Zbylé námitky žalobce nejsou důvodné

74. Žalobce namítá, že žalovaný vychází z nepřipustného podkladu v podobě *Informace OAMP – Bezpečnostní a politická situace v zemi*. Jde totiž o podklad zpracovaný samotným žalovaným.
75. Tato námitka však není důvodná. S žádnou takovou zprávou totiž žalovaný nepracoval. Ve spise je pouze jiná zpráva *Hodnocení Moldavska jako bezpečné země původu, Stav: říjen 2023*. Jejím autorem je sice také žalovaný, ale v tom ve skutečnosti není problém. Podstatné je, že tato zpráva vychází z různých důvěryhodných zdrojů, jak to vyžaduje čl. 10 odst. 3 písm. b) procedurální směrnice. Tyto zdroje daná informace uvádí. Samotná skutečnost, že autorem

zprávy je žalovaný, tedy nepředstavuje rozpor s použitelnými předpisy (viz např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 3. 2024, č. j. 41 Az 26/2023-25, bod 21).

76. Pokud pak žalobce namítá, že se žalovaný nezabýval otázkou možného udělení národního humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu, pak zde již soud musí použít § 16 odst. 4 větu první zákona o azylu. Podle ní platí: „Jsou-li důvody pro zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné, neposuzuje se, zda žadatel o udělení mezinárodní ochrany splňuje důvody pro udělení azylu podle § (...) 14.“ Národní humanitární azyl nemá svůj původ v uniijním právu. Zákonodárce tedy již nepostupoval v rozporu s uniijním právem, pokud toto pravidlo zakotvil. A žalovaný nepostupoval formálně chybně, pokud toto ustanovení použil, jestliže shledal důvody pro zamítnutí žádosti žalobce pro zjevnou nedůvodnost.
77. Právě k otázce, zda tu ovšem jsou důvody pro zamítnutí žádosti pro zjevnou nedůvodnost, se však žalovaný ještě bude muset vrátit (viz body 57 a 58 výše). Bude pak záležet, zda v dalším řízení použije koncept bezpečné země původu. Pokud ano, bude moci znovu použít i § 16 odst. 4 větu první zákona o azylu a nevěnovat se národnímu humanitárnímu azylu. Pokud však koncept bezpečné země důvodu nepoužije, pak se v plnohodnotném řízení již bude muset i na otázku udělení národního humanitárního azylu hypoteticky zaměřit.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

78. Krajský soud z výše uvedených důvodů zrušil rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení. V něm žalovaného váže právní názor plynoucí z tohoto rozsudku.
79. Pokud jde o náklady řízení, žalobci jako úspěšnému účastníkovi řízení vzniklo právo na jejich náhradu. Výrokem II. tohoto rozsudku soud uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci do třiceti dnů od právní moci rozsudku náhradu nákladů řízení o žalobě v celkové výši 8 228 Kč. Tuto částku tvoří odměna právního zástupce žalobce za dva úkony právní služby – příprava a převzetí věci [§ 11 odst. 1 písm. b) advokátního tarifu] a podání žaloby [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Odměna za jeden úkon právní pomoci proto činí 3 100 Kč. K tomu je třeba připočíst paušální náhrady hotových výdajů za dva úkony právní služby ve výši 300 Kč a DPH, jehož je zástupce žalobce plátcem, ve výši 1 428 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí stěžovatele zastupovat advokát. To neplatí, pokud má stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které se vyžaduje pro výkon advokacie.

Brno dne 16. října 2024

Martin Kopa
samosoudce