



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem Martinem Kopou ve věci

žalobce: **A. A.**
státní příslušnost: [...] [...]]

proti

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

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

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 3. 2022, č. j. OAM-106/ZA-ZA11-K01-2022, se *ruší* a věc se *vrací* žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalobci se *nepřiznává* náhrada nákladů řízení.
- III. Žalovaný *nemá právo* na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Podstata věci

1. Žalobce neuspěl se svojí žádostí o mezinárodní ochranu. Žalovaný ji zamítl pro zjevnou nedůvodnost, protože žalobce pochází z Moldavska. Česko tuto zemi s výjimkou Podněstří považovalo za bezpečnou zemi původu. Země původu však nelze označovat za bezpečné s územními výjimkami. To v této věci potvrdil i Soudní dvůr Evropské unie. Žalovaný se proto při posuzování žádosti žalobce vydal špatnou procesní cestou. A porušil tím žalobcova práva.

II. Napadené rozhodnutí a související skutkové okolnosti

2. Žalobce podal dne 9. 2. 2022 žádost o udělení mezinárodní ochrany v Česku. Jako poslední místo svého bydliště uvedl město Komrat, které je hlavním městem Gagauzské autonomní oblasti v Moldavské republice.
3. Svou žádost odůvodňoval vyhrůžkami, které dostával od neznámých osob. V roce 2015 byl svědkem nehody, během které člověka na chodníku přejelo auto a zabilo ho. Žalobce vše viděl. Pachatel od nehody ovšem ujel. Žalobce zavolal záchranku a policii. Ale bylo už pozdě. Tu samou noc za ním domů přijeli nějací lidé. Měli kukly. Odvezli ho do lesa a zbili ho. Žalobce pak utekl. Vrátil se domů, odvezl dceru ke známé na hlídání a obrátil se na policii. Policie uvedla, že celou věc vyšetří, ale že nezná pachatele, a proto žalobci nedokáže pomoci.
4. Žalobce se už domů ze strachu nevracel. Schovával se u kamarádů. Za dva dny se domů přeci jen vydal a zjistil, že jeho dům shořel. Podle sousedů začal hořet ve tři ráno. Hasiči přijeli, ale zničení domu se už nedalo zabránit. Žalobce poté z Moldavska utekl. Známy mu zařídil rumunský pas. Odjel na něj i do Česka. Do Moldavska se vrátil v letech 2016 a 2019. Ale snažil se, aby o tom kromě jeho bratranců nikdo nevěděl. Policie už několik let celou věc vyšetřuje. Pachatele však nenalezli. Na její postup si žalobce nikde nestěžoval.
5. Žalobce podal žádost o mezinárodní ochranu, protože si tu chce legalizovat pobyt. Nemá, kam by jinam šel. Doznal, že tu v roce 2016 dostal správní vyhoštění na dva roky, protože pracoval na falešný rumunský pas. V roce 2020 obdržel výjezdní příkaz. Znovu mu ho pak vydali v lednu 2022. O mezinárodní ochranu nepožádal dříve, protože nevěděl, jak to funguje. Nechtěl se znovu do oblasti původu vracet, což odůvodnil i válkou na Ukrajině.
6. Žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 3. 2022, č. j. OAM-106/ZA-ZA11-K01-2022 („rozhodnutí žalovaného“), zamítl žádost žalobce pro zjevnou nedůvodnost podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, ve znění do 30. 6. 2023 („zákon o azylu“). Shromáždil si podklady o politické a bezpečnostní situaci a stavu dodržování lidských práv v Moldavsku. Konkrétně vycházel z 1) *Hodnocení Moldavska jako bezpečné země původu*, Stav: červenec 2021 ze dne 28. 7. 2021, 2) *Informace Spolkového úřadu pro migraci a uprchlíky (BAMF)*, červen 2021 a 3) vlastní zprávy *Bezpečnostní a politická situace v zemi. Vybrané otázky z oblasti občanských svobod a lidských práv*. Stav: leden 2022 ze dne 31. 1. 2022. Vyšel z toho, že na základě § 2 bodu 15 vyhlášky č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců, ve znění do 30. 9. 2023 („vyhláška“), ČR považuje *Moldavsko s výjimkou Podněstří* za tzv. bezpečnou zemi původu.
7. Pokud žadatel pochází z bezpečné země původu, tíží ho zvýšené důkazní břemeno. Je na něm, aby prokázal, že v jeho případě danou zemi za bezpečnou považovat nelze. To se žalobci nepodařilo. Žalovaný si uvědomoval aktuální situaci po vpádu vojsk Ruska na Ukrajinu – tedy země s Moldavskem bezprostředně sousedící. V době vydání rozhodnutí však neexistovaly žádné zprávy, že by se tento konflikt rozšířil mimo Ukrajinu. Ani o tom, že by žalovaný musel nějak revidovat obsah nashromážděných informací o Moldavsku.
8. Žalovaný uznal, že realita dodržování práva vykazuje v Moldavsku zásadní nedostatky, zejména v soudnictví. Nedá se vyloučit existence případů pronásledování podle čl. 9 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“). Zejména tam hrozí nepřiměřené či diskriminační trestní stíhání nebo trestání. To dopadá ve velké míře na politické oponenty, jejich obhájce, ochránce lidských práv nebo aktivisty občanské společnosti. Žalobce však do žádné z těchto kategorií nespadá. A neuvedl, že by měl potíže se státními orgány.

9. Co se týče jeho tvrzených potíží s neznámými osobami, mělo k nim dojít už v roce 2015. Žalobce se pak do vlasti dvakrát vrátil. V případě ohrožení má možnost obrátit se na policii, nebo v případě její nečinnosti i na další státní orgány. Žalovaný může žadateli udělit mezinárodní ochranu, až pokud by mu země jeho původu odepřela adekvátní pomoc. Žalobce by musel využít všech prostředků ochrany, které mu moldavský právní řád poskytuje. Žalovaný zmiňuje veřejného ochránce práv, který je nezávislý na politických tlacích. Dále je k dispozici řada domácích i mezinárodních skupin, které neomezují veřejná moc, a které vyšetřují případy týkající se lidských práv. Žalobce měl několik možností, jak svoji situaci ve vlasti řešit. Ale nevyužil všechny formy dostupné ochrany. Může tak v případě ohrožení učinit po svém návratu.
10. Závěrem žalovaný uvedl, že po celkovém zhodnocení považuje žádost žalobce za čistě účelovou. Žalobce ji podal až po více než roce a půl z důvodu prosté legalizace dalšího pobytu. Poté, co kvůli nelegálnímu pobytu obdržel správní vyhoštění a reálně hrozilo jeho vycestování do vlasti. Nijak neprokázal, že v jeho případě nelze Moldavsko považovat za bezpečnou zemi původu. Žalovaný proto zamítnul jeho žádost pro zjevnou nedůvodnost. Dodal, že se v těchto případech již neposuzuje, zda žadatel splňuje důvody pro udělení azylu nebo doplňkové ochrany.

III. Obsah žaloby

11. Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu. Žalovaný podle něj nezjistil řádně skutkový stav. Nepřihlédl ke všem rozhodným okolnostem a nesprávně použil příslušná ustanovení zákona o azylu. Žalobce nesouhlasí, že by nesplňoval podmínky pro udělení mezinárodní ochrany.
12. Základním důvodem, pro který opustil Moldavsko a požádal o mezinárodní ochranu, je jeho strach z osob, které ho napadly a vyhrožují mu. Žalobce opakuje okolnosti smrtelné nehody, jejímž byl svědkem. Znovu pak popisuje jednání lidí v kuklách, kteří ho odvezli do lesa a zbili. A že mu shořel dům. Uvádí, že vše nahlásil na policii. Ta mu však oznámila, že pokud nezná pachatele, tak mu nedokáže pomoci. Poradila mu, aby odjel pryč ze země, než celou věc vyšetří. Nic ovšem nevyšetřila. Kamarád od žalobcova bratrance u policie pracuje. Žalobce má od něj informace, že policie přibližně ví, kdo vraždu spáchal. Ale nemůžou mu nic dokázat. Toho člověka hledají už 25 let. Není to jeho první zločin. Bohužel ho stále nemohou usvědčit, protože ho při činu nikdo neviděl. Žalobce neviděl jeho tvář. Jemu i jeho dceři ale pachatel vyhrožoval. Žalobce proto zařídil, aby dcera odjela do bezpečí za svou matkou do Kazachstánu.
13. Žalovaný nevzal v potaz všechny skutečnosti, které žalobce uvedl. *Za jedinou relevantní skutečnost bere, že žalobce pochází z Moldavska.* Ani § 16 odst. 2 zákona o azylu ho nezbavuje základních procesních povinností. Při použití tohoto ustanovení je třeba vždy zohledňovat následky, které to má pro žadatele o mezinárodní ochranu. Žalovaný je nezávažil. Jeho úkolem je vzít v úvahu veškeré relevantní informace a žádost posoudit komplexně v celé její šíři s ohledem na subjektivní obavy žadatele.

IV. Vyjádření žalovaného

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

V. Další skutkový a procesní vývoj během řízení před soudem

15. Dne 9. 5. 2022 soud vyhověl návrhu žalobce na přiznání odkladného účinku jeho žalobě. Vzal v potaz, že se o den dříve separatistická proruská vojska v Podněstří uvedla do bojové pohotovosti. V Podněstří je ruská základna, která tuto separatistickou enklávu vojensky zaštiťuje (viz <https://bit.ly/3weyN1F> a <https://bit.ly/3waVVhH>).
16. Kromě toho soud zohlednil, že Moldavsko v lednu 2022 vyhlásilo nouzový stav kvůli energetické krizi. V návaznosti na to dne 25. 2. 2022 oznámilo Radě Evropy, že odstupuje od závazků podle čl. 15 Evropské úmluvy o lidských právech („Úmluva“), včetně práva na svobodu projevu, které zaručuje její čl. 10 (fr.: <https://bit.ly/3GTWh0Q>, ang.: <https://bit.ly/3PZhElH>). Den předtím ovšem moldavský parlament vyhlásil výjimečný stav obležení a války jako reakci na vpád Ruska na Ukrajinu. Dne 3. 3. 2022 – tedy pět dní před vydáním rozhodnutí žalovaného – se Moldavsko opět s odkazem na tuto novou hrozbu pro regionální a národní bezpečnost odchýlilo od závazků z Úmluvy podle čl. 15 (fr.: <https://bit.ly/3H6x7wt>, ang.: <https://bit.ly/3MmpXVw>). A dne 28. 4. 2022 znovu oznámilo prodloužení svého odstoupení od závazků z Úmluvy, protože moldavský parlament dne 21. 4. 2022 prodloužil výjimečný stav až do 23. 6. 2022 (ang.: <https://bit.ly/3as4oWh>).
17. Soud měl pochybnosti o tom, jaké dopady má odstoupení od závazků plynoucích z Úmluvy podle jejího čl. 15 na vymezení Moldavska jako bezpečné země původu. Nebyl si také jistý, zda je podle unijního práva možné vymezit bezpečnou zemi původu s územní výjimkou, kterou v případě Moldavska představovalo Podněstří. V neposlední řadě si nebyl jistý, zda obě uvedené otázky vůbec může zohledňovat a posuzovat, protože na ně žalobce výslovně nepoukázal v žalobě. Proto soud usnesením ze dne 20. 6. 2022, č. j. 41 Az 14/2022-30, přerušil řízení a položil Soudnímu dvoru tyto předběžné otázky:

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

2. Má být čl. 36 a 37 procedurální směrnice vykládán tak, že brání tomu, aby členský stát označil určitou zemi jako bezpečnou zemi původu jen částečně s určitými teritoriálními výjimkami, v jejichž případě se domnívá, že je tato část země pro žadatele bezpečná, neuplatní, a pokud členský stát zemi s takovými teritoriálními výjimkami za bezpečnou označí, pak nelze dotčenou zemi jako celek pojímat coby bezpečnou zemi původu pro účely této směrnice?

3. Je-li odpověď na některou ze dvou výše předložených předběžných otázek pozitivní, má být čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice ve spojení s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie („Listina EU“) vykládán tak, že soud rozhodující o oprávněném prostředku proti rozhodnutí o zjevné nedůvodnosti žádosti podle čl. 32 odst. 2 uvedené směrnice, vydanému v řízení podle čl. 31 odst. 8 písm. b) této směrnice, musí k rozporu označení země za bezpečnou s unijním právem z uvedených důvodů přihlídnout z úřední povinnosti (*ex officio*) i bez námítky žadatele?

18. Soudní dvůr o předběžných otázkách vedl řízení pod sp. zn. C-406/22, *CV proti Ministerstvu vnitra České republiky, Odboru azylové a migrační politiky* („věc CV“).
19. Dne 11. 4. 2024 Moldavsko oznámilo Radě Evropy, že ke dni 31. 12. 2023 ukončilo nouzový stav. Ukončilo tím i režim odstoupení od závazků z Úmluvy podle jejího čl. 15 (<https://bit.ly/3XTLBSi>).
20. Dne 30. 5. 2024 ve věci CV přednesl své stanovisko generální advokát Nicholas Emiliou („stanovisko generálního advokáta“). Navrhl Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky odpověděl následovně:

1. Článek 37 odst. 1 procedurální směrnice ve spojení s přílohou I této směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že skutečnost, že třetí země, která byla označena za bezpečnou zemi původu ve smyslu výše uvedených ustanovení, využila článku 15 Úmluvy, nebrání automaticky tomu, aby bylo zachováno označení této země za bezpečnou zemi původu. Jeho využití však musí být příslušnými orgány zohledněno pro účely rozhodnutí, zda může být označení za bezpečnou zemi původu zachováno, a to zejména s ohledem na rozsah opatření k odstoupení od závazků stanovených v Úmluvě, jak jsou vymezena v oznámení učiněném podle článku 15 Úmluvy, a jejich provedení v praxi.

2. Článek 37 odst. 1 procedurální směrnice ve spojení s její přílohou I musí být vykládán v tom smyslu, že 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.

3. Článek 46 odst. 3 procedurální směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že pokud vnitrostátní soud, k němuž byla podána žaloba proti rozhodnutí, kterým byla žádost o mezinárodní ochranu zamítnuta jako zjevně nedůvodná v kontextu zvláštního režimu posuzování spojeného s konceptem bezpečné země původu, zjistí, že dané označení za bezpečnou zemi původu je neslučitelné s procedurální směrnicí, musí tuto otázku uplatnit z vlastní iniciativy, pokud ji žalobce neuplatnil a pokud tento soud není schopen dospět k závěru, který by se po meritorní stránce lišil od závěru rozhodujícího orgánu.

Některé konkrétní argumenty plynoucí ze stanoviska generálního advokáta, které ho vedly k tomuto návrhu, krajský soud ještě zakomponuje pro přehlednost do odůvodnění níže.

21. Soudní dvůr poté ve věci CV rozhodl rozsudkem ze dne 4. 10. 2024 („rozsudek Soudního dvora“) takto:

1. Článek 37 procedurální směrnice ve spojení s její přílohou I musí být vykládán v tom smyslu, že třetí země nepřestává splňovat kritéria pro své označení coby bezpečné země původu pouze z toho důvodu, že využije právo na odstoupení od závazků stanovených v Úmluvě podle článku 15 této úmluvy, avšak příslušné orgány členského státu, který provedl takové označení, musí posoudit, zda podmínky uplatnění tohoto práva mohou toto označení zpochybnit.

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.

22. Žalovaný se k věci po rozsudku Soudního dvora vyjádřil. Namítal, že by formalistický přístup soudu znamenal nepřiměřené prodlužování 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.
23. 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 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 uvedenými důvody. 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.
24. 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).
25. 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 rozhodnutí žalovaného a ze správního spisu. A pokud důvody k udělení mezinárodní ochrany neshledá, nechť žalobu zamítne. Co se týče posouzení reálného dopadu odstoupení od vybraných ustanovení Úmluvy, pak žalovaný navrhuje, aby opět krajský soud tuto otázku vyhodnotil pomocí aplikace *ex nunc* přezkumu a posouzení potřeby mezinárodní ochrany.

VI. Posouzení věci

26. 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 s výjimkou Podněstří, a jaké to má důsledky (VI. b.). Adresně také zareaguje na vyjádření žalovaného k dopadům rozsudku Soudního dvora (VI. c.). A v závěru vysvětlí, proč se již nakonec nevěnoval dopadům odstoupení Moldavska od závazků plynoucích z Úmluvy podle jejího čl. 15 (VI. d.).

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

27. Podstatou věci – i předběžných otázek, které krajský soud položil Soudnímu dvoru – bylo náležitě posoudit, zda Moldavsko mohlo být v době rozhodování žalovaného o žádosti žalobce bezpečnou zemí původu. Pokud ano, pak by to mělo významné procesní důsledky.
28. Z pohledu procedurální směrnice by totiž v takovém případě mohla žalobcova žádost podléhat zvláštnímu 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).
29. 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).
30. 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).
31. Tento zvláštní procesní režim by se však nemohl uplatnit, pokud by konkrétní zemi původu nebylo možné – kvůli vzniklému rozporu s procedurální směrnicí – nadále považovat za bezpečnou zemi původu. V takovém případě by již muselo proběhnout „neurychlené“ posouzení žádosti (čl. 31 odst. 1 až 7 procedurální směrnice).
32. Český zákonodárce se výše stručně shrnutá pravidla společného evropského azylového systému pokusil promítnout do § 16 odst. 2 a 3 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 původu, neprokáže-li žadatel o udělení mezinárodní ochrany, že v jeho případě tento stát za takovou zemi považovat nelze.“
33. Ustanovení § 16 odst. 3 věta druhá zákona o azylu pak stanovilo: „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.“ (od 1. 7. 2023 je totéž ustanovení v § 16 odst. 4 – pozn. soudu).

34. 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].
35. 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 29 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 v případě použití konceptu bezpečné země původu –, mohou členské státy považovat žádost za *zjevně nedůvodnou*, je-li to stanoveno vnitrostátními právními předpisy (čl. 32 odst. 2).
36. Jinými slovy tedy procesním institutem zjevné nedůvodnosti nelze vyloučit, aby předtím proběhlo hmotněprávní „zjišťování“ důvodnosti žádosti o mezinárodní ochranu. 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.
37. 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).
38. 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, 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 skutečně jen velmi stručně žalovaný musel zmínit, že (1) žadatelův azylový příběh 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.
39. 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 v něm 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.

40. 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 vedl § 16 odst. 3 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 nastavil § 16 odst. 3 věta druhá zákona o azylu.
41. Z toho plyne jediný možný závěr – § 16 odst. 3 věta druhá zákona o azylu odporoval § 32 odst. 2 procedurální směrnice. Pravidlo, podle kterého mohou členské státy ve svém právu považovat žádost za zjevně nedůvodnou při použití konceptu bezpečné země původu *pouze 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. 3 větu druhou zákona v této věci použít a musí dát přednost unijnímu právu.
42. Jestliže tedy žalovaný § 16 odst. 3 větu druhou zákona o azylu použil (viz str. 6 jeho rozhodnutí), nezabýval se podmínkami pro udělení 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.
43. Na tomto závěru nic nemění úvahy žalovaného o podstatě azylového příběhu žalobce, které se týkají jeho možné vnitřní ochrany proti soukromým původcům vážné újmy (viz bod 9 výše; obecné úvahy shrnuté výše v bodě 8 se s azylovým příběhem žalobce míjely). 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. 3 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.
44. 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

zákonu 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.

45. Smysl naopak dává větu druhou § 16 odst. 3 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 bod 64 níže).
46. Námitky žalobce, že žalovaný chybně za jedinou relevantní skutečnost bere, že žalobce pochází z Moldavska, že nepřihlédl ke všem rozhodným okolnostem, že nesprávně použil příslušná ustanovení zákona o azylu a že žádost neposuzoval komplexně v celé její šíři s ohledem na subjektivní obavy žadatele, jsou proto důvodné.
47. Pro úplnost soud připomíná žalovanému, že pokud žalobce vedla k podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany také „snaha o legalizaci pobytu“, nevylučuje to, že ji podává důvodně (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2011, č. j. 5 Azs 6/2011-49, ze dne 18. 6. 2019, č. j. 8 Azs 27/2019-52, či ze dne 15. 1. 2021, č. j. 1 Azs 342/2020-49). Mezinárodní ochrana má sloužit primárně k tomu, aby žadateli umožnila legálně setrvat na území státu, který mu ochranu poskytl. *Každá žádost o mezinárodní ochranu ve skutečnosti slouží právě k legalizaci pobytu. Ovšem pouze při splnění právem předvídaných podmínek.* Úkolem žalovaného je posoudit, zda žadatel tyto podmínky splňuje. Nic víc. I žádost o mezinárodní ochranu podaná jindy, než by si žalovaný představoval, tedy může být důvodná. Což platí, obzvláště pokud se žalovaný odpovídajícím způsobem nevěnoval posouzení věrohodnosti tvrzení žalobce (první aspekt hodnocení důvodnosti žádosti), kde jediné by to mohlo hrát roli [srov. zejména čl. 4 odst. 5 písm. d) kvalifikační směrnice].

VI. b. Vymezení Moldavska jako bezpečné země původu odporovalo procedurální směrnici, a proto žalovaný nemohl postupovat podle § 16 odst. 2 zákona o azylu

48. Hlavním důvodem neúspěchu žádosti žalobce bylo, že pochází ze země, která je na seznamu bezpečných zemí původu ve vyhlášce. V době rozhodnutí žalovaného bylo Moldavsko bezpečnou zemí původu s výjimkou Podněstří. To vedlo žalovaného k tomu, že zamítnul žádost žalobce podle § 16 odst. 2 zákona o azylu. Žalobce totiž nevyvrátil domněnku bezpečnosti Moldavska.
49. Krajský soud již v minulosti v rozsudku ze dne 2. 3. 2022, č. j. 41 Az 2/2022-48, vyslovil právní názor, že procedurální směrnice neumožňuje označit za bezpečnou zemi původu pouze část státu. Už tehdy uvedl, že kritéria pro označení země za bezpečnou zemi původu v příloze I procedurální směrnice musí splňovat celé území státu. Tento rozsudek se ovšem týkal Ukrajiny, kterou vyhláška označovala za bezpečnou zemi původu s výjimkou poloostrova Krym a částí Doněcké a Luhanské oblasti pod kontrolou proruských separatistů. Soud měl poté přeci jen jisté pochybnosti o zobecnění tohoto právního názoru, a proto se rozhodl jej pro jistotu ověřit u Soudního dvora.

50. Rozsudek Soudního dvora je pak jednoznačný – 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.
51. 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 z důvodu svévolného násilí v případě mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu. Použití výrazů „obecně a soustavně“ naznačuje – jelikož příloha I procedurální směrnice ani čl. 37 této směrnice neobsahují žádnou zmínku o části území dotyčné třetí země –, 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 na celém svém území, pak *vůbec nemůže figurovat na seznamu bezpečných zemí původu*.
52. Nemožnost vymezit bezpečnou zemi původu s územními výjimkami pak podle rozsudku Soudního dvora plyne i z toho, že by opačný výklad vedl k rozšíření působnosti tohoto zvláštního (výjimečného) režimu posuzování. Vzhledem k tomu, že takový výklad nemá oporu ve znění čl. 37 ani obecně v procedurální směrnici, by bylo uznání takové možnosti v rozporu se striktním výkladem, který se musí uplatnit v případě ustanovení, jež mají povahu výjimky (bod 71 rozsudku Soudního dvora). Kromě toho podle Soudního dvora nemožnost vymezit bezpečnou zemi původu s územními výjimkami plyne z historie vzniku čl. 37 procedurální směrnice (body 72 až 76 rozsudku Soudního dvora). A v neposlední řadě to plyne i z toho, jak unijní normotvůrce v procedurální směrnici poměřil zájmy, aby posouzení žádostí o udělení mezinárodní ochrany bylo rychlé i úplné (bod 78 až 81 rozsudku Soudního dvora).
53. Skutečnost, že Podněstří, které je součástí Moldavska, nesplňuje podmínky přílohy I procedurální směrnice, vlastně plyne už z toho, jak Ministerstvo vnitra ve vyhlášce Moldavsko vymezilo. Pokud z Podněstří učinilo výjimku z jinak (podle jeho názoru) bezpečného Moldavska, už tím samo říká, že Podněstří podmínky procedurální směrnice nesplňovalo. Ke stejnému závěru ale vedou kromě tohoto formálního argumentu i argumenty věcné.
54. Ve správním spise je totiž zpráva *Bezpečnostní a politická situace v zemi. Vybrané otázky z oblasti občanských svobod a lidských práv. Stav: leden 2022* ze dne 31. 1. 2022 (tato zpráva v době rozhodování žalovaného byla zhruba měsíc stará, byla tedy aktuální). Ve své části 5 se adresně věnuje Podněstří. K tamější politické situaci tato zpráva uvádí, že mezinárodně neuznaná Podněsterská moldavská republika, též Podněstří, byla vyhlášena již v roce 1990. Od Moldavska se *de facto* odtrhla po krátkém vojenském konfliktu v roce 1992. Separatisty aktivně podpořili ruští vojáci. Podle mezinárodního práva je Podněstří nadále součástí Moldavské republiky. Ovšem bez možnosti výkonu moldavské státní moci na jeho území (k irelevanci otázky skutečné kontroly pro vymezení bezpečné země původu jako celku viz body 134 až 144 stanoviska generálního advokáta – pozn. soudu). Oblast je závislá na Ruské federaci v politické, ekonomické i bezpečnostní oblasti. Na území Podněstří působí společná mírová mise Ruska, Moldavska a Podněstří, ale také další ruské jednotky, k jejichž stažení Valné shromáždění OSN vyzvalo Rusko již v roce 2018. Podněsterské úřady tedy nemají kontrolu nad přítomnými ozbrojenými složkami.

55. Zpráva pak dodává, že Podněstří nemůže být členem OSN, neboť jej neuznal žádný stát světa. Podněstří proto není a nemůže být smluvní stranou mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách. A co je pak přelomové, podle této zprávy jsou tam četné případy mučení a jiného nelidského či ponižujícího zacházení, zejména ze strany podněsterských orgánů. Policie využívá špatné zacházení k vynucení výpovědí. K mučení a nelidskému zacházení dochází také ve vazebních a vězeňských zařízeních. Oběti násilí v praxi neměly možnost dovolat se ochrany či spravedlnosti. Neobjevily se informace o přijatých nápravných opatřeních či stíhání pachatelů násilí. A aby toho nebylo málo, tak podle této zprávy lze v souladu s podněsterskými právními předpisy udělit trest smrti za závažné trestné činy, např. vraždu či pokus o vraždu veřejné či zákonem chráněné osoby, vzpouru, použití zakázaných zbraní nebo genocidu. Od roku 1999 platí na udělování trestů smrti moratorium. Přesto byl ještě v roce 2003 uložen. Podle dostupných informací dosud nedošlo k přeměně moratoria na úplné zrušení trestu smrti.
56. Je tedy zjevné, že *Podněstří ani zdaleka nelze považovat z hlediska procedurální směrnice za bezpečné*. Příloha I k procedurální směrnici totiž vyžaduje, že se země – podle Soudního dvora z hlediska jejího celého území – považuje za bezpečnou zemi původu, jen pokud lze na základě tamější právní situace, uplatňování práva v rámci demokratického systému a obecné politické situace prokázat, že v ní obecně a soustavně nedochází k pronásledování podle čl. 9 kvalifikační směrnice, k mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení či trestům a k hrozbě z důvodu svévolného násilí v případě mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu. Ze zprávy ve spise přitom plyne, že *v Podněstří dochází k četnému mučení a jinému nelidskému či ponižujícímu zacházení*. Zejména ze strany tamějších orgánů i policie, která si špatným zacházením vynucuje výpovědi. K mučení a nelidskému zacházení dochází také ve vazebních a vězeňských zařízeních.
57. Podle písm. b) přílohy I procedurální směrnice se také má vzít v úvahu rozsah, v jakém se poskytuje ochrana proti pronásledování nebo špatnému zacházení, prostřednictvím dodržování práv a svobod stanovených v Úmluvě nebo Mezinárodním paktu o občanských a politických právech nebo Úmluvě OSN proti mučení, a to zejména práv, od nichž se podle čl. 15 odst. 2 Úmluvy nelze odchýlit. Podle čl. 1 Protokolu č. 13 k Úmluvě, jehož je Moldavsko smluvní stranou (<https://bit.ly/3YhvMgg>), se přitom trest smrti ruší a nikdo nesmí být odsouzen k takovému trestu ani popraven. Podle čl. 2 téhož protokolu od jeho ustanovení nelze odstoupit podle čl. 15 Úmluvy. Přesto podle podněsterských právních předpisů lze udělit trest smrti za závažné trestné činy a trest smrti tam nebyl zrušen – přes moratorium, které minimálně v jednom případě podněsterské orgány nedodržely. Podmínky písm. b) přílohy I procedurální směrnice tedy Podněstří taktéž nesplňuje.
58. A v neposlední řadě se podle písm. d) přílohy I procedurální směrnice má vzít v úvahu rozsah, v jakém se poskytuje ochrana proti pronásledování nebo špatnému zacházení, prostřednictvím systému účinných opravných prostředků proti porušování těchto práv a svobod. Ze zprávy ve spise přitom opět plyne, že oběti násilí v Podněstří neměly možnost dovolat se ochrany či spravedlnosti, ani se neobjevily informace o přijatých nápravných opatřeních či stíhání pachatelů násilí.
59. Z toho všeho podle krajského soudu plyne, že *Podněstří nesplňovalo materiální požadavky přílohy I k procedurální směrnici*. V takovém případě je však následek podle rozsudku Soudního dvora jasný: Moldavsko – jehož součástí Podněstří z pohledu mezinárodního práva je, ač nad ním Moldavsko nevykonává účinnou kontrolu – vůbec nemohlo být bezpečnou zemí původu.

60. Krajský soud zejména zdůrazňuje, že ve světle rozsudku Soudního dvora vůbec nehraje roli, že žalobce není z Podněstří a pochází z „bezpečné“ části Moldavska (konkrétně z Gagauzsk). Aby totiž bylo možné označit třetí zemi za bezpečnou zemi původu, musí podmínky uvedené v příloze I splňovat na celém svém území. Nelze proto úspěšně argumentovat, že pokud žalobce pochází z „bezpečné“ části Moldavska, tak se na něj i tak 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]. Jak totiž Soudní dvůr varoval, znamenalo by to rozšíření působnosti tohoto zjednodušeného (výjimečného) režimu. To by v praxi vedlo k tomu, že by se z výjimky mohla stát zásada.
61. Krajský soud proto uzavírá, že pokud v době rozhodování žalovaného § 2 bod 15 vyhlášky vymezoval Moldavsko s výjimkou Podněstří za bezpečnou zemi původu, pak to odporovalo čl. 37 procedurální směrnice (ve spojení s její přílohou I). Toto ustanovení proto soud nepoužil jako neslučitelné s unijním právem. A neměl ho takto použít ani žalovaný. Z toho plyne, že neměl vůbec postupovat podle § 16 odst. 2 zákona o azylu. Nemohl tedy hodnotit, zda se žalobci podařilo vyvrátit domněnku bezpečnosti Moldavska jako země původu. Co je pak hlavní, nemohl ani zamítnout žádost žalobce o mezinárodní ochranu pro zjevnou nedůvodnost.
62. O žádosti žalobce tedy měl žalovaný vést plnohodnotné řízení odpovídající požadavkům čl. 31 odst. 1 až 7 procedurální směrnice, tj. řízení ničím neurychlené ve smyslu čl. 31 odst. 8 procedurální směrnice. Pokud namísto toho vedl zjednodušené řízení podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, pak tím porušil práva žalobce. Jeho žalobní námitky kritizující použití konceptu bezpečné země původu v jeho věci, jsou proto ve výsledku důvodné.
63. Nad rámec právě uvedeného soud jen upozorňuje na novelizaci vyhlášky (vyhláškou č. 289/2023 Sb., účinnou od 1. 10. 2023), po které je nyní Moldavsko na seznamu bezpečných zemí původu celé. V dalším řízení to bude mít relevanci s ohledem na přechodné ustanovení čl. II vyhlášky č. 289/2023 Sb. Podle něj se žádosti o udělení mezinárodní ochrany podané přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky posuzují podle vyhlášky č. 328/2015 Sb., ve znění účinném *ode dne nabytí účinnosti této vyhlášky*. Žalovaný má podle tohoto přechodného ustanovení před vydáním rozhodnutí podle § 16 odst. 2 zákona o azylu poučit žadatele o udělení mezinárodní ochrany přicházejícího z Moldavska o skutečnosti podle věty první a umožnit mu prokázat, že v jeho případě stát, ze kterého přichází, za bezpečnou zemi původu považovat nelze.
64. Soud v té souvislosti upozorňuje, že postup podle § 16 odst. 2 zákona o azylu bude v dalším řízení možný, jen pokud informace o Moldavsku, které žalovaný učiní součástí správního spisu, budou dokládat, že tato země skutečně splňuje na celém svém území – tedy včetně Podněstří – 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). 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 směrnicí. Pokud to žalovaný nedoloží, pak bude muset žádost žalobce posoudit v plném režimu. Ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu nebude moci použít.

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

65. 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.

66. 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.
67. 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.
68. 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.
69. 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.
70. 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.
71. 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 34 výše).

72. 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 43 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.
73. 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].
74. 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.
75. 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.“ Tohle ustanovení však stále nepromítá do vnitrostátního práva všechny aspekty čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice. Nemá smysl tu sáhodlouze rozebírat, které aspekty to jsou. Podle přechodného ustanovení v čl. II bodu 1 zákona č. 173/2023 Sb., který vedl k zakotvení § 32 odst. 9 zákona o azylu, se zde toto ustanovení totiž stejně nedá použít. Toto řízení (včetně řízení před žalovaným) se musí dokončit podle předpisů ve znění do účinnosti zákona č. 173/2023 Sb.

76. Zákonnodárce by se prítom mohl inspirovat na Slovensku, kde díky § 206 odst. 3, 4 a 5 zákona č. 162/2015 Z. z., správny súdny poriadok, v aktuálnom znení, lze hovořit o tom, že se tamější azylové soudnictví v mnohém blíží běžným evropským standardům. Podle těchto ustanovení: správní soud „posudzuje správnou 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 veci“. Takové možnosti krajský soud v této věci nemá.
77. 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 prítom 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.
78. Krajský soud proto nemůže v této věci provést úplné a *ex nunc* posouzení jak skutkové, tak právní stránky věci, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany žalobce, jehož se žalovaný domáhá. Bude to jeho úkolem v novém řízení, které už musí proběhnout ve správném procesním režimu.

VI. d. Krajský soud se již pro nadbytečnost nezabýval dopady odstoupení Moldavska od závazků plynoucích z Úmluvy podle jejího čl. 15 na vymezení Moldavska coby bezpečné země původu

79. Krajský soud si uvědomuje, že mu Soudní dvůr v bodě 96 svého rozsudku uložil, aby v rámci úplného a *ex nunc* posouzení podle čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice a na základě skutečností obsažených ve spise přezkoumal využití čl. 15 Úmluvy ze strany Moldavska. Včetně jeho dopadu na otázku, zda Moldavsko nadále plnilo kritéria bezpečné země původu.
80. Krajský soud to ovšem s ohledem na závěry v kapitole V. b. výše považuje za nadbytečné. Moldavsko nemohlo být bezpečnou zemí původu již z toho důvodu, že některé části jeho území (Podněstří) nesplňovaly materiální požadavky takového označení, jež uvádí příloha I procedurální směrnice. Po zrušení rozhodnutí žalovaného a vrácení věci navíc bude situace taková, že v Moldavsku režim čl. 15 Úmluvy nebude účinný (viz bod 19 výše).
81. Nařizovat jednání, ustanovovat tlumočníka a provádět poté poměrně náročné procesní cvičení – s ohledem na výše popsané legislativní nezdary při transpozici čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice, který kvůli tomu nelze použít v neprospěch žalobce –, pokud již z výše uvedeného plyne, že Moldavsko nebylo bezpečnou zemí původu, by nedávalo rozumný smysl. Soud by mohl dojít jen k akademickým závěrům. To by bylo nehospodárné. Jak praví známé soudcovské pořekadlo, není-li nezbytné něco posuzovat, pak je nezbytné to neposuzovat. Hodnocení dopadů použití čl. 15 Úmluvy Moldavskem by do této věci již nic nepřineslo.
82. Krajský soud se proto ve světle odpovědi Soudního dvora na jeho první otázku omezí jen na doporučení žalovanému, aby v případech, které procesně směřují k zamítnutí žádosti

pro zjevnou nedůvodnost za použití konceptu bezpečné země původu, ověřoval, zda konkrétní třetí země (je-li smluvní stranou Úmluvy) náhodou nepostupovala podle čl. 15 Úmluvy. Je to dostupné na stránkách *Treaty Office* Rady Evropy: <https://www.coe.int/en/web/conventions>. Pokud poté žalovaný zjistí, že určitá třetí země označená za bezpečnou zemi původu postupovala podle čl. 15 Úmluvy, pak bude muset posoudit, zda lze u ní toto označení zachovat s ohledem na rozsah opatření k odstoupení od závazků stanovených v Úmluvě, jak je vymezuje oznámení učiněné podle čl. 15 Úmluvy, včetně jejich provedení v praxi.

VII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

83. 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.
84. Pokud jde o náklady řízení, žalobci jako úspěšnému účastníkovi řízení vzniklo právo na jejich náhradu. Žádné však nevyčísлил, proto mu je soud nepřiznal. Žalovanému jako neúspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení nevzniklo.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. *Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti tomuto rozsudku odmítne pro nepřijatelnost, pokud nebude svým významem podstatně přesahovat vlastní zájmy stěžovatele.* 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