



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M Ě N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **M. M.**, zastoupen Mgr. Ladislavem Bártou, advokátem se sídlem Purkyňova 787/6, Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 3. 2021, č. j. 32 Az 1/2020-40,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 3. 2021, č. j. 32 Az 1/2020-40, **s e r u š í**.
- II. Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 16. 12. 2019, č. j. OAM-1075/ZA-ZA11-ZA21-2019, **s e r u š í** a věc **s e v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 6 800 Kč do šedesáti (60) dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Ladislava Barty, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Žalobce se kasační stížností domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 3. 2021, č. j. 32 Az 1/2020-40, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 12. 2019, č. j. OAM-1075/ZA-ZA11-ZA21-2019. Tímto rozhodnutím byla žádost žalobce o udělení mezinárodní ochrany zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, v relevantním znění (dále jen „zákon o azylu“).

[2] Ze správního spisu vyplynulo, že žalobce podal dne 1. 12. 2019 žádost o udělení mezinárodní ochrany v České republice a dne 4. 12. 2019 poskytl údaje k této žádosti. Sdělil

především, že je gruzínské státní příslušnosti i národnosti. Je pravoslavného vyznání. Nemá žádné politické přesvědčení a není ani členem žádné politické strany. V zemi původu naposledy žil ve městě Z. (též „Z.“ – pozn. NSS). Z Gruzie odletěl dne 27. 11. 2019 z města Kutaisi do Katovic. Následující den přijel autobusem do ČR. Ke svému zdravotnímu stavu žalobce uvedl, že má problémy se srdcem a šlachami na noze, ale je zaléčen a nepotřebuje žádnou pomoc. K důvodům své žádosti o mezinárodní ochranu sdělil, že byl v Gruzii dva týdny zadržen a po propuštění byl „dozorován“ policií.

[3] Během pohovoru dne 4. 12. 2019 žalobce dále vypověděl, že v ČR ani v EU nemá žádné rodinné příslušníky ani známé, s výjimkou kamarádů v Rakousku. V zemi původu žije jeho matka, sestra a neteř. Z Gruzie do Polska cestoval, protože byla k dispozici levná letenka, a do ČR přicestoval z toho důvodu, že na letišti potkal jednoho Gruzína, který mu poradil, že má jet do ČR, kde „je to lepší, srdečnější“. K důvodům své žádosti o mezinárodní ochranu dále uvedl, že byl v Gruzii dne 20. 6. 2019 v noci zadržen. Žalobce neví, kdo jej zadržel, přičemž dle něj nešlo o oficiální zadržení. Celkem bylo zadrženo asi 15 až 20 osob, a to tím způsobem, že byli všichni naloženi do autobusu a zavezeni na neznámé místo, kde byli drženi dva týdny. Žalobce propustili koncem srpna roku 2019, přičemž mu sdělili, ať dává pozor na sebe i na svou rodinu a nikomu o zadržení neříká. Žalobce se domnívá, že důvodem zadržení byla jeho účast na protestu proti tomu, že gruzínský parlament dovolil jednomu ruskému poslanci zúčastnit se jeho slyšení. Daná demonstrace byla rozeznána slzným plynem a gumovými projektily. Žalobce věc nešel oznámit na policii, neboť samotná policie jej pak obtěžovala, a to tak, že když ho na ulici viděla policejní hlídka, vždy ho zastavila a ptala se, jestli má v plánu jít na další demonstrace. Na to jim žalobce odpovídal, že to v plánu nemá. V Gruzii nikdy nebyl trestně stíhán nebo oficiálně uvězněn. V případě žalobcova návratu do země původu by jej opět policejní hlídky zastavovaly a vyptávaly by se, co má v plánu.

[4] V řízení o žalobcově žádosti si žalovaný obstaral jedinou informaci o zemi původu, a to jím zpracovanou zprávu z dubna 2019 nazvanou Hodnocení Gruzie jako bezpečné země původu. Ve zprávě je zmíněno, že v Gruzii obecně a soustavně nedochází k pronásledování ani k mučení či nelidskému či ponižujícímu zacházení, byť některé nedostatky v oblasti lidských práv přetrvávají a některé ze základních ústavních práv a svobod nejsou úřady zaručeny dostatečně ani rovnoměrně (např. porušování soudní nezávislosti a nestrannosti, porušování soukromí a násilí či výhrůžky vůči LGBTI osobám či skutečnost, že Gruzie nemá zcela nezávislý mechanismus pro vyšetření případů mučení). Gruzínští občané mohou ke své obraně podat stížnost ke státnímu zastupitelství. Případným zneužitím pravomocí státních orgánů se rovněž zabývá ombudsman a řada nevládních organizací, které poskytují efektivní pomoc v případech porušení práv jednotlivců. Centrální vláda však nemá pod kontrolou separatistické regiony Abcházie a Jižní Osetie, které vytvořily paralelní struktury a jsou závislé na Ruské federaci. Vzhledem k přítomnosti ruských vojenských jednotek a pohraniční stráž jsou tyto regiony fakticky pod kontrolou Ruské federace.

[5] Zmiňovaným rozhodnutím ze dne 16. 12. 2019, č. j. OAM-1075/ZA-ZA11-ZA21-2019, žalovaný zamítl žádost žalobce dle § 16 odst. 2 zákona o azylu jako zjevně nedůvodnou. V odůvodnění konstatoval, že žalobce pochází ze státu (Gruzie), který s výjimkou Abcházie a Jižní Osetie Česká republika považuje dle § 2 vyhlášky č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců, ve znění účinném do 30. 9. 2023 (dále jen

pokračování

„vyhláška č. 328/2015 Sb.“), za bezpečnou zemi původu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. k) zákona o azylu, přičemž žalobce dle žalovaného neprokázal, že v jeho případě tento stát za takovou zemi považovat nelze. Žalovaný konstatoval, že s ohledem na informace o politické situaci a dodržování lidských práv v Gruzii a rovněž na výpověď žalobce dospěl k závěru, že v jeho případě lze Gruzii za bezpečnou zemi původu považovat. Žalovaný uzavřel, že žalobci nic nebránilo v tom, aby se z důvodu tvrzeného zadržení obrátil na státní orgány s žádostí o pomoc.

[6] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové, který ji rozsudkem ze dne 26. 3. 2021, č. j. 32 Az 1/2020-40, zamítl. Krajský soud přisvědčil žalovanému, že Gruzie je (s výjimkou Jižní Osetie a Abcházie) bezpečnou zemí původu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. k) zákona o azylu a že žalobce neprokázal, že by ve vztahu k němu bezpečnou zemí nebyla. Dle krajského soudu žalovaný splnil svou povinnost řádně zjistit skutkový stav věci a krajský soud neshledal ani namítané vady správního řízení. Žalobcova tvrzení nespovídá o tom, že by jeho azylový příběh souvisel s Jižní Osetií či Abcházíí, žalobce naposledy žil ve střední Gruzii. Nedůvodnou pak shledal krajský soud též námitku, že žalovaný nevycházel z aktuálních ani relevantních podkladů. Krajský soud nepřisvědčil ani argumentaci, podle níž stanovení seznamu bezpečných zemí toliko vyhláškou, nikoliv zákonem, odporuje Ústavě ČR.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž předně uvádí, že ji považuje za přijatelnou, neboť žalovaný ani krajský soud se nezabývali otázkou, zda stěžovateli hrozí v Gruzii, přestože je považována za bezpečnou zemi původu, „*reálné nebezpečí*“, což může mít podle jeho názoru dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. Stěžovatel připomněl, že k institutu zjevné nedůvodnosti žádosti o mezinárodní ochranu je třeba přistupovat obezřetně, a v této souvislosti namítá, že se měl žalovaný zabývat tím, zda lze Gruzii považovat za bezpečnou i vůči němu. Dále stěžovatel konstatoval, že v Gruzii nejsou rovnoměrně ani dostatečně zaručeny ústavní práva a svobody. Za nedostatečné považoval stěžovatel též obstarané informace o zemi původu.

[8] Stěžovatel rovněž namítá, že nebyl v souladu s § 4 odst. 2 správního řádu poučen o přenesení důkazního břemene, což mělo podle jeho názoru zcela zásadní dopad na řízení o jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Stěžovatel je přesvědčen o tom, že jako žadatel o mezinárodní ochranu má v řízení pouze povinnost tvrzení a součinnosti, je však na žalovaném, aby zajistil veškeré důkazy pro řádné posouzení skutkového stavu věci. Přitom podle stěžovatele platí, že žadatel nemusí pronásledování své osoby prokazovat jinými důkazními prostředky než vlastní věrohodnou výpovědí. Žalovaný pochybil, jestliže řádně nezohlednil veškeré azylově relevantní okolnosti, které stěžovatel konzistentně uváděl, a neprovedl k nim odpovídající dokazování. Pokud by se žalovaný uvedenými tvrzeními zabýval a postupoval podle příslušných ustanovení správního řádu, mohlo být mj. zjištěno, že Gruzii nelze vůči stěžovateli považovat za bezpečnou zemi původu a že v jeho případě je dán důvod pro udělení doplňkové ochrany dle § 14a odst. 1 a 2 písm. b) zákona o azylu.

[9] Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu i žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[10] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že při posuzování stěžovatelovy žádosti zjistil skutečný stav věci, k čemuž shromáždil relevantní podklady, a postupoval v souladu s právními předpisy. Není pravdou, že by stěžovatel nebyl poučen o svých právech a povinnostech; naopak byl během pohovoru výslovně poučen o tom, že je povinen poskytovat žalovanému veškerou součinnost a uvádět pravdivé a úplné informace nezbytné pro zjištění skutkového stavu věci. Žalovaný plně odkázal na své vyjádření k žalobě, na žalobou napadené rozhodnutí i rozsudek krajského soudu. S ohledem na uvedené žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl pro nepřijatelnost, případně aby ji jako nedůvodnou zamítl.

III.

Přerušení řízení

[11] Nejvyšší správní soud při projednávání věci zjistil, že Krajský soud v Brně usnesením ze dne 20. 6. 2022, č. j. 41 Az 14/2022-30, požádal Soudní dvůr Evropské unie o rozhodnutí o předběžných otázkách ve smyslu čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie. Soudní dvůr řízení o daných předběžných otázkách vedl jako věc C-406/22, *CV proti Ministerstvu vnitra České republiky*. Otázky předložené krajským soudem zněly následovně:

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

2. Má být čl. 36 a 37 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany vykládán tak, že brání tomu, aby členský stát označil určitou zemi jako bezpečnou zemi původu jen částečně s určitými teritoriálními výjimkami, v jejichž případě se 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 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany ve spojení s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie vykládán tak, že soud rozhodující o oprávněm prostředku proti rozhodnutí o zjevné nedůvodnosti žádosti podle čl. 32 odst. 2 uvedené směrnice, vydanému v řízení podle čl. 31 odst. 8 písm. b) této směrnice, musí k rozporu označení země za bezpečnou s unijním právem z uvedených důvodů přihlédnout z úřední povinnosti (*ex officio*) i bez námítky žadatele?“

pokračování

[12] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že zejména rozhodnutí Soudního dvora o druhé a třetí z uvedených předběžných otázek může mít vliv na rozhodování o nyní projednávané věci, neboť rovněž v posuzovaném případě bylo přezkoumávané rozhodnutí založeno na tom, že země původu žadatele (v tomto případě Gruzie) byla označena jako bezpečná země původu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. k) zákona o azylu, a to s teritoriálními výjimkami území Jižní Osetie a Abcházie. Nejvyšší správní soud proto podle § 48 odst. 3 písm. d) ve spojení s § 120 s. ř. s. usnesením ze dne 5. 9. 2022, č. j. 5 Azs 110/2021-40, přerušil řízení o kasační stížnosti, a to do doby rozhodnutí Soudního dvora o uvedených předběžných otázkách.

[13] Velký senát Soudního dvora vydal rozsudek ze dne 4. 10. 2024, *Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, C-406/22, ECLI:EU:C:2024:841, jímž o předběžných otázkách rozhodl takto:

„1. Článek 37 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany ve spojení s 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 Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, která byla podepsána dne 4. listopadu 1950 v Římě, 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 směrnice 2013/32 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 směrnice 2013/32 ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie 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.“

[14] S ohledem na odpadnutí překážky, resp. rozhodnutí Soudního dvora o uvedených předběžných otázkách, Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 15. 10. 2024, č. j. 5 Azs 110/2021-47, rozhodl o pokračování v řízení.

[15] V tomto usnesení zároveň účastníkům sdělil, že pokud se hodlají k věci po rozhodnutí Soudního dvora vyjádřit, nechť tak učiní ve lhůtě jednoho týdne od doručení tohoto usnesení. Soud však žádné vyjádření účastníků neobdržel.

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou,

neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[17] Nejvyšší správní soud se dále ve smyslu § 104a s. ř. s. zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle tohoto ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná. Výklad zákonného pojmu „*přesah vlastních zájmů stěžovatele*“, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, provedl Nejvyšší správní soud již ve svém usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, publ. Pod č. 933/2006 Sb. NSS (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná též na www.nssoud.cz). O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech:

- 1) Kasační stížnost se dotýká *právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu.*
- 2) Kasační stížnost se týká *právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně.* Rozdílnost v judikatuře přitom může vyvstat na úrovni krajských soudů i v rámci Nejvyššího správního soudu.
- 3) Kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit *judikatorní odklon*, tj. Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně.
- 4) Další případ přijatelnosti kasační stížnosti bude dán tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno *zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele.*

[18] Stěžovatel v tomto případě namítá taková zásadní pochybení žalovaného i krajského soudu (zejména co se týče nedostatečně zjištěného skutkového stavu, včetně nedostatečných informací o zemi původu v rámci rozhodování žalovaného dle § 16 odst. 2 zákona o azylu), která by mohla mít dopad do jeho hmotněprávního postavení a která navíc nelze z hlediska posouzení přijatelnosti kasační stížnosti *prima facie* vyloučit. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná.

[19] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[20] Nejvyšší správní soud již v situaci, kdy z citovaného rozsudku velkého senátu Soudního dvora *Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, vyplývá, že Česká republika označila Gruzii za bezpečnou zemi původu s teritoriálními výjimkami Abcházie a Jižní Osetie v rozporu s čl. 37 ve spojení s přílohou I směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (dále jen „*procedurální směrnice*“) a že k zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné dle § 16 odst. 2 zákona o azylu právě z toho důvodu, že žadatel pochází z Gruzie neoprávněně považované za bezpečnou zemi původu, měl krajský

pokračování

soud přihlížet v souladu s čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice ve spojení s čl. 47 Listiny základních práv EU z úřední povinnosti, rozhodoval v rozsudku ze dne 30. 10. 2024, č. j. 2 Azs 86/2023-35, přičemž konstatoval následující (body 16 a 22 až 27):

„Rozhodnutí žalovaného jsou založena na aplikaci konceptu bezpečné země původu, což vyplývá z toho, že žádosti obou stěžovatelů byly zamítnuty s odkazem na § 16 odst. 2 zákona o azylu pro zjevnou nedůvodnost. To se projevuje jednak v rozsahu zpráv o zemi původu shromážděných žalovaným, jednak ve vymezení důkazního břemene aplikovaného žalovaným při posuzování žádosti stěžovatelů. Zpráva o zemi původu, z které žalovaný vycházel, je zaměřena na obecný popis skutečností vymezených kritérii pro určení bezpečných zemí původu [§ 2 odst. 1 písm. k) zákona o azylu a čl. 37 ve spojení s přílohou I směrnice Rady 2013/32/EU ze dne 26. 6. 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (dále jen „procedurální směrnice“)]. Ze zprávy zřetelně plyne, že hodnocení v ní obsažené se týká pouze části území Gruzie, tedy s výjimkou Abcházie a Jižní Osetie. Situace v Abcházii a Jižní Osetii není ve zprávě vůbec popsána, natož hodnocena z hlediska kritérií upravených v § 2 odst. 1 písm. k) zákona o azylu a příloze I procedurální směrnice. Rozhodnutí žalovaného jsou založena na tom, že vzhledem k označení Gruzie za bezpečnou zemi původu se uplatní domněnka, podle níž občanům této země nehrozí pronásledování ani vážná újma ve smyslu § 12 a § 14a zákona o azylu. Je na žalobcích, aby tuto domněnku vyvrátili a prokázali opak. Jedná se tedy o mechanismus posuzování žádosti o udělení mezinárodní ochrany, který je zásadním způsobem odlišný od běžného režimu posuzování žádostí, jak ostatně ve svých rozhodnutích přiléhavě popsal žalovaný a ostatně i krajský soud.

(...)

Z výše uvedeného vyplývá, že Česká republika v rozhodném období, tj. v celém průběhu správního řízení i řízení před krajským soudem, považovala za bezpečnou zemi původu pouze část Gruzie, a to s výjimkou Abcházie a Jižní Osetie. Právní otázkou, zda lze podle procedurální směrnice označit za bezpečnou zemi původu pouze část území země původu, se zabýval Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) v rozsudku ze dne 4. 10. 2024 ve věci C-406/22 CV proti Ministerstvu vnitra České republiky, a to na podkladě případu, jenž se týkal Moldavska, které Česká republika považovala za bezpečnou zemi původu s výjimkou Podněstří.

Soudní dvůr dospěl k závěru, že aby bylo možno označit třetí zemi za bezpečnou zemi původu, musí být podmínky uvedené v příloze I procedurální směrnice splněny na celém jejím území. V případě žadatelů pocházejících ze země původu, ve vztahu k níž jsou materiální požadavky stanovené v příloze I procedurální směrnice splněny pouze na části území, upřednostnil normotvůrce úplné posouzení žádosti o udělení mezinárodní ochrany, a tedy vyloučil možnost užít zvláštní režim posuzování, který má povahu výjimky ze základního pravidla. Soudní dvůr uzavřel, že čl. 37 procedurální směrnice 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.

Ustanovení § 2 odst. 1 písm. k) a § 86 odst. 4 zákona o azylu neupřesňují, zda lze za bezpečnou zemi původu označit i stát, jenž splňuje materiální požadavky pro takové označení pouze na části území. Tyto vnitrostátní právní normy je nicméně třeba vykládat eurokonformně, tedy v souladu s čl. 37 procedurální směrnice a její přílohou I, jak byly vyloženy Soudním dvorem ve věci C-406/22.

Podle čl. 95 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, je soudce při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou. Nejvyšší správní soud byl povinen zvážit, zda § 2 bod 7 prováděcí vyhlášky je v souladu se zákonem o azylu, vyloženým eurokonformně. Dospěl k závěru, že tomu tak není, neboť uvedené ustanovení prováděcí vyhlášky označuje za bezpečnou zemi původu takový stát, ve vztahu k němuž neplatí materiální požadavky upravené v § 2 odst. 1 písm. k) zákona o azylu pro celé jeho území. Sám žalovaný neměl za to, že by na celém území Gruzie byly splněny podmínky upravené v příloze I procedurální směrnice, resp. § 2 odst. 1 písm. k) zákona o azylu, a proto v prováděcí vyhlášce stanovil, že Gruzie je bezpečnou zemí původu s výjimkou dvou jejích částí, a to Abcházie a Jižní Osetie (viz důvodovou zprávu k vyhlášce č. 68/2019 Sb., kterou byla Gruzie zařazena na seznam bezpečných zemí původu, dostupnou na <https://apps.odok.cz/veklep>; č. j. předkladatele MV-120060-4/OBP-2018). Na okraj lze doplnit, že ani ve správním řízení žalovaný neshromáždil podklady, které by se zabývaly situací v těchto dvou územích, nad nimiž nemá gruzínská státní moc kontrolu a která jsou fakticky pod kontrolou Ruské federace.

Pro rozpor § 2 bodu 7 prováděcí vyhlášky se zákonem o azylu nemohl Nejvyšší správní soud k tomuto ustanovení přihlídnout, a tedy aplikovat na projednávanou věc. Rozhodnutí žalovaného jsou tak nezákonná, neboť aplikovala koncept bezpečné země původu a s tím související procesní odchylky ve vztahu k žádostem stěžovatelů, kteří pocházejí ze státu, jenž byl zařazen na seznam bezpečných zemí původu v rozporu se zákonem o azylu.

Krajský soud měl z výše uvedeného důvodu obě rozhodnutí žalovaného zrušit pro nezákonnost podle § 78 odst. 1 s. ř. s. (...) Soudní dvůr v rozsudku ve věci C-406/22 totiž současně dovodil z čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice, že i když porušení pravidel stanovených touto směrnicí pro označení určitého státu za bezpečnou zemi původu nebylo žalobcem výslovně namítáno, představuje toto porušení právní otázku, kterou se musí soud zabývat v rámci úplného a ex nunc posouzení projednávané věci. Je třeba mít za to, že rozhodující prvek zamítavého rozhodnutí, které je založeno na označení třetí země za bezpečnou zemi původu, je nutně zahrnut v žalobě, kterou žalobce podal proti rozhodnutí. Soud rozhodující o žalobě tak musí posoudit legalitu takového označení na základě čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice.“

[21] Ani v nyní posuzované věci nemá Nejvyšší správní soud důvod, aby se od svých citovaných závěrů jakkoli odchyloval. Stěžovatel v žalobě namítal, že žalovaný neoprávněně postupoval podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, byť z jiných důvodů, než je rozpor označení Gruzie jakožto bezpečné země původu v § 2 bodu 7 vyhlášky č. 328/2015 Sb., ve znění účinném do 30. 9. 2023, s čl. 37 ve spojení s přílohou I procedurální směrnice. Jak již však bylo konstatováno, krajský soud by byl povinen k neoprávněnému postupu žalovaného dle § 16 odst. 2 zákona o azylu přihlížet i bez námítky z úřední povinnosti, což neučinil. Musel tak postupovat i přesto, že posouzení důvodnosti stěžovatelovy žádosti nijak přímo nesouviselo se situací v Jižní Osetii či Abcházii, neboť rozhodující ve světle citovaného rozsudku velkého senátu Soudního dvora je to, že Gruzie mohla být zařazena na seznam bezpečných zemí původu jen v případě, že by žalovaný shledal bezpečným celé její území, což se nestalo, takže žalovaný v žádném případě nebyl oprávněn postupovat podle § 16 odst. 2 zákona o azylu (k tomu srov. ve vztahu k obdobnému hodnocení Moldavska s teritoriální výjimkou Podněstří bod 60 rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 10. 2024, č. j. 41 Az

pokračování

14/2022-154, vydaného ve věci posuzované velkým senátem Soudního dvora právě v rozsudku *Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*). V kasační stížnosti se stěžovatel svými námitkami *de facto* domáhá plnohodnotného posouzení své žádosti, byť zmiňované pochybení krajského soudu výslovně nenamítá; to však způsobuje v každém případě nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v nynější věci, k níž je Nejvyšší správní soud dle § 109 odst. 4 ve spojení s § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. povinen přihlížet z úřední povinnosti.

[22] Je tedy zřejmé, že rozsudek krajského soudu ani rozhodnutí žalovaného nemohou ve světle citovaného rozsudku velkého senátu Soudního dvora obstát, přičemž vzhledem k uvedené vadě spočívající v neoprávněném postupu žalovaného dle § 16 odst. 2 zákona o azylu se Nejvyšší správní soud nemohl v této fázi řízení zabývat dalšími kasačními námitkami stěžovatele.

[23] Ani v dalším řízení nebude žalovaný bez dalšího oprávněn postupovat dle § 2 bodu 8 vyhlášky č. 328/2015 Sb., ve znění účinném od 1. 10. 2023, který označuje Gruzii za bezpečnou zemi původu, tentokrát již bez jakýchkoli teritoriálních výjimek. Krajský soud v Brně k této otázce u obdobného vypuštění teritoriální výjimky (Podněstří) u Moldavska jakožto bezpečné země původu v aktuálním znění vyhlášky č. 328/2015 Sb. zdůraznil ve zmiňovaném rozsudku ze dne 16. 10. 2024, č. j. 41 Az 14/2022-154, bodech 63 a 64, následující:

„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.

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.“

[24] V rozsudku ze dne 16. 10. 2024, č. j. 41 Az 8/2024-38, v němž již hodnotil postup žalovaného podle aktuálního znění vyhlášky č. 328/2015 Sb., Krajský soud v Brně konstatoval (body 49 až 53):

„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 (bližší viz body 55 až 59 citovaného rozsudku). Situace v Podněstří ostatně byla důvodem, proč ho Česko dlouho nepovažovalo za bezpečnou část Moldavska.

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 novelty 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 směrnici 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).“

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.

Ve spise je pak zpráva Hodnocení Moldavska jako bezpečné země původu, Stav: říjen 2023. V této zprávě se o Podněstří píše jen, že:

pokračování

„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.

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 těmto požadavkům žalovaný nedostál.“

[25] Obdobné závěry platí i v nyní posuzované věci ohledně postupu žalovaného ve vztahu k zemi původu stěžovatele, tedy Gruzii. Jak již bylo konstatováno, i v nynějším případě bylo doposud posouzení žádosti stěžovatele jakožto zjevně nedůvodné v režimu § 16 odst. 2 zákona o azylu založeno pouze na velmi stručné informaci OAMP MV z dubna 2019 v rámci hodnocení Gruzie jako bezpečné země původu, která však navíc výslovně vypouští z tohoto hodnocení území separatistických regionů Abcházie a Jižní Osetie s tím, že centrální vláda nemá pod kontrolou tato území, která naopak podléhají faktické kontrole Ruské federace. Současné znění vyhlášky č. 328/2015 Sb. by tedy bylo na případ stěžovatele použitelné pouze v případě, pokud by žalovaný v novém hodnocení Gruzie jakožto bezpečné země původu, které by učinil součástí správního spisu, důkladně zhodnotil i situaci ve zmiňovaných separatistických regionech a dospěl k závěru, že splňují podmínky přílohy I procedurální směrnice k tomu, aby i tato území Gruzie mohla být považována za bezpečná.

[26] V opačném případě bude žalovaný povinen posoudit žádost stěžovatele v plnohodnotném řízení (nenastanou-li důvody pro zastavení řízení dle § 25 zákona o azylu či neshledá-li žalovaný důvod pro zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodně dle § 16 odst. 1 zákona o azylu). To znamená, že bude v první řadě povinen si obstarat podrobnější informace o zemi původu, než je jeho zmiňované stručné hodnocení Gruzie jakožto bezpečné země původu. Vzhledem k azylovému příběhu stěžovatele by se tyto informace měly zejména (a nikoli výlučně) týkat toho, jakým způsobem bezpečnostní složky v zemi původu postupují vůči účastníkům politických demonstrací, zda jsou tyto osoby zatýkány a omezovány na svobodu, ať již přímo ze strany těchto bezpečnostních složek či eventuálně jejich neuniformovaných či jinak neoznačených členů nebo spolupracovníků, případně zda se již vyskytly případy útoků vůči demonstrantům či omezování jejich osobní svobody ze strany nestátních subjektů a jakou ochranu vůči takovému jednání jsou v těchto případech gruzínské orgány a bezpečnostní složky schopny a ochotny poskytnout. Na základě těchto informací o zemi původu a případně i doplňujícího pohovoru se stěžovatelem ohledně podrobností jeho tvrzeného omezení osobní svobody, v němž by měl stěžovatel možnost reagovat i na případné jemu vytýkané rozpory v jeho výpovědích, bude pak žalovaný povinen posoudit v první řadě hodnověrnost výpovědi stěžovatele a následně případně i důvodnost jeho žádosti z pohledu možného pronásledování z azylově relevantních důvodů

ve smyslu § 12 zákona o azylu či skutečného nebezpečí vážné újmy ve smyslu § 14a zákona o azylu. Vzhledem k tomu, že půjde o plnohodnotné rozhodování o stěžovatelské žádosti, bude žalovaný povinen posoudit její důvodnost i z hlediska ostatních forem mezinárodní ochrany dle § 13, § 14 a § 14b zákona o azylu, byť doposud nebyly v azylovém příběhu stěžovatele akcentovány.

IV.

Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že je kasační stížnost důvodná, a proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci by krajský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost, vzhledem ke zjištěným vadám správního rozhodnutí, než zrušit rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný, jak již bylo uvedeno, postupovat podle závazného právního názoru vysloveného v tomto rozsudku Nejvyššího správního soudu [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.].

[28] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Náklady řízení tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud tak rozhodl o jejich náhradě výrokem vycházejícím z § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel byl na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci úspěšný, má tedy vůči neúspěšnému žalovanému právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů.

[29] Stěžovatel ovšem byl ve smyslu § 11 odst. 2 písm. i) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v relevantním znění, osvobozen od placení soudního poplatku v řízení o žalobě i o kasační stížnosti a z obsahu spisu krajského soudu je patrné, že v řízení před krajským soudem nebyl zastoupen, a ani nedoložil, že by mu v souvislosti s tímto řízením vznikly jakékoli jiné náklady. Stěžovatel však vynaložil náklady na své zastoupení v řízení před Nejvyšším správním soudem, kde byl zastoupen advokátem Mgr. Ladislavem Bártou, proto mu náleží náhrada nákladů spojených s tímto zastoupením; pro určení její výše se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“).

[30] Náklady stěžovatele odpovídají odměně advokátovi za dva úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení a v doplnění kasační stížnosti podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bodem 5 advokátního tarifu a paušální náhradě hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč za každý tento úkon (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Stěžovateli tak přísluší náhrada nákladů řízení ve výši 6 800 Kč. K úhradě této částky stanovil Nejvyšší správní soud žalovanému přiměřenou lhůtu.

pokračování

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 8. listopadu 2024

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu