ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juřičkové, soudkyně Lenky Matyášové a soudce Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyň: **a) N. A.**, **b) nezl. S. S.**, obě zastoupené Mgr. Vratislavem Tauberem, advokátem, sídlem náměstí 28. října 1898/9, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 8. 2019, č. j. OAM-163/ZA-ZA11-ZA13-2019, o kasační stížnosti žalobkyň proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 6. 2021, č. j. 32 Az 44/2019 - 46,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 6. 2021, č. j. 32 Az 44/2019 - 46, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím neudělil žalobkyním mezinárodní ochranu podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Důvodem podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany byla snaha žalobkyň o sloučení rodiny, neboť žalobkyně a) žije v České republice s manželem [otcem žalobkyně b)] a dalšími dvěma nezletilými dětmi, kteří zde mají povolen trvalý pobyt. V rámci pohovoru (viz protokol ze dne 19. 2. 2019) žalobkyně a) uvedla, že o mezinárodní ochranu žádaly s žalobkyní b) již v roce 2017, neboť jí i dceři skončila platnost víza. V průběhu tehdejšího azylového řízení vzala žádost zpět, neboť jim víza byla prodloužena. Jednalo se o víza strpění pobytu za účelem sloučení rodiny. Žalobkyně a) uvedla, že nyní (pozn. soudu: v roce 2019) správní orgán prodloužení víza zamítl. Celá rodina žije společně na adrese

v Ivančicích od roku 2016. Manžel žije v České republice přibližně 23 let, děti od narození, sama stěžovatelka a) nejméně od roku 2010, přičemž v pohovoru uvedla, že i před tím zde dlouhodobě žila. V zemi původu má sestry a otce. Do Arménie se vrátit nemůže, neboť má v České republice celou svou rodinu. Rodina je zde plně integrována, manžel má práci, děti chodí do školy, navštěvují kroužky, mají zde kamarády. Nový začátek v Arménii by pro ně byl těžký. K dotazu žalovaného žalobkyně a) uvedla, že v Arménii by jim nebezpečí nehrozilo, nicméně by nemohla počítat s pomocí příbuzných. Zástupce žalobkyň dále poukázal na skutečnost, že jsou v posuzovaném případě dány důvody pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 1 a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, neboť vytržení žalobkyň z jejich rodinného prostředí a sociálního zázemí by bylo porušením mezinárodních závazků státu.

[2] Žalobu proti tomuto rozhodnutí Krajský soud v Brně rozsudkem označeným v záhlaví zamítl. K žalobní námitce směřující proti nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu věci ve vztahu k podmínkám udělení humanitárního azylu (§ 14 zákona o azylu) krajský soud konstatoval, že snahy o společný pobyt s rodinnými příslušníky (majícími v České republice trvalý pobyt) nelze považovat za případ hodný zvláštního zřetele, a tedy za důvod pro udělení humanitárního azylu. S ohledem na skutečnost, že tyto závěry krajského soudu nebyly kasační stížností zpochybněny, nebudou dále podrobněji rekapitulovány.

[3] K namítanému nesprávnému právnímu posouzení otázky naplnění podmínek pro udělení doplňkové ochrany z důvodu vymezeného v § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu krajský soud konstatoval, že pro udělení doplňkové ochrany musí existovat skutečné nebezpečí vážné újmy od původců vážné újmy a zároveň není dostupná ochrana v zemi původu. Tato podmínka platí i pro případy, kdy je tvrzeno skutečné nebezpečí vážné újmy spočívající v tom, že vycestování cizince by bylo v rozporu s mezinárodními závazky. Krajský soud poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž dovodil, že mezinárodní závazky nemohou být jakékoliv povahy, ale musejí se vztahovat k zásadě *non-refoulement*, tedy k objektivní hrozbě skutečností vyjmenovaných v § 14a odst. 2 zákona o azylu. Rodinné vazby v České republice proto nemohou být důvodem pro udělení doplňkové ochrany. Krajský soud nepřisvědčil argumentaci žalobkyň, že neudělením doplňkové ochrany může dojít k porušení mezinárodních závazků České republiky v oblasti ochrany rodiny a práva na rodinný život. V této souvislosti odkázal na možnost realizace rodinného života jinde, popř. možnost dočasného rozdělení rodiny.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (dále též „stěžovatelky“) podaly proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Přijatelnost kasační stížnosti odůvodňují tím, že krajský soud nesprávně posoudil otázku vzniku vážné újmy ve smyslu v § 14a odst. 2 zákona o azylu. Krajský soud se dle stěžovatelek nedostatečně zabýval stupněm jejich integrace ve společnosti a dopadem žalobou napadeného rozhodnutí na všechny tři nezletilé děti. Dle stěžovatelek se krajský soud dopustil takového pochybení, které má zásadní dopad do jejich hmotněprávního postavení, a rozhodl v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, když nezohlednil rozsudek ze dne 29. 5. 2019, č. j. 6 Azs 335/2018 - 35, nebo rozsudek ze dne 18. 6. 2021, č. j. 5 Azs 162/2020 - 47. Dle těchto rozhodnutí může být udělení

doplňkové ochrany výjimečně odůvodnitelné i v případech, kdy cizinec vytvořil takové rodinné a osobní vazby, že by nepřiměřeným zásahem byla již nutnost pouhého vycestování z území České republiky. Tato situace nastala u obou stěžovatelek.

[5] Stěžovatelky se dovolávají rovněž nejlepšího zájmu dítěte, které jsou orgány povinny promítnout do svého rozhodování s ohledem na Úmluvu o právech dítěte. Vycestování stěžovatelky a) se stěžovatelkou b) do země původu by znamenalo ponechat další dvě nezletilé děti bez matky s jejich otcem v České republice, anebo by stěžovatelka a) musela vycestovat sama se třemi dětmi do země původu a zpřetrhat tak jejich vazby s otcem. Vycestování do země původu, kde stěžovatelky nemají žádné zázemí, by nadto bylo spojeno s vysokými finančními náklady, které rodina nemá z čeho uhradit. Stěžovatelka a) vyslovila obavu, jak by jako samoživitelka mohla v zemi původu vyžít se třemi malými dětmi bez příjmů po dobu nezbytnou k vyřízení a získání nového pobytového oprávnění na zastupitelském úřadu, kdy není zřejmé, jak dlouho by tato procedura trvala a zda vůbec by pobytové oprávnění s dcerou získaly. Stěžovatelka b) je desetiletá dívka, která v České republice žije od narození, chodí zde do školy a Arménie je pro ni cizí zemí. K překážce vycestování spočívající v nedostatku finančních prostředků a v absenci sociálních a rodinných vazeb stěžovatelky odkázaly na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2013, č. j. 5 Azs 7/2012 - 28. Stěžovatelky se tak domnívaly, že jejich vycestování do země původu by znamenalo nepřiměřený zásah do osobního a rodinného života a narušilo by nejlepší zájem všech tří nezletilých dětí.

[6] Dále doplnily, že v důsledku opomenutí [k němuž došlo v šestinedělí stěžovatelky a), tedy v období velmi náročném pro každou ženu], nemohou již požádat o pobytové oprávnění na území České republiky, přičemž jediný způsob, jak by mohly v České republice zůstat, představuje udělení doplňkové ochrany. Rozhodnutí o neudělení víza za účelem strpění pobytu nebylo a není možné soudně přezkoumat, přičemž žalovaný již jednou žádost o toto vízum zamítl. Podáním nové žádosti o vízum stěžovatelkám nevzniká ani fikce oprávnění k pobytu.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zopakoval, že zákon o azylu neslouží k legalizaci pobytu na území České republiky, ale jedná se o výjimečný institut určený k pomoci uprchlíkům. Neudělení humanitárního azylu žalovaný dle svého přesvědčení podrobně odůvodnil, stejně jako neudělení doplňkové ochrany. Opětovně poukázal na možnost dočasného návratu do země původu za účelem legalizace dalšího pobytu v České republice. Existence rodinných vazeb není důvodem pro udělení jakékoli formy mezinárodní ochrany.

[8] Stěžovatelky reagovaly na vyjádření žalovaného podáním repliky, v níž opětovně zdůraznily, že i pouhé vycestování z České republiky do Arménie by pro ně a celou rodinu představovalo vážnou újmu a byl by narušen nejlepší zájem dítěte. Žalovaný jejich situaci zlehčuje, nezohledňuje faktické překážky vycestování, které popsaly v kasační stížnosti. Upozornily, že řízení o vydání povolení k dlouhodobému pobytu může trvat měsíce, po které by musely zůstat bez zázemí v Arménii odloučené od zbytku rodiny.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[10] Podle § 14a odst. 1 zákona o azylu se *doplňková ochrana udělí cizinci, který nesplňuje důvody pro udělení azylu, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že v jeho případě jsou důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, by mu hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy podle odstavce 2 a že nemůže nebo není ochoten z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je státním občanem, nebo svého posledního trvalého bydliště*. Za vážnou újmu podle § 14a odst. 2 zákona o azylu se považuje *a) uložení nebo vykonání trestu smrti, b) mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání žadatele o mezinárodní ochranu, c) vážné ohrožení života civilisty nebo jeho lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situaci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo d) pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky* (pozn.: zvýraznění podtržením provedl Nejvyšší správní soud).

[11] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již opakovaně konstatoval (viz např. usnesení ze dne 8. 11. 2018, č. j. 5 Azs 201/2017 - 37, bod [26]), že důvod pro udělení doplňkové ochrany dle § 14a odst. 1 a odst. 2 písm. d) zákona o azylu *„zavedla Česká republika nad rámec a v rozporu s právní úpravou Evropské unie“*, která je vtělena do čl. 15 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 poskytované ochrany (přepracované znění) (dále jen „kvalifikační směrnice“), jemuž v zásadě odpovídají pouze důvody udělení doplňkové ochrany dle § 14a odst. 1 a odst. 2 písm. a) až c) zákona o azylu (rozsudek velkého senátu Soudního dvora Evropské unie ze dne 18. 12. 2014, *Mohamed M'Bodj*, C-542/13, ECLI:EU:C:2014:2452), *„nicméně k tomuto rozporu se směrnicí nemohou žalovaný ani soudy přihlížet v neprospěch žadatele o udělení mezinárodní ochrany, a musejí tedy naopak tuto zákonnou úpravu dle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu aplikovat“* (viz citované usnesení č. j. 5 Azs 201/2017 - 37, bod [26], nebo např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2019, č. j. 5 Azs 207/2017 - 36, bod [63]). K otázkám ohledně vhodnosti takto koncipované právní úpravy viz např. KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H. *Zákon o azylu. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, str. 166 - 171).

[12] Sám žalovaný se v rozhodnutí opírá o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2008, č. j. 5 Azs 46/2008 - 71, který se zabýval čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod [č. 209/1992 Sb. (dále jen „Úmluva“)] jako důvodem pro udělení doplňkové ochrany dle § 14a odst. 1 a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. Již v tomto rozsudku přitom Nejvyšší správní soud uvedl, že je třeba *„rozlišovat důvody, pro něž by v rozporu s mezinárodními závazky ČR bylo samotné vycestování cizince [§ 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu a § 179 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky] (...), od důvodů, pro něž by v rozporu s mezinárodními závazky bylo až případné vyhoštění tohoto cizince“*. Dále Nejvyšší správní soud pokračoval, že *„obvykle právě jen dlouhodobý zákaz pobytu na území ČR může v některých případech dosáhnout intenzity nepřiměřeného zásahu*

do soukromého a rodinného života, který si cizinec za dobu svého pobytu na území ČR vytvořil. (...) Při posuzování důvodů znemožňujících vycestování cizince by byl výjimkou z výše uvedených závěrů pouze případ, kdy by si stěžovatel vytvořil na území ČR takové rodinné či případně osobní vazby, že by nepřiměřeným zásahem do tohoto rodinného či soukromého života byla již nutnost pouhého vycestování z území ČR". Nejvyšší správní soud tedy v citovaném rozsudku dospěl k závěru, že čl. 8 Úmluvy neukládá státu všeobecný závazek respektovat volbu dotčených osob ohledně země jejich společného pobytu, nicméně v každém jednotlivém případě je nutno zvažovat okolnosti konkrétní věci a posuzovat, zda se nejedná o případ, kdy by nepřiměřeným zásahem do rodinného či soukromého života byla již nutnost pouhého vycestování z území České republiky.

[13] Na citovaný rozsudek pak navazuje konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu. Z pozdějších rozsudků lze zmínit např. rozsudek ze dne 14. 4. 2022, č. j. 5 Azs 212/2020 - 44, bod [20], rozsudek ze dne 30. 9. 2021, č. j. 6 Azs 148/2021 - 44, bod [18], rozsudek ze dne 18. 6. 2021, č. j. 5 Azs 162/2020 - 47, bod [27], rozsudek ze dne 7. 4. 2021, č. j. 7 Azs 248/2020 - 27, bod [24], rozsudek ze dne 11. 2. 2021, č. j. 9 Azs 226/2020 - 60, bod [20], rozsudek ze dne 26. 3. 2020, č. j. 6 Azs 258/2019 - 31, bod [26], nebo rozsudek ze dne 29. 5. 2019, č. j. 6 Azs 335/2018 - 35, bod [48]. V usnesení ze dne 8. 1. 2009, č. j. 2 Azs 66/2008 - 52, na které v souzené věci odkázal krajský soud, pak Nejvyšší správní soud sice vyslovil, že „*rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany tedy zpravidla nemůže být samo o sobě v rozporu se základním právem cizince na respektování jeho soukromého a rodinného života, i když by realizace takového práva předpokládala jeho pobyt na území ČR*", to však nic nemění na závěrech plynoucích ze shora vyjmenované judikatury, že doplňková ochrana podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu může být udělena i v případech hrozícího porušení práva na soukromý a rodinný život, přičemž je vyhrazena pro mimořádné případy, kdy by již samotné vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky.

[14] Při zohlednění výše podaného výkladu, který Nejvyšší správní soud dlouhodobě zastává, tedy nemůže obstát východisko úvah krajského soudu založené na striktním pojetí, že existence rodinných vazeb nemůže být důvodem pro udělení mezinárodní ochrany ve formě doplňkové ochrany dle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. Krajský soud naopak byl povinen přezkoumatelně reagovat na žalobní námitky, zda se vzhledem k popsaným skutkovým okolnostem případu nejedná právě o onu výjimečnou situaci, kdy nepřiměřeným zásahem do rodinného či soukromého života bude již nutnost pouhého vycestování stěžovatelek z území, přestože jim nebylo uloženo správní vyhoštění, a s ním související zákaz pobytu na území České republiky.

[15] Nejvyšší správní soud ve shodě se stěžovatelkami neshledává jako dostatečný způsob, jakým se krajský soud vypořádal s jejich žalobním tvrzením, že se v důsledku administrativního opomenutí způsobeného situací spojenou s porodem dítěte dostaly do situace, kdy musejí vycestovat do země původu, v níž stěžovatelka b) nikdy nežila a kde má stěžovatelka a) minimální vazby. To bude ve výsledku znamenat faktické opuštění zbývající části rodiny (manžela a dalších dvou nezletilých synů), a nepochybně tedy zásah do soukromého a rodinného života. Pokud krajský soud uvedl, že právo na rodinný život stěžovatelek není neudělením mezinárodní ochrany popřeno, neboť celá rodina může pobývat společně se stěžovatelkami v místě, kde budou mít možnost legálního pobytu

(tedy patrně v zemi původu), neshledává Nejvyšší správní soud tento stručný závěr přezkoumatelný. Krajský soud jej totiž učinil v situaci, kdy otec a dva synové disponují oprávněním k trvalému pobytu a v České republice (stejně jako stěžovatelky) dlouhodobě žijí, otec zde má stabilní zaměstnání a z jeho příjmu je vyživována celá pětičlenná rodina; a dále v situaci, kdy starší syn a stěžovatelka b) plní v České republice povinnou školní docházku a jsou výrazně integrováni do české společnosti. Za popsaných okolností není Nejvyššímu správnímu soudu zřejmé, jakým způsobem se krajský soud vypořádal s faktickými překážkami společného vycestování celé rodiny, které pokládá za bezproblémové (konkrétně např. možnost obživy v zemi původu, finanční prostředky na přenesení bydliště do země původu, byť bydliště dočasného), zejména pak otázku nejlepšího zájmu dítěte, v daném případě stěžovatelky b) a jejího staršího bratra, kteří po většinu svého života žijí v České republice, a lze tedy předpokládat, že jsou plně integrování do české společnosti, plní zde povinnou školní docházku, mají zde sociální vazby, apod., když tyto překážky vůbec nehodnotil a nezabýval se jimi.

[16] V rozsudku ze dne 25. 1. 2013, č. j. 5 Azs 7/2012 - 28, č. 2836/2013 Sb. NSS, pak Nejvyšší správní soud posuzoval totožnou otázku, zda již samotné vycestování žadatelky o mezinárodní ochranu, která taktéž žila v České republice společně se svým nezletilým dítětem a manželem, představuje nepřiměřený zásah do jejího rodinného a soukromého života, a tedy důvody pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. Uvedl, že se zpravidla nelze spokojit s pouhým konstatováním, že žadatelka i její rodinní příslušnicí mají občanství země původu, a tedy tam mohou společně odcestovat a existenci rodiny tím zachovat. V takovém případě je totiž třeba zabývat se nejen případnými právními, ale též faktickými překážkami takového kroku, mezi něž může patřit např. nedostatek finančních prostředků rodiny spojený s absencí sociálních a rodinných vazeb v zemi původu. Případně je třeba zabývat se rovněž tím, zda má žadatelka možnost získat jiné oprávnění k pobytu na území České republiky, než je mezinárodní ochrana.

[17] K závazkům plynoucím z Úmluvy o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.), konkrétně k zásadnosti kritéria nejlepšího zájmu dítěte ve smyslu čl. 3 odst. 1, se Nejvyšší správní soud vyjádřil např. v rozsudku ze dne 29. 5. 2020, č. j. 5 Azs 220/2019 - 33, č. 4034/2020 Sb. NSS. Ačkoli se tento rozsudek vztahuje primárně k rozhodnutím správních orgánů vydaným podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, uplatňují se jeho závěry přiměřeně i na posouzení skutečného nebezpečí vážné újmy ve smyslu § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu (viz výše citovaný rozsudek č. j. 5 Azs 212/2020 - 44, bod [20]).

[18] Krajský soud se však žádnou z uvedených otázek v napadeném rozsudku nezabýval, námitky stran zásahu do rodinného života stěžovatelek (včetně celé jejich rodiny) vypořádal jednak strohým poukazem na nemožnost získat z tohoto důvodu doplňkovou ochranu, jednak nijak neodůvodněným poukazem krajského soudu na možnost společného vycestování. Napadený rozsudek proto z těchto důvodů neobstojí.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto ve smyslu § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku.

[20] V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. června 2022

Mgr. Ing. Veronika Juřičková
předsedkyně senátu