

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juřičkové a soudců Tomáše Langáška a Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **A. S. A. S. A.**, zastoupený Organizací pro pomoc uprchlíkům, z. s., sídlem Kovářská 4, Praha 9, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 1. 2018, č. j. OAM-166/ZA-ZA11-HA11-2017, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 7. 2021, č. j. 1 Az 12/2018 - 71,

takto:

**I.** Kasační stížnost žalovaného **se zamítá**.

**II.** Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**III.** Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

## Odůvodnění:

### I. Vymezení případu

[1] Žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví neudělil žalobci azyl podle § 12, § 13 a § 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Současně žalobci udělil doplňkovou ochranu dle § 14a téhož zákona.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného (v rozsahu výroku o neudělení azylu) žalobou, které Městský soud v Praze vyhověl v záhlaví označeným rozsudkem. Městský

soud výrokem I rozsudku zrušil rozhodnutí žalovaného v části výroku o neudělení azylu podle § 12 zákona o azylu, a věc v této části vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V části týkající se neudělení azylu podle § 13 a § 14 zákona o azylu městský soud výrokem II rozsudku žalobu zamítl. Výrok rozhodnutí žalovaného, kterým byla žalobci udělena doplňková ochrana dle § 14a zákona o azylu, zůstal napadeným rozsudkem nedotčen.

[3] Městský soud rozhodoval v situaci, kdy se první senát Nejvyššího správního soudu [který se neztotožnil již s prvotní premisou o možnosti rozštěpení výroku o (ne)udělení ochrany] usnesením ze dne 12. 7. 2021, č. j. 1 Azs 16/2021 - 32, s odkazem na nejednotnou judikaturu obrátil na rozšířený senát s otázkou, zda lze v řízení o žalobě podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."), jehož předmětem je přezkum správního rozhodnutí o (ne)udělení mezinárodní ochrany, zrušit toto rozhodnutí pouze v části, a pokud ano, v jakém rozsahu. Městský soud se v odůvodnění rozsudku neztotožnil s argumentací obsaženou v překládacím usnesení č. j. 1 Azs 16/2021 - 32, a to s poukazem na skutečnost, že situace, která nastala v nyní souzené věci, je vhodným příkladem k tomu, aby byla dělitelnost výroku rozhodnutí vydaných ve věcech žádosti o mezinárodní ochranu umožněna. Městský soud připomněl, že v posuzované věci byla žalobci udělena doplňková ochrana. Pokud by tedy soud byl nucen akceptovat závěry dosavadní judikatury stran nedělitelnosti výroku, zrušením rozhodnutí žalovaného jako celku (včetně výroku o udělení doplňkové ochrany, který žalobci poskytuje dostatečné pobytové jistoty) by nepochybně zasáhl do jeho práv a zhoršil jeho postavení. Dle názoru městského soudu je předkládací usnesení č. j. 1 Azs 16/2021 - 32 toliko jednosměrné. Nelze ovšem opomíjet, že algoritmus posuzování žádosti o udělení mezinárodní ochrany je realizován v obou směrech, případná dualita udělené mezinárodní ochrany je pouze formální, neboť vyšší stupeň mezinárodní ochrany konzumuje nižší. Městský soud proto neshledal důvod, pro který by měl v daném případě přistoupit také ke zrušení části rozhodnutí, kterým byla žalobci přiznána určitá forma mezinárodní ochrany. Z pohledu městského soudu provázanost jednotlivých forem mezinárodní ochrany nezakládá jejich neoddělitelnost při soudním přezkumu.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[4] Žalovaný (dále též „stěžovatel") podal proti výrokům I a II rozsudku městského soudu kasační stížnost. Poukázal na rozpor napadeného rozsudku s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu, která vychází z principu nedělitelnosti výroku rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany. Dle stěžovatele si městský soud musel být vědom skutečnosti, že ve věcech mezinárodní ochrany je nutné respektovat specifickou závislost jednotlivých výroků rozhodnutí, a nezabýval se tím, zda může oddělená část výroku samostatně obstát po oddělení od jeho ostatních částí. Výrok napadeného rozsudku, jímž došlo ke zrušení stěžovatelova rozhodnutí nikoli v celém rozsahu, ale toliko v části týkající se neudělení azylu, je dle stěžovatele v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2008, č. j. 4 Azs 104/2007 - 73. Podle tohoto rozsudku je soud povinen zrušit všechny výroky, pokud ruší výrok o neudělení azylu dle § 12 zákona o azylu, jelikož ostatní výroky jsou na něm závislé. K udělení doplňkové ochrany může dojít až po zjištění, že žadatel nesplňuje podmínky pro udělení azylu. Stěžovatel rovněž nesouhlasil s názorem městského soudu, že současným zrušením doplňkové ochrany by žalobce přišel o titul

poskytující mu dostatečné pobytové záruky. Jelikož by se žalobce dostal do pozice žadatele o mezinárodní ochranu, byl by nadále oprávněn k pobytu na území.

[5] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že vyhovění kasační stížnosti by bylo v rozporu s dispoziční zásadou, neboť se u městského soudu domáhal pouze zrušení té části rozhodnutí žalovaného, která se vztahuje k neudělení azylu. Dle žalobce judikatura Nejvyššího správního soudu (zmiňovaná stěžovatelem) vychází z dřívější právní úpravy, která neznala institut doplňkové ochrany, ale institut překážek vycestování. Žalobce zdůraznil odlišnost institutu doplňkové ochrany, která je chápána jako plnohodnotné pobytové oprávnění a která má na azylu (navzdory vzájemnému sepětí) mnohem větší nezávislost. Významný rozdíl, pro který nelze předchozí judikaturu aplikovat na posuzovaný případ, spočívá dle žalobce také v tom, že rozhodnutími vydanými v tehdejších posuzovaných věcech nebyla žadatelům udělena žádná z forem mezinárodní ochrany. V posuzovaném případě však byla žalobci udělena doplňková ochrana, její pozbytí v důsledku zrušení rozhodnutí stěžovatele jako celku by tedy představovalo významný zásah do žalobcova postavení a porušení legitimního očekávání. Zrušení rozhodnutí stěžovatele jako celku není dle stěžovatele ani projevem účinného opravného prostředku ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2013/32/EU ze dne 26. 6. 2013 o společných řízeních pro přiznání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (dále jen „procedurální směrnice“). Navrácení žalobce do pozice žadatele by pro něj ve výsledku znamenalo nejasný výsledek správního řízení, ztrátu volného vstupu na trh práce, nemožnost vycestovat z území České republiky a nutnost v krátkých časových intervalech obnovovat pobytový titul. Dle žalobce neexistuje zákonný podklad pro odnětí již udělené, a dokonce prodloužené, doplňkové ochrany. Dle jeho názoru žadatelé o mezinárodní ochranu nebudou v takových případech motivováni brojit žalobami proti rozhodnutí o neudělení azylu, bude-li týmž rozhodnutím zároveň udělena i doplňková ochrana. Nedokonalá právní konstrukce týkající se vztahu mezi azylem a doplňkovou ochranou způsobená mj. nepromítnutím procedurální směrnice do českého právního řádu (v podobě možnosti podání účinného opravného prostředku pouze vůči výroku o neudělení azylu) nemůže dle žalobce ve výsledku postihovat cizince, který se u soudu domáhá ochrany svých práv.

## III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

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

[7] V posuzované věci stěžovatel v kasační stížnosti zpochybňuje správnost závěrů městského soudu, který dle jeho názoru postupoval v rozporu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu týkající se možné dělitelnosti výroku o (ne)udělení mezinárodní ochrany, a sice konkrétně výroku o (ne)udělení azylu a výroku o (ne)udělení doplňkové ochrany. Nejvyšší správní soud proto na úvod zdůrazňuje, že s ohledem na obsah kasační stížnosti a konkrétní námitky, které v ní byly uplatněny, řešil v nyní souzeném případě výhradně tuto otázku (za situace, kdy žalobci nebyl udělen azyl, ale byla mu udělena doplňková ochrana). Nezabýval se tak problematikou možné dělitelnosti výroku o (ne)udělení azylu (a jeho jemnějšího členění) dle jednotlivých ustanovení zákona o azylu (§ 12, § 13 a § 14). Ve vztahu k této otázce stěžovatel v kasační stížnosti žádné

námitky nevznesl, nebyla tedy předmětem posouzení ze strany Nejvyššího správního soudu.

[8] Podle § 28 odst. 1 zákona o azylu platí, že *mezinárodní ochrana se udělí ve formě azylu nebo doplňkové ochrany; shledá-li ministerstvo při svém rozhodování, že jsou naplněny důvody pro udělení azylu podle § 12, 13 nebo 14, udělí azyl přednostně.* Podle odst. 2 téhož ustanovení zákona *neshledá-li ministerstvo důvody k udělení ani jedné z forem mezinárodní ochrany, odůvodní své rozhodnutí ve vztahu k oběma formám mezinárodní ochrany.*

[9] Citované ustanovení zákona o azylu zakotvuje aplikační přednost udělení azylu podle § 12 až § 14 tohoto zákona. Doplňkovou ochranu tak lze udělit pouze za předpokladu, že u žadatele nebudou shledány důvody pro udělení azylu.

[10] Problematikou, zda je krajský (zde městský) soud oprávněn štěpit výrok správního rozhodnutí na rozhodnutí o azylu dle § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu a rozhodnutí o doplňkové ochraně dle § 14a a § 14b téhož zákona, se Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti opakovaně zabýval, ať již v době posuzování vzájemného vztahu výroku o (ne)udělení azylu a o (ne)existenci překážek vycestování podle § 91 zákona o azylu, ve znění účinném do 31. 8. 2006, tak za současné právní úpravy, kdy posuzoval vzájemný vztah výroku o (ne)udělení azylu a (ne)udělení doplňkové ochrany.

[11] Pokud se jedná o dřívější institut překážek vycestování, Nejvyšší správní soud poukazuje např. již na rozsudek ze dne 20. 1. 2006, č. j. 4 Azs 47/2005 - 96, v němž byly vysloveny následující závěry: *„Shledá-li krajský soud důvodnou žalobu, jíž se brojí proti rozhodnutí správního orgánu pouze z důvodu neudělení azylu podle § 12 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, a v tomto rozsahu následně rozhodnutí správního orgánu zruší, aniž by zároveň zrušil výrok o tom, zda se na žadatele vztahuje či nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu, je takový rozsudek nezákonný, neboť rozhodování podle § 91 zákona o azylu je závislé na posouzení primární otázky řízení, tj. zda bude účastníku řízení azyl udělen či nikoli.“* Citované závěry posléze potvrdil také rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 23. 5. 2006, č. j. 8 Azs 21/2006 - 164: *„Výrok rozhodnutí správního orgánu o tom, že na neúspěšného žadatele o udělení azylu se vztahuje nebo nevztahuje překážka vycestování (§ 28 a § 91 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu) je podmíněn tím, že musí být učiněn současně s rozhodnutím o neudělení nebo odnětí azylu; potud jde také o výrok závislý (...).“*

[12] „Přenositelnost“ judikatury vztahující se k překážkám vycestování na možnost dělitelnosti výroku o (ne)udělení mezinárodní ochrany za současné právní úpravy pak Nejvyšší správní soud dovodil např. v rozsudku ze dne 22. 7. 2009, č. j. 8 Azs 20/2009 - 99, dle kterého je judikatura vztahující se k oddělitelnosti výroku stran překážek vycestování aplikovatelná také na vztah výroku o neudělení mezinárodní ochrany a výroku o doplňkové ochraně. Platnost dosavadní judikatury týkající se překážek vycestování také v případech doplňkové ochrany pak Nejvyšší správní soud dovodil např. také v rozsudku ze dne 26. 7. 2007, č. j. 2 Azs 30/2007 - 69, dle kterého *„jakkoli nelze shledat úplnou shodu mezi zněním bývalého § 91 a nynějšího § 14a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, tak v těch částech, kde takovou shodu shledat lze, je možno i po účinnosti zákona č. 165/2006 Sb. aplikovat právní názory vyslovené Nejvyšším správním soudem ve vztahu k dříve účinnému § 91 zákona o azylu“*.

[13] Pokud stěžovatel v kasační stížnosti namítal rozpor závěrů městského soudu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, z níž plyne, že výrok o doplňkové ochraně dle § 14a a §14b zákona o azylu je přímo závislý na výroku o azylu dle § 12 téhož zákona, Nejvyšší správní soud již výše (viz bod [8]) v obecné rovině přisvědčil závěrům stěžovatele o subsidiaritě doplňkové ochrany vůči azylu. Pokud ovšem stěžovatel v této souvislosti poukazuje na konkrétní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech sp. zn. 4 Azs 104/2007 a sp. zn. 1 Azs 16/2021, je nutno konstatovat, že v nich Nejvyšší správní soud řešil odlišnou procesní situaci od té, která byla předmětem nyní souzené věci. V rozsudku ze dne 11. 3. 2008, č. j. 4 Azs 104/2007 - 73, Nejvyšší správní soud krajskému soudu vytkl, že navzdory přijatým závěrům, že žadatel nenaplňuje podmínky pro udělení azylu podle § 12 zákona o azylu, krajský soud nesprávně vycházel z nemožnosti oddělit jednotlivé výroky vydaného správního rozhodnutí stěžovatele. Nejvyšší správní soud tak krajskému soudu vytkl, že byť z jeho pohledu ostatní výroky správního rozhodnutí obstály, neponechal je v platnosti, ale nesprávně rozhodnutí stěžovatele zrušil v celém rozsahu. Ve věci sp. zn. 1 Azs 16/2021 pak byla předmětem posouzení otázka týkající se možnosti štěpení výroku o (ne)udělení mezinárodní ochrany a zrušení správního rozhodnutí stěžovatele nikoli jako celku, ale pouze ve vztahu k výroku o neudělení doplňkové ochrany v situaci, kdy soud považoval za vadné správním orgánem provedené právní posouzení ve vztahu k neudělení doplňkové ochrany, nikoli však již jiných forem mezinárodní ochrany (pozn.: zvýraznění podtržením - i dále v textu - doplnil Nejvyšší správní soud).

[14] Pro úplnost pak Nejvyšší správní soud ve spojitosti s věcí vedenou pod sp. zn. 1 Azs 16/2021, na kterou v napadeném rozsudku odkazuje městský soud i stěžovatel v kasační stížnosti, opakovaně uvádí, že rozšířenému senátu byla usnesením ze dne 15. 4. 2021, č. j. 1 Azs 16/2021 - 32, předložena k zodpovězení otázka týkající se právě možné dělitelnosti rozhodnutí o (ne)udělení mezinárodní ochrany a jejího rozsahu. Rozšířený senát se však věcným posouzením položené otázky nezabýval, neboť dospěl k závěru (viz usnesení ze dne 23. 2. 2022, č. j. 1 Azs 16/2021 - 50), že byly z podstatné části zodpovězeny již předchozím zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2014, č. j. 7 Azs 16/2014 - 27 (vydaným v téže věci a předcházejícím věci sp. zn. 1 Azs 16/2021). Rozšířený senát uzavřel, že v rozsudku č. j. 7 Azs 16/2014 - 17 Nejvyšší správní soud vyslovil právní názor kasačně závazný pro následné řízení, že výroky o doplňkové ochraně je možné zrušit, aniž by byl rušen výrok o neudělení azylu (je-li žaloba důvodná pouze ve vztahu k doplňkové ochraně). Nejvyšší správní soud tak byl ve věci vedené pod sp. zn. 1 Azs 16/2021 (související s řízením sp. zn. 7 Azs 16/2014) povinen z těchto závěrů vycházet a nemohl je zpochybnit předložením věci k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[15] Nejvyšší správní soud se však ve své rozhodovací činnosti zabýval též přímo situací, která nastala v nyní projednávaném případě, a sice kdy žadateli nebyl vydaným správním rozhodnutím udělen azyl, avšak byla mu udělena doplňková ochrana. V rozsudku ze dne 29. 11. 2011, č. j. 9 Azs 14/2011 - 300, Nejvyšší správní soud v této souvislosti nejprve vysvětlil, že *„nesplnění podmínek pro udělení azylu je první, výchozí podmínkou, kterou je třeba splnit pro to, aby byla cizinci udělena doplňková ochrana. Z toho tedy jasně vyplývá posloupnost posuzování, jež začíná vždy úvahou o tom, zda lze žadateli udělit mezinárodní*

*ochranu ve formě azylu, a až nebyly-li naplněny důvody pro udělení azylu, posuzuje se splnění důvodů pro udělení doplňkové ochrany*".

[16] Tento postup má dle citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Azs 14/2011 - 300 odraz také ve struktuře výroku rozhodnutí správního orgánu, které je „*v případě výroku o neudělení azylu opatřeno též dalším výrokem ohledně udělení či neudělení doplňkové ochrany. Výrok o udělení či neudělení doplňkové ochrany je tak výrokem závislým, a to v tom smyslu, že je podmíněn výrokem o neudělení azylu, případně o jeho odnětí (viz § 14a zákona o azylu). Nelze tudíž ze strany krajského soudu zrušit rozhodnutí ministerstva vnitra pouze v rozsahu výroku týkajícího se neudělení azylu bez toho, že by byl současně zrušen též výrok o udělení či neudělení doplňkové ochrany. Připuštění této možnosti, která v souzené věci nastala, by vedlo ke stěžovatelem namítané kolizi existujícího výroku o udělení doplňkové ochrany a případného výroku o udělení azylu, což by znamenalo popření základního koncepčního východiska mezinárodní ochrany jako takové, neboť nelze udělit obě její formy najednou; viz výše naznačená subsidiarita doplňkové ochrany, jejímž cílem je poskytnutí ochrany pro osoby, které sice nesplňují podmínky pro udělení azylu, ale které zároveň vyžadují ochranu z důvodu nebezpečí hrozící vážné újmy. Doplňková ochrana je tedy subsidiární formou ochrany, což znamená, že nepředstavuje nahrazení nebo rozšíření institutu azylu, ale uplatní se pouze v případě, že žadatel o mezinárodní ochranu nesplňuje důvody pro udělení azylu. Z toho dle názoru Nejvyššího správního soudu vyplývá, že existence výroku o udělení doplňkové ochrany by při případném udělení azylu byla nejen bezpředmětná, ale též nezákonná, a proto bylo na místě zrušit celý výrok rozhodnutí stěžovatele, byť žalobce napadal pouze výrok v části týkající se neudělení azylu*".

[17] Z výše citovaných závěrů Nejvyšší správní soud vycházel také v usnesení ze dne 29. 4. 2021, č. j. 2 Azs 54/2021 - 30, jímž jako zjevně nepřípustnou odmítl kasační stížnost směřující proti rozsudku městského soudu, kterým bylo zrušeno správní rozhodnutí stěžovatele jako celek, přestože se žalobce podanou žalobou domáhal zrušení správního rozhodnutí pouze v rozsahu výroku o neudělení azylu podle § 12 zákona o azylu, neboť mu o v tehdejším případě byla doplňková ochrana udělena. Městský soud v tehdejší věci nevyhověl požadavku na zrušení rozhodnutí pouze v části výroku o neudělení azylu, a to s odůvodněním, že pokud správní orgán v dalším řízení udělí žadateli azyl podle § 12 zákona o azylu, dojde k situaci, kterou zákon nepředpokládá, a sice že by cizinci byl současně udělen azyl i doplňková ochrana. Nejvyšší správní soud posléze v usnesení č. j. 2 Azs 54/2021 - 30 potvrdil správnost tohoto postupu městského soudu, který zrušil vydané správní rozhodnutí v celém rozsahu, a zároveň dovodil, že nemohl-li soud v důsledku zrušení správního rozhodnutí v celém rozsahu více žalobci vyhovět, je jím podaná kasační stížnost nepřípustná podle § 104 odst. 2 s. ř. s., neboť směřuje pouze proti důvodům rozsudku městského soudu.

[18] Pro účely nyní souzené věci je však klíčové, že Ústavní soud nálezem ze dne 29. 3. 2022, sp. zn. IV. ÚS 1642/2021, zrušil jak v předchozím odstavci zmiňované usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 54/2021 - 30, tak jemu předcházející rozsudek městského soudu s odůvodněním, že postupem správních soudů došlo ke změně postavení žalobce k horšímu (byť na základě v jeho prospěch podaného opravného prostředku), neboť mu bylo bezdůvodně odňato postavení osoby požívající doplňkové ochrany (a z toho plynoucích práv nabytých v dobré víře). Ústavní soud odmítl dosavadní výklad

zastávaný Nejvyšším správním soudem a stěžovatelem, který neumožňoval v řízení o žalobě proti neudělení azylu za současného udělení doplňkové ochrany přezkoumat a rozhodnout o výroku o neudělení azylu samostatně [bez současného zrušení výroku o (ne)udělení doplňkové ochrany]. Tento výklad dle Ústavního soudu vykazuje neústavní deficity ve smyslu ústavního principu *in dubio pro libertate* (viz body 30 až 32 odůvodnění nálezu) a zásady zákazu *reformationis in peius* ve spojení se zásadou účinnosti opravných prostředků plynoucí s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (body 33 až 35 nálezu).

[19] V citovaném nálezu Ústavní soud podal závazný výklad sporné otázky, dle kterého *„vyhoví-li správní soud žalobě proti rozhodnutí o neudělení azylu (rozhodnutí v dotčené části zruší a věc vrátí správnímu orgánu k dalšímu řízení), nastane situace, kdy vedle sebe existuje rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany a probíhající řízení o udělení azylu. Z hlediska existence rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany nic nebrání, aby se na žadatele po omezenou dobu (probíhajícího řízení o udělení azylu po předchozím zrušení negativního rozhodnutí soudem) hledělo jako na osobu, které nebyl udělen azyl (fikce negativního rozhodnutí o udělení azylu), přestože bylo toto rozhodnutí zrušeno soudem. Neshledá-li vedlejší účastník* (pozn.: rozuměj stěžovatel jako správní orgán) *důvody k udělení azylu, žádost zamítne, a nastává tak běžná situace, kdy žadateli o mezinárodní ochranu zůstává udělena doplňková ochrana za současného neudělení azylu. Shledá-li vedlejší účastník důvody k udělení azylu, nastává hypotéza § 17a odst. 1 písm. b) zákona o azylu (změna nebo zánik okolností do té míry, že uložení doplňkové ochrany již není třeba), a vedlejší účastník v novém rozhodnutí žadateli současně odejme doplňkovou ochranu a udělí azyl*“. Při tomto postupu je dle Ústavního soudu vyloučeno, aby po udělení doplňkové ochrany souběžně existovalo rozhodnutí o udělení azylu a doplňkové ochrany. Takový výklad nejen respektuje zásadu subsidiarity doplňkové ochrany k azylu, ale zároveň reaguje na doktrinální nedůslednost akcentovanou dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu i stěžovatelem, kterou spolehlivě a přesvědčivě překonává.

[20] Na základě výše citovaných závěrů Ústavního soudu, které je Nejvyšší správní soud povinen respektovat, Nejvyšší správní soud uvádí, že rovněž v nyní projednávané věci by opačný výklad zastávaný stěžovatelem představoval pro žalobce ztrátu postavení osoby požívající doplňkové ochrany, které nabyl na základě vydaného správního rozhodnutí, a tedy by představoval bezdůvodné snížení ochrany a postavení žalobce na „pouhého“ žadatele o mezinárodní ochranu. Osoba požívající doplňkové ochrany přitom má na rozdíl od žadatele o mezinárodní ochranu zejména právo opustit Českou republiku (§ 49a odst. 2 zákona o azylu), pro účely zaměstnanosti se považuje za osobu s trvalým pobytem (§ 53c téhož zákona), a uvedená ztráta má proto negativní důsledky i v její právní sféře stran soukromého a rodinného života. Nelze tedy souhlasit se stěžovatelovou argumentací, dle které se postavení žalobce v pozici žadatele o azyl významně nezhorší.

[21] Ústavní soud se v citovaném nálezu vyjádřil také k porušení zásady *reformationis in peius*. V této souvislosti uvedl, že nelze automaticky dovodit, že by zákaz změny v neprospěch toho, kdo využil opravného prostředku, byl bezbřehý [viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2009 sp. zn. III ÚS 880/08 (U 1/52 SbNU)]. Doktrína však uznává, že i v obecném správním právu je změna v neprospěch toho, kdo využije opravného prostředku, akceptovatelná v situacích, kdy není dostatečně chráněn veřejný

zájem (Weyr, F. *Správní právo*. Brno: 1930, str. 136; Hoetzel, J. *Československé správní právo. Část všeobecná.* Praha: 1934, str. 331). *„Ústavní soud rovněž npochybuje, že uvedená zásada má v základních rysech interpretační význam ve všech oblastech práva, přestože jde primárně o zásadu ovládající trestní právo, a je třeba k ní přihlédnout i při hodnocení účinnosti opravných prostředků“* (viz bod 34 nálezu). V obecné rovině tak dotčená zásada slouží jako procesní záruka, díky níž správní rozhodnutí mohou být předložena k přezkumu bez obav, že se postavení osoby, v jejíž prospěch byl opravný prostředek podán, zhorší [viz nález Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2012, sp. zn. IV. ÚS 2355/12 (N 184/67 SbNU 225)].

[22] Aplikováno na nyní souzený případ, pokud by dle stěžovatelových požadavků městský soud zrušil též výrok o udělení doplňkové ochrany na základě žalobcem uplatněného opravného prostředku, aniž by tím byl současně sledován konkrétní veřejný zájem, ve výsledku by se jednalo o bezdůvodné zhoršení postavení žalobce rozporné s požadavkem na účinný opravný prostředek. Současně by tím došlo též k porušení zásady legitimního očekávání, jelikož žalobce v dobré víře nabyl práva plynoucí mu z udělené doplňkové ochrany, která mu nadto byla rozhodnutím stěžovatele ze dne 6. 9. 2021, č. j. OAM-166/ZA-ZA11-LE31-PD1-2017, prodloužena o 36 měsíců. Navrácení žalobce do postavení žadatele o mezinárodní ochranu by tedy v uvedené věci mělo za následek též omezení jeho práv nabytých a vykonávaných v dobré víře.

[23] Městský soud tedy v souzeném případě nepochybil, pokud nepřistoupil ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí stěžovatele v celém rozsahu, čímž ve výsledku zachoval část výroku rozhodnutí, kterým žalobci byla poskytnuta ochrana v podobě udělení doplňkové ochrany.

## IV. Závěr a náklady řízení

[24] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[25] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že žalovaný (stěžovatel) neměl ve věci úspěch a žalobci žádné náklady řízení nevznikly, Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a žalobci se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 31. srpna 2022

Mgr. Ing. Veronika Juřičková
předsedkyně senátu