



Evropskoprávní Moot Court 2024: *V pasti*

Tento soubor materiálů („BUNDLE“) vás bude provázet po celou dobu soutěže. Jsou v něm různé dokumenty, které si prosím přečtete, najdete v nich relevantní argumenty pro jednu či druhou stranu sporu, a hlavně ho zkuste co nejvíc používat jak v písemných podáních, tak i v ústním kole moot courtu. Jak říkají Pravidla v bodě 2.2, *„Součástí zadání je tzv. „bundle“, tedy soubor základních podkladových materiálů určených k vyřešení případu. Bundle bude soutěžícím k dispozici ve formátu PDF a v případě zájmu taktéž v tištěné podobě (max. 1 bundle pro tým). Klíčem k úspěchu v soutěži je právě efektivní a cílené používání bundlu a dokumentů v něm zahrnutých.“*

Letos jsou v bundlu obsaženy tyto dokumenty:

1. **Zadání** a specifikace otázek, na které mají soutěžící odpovídat v písemných podáních
2. **Rozhodnutí Ministerstva vnitra** (OAMP) o neudělení mez. ochrany (9. 11. 2023) (str. 5)
3. **Předběžná otázka** Krajského soudu v Brně (9. 5. 2024) (str. 19)
4. Dřívější **usnesení Rozšířeného senátu** Nejvyššího správního soudu (15. 2. 2024) (str. 37)
5. Vybraná ustanovení **zákona č. 325/1999 Sb., o azylu** (str. 53)
6. Vybraná ustanovení **zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců** (str. 65)
7. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU (**kvalifikační směrnice**) (str. 67)
8. Vybraná ustanovení **Evropské úmluvy o lidských právech** (str. 85)
9. **Listina základních práv Evropské unie** (plné znění) (str. 87)
10. Rozsudek Soudního dvora ve spojených věcech C-57/09 a C-101/09 (**B. a D.**) (str. 101)
11. Rozsudek Soudního dvora ve věci C-91/20 (**LW**) (str. 105)
12. Rozsudek Soudního dvora ve věci C-542/13 (**M'Bodj**) (str. 115)
13. Rozsudek Soudního dvora ve věci C-562/13 (**Abdida**) (str. 121)
14. Rozsudek Soudního dvora ve věci C-652/16 (**Ahmedbekova**) (str. 129)
15. Analýza Evropské agentury pro otázky azylu (**EUAA**) (str. 135)
16. Přehledový článek Š. Ošťádalové: **Stručný průvodce řízením o udělení MO** (str. 141)
17. Výňatky z publikace **Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie** (2022) (str. 153)

Na rozdíl od jiných soutěží, v tomto moot courtu je povoleno používat i další materiály mimo bundle. Pokud tedy narazíte na další relevantní zdroje, neváhejte je použít. V písemných podáních je citujte tak, aby byly identifikovatelné a dohledatelné. Pokud budete na další materiály odkazovat v ústním kole, rovněž je jasně identifikujte, mějte je s sebou a buďte připraveni je na výzvu soudu předložit v písemné podobě.

Zde jsou příklady dalších možných materiálů a uvedení zdroje, kde je najdete:

- další ustanovení relevantních zákonů
 - o zdroj: Beck-online, ASPI, ale klidně i <https://www.zakonyprolidi.cz/>

- další právní předpisy EU
 - o zdroj: <https://eur-lex.europa.eu/>
- další rozhodnutí českých soudů, především NSS a ÚS
 - o zdroj: <https://vyhledavac.nssoud.cz/> a <https://nalus.usoud.cz/>
- další judikatura Soudního dvora (včetně stanovisek generálních advokátů!)
 - o zdroj: <https://curia.europa.eu/>
- judikatura Evropského soudu pro lidská práva
 - o zdroj: <https://hudoc.echr.coe.int/>
- relevantní akademické zdroje, např. komentář k zákonu o azylu
 - o zdroj: navštivte fakultní knihovnu nebo hledejte v ASPI
- ...či jakékoli další relevantní zdroje z akademie či z praxe.

Zadání EPMC 2024

Pan Nuratau, původem z Uzbekistánu, přicestoval do ČR v roce 2006. Bylo mu 48 let a chtěl zde najít lepší ekonomické podmínky, protože v Uzbekistánu jen marně hledal uspokojivé zaměstnání. Po příjezdu do ČR pracoval u různých zaměstnavatelů a snažil se adaptovat na nový život. Během svého pobytu se naučil česky a zvykl si na české prostředí.

V roce 2011 nebo 2012 mu byly odcizeny veškeré cestovní doklady na Václavském náměstí v Praze. Tvrdí, že to oznámil na policii, ale nemá o tom žádný doklad. Proto nemohl požádat o nové doklady na uzbecké ambasádě, která se nachází až v Německu, a navíc poskytuje služby jen těm, kdo už mají povolení k trvalému pobytu, avšak pan Nuratau měl v ČR jen povolení k dlouhodobému pobytu. Situaci komplikovala i skutečnost, že pan Nuratau již dávno ztratil kontakt se svým bratrem, který byl jeho jediným příbuzným v Uzbekistánu.

V roce 2018 pan Nuratau podal žádost o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu. Ta však byla zamítnuta, protože již nepracoval. Po smrti své manželky v roce 2018 se dostal do tíživé situace, ztratil bydlení a musel přespávat v noclehárnách. S tím, že by se měl vrátit do Uzbekistánu, se nikdy nesmířil, neboť se obával zadržení policií, která ho mohla obvinít z porušení uzbeckých zákonů kvůli ztrátě dokladů. Navíc trpěl psychickými problémy, které vznikly po ztrátě jeho syna, kterého podle jeho tvrzení zabila uzbecká policie.

V roce 2019 požádal pan Nuratau o mezinárodní ochranu v ČR, avšak Ministerstvo vnitra jeho žádost opakovaně zamítlo. Argumentovalo tím, že pan Nuratau v ČR nemá žádné silné rodinné nebo sociální vazby a že jeho vycestování by nebylo v rozporu s mezinárodními závazky ČR. Ministerstvo také uvedlo, že pan Nuratau má přetrvávající vazby na Uzbekistán, kde žil většinu svého života, a že jeho návrat by byl možný bez větších komplikací.

Na druhé straně, pan Nuratau tvrdí, že jeho vycestování z ČR by představovalo nepřiměřený zásah do jeho soukromého a rodinného života, který si za více než 17 let v ČR vybudoval. Poukazuje na svůj pokročilý věk, zdravotní problémy včetně deprese a úzkosti, a na skutečnost, že nemá v Uzbekistánu žádné rodinné zázemí. Dále argumentuje, že během svého pobytu v ČR se plně integroval do české společnosti, což dosvědčuje i znalost jazyka a dlouholeté pracovní zkušenosti.

Pan Nuratau se nyní soudí s ministerstvem u Krajského soudu v Brně. Jelikož má problém i unijní rozměr, rozhodl se Krajský soud v Brně položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru.

Řízení před Soudním dvorem a specifikace otázek

Před Soudním dvorem budou své argumenty předkládat:

- právní zástupci z Organizace pro pomoc uprchlíkům (OPU) na straně **žalobce**
- a tým českého **vládního zmocněnce**, který se ztotožňuje s pozicí Ministerstva vnitra.

Řízení je vymezeno především samotnou předběžnou otázkou Krajského soudu v Brně (viz bundle, dokument č. 3, usnesení č. j. 41 Az 46/2023-35), Soudní dvůr však účastníkům řízení zaslal specifikaci otázek, kterým se mají věnovat v písemných podáních:

1a. Je otázka Krajského soudu v Brně vůbec přípustná, pokud byla předmětná vnitrostátní právní úprava v mezidobí novelizována, přičemž relevantní ustanovení (*§ 14a odst. 2 písm. d) českého zákona o azylu*) již v době řízení o předběžné otázce není účinné?

1b. Je otázka Krajského soudu v Brně vůbec přípustná, pokud z vnitrostátního právního řádu plyne, že Krajský soud v Brně je vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, a pokud Nejvyšší správní soud „*neviděl důvod pro položení předběžné otázky*“ v podobné věci? Nebyla by jakákoli odpověď Soudního dvora v takové situaci stejně ve vnitrostátních podmínkách zbytečná?

2a. Pokud je předběžná otázka přípustná, jak má být vykládán pojem „*vážná újma*“ v čl. 15 *kvalifikační směrnice*? Je výčet v čl. 15 výčtem taxativním, nebo lze za *vážnou újmu* považovat též další okolnosti, pokud jsou uvedeny ve vnitrostátním právu členského státu?

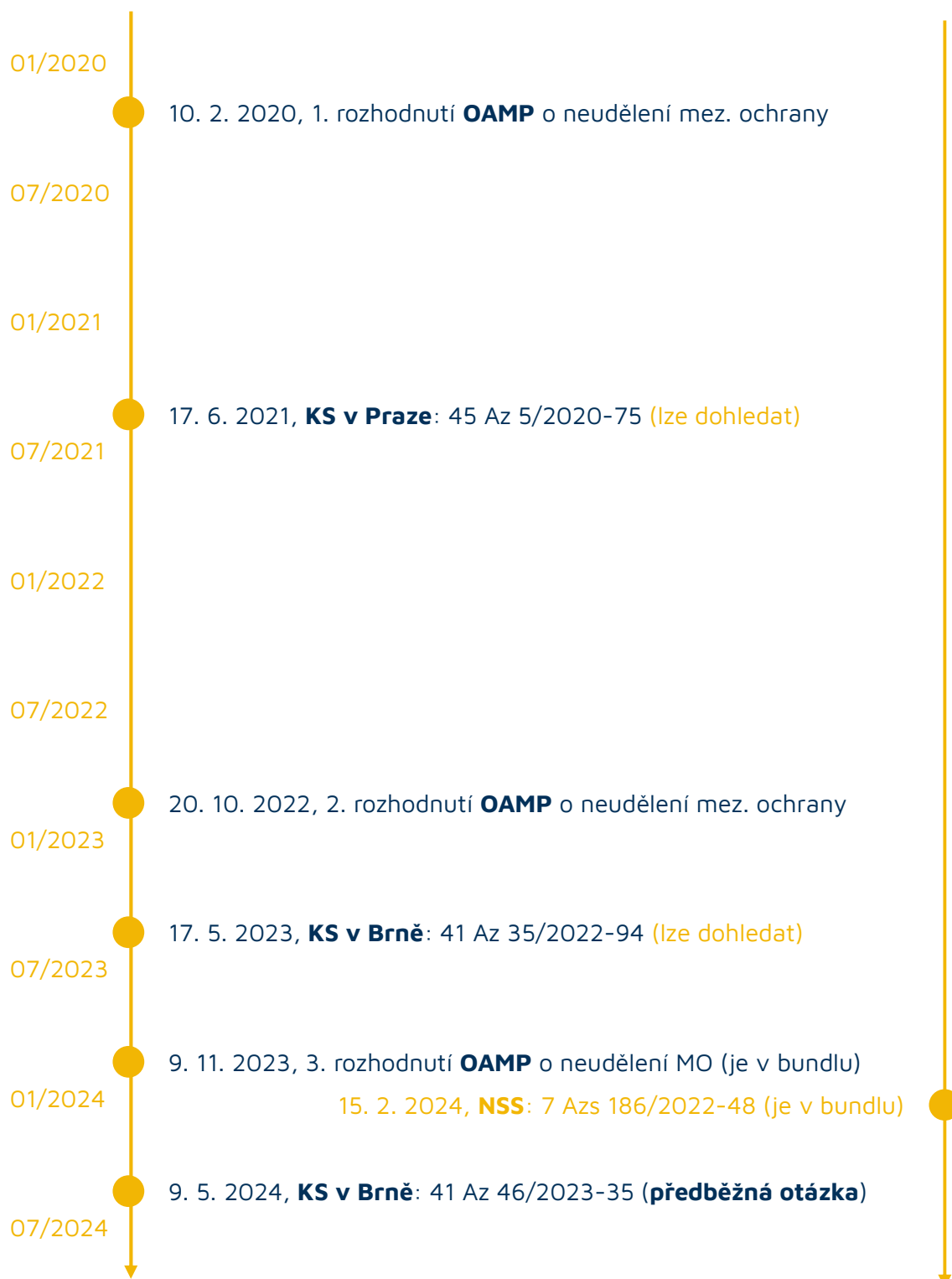
2b. Pokud je předběžná otázka přípustná, jak má být vykládán pojem „*příznivější normy* [...] *jsou-li slučitelné s touto směrnicí*“ v čl. 3 *kvalifikační směrnice*? Může členský stát ve svém vnitrostátním právu zakotvit doplňkovou ochranu například pro cizince, jehož vycestování by bylo v rozporu s mezinárodními závazky daného členského státu?

3a. Pokud by doplňková ochrana **mohla** být udělena i cizinci, jehož vycestování by bylo v rozporu s mezinárodními závazky členského státu: jak má být v takové situaci vykládán čl. 7 (či příp. další ustanovení) Listiny základních práv EU? Je pro posouzení situace relevantní soukromý a rodinný život cizince pouze v zemi jeho původu, nebo i v zemi jeho pobytu v rámci EU?

3b. Pokud by doplňková ochrana **nemohla** být udělena cizinci, jehož vycestování by bylo v rozporu s mezinárodními závazky členského státu: jak má postupovat vnitrostátní soud, pokud by vnitrostátní právní úprava sice byla v rozporu s *kvalifikační směrnicí*, avšak zároveň by jednotlivci přiznávala větší rozsah práv, než mu přiznává *kvalifikační směrnice*? Musí vnitrostátní soud takovou rozpornou vnitrostátní právní úpravu nechat nepoužitou, nebo ji má i přes tento rozpor aplikovat, neboť by se jinak dopustil zakázaného přímého účinku obráceného proti jednotlivci?

Pozn.: usnesení Krajského soudu v Brně o položení předběžné otázky řeší pouze některé z výše uvedených otázek; Soudní dvůr však pro komplexní posouzení věci potřebuje znát právní názor účastníků řízení na všechny výše uvedené otázky. Žádná ze stran není v rámci řízení před Soudním dvorem vázána tím, jak věc vymezil Krajský soud v Brně, ani tím, jak v obdobné věci předtím rozhodl Nejvyšší správní soud. V rámci ústního jednání se již Soudní dvůr nebude dále věnovat přípustnosti předběžné otázky (tj. otázkám 1a a 1b).

Pomůcka: Můžete si nakreslit časovou linii příběhu pana Nurataua před správními orgány a soudy. Zatím v ní jsou pouze některé relevantní události, zbytek je ve vašich rukou:



Odbor azylové a migrační politiky

Poštovní schránka 21/OAM 170 34 Praha 7

 Č. j.: OAM-321/ZA-ZA12-VL13-R3-2019
E. č.: B008290

V Praze dne 9. 11. 2023

ROZHODNUTÍ VE VĚCI MEZINÁRODNÍ OCHRANY

Ministerstvo vnitra České republiky, odbor azylové a migrační politiky, ve správním řízení o udělení mezinárodní ochrany zahájeném na žádost, kterou podal dne 4. 4. 2019 pan **Ivan Nuratau**, nar. **1. 1. 1958**, státní příslušnost **Republika Uzbekistán**, rozhodlo o této žádosti tak, že

mezinárodní ochrana podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o azylu“), se n e u d ě l u j e .

O d ů v o d ě n í ;

Dne 4. 4. 2019 podal pan Ivan Nuratau (dále jen „žadatel“) žádost o udělení mezinárodní ochrany v České republice (dále jen ČR).

Dne 9. 4. 2019 poskytl žadatel údaje k podané žádosti. Sdělil, že se jmenuje Ivan Nuratau a narodil se dne 1. 1. 1958 v Taškentu, na území dnešní Republiky Uzbekistán, tehdy v Sovětském svazu. Je státním příslušníkem Uzbekistánu, hlásí se k ruské národnosti a je schopen se dorozumět v českém, ruském a trochu uzbeckém jazyce. Je pravoslavný křesťan. Politické přesvědčení žádné nemá, nikdy nebyl členem politické strany ani jinak politicky aktivní. Je vdovec a je bezdětný. Poslední oficiální místo jeho bydliště ve vlasti bylo v Taškentu.

Žadatel popsal průběh poslední cesty z vlasti do ČR tak, že letěl z Taškentu přes Moskvu do Prahy a vycestoval na základě povolení za účelem podnikání, do ČR přiletěl dne 21. 7. 2006. Uvedl, že předtím nepobýval ve státech EU. K tomu, zda měl udělená víza nebo povolení k pobytu v jiných státech, uvedl, že ne. V minulosti žádost o mezinárodní ochranu nikdy nikde nepodával.

Ke svému zdravotnímu stavu žadatel uvedl, že je zdravý a neužívá žádné léky. O udělení mezinárodní ochrany žádá proto, že mu v Uzbekistánu hrozí trest vězení, protože nemá žádné doklady a není registrován na ambasádě. Během pobytu v ČR mu zemřela manželka, a proto zde chce zůstat. V Uzbekistánu se dle něj nedá žít, zvláště pokud je někomu šedesát let. Na závěr dodal, že to jsou veškeré důvody k jeho žádosti.

Vzhledem k tomu, že žadatel nepředložil v průběhu správního řízení žádné doklady osvědčující jeho totožnost, přijal správní orgán rozhodující ve věci jako dostatečné k prokázání jeho totožnosti a státní příslušnosti čestné prohlášení žadatele učiněné dne 9. 4. 2019.

Pohovor k žádosti o udělení mezinárodní ochrany byl se žadatelem proveden dne 9. 4. 2019, na jeho žádost v jazyce českém. V průběhu pohovoru žadatel mimo jiné uvedl, že se v roce 2006 rozhodl vycestovat z vlasti, protože tam neměl práci, a v té době, pokud někdo nevycestoval z Uzbekistánu, tak zemřel, protože neměl šanci najít dobrou práci. Žadatel dále potvrdil, že neměl žádné potíže během vycestování ze země. K tomu, zda měl ve vlasti nějaké jiné potíže, sdělil, že Uzbekistán je muslimský stát a všichni, kteří vyznávali jiné náboženství, vycestovali. Žadatel tam měl firmu, kterou mu zrušili. Dále ovšem upřesnil, že firmu zrušil sám, protože nevydělával peníze.

Se svým vyznáním neměl žadatel ve vlasti žádné problémy, a také neměl žádné potíže se státními orgány, soudy, policií apod. Od roku 2006 byl ve vlasti jen na dovolené v roce 2008. Ve spojitosti s touto dovolenou neměl žádné potíže; přicestoval i odcestoval bez potíží a dostal razítko do občanského průkazu.

Žadatel byl vyzván, aby popsal průběh pobytu v ČR. Uvedl, že na začátku žil v Praze, kde pracoval pro internetový obchod, naposledy pracoval v bezpečnostní firmě, a potom v jiné firmě jako sekuriťák. Když mu skončila doba platnosti povolení k pobytu, tak skončil v práci. Tuto situaci pak řešil tak, že podal 18. 8. 2018 žádost o prodloužení povolení k pobytu a o cestovní průkaz totožnosti, načež mu bylo řečeno, ať počká. Následně mu pobyt zamítli, protože v Uzbekistánu je prý všechno v pořádku. Právník se dle něj odvolal, ale potom už neví.

Cestovní doklad žadateli ukradli v roce 2011 nebo 2012 na Václavském náměstí. Měl tam i žádosti a všechny materiály k trvalému pobytu. Podal oznámení na policii, ale nemá od toho doklad. Na dotaz, proč se nepřihlásil na ambasádu a nevyřídil si nový cestovní doklad, uvedl, že ambasáda tyhle otázky neřeší. Musel by se vrátit zpět do Taškentu, a to nechtěl, protože by jej nejspíš nevrátili zpátky do ČR. Uzbecká ambasáda je až v Německu a řeší jen ty, kteří mají trvalý pobyt, což on neměl. O mezinárodní ochranu si požádal až nyní, protože nevěděl, co má dělat. Poslední dobu neměl žádné bydliště, spal na noclehárně, potom šel na OPU, kde mu řekli, ať si požádá o azyl, ať má aspoň nějaký pobyt. Neměl žádné peníze a nemohl pracovat.

Když byl na začátku února 2019 v nemocnici, tak přišel o ubytování i o všechny doklady a nemohl si zaplatit další měsíc ubytování. V nemocnici byl proto, že se mu udělalo špatně v tramvaji a řidič přivolal záchranou službu, a pak byl v nemocnici v Motole na pozorování 10 dní. Dále popsal, že jej doktoři nechali odvést do krizového centra v Bohnicích, kde mu doktorka napsala nějaké léky, pak mu po 10 dnech řekli, že je v pořádku a pustili jej, od té doby se mu ale točí hlava, ale s lékaři to ještě neřešil. K tomu, čeho se obává v případě návratu do vlasti, uvedl, že se nechce vrátit, a dodal, že mu nikdo neuvěří, že nemá peníze, když přijel ze zahraničí. Dle něj by po něm chtěla peníze policie při jeho příletu. To si myslí, protože to dle jeho slov zná, ale nemá důkazy ani osobní zkušenost, ale ví, že ostatní lidé při návratu s tím mají potíže. Četl to na internetu a řekli mu to i známí, kteří se vrátili.

K tomu, zda si žadatel může svůj pobyt na území ČR legalizovat i jiným způsobem než žádostí o mezinárodní ochranu, uvedl, že neví, jak to udělat, a dodal, že by udělal vše pro to, aby tady mohl zůstat. Jestli získá doklady, tak si zde najde práci. Žadatel dále potvrdil, že nemá další důvody, proč se nechce vrátit do vlasti, než které uvedl. V Uzbekistánu má bratra, ale už s ním není 20 let v kontaktu. Závěrem pohovoru již nechtěl žadatel uvést žádné skutečnosti, které by měl správní orgán vzít v potaz během posuzování jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Na podporu svých tvrzení nechtěl doložit žádné doklady, dokumenty či jiné materiály, neboť o všechno přišel. Žadatel následně nevyužil svého práva na zpětné přetlumočení protokolu o pohovoru za účelem jeho kontroly a protokol bez připomínek či doplnění podepsal.

Dne 17. 9. 2019 žadatel doložil přípis, kde uvedl, že je přesvědčen, že v případě návratu do země původu jej okamžitě zadrží policie, která jej následně uvězní. Dle něj jsou státní orgány Uzbekistánu zkorumpovány, navíc je žadatel podezřelou osobou už jen z toho důvodu, že delší čas pobýval v zahraničí. Dle aktuálních zpráv z Uzbekistánu je zde navíc zásadní riziko, že se stane osobou bez státní příslušnosti, pokud jí již není, neboť aktuální zákonná úprava umožňuje státním orgánům Uzbekistánu odebírat státní občanství, pokud je osoba dlouho v zahraničí, nedisponuje doklady a nekomunikovala s uzbeckými orgány. Tímto se tedy dle žadatele tyto osoby dostanou do situace, kdy nemohou dělat nic jiného než bez jakýchkoliv dokladů dožít, neboť nemohou být zaměstnány, nemohou si pořídit bydlení, nejsou součástí zdravotního systému atd.

Dále žadatel ve svém písemném vyjádření uvedl, že jim s manželkou opakovaně bylo sdělováno, že můžou na území ČR zůstat, připravovali se na možnost získání trvalého pobytu, byli v ČR plně integrováni, získali zkoušku z českého jazyka a nikdy žádným způsobem neporušili zákony ČR. Postupně si prodlžovali dlouhodobý pobyt za účelem strpění, avšak manželka značně trpěla nejistotou, že se v nějaký moment budou muset vrátit, a její obava se bohužel naplnila, když jim z ničeho nic bylo sděleno, že k prodloužení pobytu nedojde, neboť se situace v Uzbekistánu zlepšila. Dle žadatele byla tato zpráva pro ně tragická a absurdní hned z několika důvodů. Ačkoliv jim bylo tvrzeno, že se tam situace zlepšila, současně obdržel žadatel z Uzbekistánu v říjnu 2018 telefonát se sdělením, že jeho syna zavraždila v Uzbekistánu policie. Manželku žadatele tato zpráva zničila a z důvodů psychické nestability a chatrného zdraví v prosinci roku 2018 zemřela. Žadatel tak zůstal zcela sám v zemi, kde zahajoval nový život, a byl tlačěn k tomu, aby se vrátil do země, kde mu hrozí nebezpečí vážné újmy a kde zavraždili jeho syna.

Dále žadatel uvedl, že se domnívá, že podklady shromážděné správním orgánem nejsou zcela dostatečné pro účely posouzení odůvodněnosti jeho obav z pronásledování, resp. nebezpečí vážné újmy, neboť většina podkladů rozhodnutí nemá podle něj s jeho případem žádnou bližší souvislost, naprostá většina informací má dle žadatele obecnou povahu a vztahuje se ke stavu dodržování lidských práv v Uzbekistánu. V této souvislosti žadatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2017, sp. zn. 1 Azs 209/2017 bod 24, a tento ocitoval.

Žadatel dále navrhl, aby správní orgán doplnil shromážděné podklady tak, aby reflektovaly jeho individuální situaci, tedy aby obsahovaly zprávy týkající se jednak jednání policie a jejího fungování, tedy zda plní účel státního orgánu, jednak možnosti zajištění efektivní a účinné

ochrany ze strany státu při jeho návratu, aby reagovaly na skutečnost, že policisté zabili jeho syna, aby výčet využitých zpráv reflektoval možnost ztráty občanství a případnou možnost, že se žadatel ocitne v Uzbekistánu bez státního občanství, a aby se věnovaly jeho zdravotnímu stavu a dostupnosti lékařské péče v Uzbekistánu. Žadatel také navrhl správnímu orgánu, že pokud ke shromáždění těchto podkladů potřebuje více času, rád mu bude nápomocen, sám se pokusí tyto podklady nashromáždit, případně doložit lékařské zprávy. Žadatel je přesvědčen, že v průběhu řízení podal ucelenou, komplexní a souvislou výpověď, a důkazní břemeno se tak přesunulo na stranu správního orgánu.

Dne 10. 10. 2019 doložil žadatel zdravotní záznam ze dne 2. 10. 2019, vystavený MUDr. Janem Fukou z Psychiatrické ordinace v Kosmonosech. Žadatel uvedl, že mu byla předepsaná medikace a že mu byl předepsán psychoterapeutický pohovor a pravidelná medikace. Současně žadatel upozornil, že zvolenou medikaci a potřebné léky nemůže získat v zemi původu. Vzhledem k tomu, že se jedná o problémy psychického charakteru, byl by pro žadatele návrat do země původu, kde došlo k vraždě jeho syna, poté co navíc strávil několik let v ČR, kde mu zemřela manželka, devastující. Stanovená diagnóza dle doložené lékařské zprávy je porucha přizpůsobení – úzkostně depresivní reakce. Doporučení dle zprávy je psychoterapeutický a edukační pohovor, stanovená medikace léků Sertralin a Mirzaten (poznámka správního orgánu: léky se používají k léčbě deprese a/nebo úzkostných poruch) a kontrola za čtyři týdny.

Dne 16. 12. 2019 žadatel doložil další písemné vyjádření. Uvádí, že zasílá správnímu orgánu aktuální informace o zemi původu související s jeho osobou a jeho životním příběhem, které dle něj potvrzují důvody, pro které se rozhodl žádost podat. Žadatel dále zmiňuje otázku duševního zdraví a dostupnosti zdravotní péče, problematiku ztráty občanství, problematiku policejního násilí a policejní korupce v jeho vlasti. Cituje ze zpráv různých organizací; zdroje uvádí ve formě internetových odkazů. Na závěr uvádí, že se rozhodl předložit správnímu orgánu aktuální zprávy popisující situaci v Uzbekistánu. Dále upozorňuje, že se cítil a stále se cítí jako osoba plně integrovaná do české společnosti, ale tragické události posledních měsíců, kdy přišel o svou ženu i syna, jej uvrhly současně do psychických problémů i problémů s pobytočným statutem.

Krajský soud dne 12. 3. 2021 zaslal na vědomí důkazní materiály žadatele. Žadatel v rámci soudního řízení o žalobě doložil Krajskému soudu v Praze lékařskou zprávu ze dne 9. 10. 2020, podepsanou kardiologem a internistou, jejíž závěr uvádí: „*velmi závažná hypertenze dnem i nocí, 24 hod. zatížení levé komory velmi výrazně zvýšené*“.

Dále žadatel soudu doložil Zákon o občanství Republiky Uzbekistán, ze dne 18. 2. 2020 v anglickém jazyce. Dále doložil Vyjádření k psychickému stavu žadatele Mgr. Ivany Vaverkové, EUC Klinika Ústí nad Labem, Psychologie, ze dne 1. 3. 2021, ve kterém se uvádí, že Mgr. Vaverková shledala výrazné projevy deprese a úzkosti v souvislosti s tragickými událostmi v roce 2018, dg. 33.2 (rekurentní depresivní porucha, těžká fáze). Dále byl soudu doložen Výměnný list k odbornému vyšetření ze dne 2. 3. 2021, MUDr. Lucie Novákové, obor Všeobecné praktické lékařství, kde je uvedeno, že se žadatel léčí s hypertenzí, kardiální selhání, zdravotní stav nyní není kompenzován, nutné pravidelné kontroly v kardiologické ambulanci.

Dne 19. 9. 2022 žadatel doložil vyjádření, ve kterém uvádí, že uvedené podklady téměř nereflktují obsah rozsudku Krajského soudu v Praze č. j. 45 Az 5/2020-75, kterým bylo rozhodnuto o zrušení předchozího rozhodnutí správního orgánu. Dále žadatel mimo jiné zmiňuje, že rozsudek výslovně uvádí, že „*podle soudu se žalovaný [správní orgán] v napadeném rozhodnutí posouzením zásahu do práva žalobce na soukromý a rodinný život skutečně řádně nezabýval*.“ Dále žadatel uvádí, že očekával, že jej správní orgán vyzve k doplňujícímu pohovoru, kde by mohl osvětlit a popsat svůj současný soukromý život a popsat své vazby na území ČR, včetně popsání zásahu, k jakému by došlo, pokud by se měl vrátit do Uzbekistánu, a to včetně dopadů na jeho psychické a fyzické zdraví. Předložené podklady považuje za nedostatečné a žádá správní orgán o provedení doplňujícího pohovoru, kde by mohl své vazby přiblížit. Dále žadatel uvádí, že jeho zdravotní stav se s každým měsícem stráveným v nejistotě výrazně zhoršuje, což se opakovaně snažil doložit předložením lékařských zpráv.

Žadatel dále dne 19. 9. 2022 doložil článek z Deníku Referendum s názvem *S žadateli o azyl Česká republika občas zachází jako s pingpongovými míčky*. V úvodu článku se uvádí, že přístup českého ministerstva vnitra je nastavený tak, že často prostě žádost zamítne, a zkouší, jak dopadne u soudu. Když žadatel podá žalobu, soud na to může reagovat tak, že ministerstvo dostatečně nezjistilo skutkový stav a případ se mu vrátí zpátky. Často teprve potom ministerstvo vnitra začne věc prověřovat řádně. Článek dále popisuje případy, které mají popisovat azylový

systém v ČR a jeho důsledky blíže.

Správní orgán k věci uvádí, že dne 4. 4. 2019 podal žadatel v ČR žádost o udělení mezinárodní ochrany, o níž bylo vedeno správní řízení pod č. j. OAM-321/ZA-ZA12-2019. Rozhodnutím správního orgánu č. j. OAM-321/ZA-ZA12-VL13-2019 ze dne 10. 2. 2020, nebyla žadateli mezinárodní ochrana udělena. Proti tomuto rozhodnutí žadatel podal žalobu ke Krajskému soudu v Praze, který svým rozsudkem sp. zn. 45 Az 5/2020-75 ze dne 17. 6. 2021 zrušil rozhodnutí správního orgánu a věc vrátil k dalšímu řízení. S ohledem na rozsudek soudu bylo dne 20. 10. 2022 vydáno nové rozhodnutí č. j. OAM- 321/ZA-ZA12-VL13-R2-2019, jímž nebyla žadateli mezinárodní ochrana udělena.

Proti tomuto rozhodnutí podal žadatel žalobu ke Krajskému soudu v Brně. Ten rozsudkem sp. zn. 41 Az 35/2022-94 ze dne 17. 5. 2023 zrušil rozhodnutí správního orgánu a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Dle názoru soudu jedním z důvodů, pro které Krajský osud v Praze zrušil předchozí rozhodnutí žalovaného správního orgánu, byla jeho nepřezkoumatelnost ve vztahu k posouzení otázky, zda by vycestování žadatele nemohlo představovat porušení mezinárodních závazků ČR. V takovém případě by totiž existoval důvod pro udělení doplňkové ochrany **podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu**. Mezinárodním závazkem, kterému by vycestování žadatele případně mohlo odporovat, je povinnost respektovat soukromý a rodinný život zakotvená mimo jiné v čl. 8 Úmluvy. Je nutné zkoumat, zda s ohledem na stupeň integrace žadatele (případě jeho rodinných příslušníků) v ČR bude možné vyloučit pravděpodobnost zpětné integrace v zemi původu.

Vázán rozsudkem Krajského soudu v Brně, přistoupil správní orgán k opětovnému posouzení žádosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany.

Doplňující pohovor k žádosti o udělení mezinárodní ochrany byl se žadatelem proveden dne 12. 10. 2023 na žádost žadatele v jazyce českém, bez přítomnosti tlumočníka. V průběhu pohovoru žadatel uvedl, že rok 2018 je posledním rokem, kdy v ČR legálně pracoval. Měl zde tehdy uděleno vízum strpění. Pracoval jako strážný u bezpečnostní agentury v Praze. Od roku 2007 do roku 2012 zde pak měl živnostenské oprávnění a pracoval sám na sebe. Jinak zde byl na strpění pobytu. Dále potvrdil, že mimo toto období nepracoval bez pracovního povolení. Dále uvedl, že mu zemřela manželka a zavraždili mu syna v Taškentu. A on neměl sílu cokoli následně dělat. Udělalo se mu špatně v tramvaji v Praze a od té doby se jeho zdraví výrazně zhoršilo a už dál nepracoval. Dále uvedl, že jeho manželka zemřela 4. 12. 2018, dle žadatele dostala infarkt poté, co se dozvěděla o smrti jejich syna, který zemřel 5. 11. 2018. K tomu, zda žadatel nyní pracuje, uvedl, že dělá jen práce v táboře, zametá, pomáhá zde. Jako strážný už nepracoval. Peníze na obživu od ukončení posledního zaměstnání v roce 2018 získával tak, že nějaké peníze měl našetřeny na účtu. Jinak je od roku 2019 v azylovém řízení a funguje finančně v rámci prostředků, které mu dává správní orgán, dostává kapesné. Na dotaz, proč od roku 2018 nepracoval, uvedl, že sociální pracovníci v táboře se snaží mu něco sehnat, on ale nemá příležitost. Rád by pracoval třeba jako vrátný, ale popravdě, necítí se na to, nemá síly. Dostává jen kapesné. Něco málo utratí za kouření, pak hygiena, šampony, dle něj za měsíc utratí tak 1800 Kč. Za ubytování a stravu teď nic neplatí, protože žije zde. Také mu jdou peníze na léky, které mu nejsou hrazeny pojišťovnou, za léky na tlak dává 200 Kč. Nyní své výdaje za své životní náklady platí z kapesného, které dostává zde v táboře. K tomu, proč si nyní nenajde práci, uvedl, že už se mu nedostává sil, každý den jezdit od Brna a zpět. Dále potvrdil, že je stále uznán invalidním v I. stupni. Na dotaz správního orgánu, proč tedy nepracuje, když při tomto stupni invalidity je jeho pracovní schopnost pouze snižená, uvedl, že v Praze nebo v Brně by si práci mohl najít, ale tady v Zastávce práce není. Bojí se, že by už ve svém věku neměl sílu něco stabilně dělat. Chodí o hůlce a točí se mu často hlava, je již starý muž. Pracovat by chtěl, ale má z toho i strach, že mu na práci nebudou stačit síly. Kdyby mu sociální pracovníci něco našli, zkusil by to dělat. On sám si ale už aktivně práci nehledá. V ČR nemá žádný partnerský vztah. K tomu, zda má na území ČR nějaké přátele, uvedl, že zde má víceméně jen známé, a od doby, co je tady v táboře, tak už moc s nikým nekomunikuje. Kamarády už v ČR nemá. Jak zemřela žena a syn, dost se uzavřel, měl z toho deprese. Přátele tady nemá, nemá s kým chodit posedět, baví se jen s lidmi v táboře. Zvažuje ubytování mimo zařízení SUZ, kde pobývá od roku 2019. Rád by začal nový život. Brání mu v tom ale to, že nemá peníze, nemá nic, žádné prostředky ani síly. K tomu, jaké jsou jeho koníčky, uvedl, že má rád hudbu, Heavy Metal, dále chodí na internet a čte internetové noviny, dívá se na detektivky. Dřív rád četl, teď už ale ne. K tomu, jaký je jeho denní program, uvedl, že vstane, jde na snídani, dívá se na internet, jde na oběd, jde na procházku, pak je večere a spánek. Dle něj mimo areál SUZ odejde týdně tak 4-5krát na procházku nebo si jde něco vyřídit. Chodí po okolí, jde do lékárny pro léky, zajde si do obchodu, na polikliniku, obejde okolí a vyřídí se své běžné potřeby. K tomu, zda využívá nějakých služeb či

volnočasových aktivit v pobytovém středisku, uvedl, že ne, nemá moc náladu na organizovanou zábavu a neúčastní se toho. Dle něj by pro něj bylo nemožné po návratu do Uzbekistánu zmíněné denní činnosti a koníčky vykonávat. Tamní vláda mu všechno sebrala, měl tam být, chatu, pak ale začalo vyhánění Rusů, Uzbekové Rusy vyhnali pryč. Tam se pro Rusa nedá normálně žít. Už se zde chystal vyřídit si trvalý pobyt a najednou se mu všechno zhroutilo. K tomu, proč se nezaregistroval po příjezdu do ČR na zastupitelském úřadě, uvedl, že pokud ví, tak tam ze začátku zaregistrován byl. Uzbekistán má ale ambasádu jen v Berlíně a když zde byl okraden, tak tam už nejel. Dále popsal, že když zajel na uzbekickou ambasádu, řekli mu, ať si zajede od Taškentu a vyřídí si tam nový pas, že oni s tím nic neudělají. Tehdy ještě vládl v Uzbekistánu Karimov a česká policie mu řekla, že pro něho není bezpečné tam vycestovat a bude proto zde na vízum strpění, od té doby už registraci neřešil. Dále se správní orgán žadatele dotázal, proč nevyužil toho, že mu byl vystaven cestovní průkaz totožnosti, který se vydává s územní plaností do všech států světa, a nejel si vyřídit nový pas na zastupitelský úřad v Německu. K tomu uvedl, že na ambasádě tohle vyřídit nešlo. Poslali by ho odtamtud zpět od Taškentu. Do Uzbekistánu letěl nechtěl, tam je policie na rovni mafii a jeho syna tam zavraždili. Uvedl, že neví, kde je pohřbena jeho manželka, nedostal ani její úmrtní list. Šel po její kremaci na matriku v Praze a chtěl její úmrtní list, ale protože neměl platné doklady, nedali mu ho. Jelikož nemá úmrtní list, nebyla mu vydaná ani její urna a on neví, co je nyní s jejími ostatky. Správní orgán se žadatele dotázal, proč si to nezajistil následně, když už byl v azylovém řízení. K tomu žadatel uvedl, že by musel kvůli tomu jet do Prahy a nemá možnost jet do Prahy. V Uzbekistánu nikoho nemá, s bratrem, který tam žil, nemluvil snad 25 let. S nikým v Uzbekistánu si nepíše, doma je tady v ČR. Závěrem pohovoru sdělil, že žádá o pomoc, chce jen normálně žít a prosí o pomoc. Na podporu svých tvrzení nechtěl doložit žádné doklady, dokumenty či jiné materiály s tím, že o všechno přišel. Poté potvrdil, že se chce seznámit s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Následně protokol o pohovoru bez připomínek či doplnění podepsal.

V průběhu správního řízení bylo objasněno, že tvrzeným důvodem odchodu žadatele z vlasti v roce 2006 byla snaha o výdělek v zahraničí. O mezinárodní ochranu v ČR v roce 2019 pak žadatel požádal kvůli legalizaci pobytu v ČR, protože mu hrozilo správní vyhoštění. V případě návratu do vlasti se žadatel obává, že bude zatčen kvůli svému dlouhodobému pobytu v zahraničí a kvůli tomu, že nemá doklady. Dále se také nechce vrátit kvůli svému zhoršenému zdravotnímu stavu a s ohledem na skutečnost, že zde pobývá již řadu let.

Mezinárodní ochrana se podle § 28 odst. 1 zákona o azylu 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.

S poukazem na toto ustanovení přistoupil správní orgán v průběhu řízení o udělení mezinárodní ochrany nejprve k hodnocení důvodů sdělených žadatelem z hlediska naplnění důvodů pro udělení azylu.

Správní orgán při posouzení žádosti o udělení mezinárodní ochrany žadatele z hlediska důvodů pro udělení azylu vycházel především z jeho výpovědí, ze závazných stanovisek k možnosti vycestování žadatele vydaného v rámci správního řízení o jeho vyhoštění z ČR, a dále z informací, které shromáždil v průběhu správního řízení ohledně politické a bezpečnostní situace a stavu dodržování lidských práv v Uzbekistánu. Konkrétně vycházel z Informace OAMP – Uzbekistán – Bezpečnostní a politická situace v zemi, stav: březen 2023, ze dne 3. března 2023, Informace Centra informací o zemích původu a analýzu v oblasti migrace (Lifos) švédské Migrační rady, Uzbekistán, ze dne 14. 12. 2020, Informace MZV ČR, č. j. 109132-6/2022-LPTP ze dne 28. 3. 2022, Informace MZV ČR č. j. 135612/2022-LPTP ze dne 9. 1. 2023, Informace MZV ČR č. j. 109131/2022-LPTP ze dne 16. 5. 2022, Uzbekistán, Výnos prezidenta Republiky Uzbekistán, č. UP-6185, ze dne 10. 3. 2021, O zavedení nového postupu při projednávání otázek týkajících se občanství Republiky Uzbekistán, Uzbekistán, Zákon Republiky Uzbekistán č. ZRU-610, ze dne 13. 3. 2020, ve znění zákona Republiky Uzbekistán č. ZRU 696, ze dne 14. 6. 2021, O státní občanství Republiky Uzbekistán. Rovněž bylo přihlédnuto k výpisu z cizineckého informačního systému (CIS), Informaci Policejního prezidia ČR, č. j. 279661/MPS-2023-CZ-1130327/2022-LPA, ze dne 10. 10. 2023, Informaci Ministerstva spravedlnosti ČR, č. j. MSP-896/2022-MOT-T/4, ze dne 17. 10. 2023, Žádosti o informaci o pobytu žadatele, č. j. MV-19674-2/OAM-2015, ze dne 5. 2. 2015, Rozhodnutí o zamítnutí žádosti žadatele o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, č. j. OAM-86091-19/DP-2011, ze dne 10. 7. 2014, Rozhodnutí o správním vyhoštění žadatele, č. j. KRPA-41393-35/ČJ-2015-000022, ze dne 23.2.2015, Rozhodnutí o správním vyhoštění žadatele, č. j. CPR-14145-18/ČJ-2019-931200-SV, ze dne 28. 4. 2019. Veškeré uvedené informace jsou součástí spisového materiálu k žádosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany.

V souladu s ustanovením § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění, byla dne 25. 10. 2023 žadateli dána možnost se v rámci seznámení s podklady rozhodnutí s některými výše uvedenými informacemi seznámit, vyjádřit se k nim, navrhnout další podklady rozhodnutí, případně uvést jakékoliv nové skutečnosti, které by měl správní orgán vzít v potaz při posouzení žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Žadatel pouze uvedl, že je vše při starém.

Dne 7. 11. 2023 žadatel doložil vyjádření, ve kterém uvádí, že mu není známo, co bylo předmětem provedeného pohovoru. Kromě dotazů na trávení volného času a obecných reálií z ČR se pohovor nezabýval zjištěním, co by mu hrozilo, kdyby se vrátil do Uzbekistánu. Rád by znovu podotknul, že je již vysokého věku, je invalidní a nemá v Uzbekistánu žádnou rodinu ani zázemí. Vzhledem k tomu, že není schopen pracovat, by si jen stěžoval denní potřeby. Domnívá se, že správní orgán měl vést pohovor i tímto směrem. Rovněž se domnívá, že si správní orgán neobstaral dostatek informací ohledně sociální podpory pro staré a invalidní osoby. Starobní důchod je v Uzbekistánu zcela nedostatečný a bez rodinné podpory nebude mít žadatel žádné prostředky pro život.

K písemným přípisům žadatele správní orgán přihlédl, použil tyto jako další z podkladů pro vydání rozhodnutí a s jednotlivými tvrzeními žadatele se správní orgán argumentačně vypořádá níže v jednotlivých částech odůvodnění.

Pokud jde o tvrzení žadatele o údajné nedostatečnosti správním orgánem shromážděných a výše prezentovaných zpráv o zemi původu žadatele, konstatuje správní orgán následující. Žadatel uvedl, že správním orgánem shromážděné podklady jsou obecné, k obecné situaci v Uzbekistánu a tamnímu stavu dodržování lidských práv, ale netýkají se konkrétně jeho případu. Následně ve svém vyjádření požadoval, aby správní orgán obstaral podklady o chování policie v zemi jeho původu, zda je zajištěna ochrana lidem, kteří jsou v nebezpečí ze strany státu, k osobám, kterým hrozí ztráta občanství, možnosti řešení jeho zdravotního stavu. Správní orgán si i s ohledem na rozsudek soudu obstaral informace o zemi původu žadatele, které se věnují ztrátě občanství a zdravotního systému v Uzbekistánu. Žadatel byl s těmito informacemi seznámen.

Co se týče vyjádření ke zdravotnímu stavu žadatele, správní orgán je využil jako podklady pro vydání rozhodnutí, zejména co se týká potvrzení zdravotního stavu žadatele, a níže se s nimi vypořádá.

Ohledně doloženého Zákona o občanství Republiky Uzbekistán, ze dne 18. 2. 2020 v anglickém jazyce správní orgán uvádí, že použil jeho český překlad, který si sám obstaral, jako podklad pro vydání rozhodnutí a použil jej dále v odůvodnění.

Co se týče tvrzení žadatele, že uvedené podklady téměř nereflektují obsah rozsudku Krajského soudu v Praze č. j. 45 Az 5/2020-75, kterým bylo rozhodnuto o zrušení předchozího rozhodnutí správního orgánu, správní orgán uvádí, že je vázán rozsudkem Krajského soudu a náležitě se níže v jednotlivých částech odůvodnění vypořádává s výtkami soudu i s dalšími tvrzeními žadatele, které se týkají jeho zdravotního stavu či soukromých vazeb a rodinného života. Správní orgán konstatuje, že se podklady doloženými žadatelem samozřejmě zabýval, každý jednotlivý podklad vyhodnotil a v rozhodnutí je přesně uvedeno, které podklady či skutečnosti v nich uvedené využil pro vydání rozhodnutí a které ne, případně z jakých důvodů tak učinil.

Ohledně článku *S žadateli o azyl Česká republika občas zachází jako s pingpongovými míčky* správní orgán uvádí, že se článek zabývá délkou řízení o mezinárodní ochraně a vlivu na žadatele o mezinárodní ochranu, a nepovažuje předložené informace za relevantní.

Ohledně vyjádření žadatele ze dne 7. 11. 2023 po seznámení s podklady dne 25. 10. 2023 správní orgán uvádí, že doplňující pohovor byl proveden za účelem zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, doplňující pohovor byl zaměřen především na objasnění soukromých a rodinných vazeb žadatele a jeho soukromého života v ČR.

Správní orgán konstatuje, že není naprosto žádný důvod se domnívat, že byl žadatel zbaven státního občanství Uzbekistánu. Ačkoliv se žadatel sice zdržuje mimo území země svého původu více než 7 let, aniž by se přitom registroval na konzulárním úřadu své vlasti v zahraničí, neobdržel zároveň žádnou informaci potvrzující, že by s ním byl zahájen proces odebrání státního občanství. On sám přitom nepodnikl naprosto žádné kroky k tomu, aby informace stran svého občanství, respektive jeho ztráty vůbec zjistil. Správní orgán tak prohlašuje, že žadatel je i nadále státním příslušníkem Uzbekistánu a jeho současná žádost o udělení mezinárodní ochrany tak bude posuzována právě ve vztahu k zemi jeho státního občanství, tj. Uzbekistánu.

Podle ustanovení § 12 písm. a) zákona o azylu se cizinci udělí azyl, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že cizinec je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod. Správní orgán dospěl k závěru, že žadatel v průběhu správního řízení neuvedl žádné skutečnosti, na jejichž základě by bylo možno učinit závěr, že vyvíjel ve své vlasti činnost směřující k uplatňování politických práv a svobod ve smyslu § 12 písm. a) zákona o azylu, za kterou by byl azylově relevantním způsobem pronásledován. Žadatel při poskytnutí údajů ke své žádosti o mezinárodní ochranu výslovně sdělil, že nikdy nebyl členem žádné politické strany ani organizace a nebyl nijak politicky aktivní. Správní orgán tak konstatuje, že žadatel ve své vlasti neuplatňoval svá politická práva a svobody, a nemohl tedy být z tohoto důvodu ani pronásledován. **Ve smyslu ustanovení § 12 písm. a) zákona o azylu se mu proto azyl neuděluje.**

Podle ustanovení § 12 písm. b) zákona o azylu se cizinci udělí azyl, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že cizinec má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má, nebo, v případě že je osobou bez státního občanství, ve státě jeho posledního trvalého bydliště.

Po provedeném správním řízení nedospěl správní orgán k závěru, že by žadatel mohl ve vlasti pociťovat odůvodněnou obavu z pronásledování z důvodů uvedených v § 12 písm. b) zákona o azylu, či že by mu takové pronásledování hrozilo v případě návratu do vlasti. Správní orgán konstatuje, že důvody pro udělení azylu na základě § 12 písm. b) zákona o azylu jsou taxativně vymezeny, to znamená, že jim žádné jiné nelze podřadit. Žadatel nezmínil jakoukoliv diskriminaci své osoby za dobu pobytu ve vlasti před příjezdem do ČR zapříčiněnou výše vyjmenovanými důvody. Hlavním motivem jeho odchodu z vlasti v roce 2006 byla snaha o výdělek v zahraničí.

Ohledně pobytové historie žadatele v ČR správní orgán dále uvádí, že žadatel měl od roku 2006 udělena různá povolení k pobytu spojené se zaměstnáním, a to až do 5. 9. 2014. Jak plyne z posledního rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání č. j. OAM-86091-19/DP-2011 ze dne 10. 7. 2014, žadateli tento pobyt nebyl prodloužen proto, že jeho živnostenské oprávnění bylo ukončeno ke dni 8. 6. 2012. Žadatel mluvil o své komplikované situaci spojenou s odcizením dokladů a nemožnosti si podat žádost o trvalý pobyt, ale z tohoto rozhodnutí vyplývá, že k neprodloužení jeho pobytu došlo pouze z důvodu toho, že neplnil účel povolení k dlouhodobému pobytu, protože nepodnikal a nebyl účasten pojištění. Z Rozhodnutí o správním vyhoštění žadatele ze dne 23. 2. 2015 vyplývá, že byl žadatel i se svou manželkou dne 1. 2. 2015 kontrolován při pobytové kontrole v Penzionu André, přičemž bylo zjištěno, že od 6. 9. 2014 pobýval na území ČR bez platného oprávnění k pobytu nebo víza a byl proto vyhoštěn na dobu 16 měsíců. Území ČR poté ale nemohl opustit, protože v té době nebylo jeho vycestování možné a on pobýval na území ČR na základě institutů strpění. Poté mu však dlouhodobý pobyt za účelem strpění nebyl prodloužen a žadatel žil na území ČR od 1. 10. 2018 nelegálně. Poté přišel požádat dne 4. 4. 2019 o mezinárodní ochranu.

Pokud jde o žadatelem deklarovanou snahu legalizovat si v ČR pobyt, neboť mu skončila platnost jeho povolení k pobytu, správní orgán konstatuje, že legalizace pobytu není mezi taxativně vypočtenými důvody v ustanovení § 12 písm. b) zákona o azylu obsažena. Jak již opakovaně judikoval i Nejvyšší správní soud, např. v rozsudku č. j. 5 Azs 37/2003 ze dne 22. 1. 2004, „...poskytnutí azylu je specifickým důvodem pro povolení pobytu na území ČR a nelze je zaměňovat s jinými legálními formami pobytu cizinců na území republiky.“ V této souvislosti tak správní orgán konstatuje, že azyl je naprosto specifickým institutem mezinárodněprávní ochrany, který slouží k ochraně osob před porušováním jejich nejzákladnějších lidských práv, nikoliv k legalizaci pobytu v ČR. Pro tyto účely mají cizinci využívat některý z institutů zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, které mají k dispozici. Správní orgán poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu v Brně č. j. 7 Azs 187/2004 ze dne 24. 2. 2005, ve kterém se uvádí: „Azylové řízení je prostředkem poskytnutí ochrany těm příslušníkům cizích států, kteří jsou na území státu původu vystaveni pronásledování ve smyslu tohoto zákona nebo kteří mají odůvodněný strach z takového pronásledování. Je patrné, že zákonodárce nekonstruoval toto řízení jako prostředek k legalizaci pobytu na území ČR či jako možnost získat zde pracovní povolení. Jestliže tedy stěžovatel žádá o legalizaci pobytu v ČR, bude se muset podrobit režimu jiného zákona.“ Správní orgán přitom podotýká, že žadatel nemá objektivně žádné překážky k vyřízení si své pobytové situace v ČR, neboť po uplynutí doby vyhoštění může opětovně žádat o pobytové oprávnění v ČR, samozřejmě při splnění všech podmínek zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců. Správní orgán důrazně opakuje, že podání žádosti o mezinárodní ochranu není k řešení pobytových situací rozhodně určeno a nemůže k němu být zneužíváno.

Pokud jde o tvrzení žadatele, že se obává vrátit, protože se obává zatčení z důvodu toho, že dlouhodobě pobýval v zahraničí a nemá doklady, správní orgán opakovaně tato tvrzení žadatele označuje za zcela neoprávněná a zjevně naprosto účelově uvedená s cílem dodat závažnost důvodu jeho žádosti o mezinárodní ochranu v ČR. Žadatel během svého života ve vlasti neměl žádné problémy s tamními státními orgány či bezpečnostními složkami, nebyl tam ani nijak politicky činný, vycestoval čistě za prací, do vlasti se i opakovaně vracel, a to plánovaně, legálním způsobem, na základě platných dokladů, přes oficiální hraniční přechod, tedy s plným vědomím tamních státních orgánů jako ekonomický migrant, a aniž by mu v tom kdokoli, jakkoliv bránil. Česká republika rovněž nebyla oficiálně požádána o zadržení žadatele a jeho vydání k trestnímu stíhání či výkonu trestu do země jeho původu. Doklady žadateli někdo odcizil již v roce 2012, ale on se v této souvislosti neobrátil na příslušné státní orgány, svou situaci nijak neřešil a neudělal dostatečné kroky pro to, aby si zajistil nový cestovní doklad a aby měl v pořádku náležitosti k prodloužení svého pobytu v ČR. Jen vlastní neochotou se proto dostal do reality, kdy žil na území ČR nelegálně, a kterou v podstatě až nyní řeší podáním žádosti o mezinárodní ochranu a snaží se svůj nelegální pobyt na území ČR aspoň tímto způsobem zlegalizovat. Žadatel rovněž nijak konkrétně nevysvětlil, proč by právě v jeho případě mělo dojít k jakémukoli jeho potrestání za dlouhodobý pobyt v zahraničí či ztrátu dokladu, nebo dokonce k odebrání jeho státní příslušnosti, když naopak v Uzbekistánu dochází v posledních letech k uvolnění všech migračních předpisů a podpoře vycestovávání občanů za prací, která je následně ekonomickým přínosem Uzbekistánu jako takovému, což dokládají i informace o zemi původu.

Žadatel dále zmínil zavraždění jeho syna policejními orgány, ovšem to uvedl opět bez jakýchkoli detailů či vysvětlení. Měl se to dozvědět v říjnu 2018 po telefonu. Žadatel tuto informaci nezmínil v žádosti o mezinárodní ochranu, v poskytnutí údajů k této jeho žádosti ani v následném protokolu o pohovoru, přestože byl opakovaně na všechny důvody své žádosti dotazován. Rovněž neobjasnil, proč by měla policie jeho syna zavraždit, ani jiné okolnosti jeho smrti. Správní orgán nepovažuje žadatelem zmíněné údajné okolnosti smrti jeho syna před 4 roky za okolnosti, které by nasvědčovaly tomu, že by samotnému žadateli mělo po návratu hrozit pronásledování ve smyslu zákona o azylu. Žadatel sám ani netvrdil, že by v souvislosti s údajnou vraždou mělo jemu samotnému hrozit nějaké nebezpečí, ale zmiňoval smrt svého syna jen v souvislosti s horšením jeho psychického stavu a zmiňoval obavy z návratu do země, kde byl zavražděn jeho syn. Proto správní orgán nepovažuje zmíněné zavraždění syna žadatele jako důvod pro odůvodněnou obavu z pronásledování z důvodů uvedených v § 12 písm. b) zákona o azylu.

Pokud jde o žadatelův zdravotní stav, který žadatel označil rovněž za jeden z důvodů jím podané žádosti o mezinárodní ochranu v ČR, správní orgán pouze opakuje, že ani snaha o zajištění si zdravotního pojištění či konkrétního lékařského ošetření není a nemůže být důvodem udělení mezinárodní ochrany v zahraničí, neboť zákon o azylu ve svém taxativním ustanovení § 12 písm. b) zákona o azylu rozhodně tento důvod jako relevantní neuvádí.

Co se týče žadatelem tvrzených obecných obav v souvislosti se špatnými ekonomickými podmínkami v Uzbekistánu, a jeho tvrzení, že starobní důvod je v Uzbekistánu zcela nedostatečný, správní orgán je nucen konstatovat, že ekonomická nouze v zemi původu nečiní z dané osoby uprchlíka ve smyslu Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951, kterou je ČR vázána, a není tedy ani důvodem pro udělení azylu, byť by životní podmínky v dané zemi byly sebevícetíživé, ledaže by ekonomická opatření mající nepříznivý dopad na životní úroveň příslušné osoby byla skrytě namířena proti určité národnosti, rasové nebo politické skupině; zde by pak podle okolností případu přicházelo v úvahu naplnění podmínek pro udělení azylu. Nic takového však v případě žadatele zjištěno nebylo. Správní orgán konstatuje, že žadatelem tvrzené ekonomické potíže ve vlasti tak rozhodně nelze považovat za důvody ve smyslu zákona o azylu relevantní.

Správní orgán uzavírá, že mezinárodní ochrana ve smyslu zákona o azylu je právním institutem výjimečným, jehož smyslem je poskytnout žadateli ochranu, nikoliv však před jakýmkoli negativními jevy v zemi jeho původu, nýbrž jen z důvodů upravených v zákoně o azylu. Mezinárodní ochranu ve formě azylu lze v souladu s příslušnými ustanoveními tohoto zákona udělit pouze osobě, která byla v zemi své státní příslušnosti pronásledována ze strany tamních státních orgánů pro své politické aktivity, rasu, národnost, pohlaví, náboženství či příslušnost k určité sociální skupině, nebo se takového pronásledování obává v případě svého návratu do země státní příslušnosti. **Správní orgán konstatuje, že v případě žadatele neshledal při návratu do vlasti odůvodněný strach z pronásledování z důvodů ve smyslu ustanovení § 12 písm. b) zákona o azylu a azyl se neuděluje.**

Podle ustanovení § 14 zákona o azylu, jestliže v řízení o udělení mezinárodní ochrany nebude zjištěn důvod pro udělení azylu podle § 12, lze v případě hodném zvláštního zřetele udělit azyl z humanitárního důvodu.

Správní orgán se v této souvislosti zabýval zejména rodinnou, sociální a ekonomickou situací žadatele a přihlédl i k jeho věku a zdravotnímu stavu. Z výpovědi žadatele však nevyplynul žádný zvláštního zřetele hodný důvod pro udělení azylu podle § 14 zákona o azylu. Správní orgán vymezil „případ hodný zvláštního zřetele“ v souladu s názorem Nejvyššího správního soudu v Brně vyjádřeným v rozsudku č. j. 5 Azs 62/2016 – 87 ze dne 31. 5. 2017, ve kterém se uvádí, že *„Povinnost interpretovat neurčitý právní pojem „případ zvláštního zřetele hodný“ ovšem neznámá podat vyčerpávající výčet případů, na něž toto ustanovení potenciálně dopadá, takový postup by dle judikatury Nejvyššího správního soudu ani nebyl možný, neboť by se přičil účelu tohoto ustanovení, kterým je možnost azyl poskytnout i v situacích, v nichž nejsou dány důvody dle § 12 a § 13 zákona o azylu, ale v nichž by bylo přesto nehumánní azyl neposkytnout. Správní orgán díky tomu může zareagovat i na zákonem nepředvídané či nepředvídatelné okolnosti konkrétního případu.“* Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 22. 2. 2017, č. j. 6 Azs 17/2017-28, mezi obvyklé případy zvláštního zřetele hodné *patří „udělování humanitárního azylu osobám zvláště těžce postiženým či zvláště těžce nemocným; nebo osobám přicházejícím z oblastí postižených významnou humanitární katastrofou, ať už způsobenou lidskými či přírodními faktory. Případ hodný zvláštního zřetele naopak typicky nepředstavuje manželství s českým občanem, ekonomické obtíže žadatele, lepší přístup k lékařské péči, lepší pracovní příležitosti či legalizace pobytu.“*

Co se týče rodinné situace žadatele, správní orgán uvádí, že ani samotnou existenci rodinných vazeb žadatele na území ČR zároveň nelze v souladu s názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v rozhodnutí č. j. 2 Azs 65/2003 ze dne 3. 2. 2004 či č. j. 1 Azs 5/2011 ze dne 28. 4. 2011 považovat za důvod pro udělení azylu z humanitárních důvodů, natož když žadatel nemá na území ČR ani jednoho rodinného příslušníka. Ohledně ostatků žadatelovy mrtvé manželky správní orgán uvádí, že i ve světle výše uvedených názorů Nejvyššího správního soudu nelze toto považovat za důvod hodný zvláštního zřetele.

Ohledně žadatelovy sociální a ekonomické situace správní orgán zmiňuje, že žadatel je dospělou, plně právně způsobilou osobou, která byla a je schopna si zajistit prostředky na své životní potřeby prací. I když žadatel upozorňuje na dlouhou dobu pobytu v ČR a svou integraci, sociální vazby či jazykovou vybavenost, před podáním žádosti o azyl neměl žádné bydliště, spal na noclehárně, neměl žádné peníze, nemohl pracovat. Správní orgán připomíná, že i když žadatel věděl, že mu zamítli žádost o prodloužení pobytu a že se právník odvolal, ale neví, jak celá věc s platností jeho povolení k pobytu dopadla, svoji situaci aktivně nijak neřešil. A to i přesto, že v jeho případě v hledání řešení nehrají roli možné překážky v podobě špatné jazykové vybavenosti či neznalosti prostředí, jelikož umí česky a byl po nějaké době schopen zajít do neziskové organizace pro radu. Žadateli nebyl prodloužen dlouhodobý pobyt za účelem podnikání, protože neplnil účel povolení k dlouhodobému pobytu; jeho živnostenské oprávnění bylo ukončeno ke dni 8. 6. 2012 a nebyl tedy účasten pojištění. Žadatelův poslední legální pobyt na území ČR za účelem strpění dle cizineckého informačního systému skončil 30. 9. 2018, a svou situaci spojenou s nelegálním pobytem žadatel nakonec vyřešil v dubnu 2019 podáním žádosti o mezinárodní ochranu. Dle správního orgánu toto nesvědčí o snaze žadatele aktivně vyhledat pomoc poté, co se dostal do špatné životní a pobytové situace, ale dokazuje to, že se žadatel nesnažil situaci jakkoli řešit. Z těchto důvodů správní orgán nepovažuje aktuální ekonomickou či sociální situaci žadatele za důvod zvláštního zřetele, na jehož základě by mu měl být udělen azyl z humanitárního důvodu.

Ke svému zdravotnímu stavu žadatel nejprve uvedl, že je zdravý, v pohovoru zmínil jediný incident, kdy se mu podle něj udělalo špatně v tramvaji a řidič mu zavolal sanitku, a až v písemném vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí zmínil svůj zhoršený psychický stav. Žadatel během řízení u soudu poté doložil dvě zprávy týkající se jeho zdravotního stavu. Vzhledem k tomu, že žadatel dle lékařských zpráv v současné době pouze podstupuje sledování a kontroly, správní orgán zjišťoval, zda je v konkrétním případě žadatele možné v dané zdravotní péči pokračovat v zemi jeho původu a v této souvislosti si tedy obstaral informace o zemi původu. V informaci MZV ČR, č. j. 109132-6/2022-LPTP se uvádí, že *„úroveň poskytování zdravotní péče v Uzbekistánu je dobrá a je dostupná. Zejména v Taškentu jsou k dispozici zdravotnická zařízení se srovnatelným vybavením i z hlediska evropských standardů. Zdravotní péče je ve státních zdravotnických zařízeních zčásti hrazena státem. Podle typu léčby a jejího rozsahu uzbeckí občané za poskytnutou léčbu částečně doplácí. Nejedná se o částky, které by si běžný občan nemohl dovolit, a to ani*

v případě soukromých zařízení či složitých zákroků a operací. Psychologická a psychiatrická léčba je v Uzbekistánu dostupná. Uzbečtí občané si rovněž plně hradí léky, které jsou dostupné v širokém rozsahu buď domácí výroby, nebo z Ruska. Léky jsou vzhledem k nízké úrovni průměrné mzdy a penzí pro uzbecké občany poměrně drahé, i když v porovnání s cenou léků v ČR, hrazených zcela nebo částečně zdravotními pojišťovnami, jsou o trochu lacinější." Zmíněná zpráva věnující se zdravotní péči v Uzbekistánu dokládá, že pokud by žadatel potřeboval svůj zdravotní stav ve vlasti řešit, v Uzbekistánu je mu případná léčba dostupná. Správní orgán tedy shrnuje, že ze sdělení žadatele a doložených lékařských zpráv nelze učinit závěr, a to, aniž by chtěl správní orgán jakkoli snižovat zdravotní komplikace žadatele, že by se aktuálně nacházel v přímém a bezprostředním ohrožení života nebo že by jeho zdravotní stav vyžadoval péči, která by mu nemohla být poskytnuta v zemi původu. Jeho zdravotní stav tedy není možné označit za hodný zvláštního zřetele a není možné, aby bylo v této souvislosti důvodné udělit žadateli humanitární azyl.

Správní orgán tak uzavírá, že na základě všeho výše uvedeného nenalezl zvláštního zřetele hodný důvod pro udělení azylu z humanitárního důvodu a zároveň doplňuje, že účelem humanitárního azylu není rozhodně řešení situace u osob, pro které by např. případné léčení v rámci zdravotního systému ČR mohlo být z dlouhodobějšího hlediska určitým způsobem výhodnější, a to jak z pohledu finančního, tak vzhledem k obecné úrovni zdravotní péče v ČR, která je bezesporu vyšší než zdravotní péče ve většině zemí, ze kterých žadatelé o mezinárodní ochranu přicházejí. Správní orgán v této souvislosti poukazuje na znění rozsudku Krajského soudu v Ostravě č. j. 63 Az 29/2018-60 ze dne 28. 1. 2019, který stanovil: *„Skutečnost, že žalobci nejsou spokojeni s úrovní zdravotní péče v zemi svého původu, resp. namítají, že tuto by museli hradit, není důvodem pro vyhovění žádosti o udělení mezinárodní ochrany, jak plyne např. z usnesení Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 5 Azs 32/2016."* Správní orgán na závěr připomíná, že humanitární azyl je udělován pouze za výjimečných okolností v případech, kdy nebyl shledán důvod pro udělení azylu dle § 12, a kdy by bylo zcela „nehumánní" azyl neudělit. V případě žadatele však na základě všeho výše uvedeného správní orgán takové skutečnosti neshledal.

Správní orgán konstatuje, že nezjistil zvláštní zřetele hodný důvod pro udělení azylu podle § 14 zákona o azylu a azyl se žadateli neuděluje.

Vzhledem k tomu, že nebyly naplněny důvody pro udělení azylu jako vyšší formy mezinárodní ochrany, správní orgán současně posoudil, zda žadatel nesplňuje důvody k udělení doplňkové ochrany, jak je mu uloženo ustanovením § 28 zákona o azylu.

Dle § 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.

Dle § 14a odst. 2 zákona o azylu se za vážnou újmu podle tohoto zákona považuje uložení nebo vykonání trestu smrti, mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání žadatele o mezinárodní ochranu, vážné ohrožení života civilisty nebo jeho lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky ČR.

Žadatel neuvedl a ani správní orgán nenalezl žádné skutečnosti, na jejichž základě by mohla žadateli hrozit v případě návratu do vlasti vážná újma uložením nebo vykonáním trestu smrti, neboť dle Informace OAMP - Uzbekistán - Bezpečnostní a politická situace v zemi, ze dne 3. března 2023, uzbecký právní systém neumožňuje udělit trest smrti za žádný trestný čin.

Správní orgán se dále zabýval otázkou, zda žadateli o mezinárodní ochranu hrozí v případě návratu do vlasti nebezpečí mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání. Znění tohoto zákonného ustanovení bylo přejato z čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, při interpretaci pojmu „nelidské nebo ponižující zacházení či trest" vycházel proto správní orgán rozhodující ve věci z rozsudků Evropského soudu pro lidská práva. Z jeho judikatury mj. vyplývá, že pouhá možnost špatného zacházení nemá sama o sobě za následek porušení čl. 3 Úmluvy. Aby bylo možné pokládat trest za „ponižující" a aplikovat na něj čl. 3 Úmluvy, musí ponižení a pokoření, která jej provázejí, dosáhnout mimořádného stupně úrovně, jejíž ohodnocení závisí na souhrnu všech okolností případu. Správní orgán však k takovému závěru nedospěl.

Správní orgán především uvádí, že žadatel neměl během svého pobytu ve vlasti žádné konkrétní problémy s uzbekými státními orgány či bezpečnostními složkami, natož v míře odpovídající mučení či nelidskému a ponižujícímu zacházení či trestání. Žadatel nebyl ve své vlasti rovněž nikdy trestně stíhán a neuvedl ani žádné jiné skutečnosti, dokazující, že by konkrétně jemu v případě návratu do vlasti reálně hrozilo v současné době přímé a bezprostřední nebezpečí takového jednání ze strany státních orgánů země, které by ve své povaze bylo možno vyhodnotit jako vážnou újmu ve smyslu zákona o azylu.

Ohledně názoru soudu, že v minulosti bylo ve vztahu k žadateli o udělení mezinárodní ochrany vydáno závazné stanovisko o tom, že jeho vycestování není možné, a správní orgán musí vysvětlit, proč existenci skutečného nebezpečí vážné újmy posoudil oproti dřívějšímu závaznému stanovisku odchylně, a uvést a náležitě odůvodnit všechna kritéria, která jej k takovému posouzení vedla, správní orgán uvádí, že se posuzování možnosti vycestování cizince hodnotí výhradně s ohledem na individuální situaci konkrétních cizinců s přihlédnutím k aktuální bezpečnostní situaci v zemi původu cizince. Toto posuzování je součástí řízení o správním vyhoštění, které je v gesci Policie ČR. V případě žadatele bylo dne 5. 4. 2019 konstatováno, že jeho vycestování je již možné (oproti prvnímu stanovisku vydanému dne 8. 2. 2015), přičemž správní orgán vydávající závazné stanovisko posoudil možnost návratu žadatele do země jeho původu a stejně tak zhodnotil aktuální bezpečnostní situaci v Uzbekistánu, a to zejména na podkladě informací o zemi původu a výpovědi žadatele ze dne 4. 4. 2019. Správní orgán zodpovědně posoudil mimo jiné i obavy žadatele z uvěznění spojené se ztrátou jeho dokladů a neshledal důvody znemožňující mu vycestování do země jeho státní příslušnosti ve smyslu § 179 zákona o pobytu cizinců. Později již žádné závazné stanovisko ohledně možnosti vycestování žadatele do země jeho státní příslušnosti vydané nebylo, ale výkon rozhodnutí o správním vyhoštění může být případně realizovatelný až po pravomocném ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany.

Po zhodnocení výpovědi žadatele o okolnostech jeho pobytu ve vlasti před odchodem ze země, posouzení jeho hlavních motivů k odchodu z vlasti a výše citovaných aktuálních informačních pramenů **nedospěl správní orgán k závěru, že by žadateli o mezinárodní ochranu v případě návratu do vlasti hrozilo přímé a bezprostřední nebezpečí vážné újmy ve smyslu § 14a odst. 1 a 2 písm. b) zákona o azylu.**

Případné vycestování žadatele po posouzení informací o zemi původu a skutečnostech sdělených žadatelem nepředstavuje ani rozpor s mezinárodními závazky ČR. Správní orgán opakovaně zmiňuje, že je žadatel dospělou, plně právně způsobilou osobou, a zdůrazňuje, že na území ČR nežije žádný z jeho příbuzných. Dle doplňujícího pohovoru je také zřejmé, že zde nemá žádné přátele ani známé, volný čas tráví převážně sám, nezapojuje se ani do dobrovolných aktivit v rámci pobytového střediska. Správní orgán ohledně žadatelem tvrzených soukromých a rodinných vazeb připomíná, že i když žadatel během řízení upozorňuje na délku svého pobytu v ČR a svou integraci, soukromé a sociální vazby, před podáním žádosti o azyl neměl žádné bydliště, spal na noclehárně, neměl žádné peníze, nemohl pracovat. Jak bylo výše vysvětleno, žadatel svoji situaci s nelegálním pobytem aktivně nijak neřešil. Od roku 2019, kdy požádal o mezinárodní ochranu, žije pouze ve střediscích Správy uprchlických zařízení, kde mu je bezplatně poskytováno ubytování i strava. Co se týče finančních prostředků na hrazení dalších životních nákladů, je jeho příjmem pouze kapesné, které dostává v pobytovém zařízení a které si zvyšuje prací v táboře. Sám naposledy pracoval v roce 2018. Dle jeho slov se mu sociální pracovnice snaží nějakou práci sehnat, zároveň sám připustil, že nic nehledá. Dle správního orgánu všechny tyto okolnosti nesvědčí o vybudovaných silných sociálních či soukromých vazbách na území ČR. Ani snaha o zajištění si finanční podpory ze strany státu není a nemůže být důvodem udělení jakékoliv mezinárodní ochrany v zahraničí, ani zákon o azylu rozhodně tento důvod jako relevantní neuvádí. Správní orgán dále uvádí, že pouhý fakt, že žadatel pobýval na území ČR dlouhou dobu či fakt, že mluví česky, neznamenají nemožnost zpětné integrace v zemi původu, a také neznamenají, že by tam žadatel nemohl vést soukromý či rodinný život nebo že by mu k vytvoření soukromého či rodinného života mělo být v zemi původu dokonce bráněno. Správní orgán připomíná, že žadatel poprvé přijel do ČR v roce 2006 ve věku 48 let, přičemž do té doby žil v Uzbekistánu. Poměr let, které žadatel strávil ve své domovské zemi, v kontrastu k době, kdy žil v ČR, také nevypovídá o nemožnosti zpětné integrace do uzbeké společnosti.

Dle rozsudku Krajského soudu v Brně žadatel ohledně nepřiměřeného zásahu do svého soukromého života zdůrazňoval zejména délku života v ČR, že mu zde zemřela manželka, svůj věk, zdravotní stav, absenci sociálních a rodinných vazeb v Uzbekistánu, že mluví česky a že se

považuje za integrovaného ve zdejší společnosti. I když krajský soud uznal, že délka pobytu cizince na území hostitelského státu sama o sobě není dostatečným důvodem, který by miskou vah převážil na stranu cizince a jeho nucený návrat do země původu by se automaticky stal nepřiměřeným, je délka pobytu pouze jedním z kritérií, které správní orgány musí zohlednit. Krajský soud v Brně k tomuto dále v rozsudku uvádí, že lze obecně předpokládat, že čím delší dobu cizinec v ČR žije, tím intenzivnější má sociální, kulturní a případné rodinné vazby si zde vytvoří.

Správní orgán tedy upozorňuje, že i přes obecný předpoklad Krajského soudu v Brně, že vzhledem k délce pobytu žadatele na území ČR by si zde měl vytvořit intenzivní vazby, žadatel v podstatě žádné vazby na území ČR nemá. O tom mimo jiné svědčí i vyjádření žadatele ohledně ostatků jeho manželky. Správní orgán k tomuto uvádí, že manželka žadatele není nikde pohřbena, neboť žadatel neměl platný doklad, a tak mu nedali úmrtní list jeho ženy, a protože neměl úmrtní list, nebyla mu vydána ani její urna. Žadatel ani neví, kde nyní urna jeho manželky je. Úmrtní list nezajistil a urnu s ostatky nevyzvedl ani v době, když už byl od dubna 2019 žadatelem, měl tedy i platný doklad. Správní orgán připomíná, že žadatel byl například skoro rok ubytován v Pobytovém středisku Bělá – Jezová, odkud jede autobus do Prahy asi hodinu a půl. Správní orgán upozorňuje na paradoxní a až nepochopitelný postoj žadatele v této věci, kdy na jednu stranu nebyl schopen zajistit, aby získal ostatky své ženy, ale na druhou stranu tento fakt má být důvodem, proč nemůže vycestovat do země původu. Žadatel během řízení uváděl, že v Uzbekistánu nemá žádné sociální a rodinné vazby. Správní orgán konstatuje, že dle doplňujícího pohovoru však žadatel nemá žádné sociální či dokonce rodinné vazby ani v ČR. Nemá zde žádné přátele ani známé, volný čas tráví tak, že sleduje internet, chodí se procházet, má rád hudbu a sleduje detektivky, což jsou aktivity, které bezesporu může provozovat i v Uzbekistánu. Tam žije aspoň jeho bratr, se kterým se sice několik let neviděl, ale v ČR nemá vůbec žádné rodinné příslušníky. Pokud by žadatel neměl finance na vycestování, je možné také využít programu dobrovolných návratů do země původu.

Ohledně legálnosti pobytu žadatele správní orgán připomíná, že i když žadatel věděl, že mu zamítl žádost o prodloužení pobytu a že se právník odvolal, situaci aktivně nijak neřešil, a to přesto, že v jeho případě v hledání řešení nehrály roli možné překážky v podobě špatné jazykové vybavenosti či neznalosti prostředí. Žadatelův poslední legální pobyt na území ČR za účelem strpění dle cizineckého informačního systému skončil 30. 9. 2018. Až několik měsíců po smrti manželky nakonec žadatel situaci vyřešil v dubnu 2019 podáním žádosti o mezinárodní ochranu. Dle správního orgánu toto nesevředly o snaze žadatele aktivně vyhledat pomoc poté, co se dostal do špatné životní a pobytové situace, ale dokazuje to, že se žadatel nesnažil situaci řešit. Krajský soud v Brně v zrušujícím rozsudku uvedl, že žadatel sice žil po určitou dobu na ulici, zároveň ale vysvětloval, že ho do této situace dostaly nelehké životní okolnosti, a soud dále upozorňoval, že žadatel žil neoprávněně v ČR od září 2014 do února 2015, a poté od října 2018 do začátku 2019, a tedy naprostou většinu života v ČR měl platné pobytové oprávnění. Dle správního orgánu informace o tom, že žil na území ČR v součtu „pouze“ jeden rok bez oprávnění, ale v bližším pohledu na pobytovou historii žadatele, nezní už tak žadatelem nezaviněně. Žadatel kromě toho, že podal žádost o prodloužení pobytu a žádost o mezinárodní ochranu, vlastně aktivně vůbec nebyl. Správní orgán tedy nevidí v chování žadatele žádné polehčující okolnosti a pokládá porušení a nerespektování zákona a vydaných rozhodnutí za směrodatné.

Krajský soud v Brně dále upozornil, že Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti rozlišuje, zda se cizinci upírá jeho rodinný život existující v ČR, či zda se žadateli upírá existující rodinný život v zemi původu, a v tomto případě by se spustil extrateritoriální účinek čl. 8 Úmluvy. Dále je nutné zkoumat, zda s ohledem na stupeň integrace žadatele v ČR bude možné vyloučit pravděpodobnost zpětné integrace v zemi původu. Správní orgán chce upozornit na v rozsudcích Nejvyššího správního soudu zdůrazňovanou přísnost pro spuštění extrateritoriálního účinku čl. 8 Úmluvy. Správní orgán toto demonstruje na judikatuře, kterou zmiňuje i Krajský soud v Brně ve zrušujícím rozsudku, např. rozsudek 5 Azs 235/2018....z judikatury ESLP vyplývá, že podmínky pro spuštění extrateritoriálního účinku čl. 8 Úmluvy jsou velmi přísné a mnohdy nestačí ani to, že cizinec v daném státě delší dobu žije a má tam rodinný a/nebo soukromý život...". Dále také na rozsudku 2 Azs 24/2010-989, bod 33; „Prokázání existence rodinného života však ještě neznamená povinnost státu automaticky rozhodnout o udělení doplňkové ochrany. Je totiž „třeba si uvědomit, že ustanovení čl. 8 Úmluvy neukládá státu všeobecný závazek respektovat volbu dotčených osob ohledně země jejich společného pobytu, resp. napomáhat rozvíjení vztahů mezi nimi. Při stanovení rozsahu povinnosti státu je v tomto směru nutno zvážit okolnosti konkrétního případu (viz rozsudek ESLP ze dne 19. 2. 1996 ve věci Gul proti Švýcarsku, stížnost č. 23218/94) a v této souvislosti štrasburský soud bere v úvahu mimo jiné i případné extrateritoriální účinky čl. 8 Úmluvy, tedy otázku, do jaké míry je cizinci znemožněn jeho rodinný, případně soukromý život v jeho zemi

původu a do jaké míry je přijímající stát právě z tohoto důvodu povinen umožnit mu přenést si svůj rodinný, resp. soukromý život na jeho území, a případně, zda je mu za tímto účelem povinen také udělit doplňkovou ochranu. Z judikatury ESLP přitom vyplývá, že podmínky pro spuštění extrateritoriálního účinku čl. 8 Úmluvy jsou velmi přísné (srov. rozsudek ze dne 6. 2. 2001 ve věci *Bensaid proti Spojenému království*, stížnost č. 44599/98)" (cit. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 9 Azs 5/2009-65). Správní orgán však v případě žadatele nevidí důvod k extrateritoriálnímu účinku čl. 8 Úmluvy a nemůže v jeho případě přijmout okolnosti ohledně jeho soukromého a rodinného života v ČR a nemožnost realizace jeho soukromého života v zemi v původu za důvodné.

Správní orgán k této námitce Krajského soudu v Brně chce dále zmínit rozsudek NSS č. j. 6 Azs 15/2013-38, ze kterého vyplývá, že „Nejvyšší správní soud v určitých typově vymezených případech (zejména pokud by ke znemožnění rodinného, případně soukromého života cizince došlo po jeho vycestování v zemi původu) porušení čl. 8 Úmluvy neudělením doplňkové ochrany připustil. Stalo se tak zejména v rozsudku ze dne 28. 11. 2008, č. j. 5 Azs 46/2008-71, kde Nejvyšší správní soud uvedl, že je třeba „rozlišovat důvody, pro něž by v rozporu s mezinárodními závazky ČR bylo samotné vycestování cizince [...], od důvodů, pro něž by v rozporu s mezinárodními závazky bylo až případné vyhoštění tohoto cizince. Samotná nutnost vycestování cizince do země původu při neudělení žádné z forem mezinárodní ochrany a za situace, kdy cizinci nesvědčí žádný jiný důvod k zákonnému pobytu na území ČR, totiž tomuto cizinci neznemožňuje, aby si po návratu do země původu nepožádal o některou z možných forem povolení k pobytu na území ČR dle zákona o pobytu cizinců. [...] Z díky § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že právě toto ustanovení primárně chrání práva cizince na soukromý a rodinný život vyplývající z čl. 8 Úmluvy, nikoliv ustanovení § 179 odst. 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců, které upravuje důvod znemožňující vycestování cizince pro rozpor takového vycestování s mezinárodními závazky ČR, ani jemu svou dikcí odpovídající ustanovení § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, upravující obdobně formulovaný důvod udělení doplňkové ochrany, neboť je zřejmé, 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.“ Dále NSS v cit. rozsudku uvedl; „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.“

Správní orgán k judikatuře a konkrétnímu případu žadatele uvádí, že žadateli bylo rozhodnutím CPR-14145-18/ČJ-2019-931200-SV ze dne 28. 4. 2019 uděleno správní vyhoštění (které je vykonatelné až po ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany) a v tomto rozhodnutí bylo konstatováno, že tímto rozhodnutím nedojde k nepřiměřenému zásahu do soukromého a rodinného života žadatele, a toto bylo také v rozhodnutí zdůvodněno. Žadateli i tak bylo uděleno vyhoštění jen na tři měsíce, což by dle správního orgánu nebylo nepřiměřeným zásahem do života žadatele ani tehdy, kdyby tady nějaké vazby měl. Správní orgán přitom podotýká, že žadatel nemá objektivně žádné překážky k vyřízení si své pobytové situace v ČR, neboť po uplynutí doby vyhoštění může opětovně žádat o pobytové oprávnění v ČR, samozřejmě při splnění všech podmínek zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců. V minulosti i současné době toto žadatel odmítá pouze ze svého vlastního subjektivního rozhodnutí, kdy objektivně mu v tom nic nebránilo a nebrání, a snaží se legalizovat si pobyt v ČR podáním žádosti o mezinárodní ochranu. Žadatel ovšem, jak už bylo výše zdůrazněno, nemá na území ČR vůbec žádné rodinné ani sociální vazby.

Krajský soud v Brně dále ve zrušujícím rozsudku upozorňoval, že z judikatury plyne (rozsudek NSS ze dne 25. 1. 2013, č. j. 5 Azs 7/2012-28), že při posuzování možnosti přenést soukromý nebo rodinný život žadatele do země původu nestačí pouze konstatovat, že žadatel a jeho rodinní příslušníci mají státní občanství země původu a mohli tam odcestovat. Správní orgán se tak dle rozsudku Krajského soudu v Brně musí zabývat nejen případnými právními, ale i faktickými překážkami takového kroku, mezi něž by mohl patřit např. nedostatek finančních prostředků spojený s absencí sociálních a rodinných vazeb v zemi původu. Pokud takové překážky existují, měl by žalovaný dle Krajského soudu v Brně také zkoumat, zda žadatel má možnost získat jiné pobytové oprávnění na území ČR, než je mezinárodní ochrana. K této výtce soudu správní orgán cituje z rozsudku NSS, 6 Azs 15/2013-38: „Nicméně není možno přehlédnout, že např. v rozsudku ze dne 25. 1. 2013 č. j. 5 Azs 7/2012-28 již NSS vykročil směrem k dalšímu rozšíření toho, co je možno chápat jako možné porušení čl. 8 Úmluvy odůvodňující udělení doplňkové ochrany, když ve věci vietnamské žadatelky o azyl, která žila v České republice s manželem a

dítětem, oba vietnamské státní příslušnosti, uvedl: „Obecně jistě platí, že důvody doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců jsou subsidiární vůči pobytovým oprávněním podle zákona o pobytu cizinců, nicméně v daném případě z vyjádření žalovaného v průběhu řízení před soudem vyplynulo, že stěžovatelka sice požádala o povolení k dlouhodobému pobytu, ovšem tato žádost byla zamítnuta. [...] V daném případě tedy bylo namístě zabývat se i důvody, které vedly k zamítnutí žádosti o dlouhodobý pobyt. Pokud by totiž bylo zjištěno, že jsou u stěžovatelky dány takové objektivní skutečnosti, které jí brání v udělení povolení k pobytu, nelze předpokládat že by jí v budoucnu mohlo být povolení k pobytu vydáno.“

Správní orgán opakovaně zdůrazňuje, že žadatel nemá na území ČR žádné rodinné příslušníky ani jiné přátelé či známé, nemá zde žádné zázemí, práci ani nic, co by mu bránilo v odjezdu, a jeho situace je značně odlišná od situace v rozsudku Krajského soudu v Brně zmíněné vietnamské rodiny. Navíc v citovaném rozsudku č. j. 5 Azs 7/2012-28 bylo uvedeno, že by bylo na místě se zabývat důvody, které vedly k zamítnutí žádosti o dlouhodobý pobyt, což bylo z toho důvodu, aby se zjistilo, zda by zmíněné ženě mohlo být v budoucnu povolení k pobytu vydáno, ale ne, aby správní orgán zkoumal, zda má žadatel kromě mezinárodní ochrany nárok na jakékoliv jiné pobytové oprávnění. Správní orgán nemá v kompetenci posuzovat, zda bude mít žadatel v budoucnu možnost podat žádost o nějaký pobyt, a zda mu bude vyhověno, jak po něm požaduje Krajský soud v Brně, a toto není ani předmětem rozhodování o žádosti o mezinárodní ochranu. Správní orgán pouze na základě uvedené judikatury může konstatovat, že žadateli byla zamítnuta žádost o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, protože žadatelovo živnostenské oprávnění bylo ukončeno ke dni 8. 6. 2012, a od stejného data se žadatel nepřihlásil na Pražské správě sociálního zabezpečení, a přestal tak sám ze své vůle plnit povinnost související s jeho účelem pobytu na území ČR. I z tohoto vyplývá, že žadatel nemá objektivně žádné překážky k vyřízení si své pobytové situace v ČR a po uplynutí doby vyhoštění může opětovně žádat o pobytové oprávnění v ČR při splnění všech podmínek zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců. Jestli mu ale nějaký druh pobytu bude nebo nebude udělen, správní orgán nemá v kompetenci posoudit. Jak už bylo výše zmíněno ani snaha o zajištění si finanční podpory ze strany státu není a nemůže být důvodem udělení jakékoliv mezinárodní ochrany v zahraničí, ani zákon o azylu rozhodně tento důvod jako relevantní neuvádí.

Správní orgán rozhodující ve věci tak na základě provedeného správního řízení dospěl k závěru, že žadatel o mezinárodní ochranu nesplňuje zákonné podmínky pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu a doplňková ochrana se neuděluje.

S ohledem na výše uvedené správní orgán shrnuje, že v případě žadatele nebyly naplněny podmínky zákona o azylu pro udělení mezinárodní ochrany a mezinárodní ochrana se tudíž neuděluje.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze do 15 dnů ode dne jeho doručení podat žalobu ke krajskému soudu, v jehož obvodě je žalobce v den podání žaloby hlášen k pobytu. Podání žaloby má v souladu s § 32 odst. 2 zákona o azylu odkladný účinek.

Mgr. et Bc. Kateřina Stehlíková, v.r.
Vedoucí oddělení mezinárodní ochrany



USNESENÍ

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem Martinem Kopou ve věci

žalobce: **XXX**
datum narození: X
státní příslušnost: Republika Uzbekistán
Přijímací a pobytové středisko Zastávka, Havířská 514, 664 84 Zastávka
zastoupen Organizací pro pomoc uprchlíkům, z. s.
Kovářská 4, 190 00 Praha 9

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Odbor azylové a migrační politiky**
poštovní schránka 21/OAM, 170 34 Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 11. 2023, č. j. OAM-321/ZA-ZA12-VL13-R3-2019,

takto:

I. Soudnímu dvoru *se pokládá* následující předběžná otázka:

Je třeba čl. 3 *směrnice* Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 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 (přepracované znění), vykládat tak, že lze za *příznivější normu* pro určování osob, které mají nárok na doplňkovou ochranu, ve smyslu tohoto ustanovení *považovat právní úpravu* členského státu *umožňující udělení doplňkové ochrany* žadateli o mezinárodní ochranu *i v případě* reálné hrozby takového *typu vážné újmy, který nezná* čl. 15 *dané směrnice* a který spočívá v tom, že by *vycestování žadatele o mezinárodní ochranu z členského státu bylo v rozporu s mezinárodními závazky daného členského státu*, za předpokladu, že se zároveň tento rozpor s mezinárodními závazky členského státu vztahuje *k situaci v zemi původu* žadatele o mezinárodní ochranu?

II. Řízení *se přerušuje*.

I. Předmět řízení před předkládajícím soudem

Žádost žalobce o mezinárodní ochranu

1. Žalobce požádal v dubnu 2019 o mezinárodní ochranu. Byl vdovcem. Manželka mu zemřela v prosinci 2018. Do Česka přicestoval už v červenci 2006. Bylo mu tehdy 48 let. Pobýval tu na základě povolení k pobytu za účelem podnikání. V Uzbekistánu, odkud pochází, neměl práci. Byl tam naposledy v roce 2008 na dovolené. Přicestoval i odcestoval bez potíží. Během pobytu v Česku jej zaměstnávali různí zaměstnavatelé. V srpnu 2018 podal žádost o prodloužení povolení k pobytu. Neúspěšně. Neplnil totiž účel povolení k dlouhodobému pobytu. Cestovní doklady včetně všech materiálů k trvalému pobytu mu odcizili v roce 2011 nebo 2012 na Václavském náměstí v Praze. Oznámil to na policii, ale nemá o tom žádný doklad. Na ambasádu se neobrátil, protože tam tyhle otázky neřeší. Musel by se vrátit zpět

do Taškentu. Odtamtud by se ale nemohl vrátit zpět do Česka. Ambasáda je až v Německu. Poskytují služby jen těm, kdo už mají povolení k trvalému pobytu. Žalobce ho neměl.

2. O mezinárodní ochranu žalobce požádal až nyní, protože nevěděl, co má dělat. Poslední dobou neměl žádné bydliště. Spal na noclehárně. K obavám z návratu uvedl, že se bojí, že ho na letišti zadrží policie. Od ztráty dokladů nemá registraci na ambasádě a podle zákona mu hrozí pokuta nebo vězení do pěti let. V Uzbekistánu má bratra, ale není s ním již 20 let v kontaktu. Možná taky odcestoval. Při seznámení s podklady pro rozhodnutí žalovaného žalobce sdělil, že mu policisté v Uzbekistánu zabili syna. Později žalovanému doložil lékařskou zprávu, podle níž trpí psychickými problémy.

První rozhodnutí žalovaného a rozsudek Krajského soudu v Praze

3. V únoru 2020 žalovaný neudělil žalobci mezinárodní ochranu („první rozhodnutí žalovaného“). Toto rozhodnutí zrušil Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 17. 6. 2021, č. j. 45 Az 5/2020-75 („rozsudek Krajského soudu v Praze“). Rozhodnutí žalovaného bylo nepřezkoumatelné ve vztahu k § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. *Podle tohoto ustanovení bylo možné udělit cizinci doplňkovou ochranu, pokud by jeho vycestování odporovalo mezinárodním závazkům České republiky.* Krajský soud v Praze žalovanému vytkl, že nevzal v potaz skutečnosti týkající se předchozího rodinného života žalobce v Česku, včetně jeho současného soukromého života a z toho vyplývající vazby žalobce k Česku. Žalovaný se měl vypořádat s otázkou, zda délka pobytu žalobce v Česku a historie tohoto pobytu (např. příprava k žádosti o povolení k trvalému pobytu či úmrtí jeho manželky v Česku), znalost českého jazyka a českých reálií i jeho společenské vazby nepředstavují skutečnosti, které mají význam pro doplňkovou ochranu podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. Ve spisu chyběly informace o dřívějších pobytových oprávněních žalobce.
4. Žalovaný také podle rozsudku Krajského soudu v Praze opomněl zohlednit, že v minulosti u žalobce konstatoval existenci důvodů znemožňujících jeho vycestování. Měl vysvětlit, proč je nyní jeho závěr opačný. Žalovaný nezohlednil ani zdravotní stav žalobce, který dokládal, že trpí psychickými problémy. Nezabýval se jejich vážností a neposoudil dopady navrácení žalobce do země původu na jeho zdravotní stav. Dále nezohlednil vraždu syna žalobce. Krajský soud v Praze považoval za vadu, že žalovaný během pohovoru se žalobcem nesměřoval konkrétní dotazy na jeho integraci a případný zásah do práva na soukromý a rodinný život.

Druhé rozhodnutí žalovaného a rozsudek Krajského soudu v Brně

5. Žalovaný ovšem rozhodnutím ze dne 20. 10. 2022 opět žalobci mezinárodní ochranu neudělil („druhé rozhodnutí žalovaného“). Spis doplnil o dokumenty k pobytové historii žalobce, negativní závazné stanovisko k možnosti vycestování z roku 2015 a nové informace o zemi původu žalobce. Doplňující pohovor s ním neprovedl. Žalobce do spisu doložil několik lékařských zpráv.
6. Žalovaný uvedl, že žalobce v Česku nikoho nemá. Je dospělým, právně způsobilým člověkem. V červenci 2021 mu Česká správa sociálního zabezpečení přiznala invaliditu I. stupně. Přesto dokáže pracovat. Má vysoký tlak, problémy se srdcem a diabetem, spánkovou apnoe, projevy deprese a úzkosti. V souvislosti s těmito zdravotními problémy nepodstupuje speciální léčbu, která by se vážala na území Česka.

7. Podle žalovaného tu nebyl důvod pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. Žalobce sice upozorňuje na délku svého pobytu v Česku. Ale před podáním žádosti o mezinárodní ochranu neměl kde bydlet, spal na noclehárně, neměl finance a svůj neoprávněný pobyt neřešil. Nesvědčí to o vybudování silných sociálních či soukromých vazeb v Česku. Pokud tu žil dlouho a mluví česky, neznamena to, že se nezvládne reintegrovat v zemi původu. Do Česka přijel ve svých 48 letech, většinu života tedy stále žil v Uzbekistánu.
8. Žalobce i proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 10. 2022 podal úspěšnou žalobu. Tentokrát ke Krajskému soudu v Brně, který zrušil dané rozhodnutí žalované rozsudkem ze dne 17. 5. 2023, č. j. 41 Az 35/2022-94 („rozsudek Krajského soudu v Brně“). Žalovaný totiž nesplnil závazný pokyn plynoucí z rozsudku Krajského soudu v Praze ve vztahu k § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. Tento důvod pro udělení mezinárodní ochrany byl v případě žalobce jediným ve hře.
9. Krajský soud v Brně žalovanému vytkl, že selektivně zohlednil skutečnosti v neprospěch žalobce. Žalovaný totiž vzal v potaz jen to, že před podáním žádosti o mezinárodní ochranu neměl ubytování, aktivně neřešil svůj neoprávněný pobyt a většinu svého života prožil v Uzbekistánu. Žalobce přitom poukazoval na několik skutečností, pro které považuje své vycestování za nepřiměřený zásah do svého soukromého života. Zdůrazňoval zejména délku života v Česku (v době rozhodnutí soudu již téměř 17 let), že mu zde umřela manželka, svůj věk, zdravotní stav (problémy se srdcem, které doprovází vysoký krevní tlak, úzkosti a deprese), absenci sociálních a rodinných vazeb v Uzbekistánu, že mluví česky a že se považuje za integrovaného ve zdejší společnosti. Z rozhodnutí žalovaného však neplynulo, že by žalovaný těmito skutečnostem přikládal jakoukoliv relevanci.
10. Nedostatek silných sociálních nebo soukromých vazeb žalobce na Česko žalovaný dovozuje z toho, že žalobce aktivně neřešil svou pobytovou situaci a neměl adresu pobytu. Podle krajského soudu se však nelze omezovat pouze na období těsně před vydáním rozhodnutí. Žalovaný měl život žalobce v Česku hodnotit vcelku.
11. Žalobce po určitou dobu žil na ulici. Zároveň ale vysvětloval, že ho do této situace dostaly nelehké životní okolnosti. Zejména pak smrt jeho syna, krátce následovaná smrtí jeho manželky. Dříve však měl práci i ubytování. Většinu svého života v Česku měl také platné pobytové oprávnění. Ze spisu plyne, že od roku 2006 až do roku 2014 měl dlouhodobý pobyt (nejprve zaměstnaneckou kartu a poté dlouhodobý pobyt za účelem podnikání). Od března roku 2015 do září 2018 měl dlouhodobý pobyt za účelem strpění. Neoprávněně pobýval v Česku od září 2014 do února 2015 a poté od října 2018 do začátku dubna 2019. Naprostou většinu svého života v Česku tedy žalobce měl platné pobytové oprávnění. Sice si nevyřídil nový cestovní pas poté, co mu ho odcizili. V Česku ale není uzbecká ambasáda. Bez platného dokladu nemohl vycestovat na ambasádu do Německa. Poté, co žalobce pozbyl pobyt za účelem strpění, proto nakonec požádal o mezinárodní ochranu. Žádnou jinou možnost, jak získat pobytové oprávnění, totiž cizinci, kteří v Česku pobývají neoprávněně, podle českých migračních předpisů nemají.
12. Krajský soud v Brně dodával, že aby žalovaný mohl řádně posoudit pevnost sociálních vazeb žalobce na Česko, musel by od něj zjistit mnohem více informací o jeho soukromém životě (zejména ohledně jeho zaměstnání či podnikání, bydlení, sociálních vazeb, trávení volného času apod.). Již Krajský soud v Praze žalovanému vytýkal, že žalovaný při pohovoru nesměřoval konkrétní otázky na žalobce ohledně jeho integrace a případného zásahu do jeho

práva na soukromý a rodinný život. Žalovaný si pak sice opatřil informace ohledně pobytové historie žalobce (i jeho manželky). S informacemi, které zjistil, však nepracoval a imigrační historii žalobce se nezabýval. Se žalobcem navíc neprovedl doplňující pohovor, ač to po rozsudku Krajského soudu v Praze bylo namístě.

13. Závěrem Krajský soud v Brně shrnul, že druhé rozhodnutí žalovaného (na rozdíl od prvního rozhodnutí) sice již obsahovalo určité věcné odůvodnění závěru, proč vycestování žalobce nepředstavuje rozpor s mezinárodními závazky Česka. Přesto se však nedalo říci, že by se žalovaný řádně vypořádal se všemi skutečnostmi, které v tomto případě vyšly najevo. Jeho druhé rozhodnutí proto ve vztahu k neudělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu stále bylo nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Kromě toho se žalovaný nesnažil od žalobce zjistit další skutečnosti, které by pro posouzení dopadů vycestování žalobce mohly mít význam.

Třetí rozhodnutí žalovaného

14. Žalovaný poté vydal dne 9. 11. 2023 rozhodnutí č. j. OAM-321/ZA-ZA12-VL13-R3-2019, které je předmětem nynějšího řízení o žalobcově žalobě před Krajským soudem v Brně („třetí rozhodnutí žalovaného“). Mezinárodní ochranu stále žalobci neudělil. Již s ním provedl pohovor. Dovodil z něj, že tu žalobce nemá žádnou rodinu či přátele a známé. Volný čas tráví převážně sám. Sleduje internet, chodí se procházet. Má rád hudbu a sleduje detektivky. V pobytovém středisku se nezapojuje do volnočasových aktivit. Dříve neměl hlášenou adresu, na které se zdržoval. Neměl ani bydliště. Spal na noclehárně. Neměl žádné peníze, protože nemohl pracovat. Svoji pobytovou situaci neřešil, přestože byl jazykově vybavený a znal zdejší prostředí.
15. Od roku 2019, kdy požádal o mezinárodní ochranu, žije pouze ve střediscích Správy uprchlických zařízení. Má tam bezplatně k dispozici ubytování i stravu. Jeho příjmem je jen kapesné, které dostává v pobytovém zařízení. Zvyšuje si ho prací v táboře. Příjem ze zaměstnání měl naposledy v roce 2018. Sociální pracovnice mu pomáhá nějakou práci sehnat. Sám ale nic nehledá, protože by to nezládl. Pracovní schopnost má nicméně jen sníženou. Podle žalovaného všechny tyto okolnosti nesvědčí o silných sociálních či soukromých vazbách v Česku. Pobýval tu dlouho. A má dobrou češtinu. To ale neznamená, že by se nemohl reintegrovat v Uzbekistánu. Přes obecný předpoklad, že si tu vzhledem k délce pobytu vytvořil intenzivní vazby, žalobce v podstatě žádné vazby na území Česka nemá.
16. O tom podle žalovaného svědčí i vyjádření žalobce ohledně ostatků jeho manželky. Krajské soudy jejich přítomnost označily za možnou soukromou vazbu žalobce na Česko. Manželka žalobce ovšem není nikde pohřbena. Žalobce totiž neměl platné doklady. Proto mu nedali úmrtní list jeho ženy. Po jejím zpopelnění mu ani kvůli chybějícímu úmrtnímu listu nevydali její urnu. Žalobce neví, kde nyní urna jeho manželky je. Nejistil to a urnu si nevyzvedl ani poté, co v roce 2019 získal platný doklad. Důvodem pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu podle žalovaného nebyl ani zdravotní stav žalobce. Dále žalovaný polemizoval se závěry Krajského soudu v Brně o pobytu žalobce v Česku. Podáním žádosti o mezinárodní ochranu se tu jen snaží legalizovat si pobyt, ačkoliv nemá na území Česka vůbec žádné rodinné či sociální vazby.

Žaloba proti třetímu rozhodnutí žalovaného

17. Žalobce napadl i třetí rozhodnutí žalovaného žalobou. Podal ji na konci listopadu 2023. Zdůrazňuje, že je nemocný. Trpí zejména problémy se srdcem, které doprovází vysoký krevní tlak. Je invalidním v I. stupni invalidity. Kromě toho má deprese a úzkosti. Má navíc důchodový věk. Nedokáže si výdělečnou činností obstarat prostředky ke své obživě. Žalovaný se neřídil závěry rozsudku Krajského soudu v Brně, přestože proti němu nepodal kasační stížnost. Neposoudil dostatečně soukromý a rodinný život žalobce. Při doplňujícím pohovoru nesměřoval tímto směrem v odpovídající míře své dotazy. Nesprávně vyhodnotil informace uvedené žalobcem.
18. Při posouzení dopadů neudělení mezinárodní ochrany do soukromého života žalovaný podle žalobce znovu postupoval selektivně. Zohlednil skutečnosti v neprospěch žalobce, aniž by komplexně posoudil skutečnosti pro udělení mezinárodní ochrany (zejména z důvodu zásahu do soukromého života žalobce). Svůj názor ohledně soukromých a rodinných vazeb žalobce žalovaný opírá o poslední období, ve kterém žalobce spal na noclehárně, neměl peníze a nepracoval. Opomněl zohlednit předchozí dlouhodobý pobyt žalobce, během kterého se úspěšně integroval do české společnosti. Nevzal v potaz, že mu zde zemřela manželka, že je důchodového věku, a že je nemocný. V Uzbekistánu nemá rodinné či sociální vazby. Příkládá mu k tíži nedostatek kamarádů. Žalobce ale ve skutečnosti tvrdil, že v Česku má známé. Po úmrtí své ženy se ovšem uzavřel do sebe a má deprese. Vyřizuje také každodenně své běžné potřeby. V minulosti měl dlouhodobě jak práci, tak ubytování. Žalovaný nehodnotil život žalobce v Česku komplexně.

Rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu

19. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vydal 15. 2. 2024 usnesení (č. j. 7 Azs 186/2022-48; „usnesení rozšířeného senátu“), kterým změnil dosavadní výklad § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. Konkrétně rozhodl, že tuto formu doplňkové ochrany lze udělit cizinci, u něhož by vážná újma v podobě rozporu s mezinárodními závazky České republiky hrozila *ve státě jeho původu*.
20. Tento nový výklad by předkládající soud měl nyní použít i v řízení o žalobcově poslední žalobě. Daný výklad vyjímá ze zorného pole použitého zákonného ustanovení rozpor s mezinárodními závazky Česka, který by mohl vzniknout přímo v Česku – konkrétně v podobě zásahu do práva žalobce na respektování *zdejšího* soukromého života. To by znamenalo, že by ztratily svůj význam výtky správních soudů vůči dosavadnímu rozhodování žalovaného. Ten právě podle obou soudů nedostatečně posoudil soulad zásahu do *zdejšího* soukromého života žalobce s mezinárodními závazky Česka.
21. Předkládající soud má pochybnosti o správnosti závěru usnesení rozšířeného senátu, že jím provedený výklad § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu je souladný s unijním právem. Proto se rozhodl obrátit na Soudní dvůr s předběžnou otázkou. Obsah usnesení rozšířeného senátu pro přehlednost shrne detailněji níže při rozboru pokládané předběžné otázky.

II. Použitelná právní úprava

II. a) Právo Evropské unie

22. Podle čl. 7 Listiny základních práv Evropské unie („Listina“):

„Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a komunikace.“

23. Podle bodu 2 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 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 (přepřelované znění) („kvalifikační směrnice“):
- „Společná azylová politika včetně společného evropského azylového systému je nedílnou součástí cíle Evropské unie spočívajícího v postupném vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva otevřeného těm, kteří donuceni okolnostmi oprávněně hledají ochranu v Unii.“
24. Podle bodu 10 odůvodnění kvalifikační směrnice:
- „(...) lze v této fázi (...) usilovat o dosažení vyšší úrovně sbližování právních předpisů o uznávání a obsahu mezinárodní ochrany na základě vyšších norem.“
25. Podle bodu 12 odůvodnění kvalifikační směrnice:
- „Hlavním cílem této směrnice je na jedné straně zajistit, aby členské státy používaly *společná kritéria pro zjišťování totožnosti osob, které mezinárodní ochranu skutečně potřebují*, a na druhé straně zajistit *minimální úroveň výhod* poskytovaných uvedeným osobám ve všech členských státech.“ [zvýraznění doplnil předkládající soud]
26. Podle bodu 13 odůvodnění kvalifikační směrnice:
- „Sbližování právních předpisů o uznávání a obsahu postavení uprchlíka a statusu doplňkové ochrany by mělo napomoci omezení druhotného pohybu žadatelů o mezinárodní ochranu mezi členskými státy způsobeného rozdíly mezi právními předpisy.“
27. Podle bodu 14 odůvodnění kvalifikační směrnice:
- „Členské státy jsou oprávněny přijmout (...) *příznivější ustanovení* pro státní příslušníky třetích zemí a osoby bez státní příslušnosti žádající členský stát o mezinárodní ochranu, než jsou normy stanovené v této směrnici, pokud se má za to, že taková žádost je podána z toho důvodu, že dotyčná osoba je buď uprchlíkem ve smyslu čl. 1 odst. A Ženevské úmluvy, nebo osobou, která má nárok na doplňkovou ochranu.“ [zvýraznění doplnil předkládající soud]
28. Podle bodu 15 odůvodnění kvalifikační směrnice:
- „Do oblasti působnosti této směrnice nespádají ti státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, kterým je povoleno zůstat na území členských států nikoli z důvodů potřeby mezinárodní ochrany, ale na základě uvažování z rodinných nebo humanitárních důvodů.“ [zvýraznění doplnil předkládající soud]
29. Podle bodu 34 odůvodnění kvalifikační směrnice
- „Je nezbytné zavést *společná kritéria, na jejichž základě mají být žadatelé o mezinárodní ochranu uznáváni za osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu*. Tato kritéria by měla být definována na základě *mezinárodních závazků vyplývajících z právních aktů v oblasti lidských práv a stávající praxe v členských státech*.“ [zvýraznění doplnil předkládající soud]
30. Podle čl. 2 písm. f) kvalifikační směrnice:

„Pro účely této směrnice se rozumí (...)

„osobou, která má nárok na doplňkovou ochranu“ státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, která nesplňuje podmínky pro uznání za uprchlíka, ale u které existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se vrátila do země svého původu, nebo v případě osoby bez státní příslušnosti do země svého dosavadního pobytu, *byla by vystavena reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu uvedenou v článku 15*, a na kterou se nevztahuje čl. 17 odst. 1 a 2, přičemž tato osoba nemůže nebo vzhledem ke shora uvedené hrozbě nechce přijmout ochranu dotyčné země; (...)“ [zvýraznění doplnil předkládající soud]

31. Podle čl. 3 kvalifikační směrnice:

„Členské státy mohou zavést nebo zachovávat příznivější normy pro určování osob splňujících podmínky pro získání postavení uprchlíka nebo osob, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a pro určování obsahu mezinárodní ochrany, jsou-li slučitelné s touto směrnicí.“ [zvýraznění doplnil předkládající soud]

32. Podle čl. 18 kvalifikační směrnice:

„Členské státy přiznají status doplňkové ochrany státnímu příslušníku třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti *splňujícím podmínky pro získání doplňkové ochrany podle kapitol II a V*.“ [zvýraznění doplnil předkládající soud]

33. Podle čl. 15 kvalifikační směrnice, který uvádí kapitolu V kvalifikační směrnice, nazvanou „Podmínky pro získání nároku na doplňkovou ochranu“:

„Vážnou újmu se rozumí

a) uložení nebo vykonání trestu smrti nebo

b) mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest vůči žadateli v zemi původu nebo

c) vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu.“

34. Kapitola VII kvalifikační směrnice s názvem „Obsah mezinárodní ochrany“ obsahuje jednotlivá práva mj. osob požívajících doplňkové ochrany.

II. b) Relevantní mezinárodní právo

35. Podle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod („Úmluva“):

„1. Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence.

2. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.“

II. c) Vnitrostátní právní úprava

36. Podle § 91 odst. 1 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu („zákon o azylu“), ve znění od 1. 1. 2000 do 31. 8. 2006:

„Povinnost ukončit pobyt neplatí, (...)

(b) jestliže by to bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky, (...).“

37. Podle § 12 zákona o azylu:

„Azyl se cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že cizinec

a) je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod, nebo

b) má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má, nebo, v případě že je osobou bez státního občanství, ve státě jeho posledního trvalého bydliště.“

38. Podle § 14 zákona o azylu, ve znění od 1. 7. 2023:

„Jestliže v řízení o udělení mezinárodní ochrany nebude zjištěn důvod pro udělení mezinárodní ochrany podle § 12, lze v případě hodném zvláštního zřetele udělit národní humanitární azyl (dále jen „humanitární azyl“) z humanitárního důvodu. Rodinnému příslušníku podle § 13 odst. 2 azylanta, kterému byl udělen humanitární azyl, se v případě hodném zvláštního zřetele udělí humanitární azyl za účelem sloučení rodiny; (...).“

39. Podle § 14a zákona o azylu, ve znění od 1. 9. 2006 do 30. 6. 2023:

„1. *Doplňková ochrana* se 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.

2. Za vážnou újmu se podle tohoto zákona 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.*“
[zvýraznění doplnil předkládající soud]

40. Podle čl. I bodu 27 zákona č. 173/2023 Sb. se s účinností od 1. 7. 2023 novelizuje zákon o azylu takto:

„V § 14a odst. 2 se na konci písmene c) slovo „nebo“ nahrazuje tečkou a písmeno d) se *zrušuje.*“ [zvýraznění doplnil předkládající soud]

41. Podle přechodného ustanovení čl. II zákona č. 173/2023 Sb. s účinností od 1. 7. 2023 platí:

(1) Řízení podle zákona [o azylu] a řízení podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve věci rozhodnutí vydaného podle zákona [o azylu] zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne pravomocně neskončená se dokončí a práva a povinnosti s nimi související se posuzují podle zákona [o azylu], ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; (...).

(2) V případě cizince, kterému byla přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona udělena doplňková ochrana z důvodu hrozby skutečné vážné újmy podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona [o azylu], ve znění přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se pro účely rozhodování o odnětí nebo prodloužení doplňkové ochrany za vážnou újmu ve smyslu § 14a odst. 2 zákona [o azylu] považuje dále situace, kdy by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.“ [pro přehlednost upravil předkládající soud]

42. Vnitrostátní právo v různých zákonech zakotvuje jednotlivá práva osob se statutem doplňkové ochrany ve smyslu kapitoly VII kvalifikační směrnice. Tato práva přiznává i osobám s přiznanou doplňkovou ochranu podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. Nerozlišuje tedy co do obsahu doplňkové ochrany mezi jednotlivými důvody vážné újmy – na jedné straně těmi, které mají předobraz v čl. 15 kvalifikační směrnice [§ 14a odst. 2 písm. a) až c) zákona o azylu], a na straně druhé těmi v § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu (bez základu v unijním právu).
43. Všichni se statutem doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. a) až d) zákona o azylu tedy mají stejná práva.

III. Rozbor předkládané předběžné otázky

44. Soud shledal, že je namístě podat předběžnou otázku. Podle jeho názoru není jasné (*clair*), ani dříve vyjasněné (*éclairé*), zda unijní právo brání tomu, aby členský stát ve svém vnitrostátním právu zakotvil doplňkovou ochranu, jejíž přiznání podmíní nad rámec typů vážné újmy uvedených v čl. 15 písm. a) a až c) kvalifikační směrnice *jiným typem vážné újmy spočívajícím v rozporu vycestování cizince s mezinárodními závazky daného členského státu*, případně v jakém rozsahu takové úpravě unijní právo brání. Usnesení rozšířeného senátu dochází k tomu, že taková forma doplňkové ochrany je slučitelná s kvalifikační směrnicí, pokud se zaměřuje právě jen na újmu, která kvůli vycestování cizince z hostitelského členského státu hrozí v zemi jeho původu. Nikoliv v hostitelském státě. Rozšířený senát tímto směrem vyložil § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu za pomoci nepřímého účinku unijního práva v neprospěch žadatelů o mezinárodní ochranu.
45. To však znamená, že by se v nynější věci již nemohl uplatnit závazný právní názor plynoucí z předchozích (výše rekapitulovaných) rozsudků Krajského soudu v Praze a Krajského soudu v Brně. Ty žalovanému uložily povinnost zaměřit se na újmu, která by žalobci vznikla v důsledku jeho vycestování na jeho soukromém životu v Česku. Žalobní námitka, že žalovaný nerespektoval tento závazný právní názor, by proto již nemohla být důvodná. Předkládající soud však má pochybnosti o tom, že závěry usnesení rozšířeného senátu jsou z hlediska unijního práva správné. A shledal, že je proto namístě je ověřit předběžnou otázkou.
46. Předkládající soud nejprve vymezí základní judikатурní principy výkladu čl. 3 kvalifikační směrnice. Poté shrne obsah usnesení rozšířeného senátu. A následně vysvětlí svou předběžnou otázku.

III. 1. Obecné závěry judikatury Soudního dvora k výkladu čl. 3 kvalifikační směrnice

47. Jak uvádí bod 15 odůvodnění kvalifikační směrnice, do oblasti její působnosti nespadá ten, kdo může zůstat na území členských států nikoli z důvodů potřeby mezinárodní ochrany, ale na základě uvážení z rodinných nebo humanitárních důvodů. To Soudní dvůr potvrdil v rozsudku velkého senátu ze dne 9. 11. 2010 ve věci *B. a D.*, C-57/09 a C-101/09 („rozsudek *B. a D.*“) a rozsudku velkého senátu ze dne 18. 12. 2014 ve věci *M'Bodj*, C-542/13 („rozsudek *M'Bodj*“). V obou případech sice používal ještě „starou kvalifikační směrnici“ 2004/38/ES, ale dnešní kvalifikační směrnice obsahuje totéž ustanovení.
48. V rozsudku *B. a D.* Soudní dvůr rozhodoval o předběžné otázce, zda je nutné čl. 3 kvalifikační směrnice vykládat v tom smyslu, že omezuje členský stát (zde Německo), aby uznal, že osoba vyloučená z postavení uprchlíka na základě vylučovací klauzule v kvalifikační směrnici má právo na azyl podle jeho ústavního práva. Soudní dvůr objasnil, že by kvůli účelu důvodů vyloučení podle směrnice, kterým je zachování důvěryhodnosti systému ochrany s ohledem na Úmluvu o právním postavení uprchlíků („Ženevská úmluva“), ustanovení přiznávající takové osobě postavení uprchlíka bylo neslučitelné s kvalifikační směrnicí (bod 115). Soudní dvůr však potvrdil, že „členské státy mohou udělit azyl na základě svého vnitrostátního práva osobě vyloučené z postavení uprchlíka podle čl. 12 odst. 2 této směrnice, pokud tato jiná forma ochrany nepředstavuje nebezpečí záměny s postavením uprchlíka ve smyslu této směrnice.“ (bod 121).
49. Rozsudek *M'Bodj* se týkal cizince, který neuspěl se svou žádostí o mezinárodní ochranu. Získal však oprávnění setrvat na území členského státu (zde Belgie) na základě vnitrostátních právních předpisů. Trpěl totiž vážnou nemocí, která ohrožovala jeho život nebo tělesnou integritu. V zemi původu (Mauritánie) nebyla k dispozici vhodná lékařská péče. Otázka před Soudním dvorem zněla, zda má nárok na dávky sociální a zdravotní péče podle kvalifikační směrnice.
50. Soudní dvůr uvedl, že situace tohoto žadatele nespadá do rozsahu vážné újmy (čl. 15 kvalifikační směrnice), pokud nejde o úmyslné odepření zdravotní péče. Soudní dvůr proto posuzoval, zda věta „*jsou-li slučitelné s touto směrnicí*“ v čl. 3 kvalifikační směrnice brání tomu, aby členské státy v takové situaci zavedly nebo zachovaly ustanovení poskytující doplňkovou ochranu. Dospěl k závěru, že by „přiznání nároku na postavení nebo status upravené [ve kvalifikační směrnici] státním příslušníkům třetích zemí, kteří se octli v situacích postrádající jakoukoli vazbu na logiku mezinárodní ochrany, bylo v rozporu s celkovou systematikou a s cíli této směrnice.“ (bod 44). Proto ustanovení, na jehož základě se v této situaci uděluje oprávnění setrvat na území členského státu, „nelze kvalifikovat podle článku 3 této směrnice jako příznivější normu pro určování osob splňujících podmínky pro získání postavení osob, které mají nárok na doplňkovou ochranu.“ (bod 45). Kromě toho Soudní dvůr zopakoval, že osoby, které mohou setrvat na území členského státu „na základě uvážení ze soucitu nebo z humanitárních důvodů“, nespadají do oblasti působnosti kvalifikační směrnice (bod 46).
51. Ke stejnému závěru – že žádosti o jiné druhy ochrany nespadají do oblasti působnosti kvalifikační směrnice – Soudní dvůr dospěl v rozsudku velkého senátu ze dne 18. 12. 2014 ve věci *Abdida*, C-562/13 („rozsudek *Abdida*“). Byť se tento rozsudek týká primárně směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, nikoliv kvalifikační směrnice.

52. V rozsudku ze dne 4. 10. 2018 ve věci *Ahmedbekova*, C-652/16 („rozsudek *Ahmedbekova*“) jedna z předběžných otázek zněla, zda se musí čl. 3 kvalifikační směrnice vykládat tak, že umožňuje členskému státu stanovit rozšíření rozsahu mezinárodní ochrany na rodinné příslušníky osoby, které členský stát tuto ochranu udělil. Soudní dvůr odkázal na čl. 23 kvalifikační směrnice, podle kterého rodinní příslušníci, kteří sami nesplňují podmínky pro získání mezinárodní ochrany, mají nárok na některé výhody, jejichž účelem je zachovat celistvost rodiny, například vydání povolení k pobytu a přístup k zaměstnání nebo ke vzdělání. Soudní dvůr pak v návaznosti na to konstatoval, že čl. 3 „umožňuje členskému státu stanovit, že v případě přiznání mezinárodní ochrany jednomu rodinnému příslušníkovi na základě režimu zavedeného touto směrnicí bude tato ochrana rozšířena i na další příslušníky této rodiny, pokud se na tyto příslušníky nevztahuje důvod vyloučení (...) a pokud jejich situace vzhledem k potřebě zachovat celistvost rodiny nepostrádá vazbu na logiku mezinárodní ochrany.“ (bod 74).
53. V rozsudku ze dne 9. 11. 2021 ve věci *Bundesrepublik Deutschland (Zachování celistvosti rodiny)*, C-91/20 [„rozsudek *Bundesrepublik Deutschland (Zachování celistvosti rodiny)*; dříve označovaný jako *LW*] velký senát Soudního dvora potvrdil stanovisko, které zaujal Soudní dvůr v rozsudku *Ahmedbekova*: automatické přiznání postavení uprchlíka podle vnitrostátního práva rodinným příslušníkům osoby s postavením uprchlíka nepostrádá souvislost s důvody mezinárodní ochrany. Odkázal na historii tvorby Ženevské úmluvy, ze které plyne, že „jednota rodiny (...) je základním právem uprchlíka.“ (bod 42). A poté se stejně jako ve věci *Ahmedbekova* opřel o čl. 23 odst. 1 kvalifikační směrnice, který obecně stanoví povinnost členských států zajistit zachování celistvosti rodiny osoby s mezinárodní ochranou.
54. Shrnutí principů plynoucích z judikatury Soudního dvora nabízí justiční analýza vytvořená pod vedením evropské sekce Mezinárodní asociace azylových a migračních soudců (IARMJ) a vydaná Agenturou EU pro otázky azylu (EUAA) ke kvalifikaci pro mezinárodní ochranu („justiční analýza“; dostupná zde: <https://bit.ly/43GXAMc>; str. 26 až 30).
55. Z rozsudků *B. a D.*, *M'Bodj*, *Abdida*, *Ahmedbekova* a *Bundesrepublik Deutschland (Zachování celistvosti rodiny)* podle ní plyne, (1) že je i nadále možné, aby členské státy měly vnitrostátní pravidla, podle nichž se právo na azyl přiznává osobám, které nespádají do působnosti kvalifikační směrnice. Ale je třeba jasně rozlišovat mezi vnitrostátní ochranou a mezinárodní ochranou podle kvalifikační směrnice.
56. Obecně také podle dané justiční analýzy platí, že (2) mezinárodní ochrana, na kterou se vztahuje kvalifikační směrnice, vyžaduje existenci původce pronásledování nebo vážné újmy. To znamená, že v případech, ve kterých nelze určit původce pronásledování nebo vážné újmy, chybí souvislost s důvody mezinárodní ochrany. Proto zásahy do základních lidských práv způsobené extrémní chudobou, například po katastrofické události, nesplňují požadavky kvalifikační směrnice na mezinárodní ochranu, pokud je nelze přičíst původci pronásledování nebo vážné újmy.
57. Justiční analýza také dodává, že (3) udělení vnitrostátní ochrany člověku, který v zemi svého původu zažil traumatický zážitek nebo událost, která nesouvisí s aktuálními obavami z pronásledování nebo aktuálním reálným rizikem vážné újmy, pravděpodobně spadá mimo oblast působnosti čl. 3 kvalifikační směrnice. Status vnitrostátní ochrany by tu mohl připadat v úvahu na základě uvážení ze soucitu nebo z humanitárních důvodů. Ale taková situace nespadá do působnosti kvalifikační směrnice, která se na tyto situace nevztahuje. Naproti

tomu (4) v případech, ve kterých členské státy přiznávají postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany rodinným příslušníkům osoby, která tento status získala v systému zavedeném kvalifikační směrnicí, tento status spadá do působnosti čl. 3 kvalifikační směrnice. Souvisí totiž s důvody pro mezinárodní ochranu.

58. Justiční analýza však uzavírá, že Soudní dvůr dosud nepřijal konečné rozhodnutí o tom, kdy příznivější normy spadají do oblasti působnosti kvalifikační směrnice, zejména pokud se jedná o příznivější pravidla, která upravují požadavky pro získání postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany. Na jedné straně je účelem kvalifikační směrnice zavést společná kritéria (viz body 24 a 34 jejího odůvodnění) a vyšší úroveň sblížování pravidel pro uznávání a obsah mezinárodní ochrany (viz bod 10 odůvodnění kvalifikační směrnice). Na druhé straně má řada ustanovení kvalifikační směrnice, která upravují podmínky pro přiznání mezinárodní ochrany, závaznou povahu.
59. V tomto ohledu generální advokát Soudního dvora de la Tour zdůraznil ve svém stanovisku k rozsudku *Bundesrepublik Deutschland (Zachování celistvosti rodiny)*, že členský stát nesmí „využít svého rozhodovacího prostoru k tomu, aby tyto společné pojmy a kritéria definoval jiným způsobem a aby přijal právní úpravu, na základě níž by postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany mohly být uděleny z jiných důvodů, než jsou ty, které [kvalifikační směrnice] výslovně stanoví, a na základě posouzení žádosti, které by nebylo individuální.“ (bod 104 stanoviska; upravil předkládající soud).

III. 2. Shrnutí obsahu usnesení rozšířeného senátu

60. Usnesení rozšířeného senátu odkazuje na rozsudky *M'Bodj, Bundesrepublik Deutschland (Zachování celistvosti rodiny)* a *Ahmedbekova*. Vyvozuje z nich, že čl. 3 kvalifikační směrnice brání tomu, aby členský stát zavedl nebo zachoval ustanovení přiznávající doplňkovou ochranu cizincům, kteří se ocitli v situacích postrádajících jakoukoli vazbu na logiku mezinárodní ochrany. Bylo by to v rozporu s celkovou systematikou a cíli této směrnice. Usnesení rozšířeného to považuje za vyjasněné (*éclairé*). Rozšířený senát proto neviděl důvod pro položení předběžné otázky Soudnímu dvoru.
61. Dalším východiskem usnesení rozšířeného senátu byla povinnost vykládat ustanovení vnitrostátního právního předpisu speciálně zavedeného za účelem provedení směrnice ve světle znění a účelu směrnice (rozsudky Soudního dvora ze dne 10. 4. 1984, *Von Colson*, C-14/83, bod 26, ze dne 13. 11. 1990, *Marleasing*, C-106/89, bod 8, ze dne 14. 7. 1994, *Faccini Dori*, C-91/92, bod 26, či ze dne 5. 10. 2004, *Pfeiffer a další*, C-397/01, body 113 až 116). A co je důležité, usnesení rozšířeného senátu pak zdůrazňuje, že tento výklad může členský stát zásadně zastávat i vůči jednotlivci (v jeho neprospěch). Jakkoliv nemůže vyústit v situaci, v níž směrnice sama o sobě a nezávisle na vnitrostátním prováděcím aktu ukládá jednotlivcům povinnosti [rozsudky Soudního dvora ze dne 8. 10. 1987, *Kolpinghuis Nijmegen*, 80/86, body 12 až 14 („*Kolpinghuis Nijmegen*“), a ze dne 5. 7. 2007, *Kofoed*, C-321/05, bod 45 („*Kofoed*“)].
62. Na to usnesení rozšířeného senátu navazuje závěrem, že logiku mezinárodní ochrany nerespektuje výklad § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, podle kterého lze doplňkovou ochranu přiznat, pokud je samotné vycestování žadatele o mezinárodní ochranu v rozporu s mezinárodními závazky Česka. Takový výklad chrání žadatele před újmami, které hostitelský stát musí podle mezinárodního práva eliminovat. Nezohledňuje ale skutečnost, že doplňková ochrana má ze své podstaty chránit žadatele před vážnou újmou *v zemi jeho*

původu. Z tohoto důvodu je podle usnesení rozšířeného senátu nutné takový výklad odmítnout. Je podle něj ve zjevném nesouladu s čl. 3 kvalifikační směrnice a judikaturou Soudního dvora.

63. Eurokonformnímu výkladu naopak podle usnesení rozšířeného senátu odpovídá, pokud doplňková ochrana míří na újmu způsobenou v důsledku navrácení cizince do země původu. Rozpor s českými mezinárodními závazky jako jeden z předpokladů pro její udělení se proto musí vztahovat k situaci v zemi původu žadatele o mezinárodní ochranu.
64. Usnesení rozšířeného senátu následně uvádí několik příkladů vztahujících se k zemi původu žadatelů o mezinárodní ochranu, ve kterých by se výklad a použití § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu podle něj slučoval s unijním právem: (a) dětské práce (v rozporu např. s čl. 4 Úmluvy), (b) nucené sňatky (v rozporu např. s čl. 8 a 12 Úmluvy), (c) odsouzení za jednání, které v době spáchání nebylo trestným činem (v rozporu s čl. 7 Úmluvy), či (d) odmítnutí provedení lékařského zákroku navzdory riziku vážné újmy na zdraví (v rozporu s čl. 8 Úmluvy).
65. Navrácení žadatele by v těchto situacích bylo podle usnesení rozšířeného senátu v rozporu s pozitivními mezinárodněprávními závazky České republiky, z nichž plynou extraterritoriální účinky. Zároveň by podle usnesení rozšířeného senátu takoví žadatelé nemohli získat doplňkovou ochranu podle § 14a odst. 2 písm. a) až c) zákona o azylu [resp. čl. 15 písm. a) až c) kvalifikační směrnice].
66. Usnesení rozšířeného senátu uzavírá, že jeho výklad § 14a zákona o azylu nezbavuje zákonodárce povinnosti, aby jinými prostředky chránil cizince při vycestování i proti vážné újmě nastalé v důsledku vnitrostátní situace s ohledem na právem chráněné vazby, které si zde vytvořil. Bylo by žádoucí, aby zákonodárce širěji pamatoval i na případy, které nespadají pod azylovou ani doplňkovou ochranu, jak činí u národního humanitárního azylu (§ 14 zákona o azylu). Nemůže tak ale činit rozšiřováním doplňkové ochrany v rozporu s její logikou. Doplňková ochrana vychází z unijního práva, které národního zákonodárce při implementaci doplňkové ochrany významně limituje. Ochranu před vycestováním jako takovým – s ohledem na právem chráněné vazby cizince v Česku a možné negativní důsledky jejich narušení – poskytuje až řízení o uložení povinnosti vycestovat či o vyhoštění.

III. 3. Nejasnosti vedoucí předkládající soud k položení předběžné otázky

67. Podle předkládajícího soudu není výklad plynoucí z usnesení rozšířeného senátu jednoznačný. O jeho souladu s unijním právem má pochybnosti. Na rozdíl od rozšířeného senátu proto shledal důvody pro položení předběžné otázky Soudnímu dvoru.
68. Předkládající soud považuje za vhodné nejprve doplnit kontext. Ustanovení § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu mělo až do usnesení rozšířeného senátu – po dobu více než 17 let – ustálený výklad. Podle něj už samotné vycestování žadatele v rozporu s českými mezinárodními závazky mohlo být důvodem pro udělení doplňkové ochrany (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2013, č. j. 5 Azs 7/2012-28, ze dne 18. 6. 2021, č. j. 5 Azs 162/2020-47, ze dne 24. 7. 2013, č. j. 6 Azs 15/2013-35, či ze dne 7. 4. 2021, č. j. 7 Azs 248/2020-27).
69. Mohlo se jednat o případ, ve kterém by si žadatel vytvořil na území Česka takové rodinné či osobní vazby, že by *nepřiměřeným zásahem do tohoto rodinného či soukromého života byla právě již nutnost pouhého vycestování* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11.

2008, č. j. 5 Azs 46/2008-71). V těchto případech se zkoumalo, zda s ohledem na stupeň zdejší integrace žadatele (případně jeho rodinných příslušníků) lze vyloučit pravděpodobnost reálné zpětné integrace v zemi původu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2019, č. j. 5 Azs 235/2018-32).

70. Je důležité také osvětlit, jak přesně sporný § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu vznikl. Důvodová zpráva k zákonu, který s účinností od 1. 9. 2006 dané ustanovení do zákona o azylu přidal, říká: „Nově vkládaný § 14a zákona o azylu *nabrazuje institut překážek vycestování*, tak jak jej definovalo ustanovení § 91 zákona o azylu (...), a to v celé šíři. *Nad rámec kvalifikační směrnice* se proto doplňuje do definice vážné újmy, že za ‚vážnou újmu‘ se bude považovat i situace, pokud by vycestování cizince nebylo možné s ohledem na závazky plynoucí z mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána. *Tradičně půjde např. o situace, kdy vycestování není možné s ohledem na respektování soukromí a rodinného života, tak jak je zakotveno v čl. 8 Úmluvy (...).*“ (zvýraznil předkládající soud).
71. Smyslem a účelem § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu tedy bylo *nahradit konkrétní překážku vycestování*, kterou dříve znal § 91 odst. 1 písm. b) zákona o azylu, ve znění účinném do 31. 8. 2006 (se stejnou textací). A zamezit porušení čl. 8 Úmluvy u cizinců, kterým by Ministerstvo vnitra neudělilo žádnou z forem azylu. Neúspěch jejich žádosti by totiž vedl k uložení povinnosti vycestovat *českým orgánem veřejné moci*. A pokud by tato zákonná povinnost nesledovala některé z legitimních cílů vypočtených v čl. 8 odst. 2 Úmluvy, nebo by s ohledem na sledovaný legitimní cíl nesplňovala kritérium proporcionality, pak by již samotné vycestování žadatele (byť se nepojí se zákazem vstupu, jako je tomu u správního vyhoštění) mohlo porušovat čl. 8. Tomu v nejobecnější rovině odpovídala i dlouholetá judikatura Nejvyššího správního soudu (viz bod 68 výše). Navazovala na migrační judikaturu Evropského soudu pro lidská práva k čl. 8. Právě *pozitivní závazky plynoucí z čl. 8 Úmluvy se český zákonodárce rozhodl skrze § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu naplňovat*.
72. Usnesení rozšířeného senátu se odvolává na rozsudky *M'Bodj, Bundesrepublik Deutschland (Zachování celistvosti rodiny)* a *Ahmedbekova*. Pokud jde o poslední dva uvedené rozsudky, zmiňuje je jako příklad, že „vazbu na logiku mezinárodní ochrany nepostrádá automatické přiznání postavení uprchlíka na úrovni vnitrostátního práva rodinným příslušníkům osoby, které bylo toto postavení přiznáno“. Soudní dvůr v těchto dvou věcech připustil, že členské státy mohou na základě čl. 3 kvalifikační směrnice udělovat mezinárodní ochranu z rodinných důvodů. Učinil tak ovšem z toho důvodu, že *sama kvalifikační směrnice v čl. 23 členským státům ukládá, aby rodinným příslušníkům uprchlíka či beneficiáře doplňkové ochrany přiznaly v podstatě obdobné postavení*, byť nemusí mít formu postavení uprchlíka či doplňkové ochrany.
73. Co je však podle předkládajícího soudu důležité, ohledně extrateritoriálních účinků čl. 8 Úmluvy (či jiného jejího ustanovení s výjimkou čl. 2 a 3) kvalifikační směrnice nic takového nepředpokládá. Usnesení rozšířeného senátu přitom extrateritoriální účinky čl. 8 připouští jako jediné možné při výkladu a použití § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. Předkládající soud si nicméně není jistý, jak by se k tomuto výkladu Soudní dvůr reálně postavil. Rozsudky *Bundesrepublik Deutschland (Zachování celistvosti rodiny)* a *Ahmedbekova* to pro svoji vazbu na čl. 23 kvalifikační směrnice jednoznačně nevyjasňují.
74. Usnesení rozšířeného senátu se pak opírá o rozsudek *M'Bodj*. V něm velký senát Soudního dvora – s odvoláním na svou argumentaci v rozsudku *B. a D.* – konstatoval, že čl. 3

kvalifikační směrnice brání členským státům, aby přiznaly doplňkovou ochranu cizinci, který je v situaci postrádající jakoukoli vazbu na logiku mezinárodní ochrany. Bylo by to v rozporu s celkovou systematikou a cíli této směrnice (blíže viz body 49 a 50 výše).

75. V rozsudku *Abdida*, vydaném současně s rozsudkem ve věci *M'Bodj*, ale velký senát zároveň zdůraznil, že vážně nemocným osobám, jejichž navrácení do země s nedostatečnou úrovní zdravotní péče by znamenalo porušení čl. 3 Úmluvy, je nutné poskytnout ochranu vůči takovému navrácení na základě vnitrostátní právní úpravy. Tato právní úprava podle těchto rozsudků nespadá do působnosti kvalifikační směrnice (viz bod 51 výše).
76. Soudní dvůr tedy z logiky mezinárodní ochrany vyloučil situaci, ve které dochází k újmě žadatele o mezinárodní ochranu v zemi jeho původu (nedostatečná úroveň zdravotní péče v dané zemi). Přitom je rozsudek *M'Bodj* paradoxně jedním z hlavních pilířů usnesení rozšířeného senátu. Podle něj jiné situace, než ve které dochází k újmě žadatele o mezinárodní ochranu v zemi jeho původu, neodpovídají logice mezinárodní ochrany. Z rozsudků *M'Bodj*, *Abdida*, *Bundesrepublik Deutschland (Zachování celistvosti rodiny)* a *Ahmedbekova* čtených společně nicméně nevyplývá, že omezení působnosti § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu pouze na extrateritoriální případy porušení čl. 8 Úmluvy, či případně dalších jejích ustanovení, odpovídá kvalifikační směrnici (k tomu viz body 84 a 85 níže).
77. Předkládající soud proto považuje za nutné dát Soudnímu dvoru příležitost vyjasnit, zda čl. 3 kvalifikační směrnice brání členským státům, aby ve vnitrostátním právu zakotvily zvláštní formu doplňkové ochrany pro případy, ve kterých by vycestování vedlo k rozporu s mezinárodními závazky členského státu, pokud jde o újmu hrozící žadateli v zemi původu. Nabízí se totiž otázka, zda by na takto vykládaný § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu nešlo ve smyslu rozsudků *M'Bodj* a *Abdida* nahlížet jako na onu vnitrostátní úpravu poskytující ochranu právům podle Úmluvy, která nespadá do působnosti kvalifikační směrnice. Nebyla by v takovém případě s unijním právem rozporná. Jak předkládající soud výše vysvětlil, na takovou otázku ještě Soudní dvůr ve své judikatuře neodpověděl. A není to ani jasné.
78. Aby předkládající soud přestřel svůj pohled, na předběžnou otázku by odpověděl negativně. Ustanovení § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu podle všeho není slučitelné s kvalifikační směrnicí. Jeho extrateritorialita nebo intrateritorialita, která hrála roli pro usnesení rozšířeného senátu, přitom podle předkládajícího soudu ve výsledku roli nehraje.
79. Zákonodárce totiž v novele, jíž § 14a odst. 2 písm. d) do zákona o azylu s účinností od 1. 9. 2006 vložil, nezvolil nejšťastnější legislativně-technické řešení. Neponechal dané ustanovení jako překážku vycestování, nazval ho „doplňkovou ochranou“ a podřadil ho pod tentýž pojem podle unijního práva systematicky do § 14a zákona o azylu. Tím došlo k nežádoucímu smísení s unijní doplňkovou ochranou. A co je důležité, beneficiáři této doplňkové ochrany nemají ve svých průkazech, že se jedná o jiný institut, než je unijní doplňková ochrana. Proto i v ostatních členských státech požívají všech práv statusu unijní doplňkové ochrany, ačkoliv ji nemají. Odtud plyne podle předkládajícího soudu hlavní důvod, proč by se dalo argumentovat pro neslučitelnost § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu jako takového s unijním právem.
80. Pokud totiž Soudní dvůr v rozsudku *B. a D.* rozhodl, že německý ústavní ani humanitární azyl nespadá do působnosti unijního práva a lze je cizincům poskytnout, byl pro něj klíčový právě závěr, že jsou tyto německé vnitrostátní instituty terminologicky a funkčně odlišené

od unijního institutu. Šlo o ústavní a humanitární *azyl* na straně jedné a *postavení uprchlíka* na straně druhé. Ustanovení § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu minimálně po formální stránce takový „čistý řez“ neumožňuje.

81. Stalo se vlastně to, před čím varoval generální advokát de la Tour ve svém stanovisku k rozsudku *Bundesrepublik Deutschland (Zachování celistvosti rodiny)*. Česko přijalo právní úpravu, na jejímž základě lze status doplňkové ochrany udělit z jiných důvodů, než jsou ty, které [kvalifikační směrnice] výslovně stanoví (viz bod 59 výše). Byť by se tedy s ohledem na historii vzniku § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu dalo z jedné strany argumentovat, že nikdy nezakotvoval doplňkovou ochranu v jejím unijním smyslu a že jde z materiálního pohledu jen o náhradu překážky vycestování, je třeba uznat ono smísení s unijní doplňkovou ochranou. Jejím praktickým projevem plynoucím i ze zákona o azylu je to, co mají beneficiáři této doplňkové ochrany ve svých průkazech.
82. Proto po vydání rozsudku *M'Bodj* vyslovil Nejvyšší správní soud názor, že Česko zavedlo důvod doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu nad rámec a v rozporu s unijním právem (např. usnesení ze dne 8. 11. 2018, č. j. 5 Azs 201/2017-37 či rozsudek ze dne 18. 6. 2021, č. j. 5 Azs 162/2020-47, a rozsudek ze dne 21. 1. 2022, čj. 5 Azs 70/2020-103). Jedním dechem ovšem dodával, že *jde o rozpor s unijním právem, který působí výlučně ve prospěch žadatele o mezinárodní ochranu*. V tomto případě kvalifikační směrnice nemůže mít v neprospěch jednotlivce přímý účinek. A proto k tomuto rozporu správní orgány ani správní soudy nemohly přihlížet.
83. Usnesení rozšířeného senátu ovšem přišlo s jiným výkladem, který také opírá o unijní právo. Ustanovení § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu podle něj není slučitelné s unijním právem, pokud by mělo intrateritoriální účinek. Kvalifikační směrnici by odporovalo, pokud by samotné vycestování omezující „český“ soukromý nebo rodinný život v míře porušující čl. 8 Úmluvy mohlo být důvodem pro udělení doplňkové ochrany. Přichází proto s jiným řešením než dosavadní judikatura – použití nepřímého účinku kvalifikační směrnice v neprospěch žadatele o mezinárodní ochranu (viz bod 61 výše). V jeho světle usnesení rozšířeného senátu vykládá § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu tak, že doplňkovou ochranu podle něj lze udělit cizinci, kterému by v případě jeho vycestování z České republiky hrozila *ve státě jeho původu* vážná újma. A s ohledem na hrozbu této vážné újmy by vycestování cizince znamenalo porušení českých mezinárodních závazků. Usnesení rozšířeného senátu pak uvádí několik příkladů, ve kterých by se jeho výklad § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu mohl uplatnit (viz body 64 a 65 výše).
84. Pokud jde o tyto příklady, podle předkládajícího soudu by v případě mnohých z nich (nucené sňatky, úmyslné odepření lékařské péče, dětská práce) žadatel měl nárok na přiznání postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany podle čl. 15 písm. b) kvalifikační směrnice. V případě nucených sňatků jde o pronásledování na základě *genderu* nebo *příslušnosti k určité sociální skupině* [viz čl. 10 odst. 1 písm. d) kvalifikační směrnice]. O úmyslném odepření lékařské péče jako důvodu pro udělení postavení uprchlíka či doplňkové ochrany hovoří rozsudek *M'Bodj* (body 31, 36, 41 a 47). Jde-li o dětskou práci, lze odkázat na příklad pronásledování podle čl. 9 odst. 2 písm. f) kvalifikační směrnice.
85. Předkládající soud proto obecně pochybuje, že pokud by se prosadila perspektiva usnesení rozšířeného senátu, tak že by jiné případy vážné újmy nad rámec kvalifikační směrnice – založené na extrateritoriálních účincích jiných článků Úmluvy, než je čl. 3 (zákaz špatného zacházení) a čl. 2 (právo na život) – byly s kvalifikační směrnicí souladné. Podle

předkládajícího soudu to proto unijně schůdná cesta není. Možností tohoto výkladu § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu by v praxi příliš nezbylo. Pokud vůbec nějaké.

86. Podle předkládajícího soudu je přesnější přístup, který uznává tzv. obrácený vertikální přímý účinek kvalifikační směrnice. Z jejího čl. 3 plyne, že příznivější vnitrostátní normy musí být s touto směrnicí slučitelné. Ustanovení § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu přitom – zjednodušeně řečeno – přiznává cizincům status doplňkové ochrany i v případech, ve kterých to nepředpokládá čl. 15 kvalifikační směrnice. Použije se tedy přímo pravidlo plynoucí z čl. 3, že členské státy nemohou zavést příznivější normy pro určování osob, které mají nárok na doplňkovou ochranu, nejsou-li slučitelné s touto směrnicí. A toto pravidlo český zákonodárce porušil.
87. Podmínky přímého účinku uvedeného pravidla – jasnost, bezpodmínečnost a uplynutí transpoziční lhůty – jsou tu splněny. Jen jde ovšem o *přímý účinek obrácený proti jednotlivci*. A ten je podle judikatury Soudního dvora nepřipustný (viz rozsudky *Kofoed*, bod 42; *Kolpinghuis Nijmegen*, body 9 a 13, či rozsudky ze dne 11. 6. 1987, *Pretore di Salò v. X*, 14/86, body 19 až 20; ze dne 26. 9. 1996, *Arcaro*, C-168/95, body 36 až 37; ze dne 3. 5. 2005, *Berlusconi a další*, C-387/02, C-391/02 a C-403/02, body 73 až 74; z pozdější doby například rozsudek ze dne 27. 2. 2014, *OSA*, C-351/12, bod 47). Jak k tzv. obrácenému vertikálnímu přímému účinku zmiňuje česká odborná literatura: „Stát se (...) nemůže bránit odvoláním na své selhání (svou ‚nepoctivost‘), tj. nemůže použít směrnici jako ‚štit‘. Za těchto okolností by pak bylo zcela absurdní připustit, aby stát své nesplněné povinnosti mohl použít jako ‚meč‘, tedy aktivně se jich dovolat vůči jednotlivci.“ (Bobek, M., Bríza, P., Hubková, P. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 268).
88. Je-li tedy § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu neslučitelný s unijním právem, pak bylo podle předkládajícího soudu správné řešení zastávané dřívější judikaturou Nejvyššího správního soudu, že tento rozpor tak jako tak nesměl jít k tíži žadatelů o mezinárodní ochranu.
89. Předkládající soud každopádně uznává, že tento jeho pohled na použití unijního práva není jasný (*clair*). Prokazuje to již skutečnost, že usnesení rozšířeného senátu došlo k jinému výkladu, že § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu je slučitelný s čl. 3 kvalifikační směrnice, pokud se jeho použití zúží na extrateritoriální účinky – tedy pokud by vedl k přiznání statusu doplňkové ochrany cizinci, kterému by v případě vycestování z České republiky hrozila *ve státě jeho původu* vážná újma (nad rámec toho, jak ji definuje čl. 15 kvalifikační směrnice) a s ohledem na hrozbu této vážné újmy by vycestování cizince znamenalo porušení mezinárodních závazků České republiky. Tento pohled však podle předkládajícího soudu ve skutečnosti není s unijním právem souladný.
90. Z těchto důvodů se předkládající soud rozhodl Soudnímu dvoru položit předběžnou otázku. Pokud by totiž Soudní dvůr shledal, že § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu odporuje unijnímu právu, pak by tzv. obrácený vertikální přímý účinek kvalifikační směrnice předkládající soud vedl k tomu, že by mohl nadále toto ustanovení v jeho plné šíři použít. Tím by nepozbyly významu právní názory Krajského soudu v Praze a Krajského soudu v Brně, jejichž dodržení žalovaným by předkládající soud mohl věcně přezkoumat. V opačném případě by to mělo přímý dopad na důvodnost námitek žalobce, které se právě o § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu opírají.

IV. Závěr

91. Z důvodů, které předkládající soud výše rozebral, podává Soudnímu dvoru následující otázku:

Je třeba čl. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 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 (přepřacované znění), vykládat tak, že lze za příznivější normu pro určování osob, které mají nárok na doplňkovou ochranu, ve smyslu tohoto ustanovení považovat právní úpravu členského státu umožňující udělení doplňkové ochrany žadateli o mezinárodní ochranu i v případě reálné hrozby takového typu vážné újmy, který nezná čl. 15 dané směrnice a který spočívá v tom, že by vycestování žadatele o mezinárodní ochranu z členského státu bylo v rozporu s mezinárodními závazky daného členského státu, za předpokladu, že se zároveň tento rozpor s mezinárodními závazky členského státu vztahuje k situaci v zemi původu žadatele o mezinárodní ochranu?

92. V návaznosti na položení předběžné otázky krajský soud podle § 48 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního přerušil řízení. Poté, co Soudní dvůr o předložené otázce rozhodne, bude v řízení pokračovat (§ 48 odst. 6 soudního řádu správního).

Poučení:

Proti tomuto usnesení nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. května 2024

Martin Kopa
samosoudce

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudců Barbary Pořízkové, Lenky Krupíckové, Petra Mikeše, Ivo Pospíšila, Aleše Roztočila a Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **L. T. H. Y.**, zastoupena Mgr. Vratislavem Tauberem, advokátem se sídlem náměstí 28. října 1898/9, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 5. 2022, č. j. 19 Az 11/2022 - 29,

t a k t o :

- I. Doplnčkovou ochranu na základě § 14a odst. 2 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném do 30. 6. 2023, bylo možné udělit i) cizinci, kterému by v případě jeho vycestování z České republiky hrozila ve státě jeho původu vážná újma, ii) která svou intenzitou nemusí dosahovat intenzity újmy předvídané v § 14a odst. 2 písm. a) až c) zákona o azylu a iii) s ohledem na hrozbu této vážné újmy by vycestování cizince znamenalo porušení mezinárodních závazků České republiky.
- II. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí sedmému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh správního a soudního řízení

[1] Předmětem sporu je určení kritérií (jejich rozsahu a míry podrobnosti), která mají být posuzována při rozhodování o udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném do 30. 6. 2023, pro tvrzený rozpor vycestování žadatele o doplňkovou ochranu s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), potažmo s Úmluvou o právech dítěte či jinými individuálními právy plynoucími z mezinárodních závazků ČR.

[2] Žalobkyně, státní příslušnice XC, pobývá na území České republiky nepřetržitě od června 2016, kdy do ČR přicestovala na základě víza k pobytu nad 90 dní. V březnu 2021 se žalobkyni narodil syn XA. Jeho biologickým otcem je dle tvrzení žalobkyně její současný manžel XB, který má povolení k dlouhodobému pobytu v ČR a za kterého se vdala v srpnu

2021. Nezletilý syn žalobkyně je v současné době žadatelem o udělení trvalého pobytu v České republice.

[3] Dne 15. 1. 2022 podala žalobkyně žádost o udělení mezinárodní ochrany. Při pohovoru uvedla, že v České republice potřebuje zůstat kvůli určení otcovství svého nezletilého syna, změně jeho příjmení a dokončení jeho očkování. Ve XC před přicestováním do ČR provozovala volnou živnost. Bydlí tam její rodiče a sourozenci. Nikdy neměla problémy s tamními orgány veřejné moci. V roce 2017 neúspěšně žádala o prodloužení víza, poté jí byl uložen výjezdní příkaz s platností do 23. 1. 2022. Uvedla, že má v České republice fungující rodinu, jejíž opuštění by vnímala jako vážnou újmu.

[4] Žalovaný doplňkovou ochranu neudělil, neboť důvod pro udělení mezinárodní ochrany ve smyslu § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu, ale ani jiných ustanovení tohoto zákona, neshledal. Při svém posouzení zohlednil údaje o XC za rok 2020 zpracované Mezinárodní organizací pro migraci obsahující mimo jiné informace o tamní zdravotní péči. Dále konstatoval, že žalobkyně, její manžel i její nezletilé dítě – jakožto příslušníci XC – mohou vést rodinný život v místě, kde budou disponovat oprávněním k pobytu, což nutně nemusí být Česká republika. Manžel žalované sice disponuje povolením k dlouhodobému pobytu v ČR, nemusí zde však setrvat.

[5] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného správní žalobu, ve které namítala, že v případě jejího vycestování by nezletilý syn ztratil kontakt s biologickým otcem, na kterého je silně vázán, jelikož by syn žalobkyni musel následovat. Z téhož důvodu by došlo k přerušení u něho probíhajícího očkování, což by mohlo negativně dopadnout na jeho zdravotní stav. Žalobkyně dále namítala nedostatečné posouzení svých rodinných vazeb jako potenciálního důvodu pro udělení doplňkové ochrany dle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu. Žalovaný se podle ní nezabýval možným porušením práv plynoucích z čl. 8 Úmluvy nuceným vycestováním žalobkyně, ani dopady svého rozhodnutí na nezletilé dítě žalobkyně s ohledem na jeho práva garantovaná Úmluvou o právech dítěte, totiž právo být v kontaktu s oběma rodiči, právo na uvedení biologických rodičů v rodném listu a právo na zajištění lékařské péče. Nezohlednil ani judikaturu Nejvyššího správního soudu, protože se nezabýval zejména faktickou možností vést rodinný život v jiné zemi.

[6] Krajský soud v Ostravě vycházel ze závěrů NSS formulovaných v rozhodnutích z 25. 1. 2013, č. j. 5 Azs 7/2012 - 28, č. 2836/2013 Sb. NSS, z 28. 11. 2008, č. j. 5 Azs 46/2008 - 71, ze 17. 6. 2015, č. j. 1 Azs 84/2015 - 24, a z 11. 6. 2009, č. j. 9 Azs 5/2009 - 65, a rozhodnutí žalovaného zrušil pro nedostatečně zjištěný skutkový stav a nepřezkoumatelnost. Žalovaný v rozporu s citovanou judikaturou nehodnotil okolnost, že žalobkyně má nezletilé dítě, které je na ní a jejím manželovi závislé. Dále žalovaný nehodnotil faktickou možnost přestěhování žalobkyně do XC a negativní dopady tohoto kroku na její nezletilé dítě. Nezabýval se ani skutečností, že žalobkyně v roce 2017 neúspěšně žádala o prodloužení pobytového oprávnění, a tím, zda žalobkyně vůbec má reálnou možnost získat nějakou formu pobytového oprávnění na území ČR. Rovněž prakticky nehodnotil otázku nejlepšího zájmu dítěte s ohledem na skutečnost, že žalobkyně i její dítě jsou existenčně závislí na manželovi. Žalovaný rovněž blíže nezduvodnil svůj závěr, že rodinné vazby žalobkyně v České republice nemohou být důvodem pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu.

pokračování

[7] Žalovaný (dále „stěžovatel“) se kasační stížností domáhá zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení. Krajskému soudu vytýká zaprvé nesprávné posouzení otázky, zda své rozhodnutí založil na dostatečných skutkových i právních důvodech, a otázky důvodnosti žádosti o udělení doplňkové ochrany. V kasační stížnosti odkázal na usnesení NSS z 28. 4. 2021, č. j. 4 Azs 401/2020 - 28, a z 22. 1. 2022, č. j. 6 Azs 163/2019 - 44, podle nichž lze doplňkovou ochranu z důvodu dotčení rodinného života nuceným vycestováním udělit jen na základě naprosto mimořádných, výjimečných okolností. Žádné takové okolnosti však v posuzované věci nevyplynuly.

[8] Dále stěžovatel namítá vadu řízení před krajským soudem, který při zjišťování skutkového stavu údajně nevycházel ze spisu a nerespektoval obsah sdělení žalobkyně. Rozhodnutí krajského soudu stěžovatel rovněž považuje za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[9] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti rozporuje závěr, že rodinné vazby nemohou být důvodem pro udělení doplňkové ochrany. Tato forma ochrany se v souladu s § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu cizinci udělí, pokud by jeho vycestování bylo v rozporu mj. s čl. 8 Úmluvy a čl. 3 Úmluvy o právech dítěte. Podle ní se s ohledem na rozsudek NSS z 29. 5. 2019, č. j. 6 Azs 335/2018 - 35, v jejím případě jedná o situaci, kdy by již nutnost pouhého vycestování byla nepřiměřeným zásahem do práv vyplývajících z uvedených mezinárodních smluv. Ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu pak podle ní měly být stěžovatelem hodnoceny další okolnosti, mimo jiné faktické překážky vedení rodinného života v její zemi původu.

II.A Postoupení věci rozšířenému senátu

[10] Sedmý senát NSS při předběžném projednání věci shledal, že je naplněn důvod k postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu, neboť existuje rozporná judikatura jednotlivých senátů tohoto soudu stran výkladu § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, ve znění do 30. 6. 2023. Přikloněním se k jedné z judikатурních linií by tak nutně dospěl k právnímu závěru odlišnému od druhé linie, a je proto naplněna podmínka § 17 odst. 1 s. ř. s.

[11] První restriktivní judikатурní linie navazuje na judikaturu týkající se překážek vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu ve znění do 31. 8. 2006 (např. rozsudek NSS z 9. 5. 2006, č. j. 2 Azs 177/2005 - 65) a omezuje použitelnost tohoto ustanovení na případy kvalifikovaného rozporu s čl. 8 Úmluvy intenzitou se přibližující zásahům do práv předvídaných § 14a odst. 2 písm. a) - c) zákona o azylu.

[12] Stěžejní závěry restriktivního výkladu lze shrnout následovně: doplňková ochrana se z tohoto důvodu udělí pouze z mimořádných důvodů, které zpravidla musí být i azylově relevantní, resp. svou závažností odpovídat důvodům podle písm. a) až c) shora uvedeného ustanovení (viz usnesení NSS z 27. 7. 2016, č. j. 6 Azs 89/2016 - 50, usnesení NSS z 16. 11. 2016, č. j. 5 Azs 167/2016 - 25). Mezinárodní závazky podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu nemohou být jakékoliv povahy, ale musejí se vztahovat k samotné zásadě *non-refoulement*, přičemž nemohou vykročit ze systematiky a smyslu tohoto ustanovení (rozsudek NSS č. j. 2 Azs 177/2005 - 65, usnesení NSS z 25. 11. 2008, č. j. 9 Azs 79/2008 - 73). O mimořádný důvod udělení doplňkové ochrany se zásadně nejedná, pokud existuje možnost, že stěžovatel se svými rodinnými příslušníky založí rodinu v jiné zemi (usnesení NSS

z 17. 6. 2015, č. j. 1 Azs 84/2015 - 24, č. j. 5 Azs 167/2016 - 25, a z 24. 2. 2022, č. j. 2 Azs 174/2021 - 65) nebo snaží-li se doplňkovou ochranou legalizovat svůj pobyt namísto řízení podle zákona o pobytu cizinců (usnesení NSS č. j. 5 Azs 167/2016 - 25, z 21. 5. 2010, č. j. 6 Azs 5/2010 - 57, č. j. 2 Azs 174/2021 - 65). Při posuzování žádosti dle zákona o azylu se předpokládá, že ten, komu hrozí v zemi původu pronásledování či újma z azylově relevantních důvodů, zažádá o udělení mezinárodní ochrany bezprostředně poté, co tuto zemi opustí a přicestuje do hostitelského státu, zatímco opačný postup nasvědčuje tomu, že žádost je účelová (usnesení NSS č. j. 6 Azs 89/2016 - 50). V případě, kdy nejsou zjištěny výjimečné okolnosti odůvodňující udělení doplňkové ochrany, není třeba, aby správní orgán podrobně rozebíral, jak silné jsou rodinné vazby cizince na území České republiky a poměřoval je se zájmem státu, aby na jeho území cizinec dále nepobýval (usnesení NSS č. j. 6 Azs 89/2016 - 50). V řízení o mezinárodní ochraně se nezkoumá nejlepší zájem dítěte, tato otázka je posuzována v pobytových otázkách a s tím souvisejících řízeních, v azylovém řízení z povahy věci nemá místo (usnesení NSS č. j. 2 Azs 174/2021 - 65).

[13] Druhá, typově extenzivní interpretační linie vychází z rozsudku NSS z 28. 11. 2008, č. j. 5 Azs 46/2008 - 71. V něm Nejvyšší správní soud rozlišil situace *i)* kdy by v rozporu s mezinárodními závazky ČR bylo samotné vycestování cizince, a *ii)* kdy by k takovému rozporu vedlo až případné vyhoštění cizince. Po podrobném odůvodnění dospěl k závěru, že přiměřenost zásahu do práv stěžovatele podle čl. 8 Úmluvy má být zkoumána primárně v řízení o vyhoštění, jak předvídá § 119a zákona o pobytu cizinců. Z tohoto závěru však současně NSS v uvedeném rozsudku připustil výjimku v podobě případů, kdy si stěžovatel vytvořil na území ČR takové rodinné či případně osobní vazby, že by nepřiměřeným zásahem do rodinného či soukromého života byla již nutnost pouhého vycestování z území ČR.

[14] Stěžejní závěry druhé judikaturní linie ve vztahu k udělování doplňkové ochrany pro rozpor s čl. 8 Úmluvy následně formulují především rozsudky NSS z 8. 6. 2011, č. j. 2 Azs 8/2011 - 55, č. j. 5 Azs 7/2012 - 28, z 18. 6. 2021, č. j. 5 Azs 162/2020 - 47, a z 25. 2. 2022, č. j. 5 Azs 82/2020 - 64. Ty lze shrnout následujícím způsobem: doplňková ochrana podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu se udělí tehdy, pokud by nucené vycestování cizince představovalo nepřiměřený zásah do jeho soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 Úmluvy. Při posuzování žádosti se zpravidla nelze spokojit s konstatováním, že dotčený cizinec a jeho rodinní příslušníci mají občanství země původu, a mohou tam tedy společně odcestovat a existenci rodiny tím zachovat. Správní orgán má povinnost zabývat se i faktickými překážkami nutnosti vycestování, mezi něž by mohl patřit např. nedostatek finančních prostředků žadatele a absence rodinných příslušníků v zemi původu. Správní orgán musí zkoumat sociální a rodinné vazby žadatele na území ČR, jejich pevnost a dopady vycestování na tyto vazby; správní orgán musí zohlednit možnost získat nějakou formu pobytového oprávnění na území ČR dle zákona o pobytu cizinců, případně za jakou dobu; správní orgán musí důkladně zdůvodnit svůj závěr o souladu povinnosti vycestování s čl. 8 Úmluvy a jinými mezinárodními závazky; správní orgán je rovněž povinen zohlednit i mezinárodní závazky, které pro Českou republiku vyplývají z Úmluvy o právech dítěte, zejména vzít v úvahu nejlepší zájem dítěte žadatele o mezinárodní ochranu.

II.B Právní názor předkládajícího senátu

[15] Sedmý senát se přiklání k restriktivní judikaturní linii.

pokračování

[16] Doplnková ochrana jako forma mezinárodní ochrany obdobná azylu byla do zákona o azylu zavedena zákonem č. 165/2006 Sb., který transponoval směrnici rady č. 2004/83/ES ze dne 29. 4. 2004, později nahrazenou směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. 12. 2011, 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 (dále „kvalifikační směrnice“).

[17] Účelem kvalifikační směrnice bylo především sjednotit podmínky pro udělování doplňkových forem mezinárodní ochrany, které již byly známy mezinárodnímu právu veřejnému, respektive v praxi přiznávány členskými státy (srov. body 24 a 25 recitálu směrnice 2004/83/ES, resp. body 33 a 34 recitálu kvalifikační směrnice). Doplňková ochrana představuje právní postavení obdobné azylu u osob, které nejsou *uprchlíky* ve smyslu Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků, avšak jejichž navrácení do státu původu by přesto bylo v rozporu např. s čl. 2 a 3 Úmluvy (tzv. lidskoprávní *non-refoulement*).

[18] Doplňkovou ochranu jako formu mezinárodní ochrany nicméně nelze ztotožňovat s principem *non-refoulement*, ačkoli tento princip tvoří její základní kámen. Mezinárodní ochrana je svou povahou vnitrostátní ochranou poskytovanou státem v rámci plnění jeho mezinárodních závazků, a to z důvodu selhání vnitrostátní ochrany státu původu/předchozího pobytu cizince, kterou tento stát standardně poskytuje svým občanům.

[19] Princip *non-refoulement*, který je součástí jak mezinárodního uprchlického práva (tzv. uprchlický *non-refoulement*), tak výše uvedených lidskoprávních standardů (tzv. lidskoprávní *non-refoulement*), naproti tomu spočívá v zákazu navrácení osoby do místa, v němž by jí hrozila vážná újma na životě, zdraví, důstojnosti či integritě a osobní svobodě. Princip *non-refoulement* je nezávislý na udělení mezinárodní ochrany a naopak: na jedné straně *non-refoulement* negarantuje jednotlivci právo na udělení mezinárodní ochrany v konkrétním státě, na druhé straně však i stát, který z nějakého důvodu nehodlá ochranu žadateli udělit, musí zajistit, aby nedošlo k jeho nucenému vycestování, vyhoštění nebo jakékoli jiné formě navrácení v rozporu s tímto závazkem. To však nutně neznamená, že dotyčný stát musí cizinci přiznat určitý soubor práv (především právo pobytu na jeho území). Dostát závazku *non-refoulement* lze například i navrácením cizince do bezpečné třetí země.

[20] Povinnost nenavrácení cizince může státu plynout vedle situací, na které dopadá princip *non-refoulement*, i v případech, kdy by vycestování bylo v rozporu s dalšími mezinárodními závazky. Zde se ovšem nejedná o mezinárodní ochranu poskytovanou v důsledku selhání ochrany státu původu cizince, nýbrž o součást pozitivních lidskoprávních závazků daného státu. Jedním z takových případů pozitivních závazků je i závazek zabránit vycestování cizince, pokud by takové vycestování bylo v rozporu s čl. 8 Úmluvy. Taková povinnost nenavrácení proto není projevem (uprchlického či lidskoprávního) principu *non-refoulement*, který se omezuje na závažná porušení práva na život a zdraví, důstojnost a integritu a osobní svobodu ve státě, kam má být cizinec navrácen (k vysvětlení závazku *non-refoulement* srov. např. rozsudky NSS z 21. 3. 2006, č. j. 2 Azs 75/2005, nebo z 14. 6. 2007, č. j. 9 Azs 23/2007 - 64, č. 1336/2007 Sb. NSS).

[21] Český zákonodárce doplňkovou ochranu nesprávně pojal jako úpravu nahrazující překážky vycestování podle § 91 zákona o azylu účinného do 31. 8. 2006. Účelem překážek vycestování bylo především zabránit vycestování v rozporu s uprchlickým [§ 91 odst. 1 písm. a) bod 1] a lidskoprávním [§ 91 odst. 1 písm. a) bod 2] principem *non-refoulement* (rozsudek č. j. 2 Azs 177/2005 - 65). Mezinárodní ochranou se naopak rozumí ochrana poskytovaná hostitelským státem v důsledku selhání ochrany poskytované státem původu či předchozího pobytu cizince. Překážka vycestování podle § 91 odst. 1 písm. b) zákona o azylu, ve znění do 31. 8. 2006, a na ni navazující typ vážné újmy podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu proto nemohou směřovat na situace, kdy má být újma na právech způsobena samotným hostitelským státem. Nejednalo by se o poskytování mezinárodní ochrany, nýbrž paradoxně o poskytování vnitrostátní ochrany státu před sebou samým. V tomto směru lze zákonodárci vytýkat, že smísil dohromady dva svou povahou odlišné a na sobě relativně nezávislé instituty, a sice *doplňkovou ochranu* jako právní status obdobný azylu a *zákaz navrácení*. Při zavádění důvodu doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu navíc zvolil formulaci naznačující, že doplňkovou ochranu je třeba udělit z důvodu *jakéhokoli* rozporu vycestování s mezinárodními závazky ČR.

[22] Zjednodušeně řečeno, s ohledem na úpravu doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu se český zákonodárce vydal výrazně nad rámec kvalifikační směrnice. Tato skutečnost sama o sobě neznamena, že by české orgány tento vnitrostátní „nadstandard“ ku prospěchu žadatelů o mezinárodní ochranu neměly aplikovat pro rozpor s kvalifikační směrnicí. Je třeba vycházet z toho, že unijní právo nepředepisuje širší výkladu doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. Jde o čistě vnitrostátní vynález, který podléhá vnitrostátnímu právu, výkladu, a ochraně základních práv (rozsudky Soudního dvora z 19. 11. 2019, spojené věci C-609/17 a C-610/17, *TSN a AKT*, či z 14. 1. 2021, C-826/18, *Stichting Varkens in Nood*). Pokud by z unijního práva pro širší výkladu doplňkové ochrany mělo vůbec něco plynout, tak spíše zužující výklad vnitrostátního nadstandardu, který se odpoutává od jednotného unijního rámce než jeho další výkladové judikaturní „nafukování“. Extenzivní judikaturní linie interpretace § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu nezohledňuje smysl a účel doplňkové ochrany.

[23] Předkládající senát nezpochybňuje, že § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu výslovně uvádí rozpor „vycestování“ s mezinárodními závazky ČR. Toto ustanovení nicméně nelze vykládat izolovaně, bez vztahu k § 14a odst. 1 zákona o azylu, podle něhož se doplňková ochrana při splnění ostatních podmínek udělí v případě důvodných obav z hrozby skutečného nebezpečí vážné újmy, 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. Z toho vyplývá, že vážnou újmou se rozumí primárně vážná újma hrozící v jiném státě než v ČR. Ve vztahu k čl. 8 Úmluvy se tím rozumí tzv. *extraterritoriální* situace, např. pronásledování osoby v jejím státě původu za uzavření manželství s osobou téhož pohlaví v ČR.

[24] Sedmý senát proto nesouhlasí s názorem, že účelem doplňkové ochrany je poskytnout mimo jiné možnost legálního pobytu na území České republiky těm cizincům, kterým nebyl udělen azyl, ale po nichž by z důvodů dle § 14a zákona o azylu [kam druhý senát v rozsudku č. j. 2 Azs 8/2011 - 55 radil i nepřiměřený zásah do práv dle čl. 8 Úmluvy] bylo neúnosné, nepřiměřené či jinak nežádoucí požadovat jejich vycestování. Smyslem doplňkové ochrany není poskytovat ochranu před vycestováním. Doplňková ochrana je svou povahou obdobná

pokračování

azylu – jde o poskytnutí ochrany v podobě právního postavení v hostitelském státě osobám, kterým hrozí újma ve státě původu či předchozího pobytu (rozsudek Soudního dvora z 18. 12. 2014, věc C-542/13, *M'Bodj*, bod 33).

[25] Extenzivní výklad jde zcela nad rámec systematiky § 14a uvedeného zákona a popřel smysl doplňkové ochrany, která pod jednotný právní status sjednocuje formy mezinárodní ochrany dlouhodobě známé mezinárodním právem veřejnému a poskytované z důvodu hrozby vážné újmy na životě, osobní svobodě a lidské důstojnosti.

[26] Zákon o pobytu cizinců obsahuje dostatečné procesní nástroje k ochraně práv cizinců podle čl. 8 Úmluvy. Judikatura NSS se ustálila v názoru, že čl. 8 Úmluvy je přímo aplikovatelný v řízeních podle zákona o pobytu cizinců, a to i v těch, u nichž tento zákon výslovně nepředvídá posuzování přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života, pokud účastník řízení tuto konkrétní námitku vznesl (rozsudek NSS z 23. 12. 2019, č. j. 10 Azs 262/2019 - 31, a rozhodnutí citovaná v bodu 14 jeho odůvodnění).

[27] Dostatečná ochrana před nuceným vycestováním v rozporu s čl. 8 Úmluvy bude poskytována již v řízeních o pobytových oprávněních, respektive v řízeních o uložení povinnosti vycestovat a v řízeních o vyhoštění. Zamezit nucenému vycestování v rozporu s čl. 8 Úmluvy v situaci, kdy případný rozpor s čl. 8 Úmluvy v takových řízeních není náležitě zohledněn, je poté možno vízem za účelem strpění pobytu podle § 33 zákona o pobytu cizinců, které poskytuje pobytové oprávnění na dobu nezbytnou pro vyřešení pobytového statusu. Právě oprávnění cizince žádat o udělení víza za účelem strpění pobytu, a to i mimo rámec řízení o vyhoštění (§ 33 odst. 3 ve spojení s § 120a zákona o pobytu cizinců), shledává sedmý senát adekvátním pro řešení typických situací žadatelů o mezinárodní ochranu z důvodu rozporu vycestování s čl. 8 Úmluvy.

[28] Z uvedených důvodů sedmý senát věc předkládá rozšířenému senátu s tím, aby rozhodl především o následující otázce: *Má být § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu vykládán tak, že rozporem vycestování cizince s mezinárodními závazky ČR (představujícím vážnou újmu, pro jejíž skutečné nebezpečí se podle odst. 1 téhož ustanovení udělí doplňková ochrana) jsou teprve takové případy nepřiměřeného zásahu do práv garantovaných čl. 8 Úmluvy (potažmo jiných individuálních práv plynoucích z mezinárodních závazků ČR), které jsou svou intenzitou obdobné zásahům do práv předvídaných § 14[a] odst. 2 písm. a) až c) zákona o azylu?*

III. Vyjádření účastníků

[29] Žalobkyně v reakci na postoupení věci rozšířenému senátu souhlasí se sedmým senátem v tom, že úprava doplňkové ochrany dle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu není zcela koncepční a svojí povahou skutečně spíše nahrazuje dřívější úpravu překážek vycestování dle § 91 zákona o azylu ve znění do 31. 8. 2006.

[30] Jediným čistě pobytovým titulem zabraňujícím nepřiměřenému vycestování cizince je vízum za účelem strpění pobytu na území dle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Rozhodnutí o jeho neudělení však není soudně přezkoumatelné. Žádný jiný soudně

přezkoumatelný pobytový titul, který by cizinci, jehož vycestování by bylo v rozporu s mezinárodními závazky, umožňoval setrvat na území, zákon o azylu ani zákon o pobytu cizinců neupravuje. Jakkoli se jedná o problém, který je nezbytný vyřešit primárně na legislativní úrovni, příklání se žalobkyně s ohledem na vyplnění tohoto prázdného a problematického místa zákonné úpravy k extenzivnímu výkladu § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu, zastávanému druhou judikaturní linií.

[31] Závěr sedmého senátu, že rozporem vycestování cizince s mezinárodními závazky je pouze nepřiměřený zásah do práv garantovaných čl. 8 Úmluvy, který je svou intenzitou obdobný zásahům předvídaným § 14a odst. 2 písm. a) až c) zákona o azylu, je problematický. Není zřejmé, jaká kritéria by bylo nutné naplnit, aby se vycestování cizince svojí intenzitou blížilo uložení nebo vykonání trestu smrti, mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení apod.

[32] Žalovaný se k postoupení věci rozšířenému senátu nevyjádřil.

IV. Posouzení věci rozšířeným senátem

IV.A Pravomoc rozšířeného senátu

[33] Podle § 17 odst. 1 s. ř. s. dospěl-li senát NSS při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí NSS, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Sedmý senát nesouhlasí s extenzivním výkladem § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu zastávaným zejména rozsudky NSS č. j. 2 Azs 8/2011 - 55, č. j. 5 Azs 7/2012 - 28, č. j. 5 Azs 162/2020 - 47 a č. j. 5 Azs 82/2020 - 64 (druhá judikaturní linie). Není ani sporné, že předložená otázka, respektive její podstata, je významná pro řešení posuzované kauzy. Příklon k jedné či druhé judikaturní linii určuje rozsah relevantních skutkových okolností a podrobnost odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, a má tedy vliv na posouzení přezkoumatelnosti tohoto rozhodnutí. Stěžovatel brojí kasační stížností mimo jiné právě proti závěrům krajského soudu o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu a nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí pro nedostatek důvodů.

[34] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

IV.B Právní názor rozšířeného senátu

IV.B.1 Obecná východiska

Povaha doplňkové ochrany

[35] Azyl je bezpečné útočiště. Primárně jde o místo poskytující ochranu před násilím a může mít náboženskou i sekulární povahu. Jeho smysl je stejný již od starověku. V antickém Řecku měl předně náboženskou podobu a ochraňoval před světským pronásledováním (Šturma, P., Honusková V. a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, 2012, s. 13). Také Řím ve svých počátcích nabízel azyl cizincům (Titus Livius. *Dějiny od založení Města*, I, 8) nebo později ochranu otrokům u soch císaře. V Itálii se v době válek mezi městskými státy uplatňuje azyl jako ochrana před pronásledováním politických soupeřů (Klíma K. a kol. *Azylové právo v evropském kontextu*. Praha: MUP Press, 2017, s. 8). Ochrana

pokračování

dříve sloužila i proti pronásledování uvnitř jednoho státu, typicky azylem na církevní půdě, ale tato podoba v českých zemích historicky zanikla v průběhu 18. století s nástupem centralizovaného státu s fungujícím právním aparátem netolerujícím paralelní mocenské struktury vyňaté z působnosti zákonů (tamtéž, s. 18). Moderní sekulární azyl udělovaly státy z různých právně-politických důvodů příslušníkům cizích států, kteří prchali z třetích států. Postupně se právní úprava rozvíjela, formalizovala a konstitucionalizovala, např. již Francouzská ústava z roku I (1793) v čl. 120 stanovila, že republika slouží jako útočiště pro všechny, kdo jsou kvůli svobodě vyhnáni ze své vlasti a tyto osoby odmítá vydat tyranům. Po roce 1830 byl azyl univerzálně poskytován jen osobám politicky pronásledovaným (Šturma, P., Honusková, V. a kol. 2012, s. 15). V roce 1951 byla v Ženevě přijata Úmluva o právním postavení uprchlíků. K jejímu přijetí došlo v kontextu dvou ničivých světových válek. Z počátku byla její platnost omezená jak místně, tak časově – na uprchlíky v Evropě v období po konci druhé světové války. To se však změnilo v roce 1967 přijetím „Protokolu o právním postavení uprchlíků“, který platnost úmluvy místně i časově rozšířil a dnes představuje pilíř ochrany uprchlíků po celém světě. Pro Českou a Slovenskou Federativní Republiku vstoupila úmluva v platnost dnem 24. 2. 1992. Protokol vstoupil v platnost dnem 26. 11. 1991. Na tuto tradici navázala i Česká republika.

[36] Čl. 43 Listiny základních práv a svobod stanoví, že ČR poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Azyl je dodnes jádrem mezinárodní ochrany, která se rozšířila (např. o doplňkovou ochranu) a právně upravila na národní, unijní i mezinárodní úrovni.

[37] Od azylu je nutné odlišit doplňkové formy mezinárodní ochrany. Ty existují již od vzniku (moderního) mezinárodního uprchlického práva od počátku pracujícího s velmi úzkou definicí pojmu *uprchlík*. Tyto formy měly *doplnit* ochranu poskytovanou uprchlíkům o ochranu osob nacházejících se v obdobném postavení, přesto nesplňujících definici dle čl. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (k tomu viz McAdam, J. 'The European Union Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime', *International Journal of Refugee Law*, roč. 17(3), 2005, s. 461-462). Právě roztržštěnost doplňkových forem vedla v roce 2004 unijního zákonodárce k harmonizaci doplňkové ochrany na půdorysu směrnice Rady 2004/83/ES, která za tímto účelem zavedla „podpůrnou ochranu“. Tato směrnice byla následně nahrazena kvalifikační směrnicí, v českém jazykovém znění již užívající pojem „doplňková ochrana“. Směrnice zejména zavádí „společná kritéria, na jejichž základě mají být žadatelé o mezinárodní ochranu uznáváni za osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu“, a to „na základě mezinárodních závazků vyplývajících z právních aktů v oblasti lidských práv a stávající praxe v členských státech“ (recitál 34 kvalifikační směrnice).

[38] Dle čl. 2 odst. f) kvalifikační směrnice se „osobou, která má nárok na doplňkovou ochranu“ rozumí státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, která nesplňuje podmínky pro uznání za uprchlíka, ale u které existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se vrátila do země svého původu, nebo v případě osoby bez státní příslušnosti do země svého dosavadního pobytu, byla by vystavena reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu uvedenou v článku 15 kvalifikační směrnice, a na kterou se nevztahuje čl. 17 odst. 1 a 2 téže směrnice, přičemž tato osoba nemůže nebo vzhledem ke shora uvedené hrozbě nechce přijmout ochranu dotyčné země.

[39] Dle čl. 15 kvalifikační směrnice se vážnou újmu rozumí uložení nebo vykonání trestu smrti [písm. a)] nebo mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest vůči žadateli v zemi původu [písm. b)] nebo vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu [písm. c)]. Z tohoto ustanovení dle Soudního dvora jasně vyplývá, že se vztahuje jen na nelidské či ponižující zacházení vůči žadateli v zemi jeho původu; unijní zákonodárce tedy počítal s přiznáním doplňkové (podpůrné) ochrany jen v případech, kdy k takovému zacházení dochází *v zemi původu žadatele* (rozsudek Soudního dvora z 18. 12. 2014, věc C-542/13, *M'Bodj*, bod 33).

[40] Žadateli, kterému je doplňková ochrana přiznána, vzniká nárok na práva přímo vycházející z kvalifikační směrnice. Těmi jsou zejména právo na vydání povolení k pobytu pro něj i jeho rodinné příslušníky s dobou platnosti alespoň jeden rok s opakovanou možností prodloužení alespoň o dva roky (čl. 24 odst. 2 kvalifikační směrnice), vystavení cestovních dokladů umožňujících cestování mimo území členského státu, který status doplňkové ochrany přiznal (čl. 25 odst. 2 kvalifikační směrnice), povolení vykonávat zaměstnání nebo samostatnou výdělečnou činnost (čl. 26 odst. 1 kvalifikační směrnice), nabídnutí příležitosti ke vzdělávání (čl. 26 odst. 2 kvalifikační směrnice), či rovný přístup k sociální péči (čl. 29 odst. 1 kvalifikační směrnice) a zdravotní péči (čl. 30 odst. 1 kvalifikační směrnice).

[41] Dle čl. 3 kvalifikační směrnice zároveň mohou členské státy zavést nebo zachovávat příznivější normy pro určování osob splňujících podmínky pro získání postavení uprchlíka nebo osob, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a pro určování obsahu mezinárodní ochrany, jsou-li slučitelné s touto směrnicí (zvýrazněno rozšířeným senátem).

[42] K uvedenému článku se opakovaně vyjádřil Soudní dvůr, který dovodil, že výhrada zde stanovená brání tomu, aby členský stát zavedl nebo zachoval ustanovení přiznávající doplňkovou ochranu státním příslušníkům třetích zemí, kteří se ocitli v situacích postrádajících jakoukoli vazbu na logiku mezinárodní ochrany, neboť by to bylo v rozporu s celkovou systematikou a cíli této směrnice (rozsudek *M'Bodj*, body 42 až 44). Členský stát z tohoto důvodu například nemůže zavést nebo zachovat ustanovení přiznávající doplňkovou ochranu státnímu příslušníkovi třetí země trpícímu vážným onemocněním z důvodu rizika zhoršení jeho zdravotního stavu, které vyplývá z neexistence odpovídající léčby v zemi původu (rozsudek *M'Bodj*, bod 43). Naopak vazbu na logiku mezinárodní ochrany nepostrádá automatické přiznání postavení uprchlíka na úrovni vnitrostátního práva rodinným příslušníkům osoby, které bylo toto postavení přiznáno (rozsudky Soudního dvora z 4. 10. 2018, věc C-652/16, *Ahmedbekova*, bod 72, a z 9. 11. 2021, věc C-91/20, *LW proti Spolkové republice Německo*, bod 44). Z uvedeného mj. vyplývá, že se v případě výkladu čl. 3 kvalifikační směrnice jedná o *acte éclairé* a rozšířený senát se proto nemusí ohledně jeho výkladu obracet s předběžnou otázkou na Soudní dvůr.

[43] Doplňková ochrana je tedy autonomním pojmem unijního práva. Její definice a obsah proto vychází z harmonizované úpravy mající základ v kvalifikační směrnici. Jde o plnohodnotnou formu mezinárodní ochrany přiznávající cizinci na území hostitelského státu právní postavení obdobné azylu. Národní zákonodárce je při přijímání vnitrostátních právních norem touto úpravou omezen. Rozšiřuje-li proto okruh osob majících nárok na doplňkovou ochranu, nesmí tak činit bez vazby na logiku mezinárodní ochrany, potažmo doplňkové ochrany jako takové. Podstatou mezinárodní ochrany je ochrana před nelidským

pokračování

či ponižujícím zacházením nebo vážnou újmu *v zemi původu* žadatele. Doplnková ochrana proto míří na tzv. extrateritoriální situace, tj. na ochranu před újmou hrozící ve státě původu a následným pobytem v takovém státě, nikoli před újmou hrozící v hostitelském státě.

Povinnost eurokonformního výkladu vnitrostátních právních norem

[44] Jedním ze základních interpretačních principů unijního práva je zásada nepřímého účinku směrnic. V souladu s ní je vnitrostátní soud při aplikaci ustanovení vnitrostátního právního předpisu speciálně zavedeného za účelem provedení směrnice povinen vykládat vnitrostátní právo ve světle znění a účelu směrnice (rozsudky Soudního dvora z 10. 4. 1984, věc C-14/83, *Von Colson*, bod 26, z 13. 11. 1990, věc C-106/89, *Marleasing*, bod 8, z 14. 7. 1994, *Faccini Dori*, věc C-91/92, bod 26, či z 5. 10. 2004, věc C-397/01, *Pfeiffer a další*, body 113 až 116). Tato povinnost platí i tehdy, kdy úmysl vnitrostátního zákonodárce (vyjádřený například v důvodové zprávě) by byl odlišný (rozsudek Soudního dvora z 29. 4. 2004, věc C-371/02, *Björnekulla Fruktindustrier*, bod 13). Tento výklad může členský stát zásadně zastávat i vůči jednotlivci, jakkoliv nemůže vyústit v situaci, v níž směrnice sama o sobě a nezávisle na vnitrostátním prováděcím aktu ukládá jednotlivcům povinnosti (rozsudky Soudního dvora z 8. 10. 1987, věc C-80/86, *Kolpinghuis Nijmegen*, body 12 až 14, či z 5. 7. 2007, věc C-321/05, *Kofoed*, bod 45). Povinnost dostát této zásadě potvrdil ve své rozhodovací praxi rovněž Ústavní soud (viz zejména nálezy z 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04, *Eurozatykač*, body 79-82, z 16. 7. 2015, sp. zn. III. ÚS 1996/13, *Generali Pojišťovna*, bod 47, či z 14. 5. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 45/17, *Data Retention III*, bod 54).

[45] Nejvyšší správní soud se k této zásadě vyjádřil například v rozsudku z 15. 6. 2016, č. j. 9 Azs 95/2016 - 29, č. 3448/2016 Sb. NSS, v němž uvedl následující:

[25] Umožňují-li vnitrostátní interpretační techniky vyložit dané vnitrostátní ustanovení několika způsoby, má správní orgán, jakož i soud povinnost použít ten výklad, který je nejbližší smyslu a cíli odpovídajícího unijního ustanovení. Pokud je tedy ustanovení zákona nejasné, neurčité nebo není definováno, nelze ani určit, zda je se směrnicí v rozporu. Ze svého principu nemůže být nepřímý účinek nikdy *contra legem*. Jak bylo uvedeno výše, může však jít i v neprospěch jednotlivce.

[26] Povinnost vykládat národní právo v souladu se směrnicí je tedy podmíněno a priori tím, že existuje vnitrostátní předpis, který je nejednoznačný, resp. umožňuje několik výkladů a alespoň jeden z možných výkladů práva je v souladu se směrnicí. Z uvedeného vyplývá, že čím větší mají dané vnitrostátní orgány možnost své právo vykládat, tím větší povinnost mají toto právo vykládat eurokonformně.

[27] Zásada eurokonformního výkladu vyžaduje, aby vnitrostátní soudy učinily vše, co spadá do jejich pravomoci, tím, že vezmou v úvahu veškeré vnitrostátní právo a použijí metody výkladu jím uznané, taky aby zajistily plnou účinnost dotčené směrnice a došly k výsledku, který by byl v souladu s cílem stanoveným směrnicí (srov. rozsudek Soudního dvora Pfeiffer C-397/01). Pokud žádná z metod výkladu nevede k výsledku, nepřímý účinek vyzní naprázdno a souladný výklad není možný. Současně však soudy dle judikatury Soudního dvora musí vycházet z předpokladu, že účelem a smyslem předpisu, jehož měl v úmyslu zákonodárce dosáhnout, je plná implementace směrnice.

IV.B.2 Eurokonformní výklad § 14a zákona o azylu

[46] Dle § 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.

[47] Ustanovení § 14a odst. 2 zákona o azylu, ve znění účinném do 30. 6. 2023, za *vážnou újmu* považovalo následující situace:

- 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.

[48] Ustanovení § 14a zákona o azylu je vnitrostátní transpozicí kvalifikační směrnice. Jak již bylo uvedeno výše, doplňková ochrana je determinována (ať již definičně či obsahově) unijním právem. Jakýkoliv zásah národního zákonodárce do právní úpravy doplňkové ochrany na vnitrostátní úrovni tedy podléhá limitům, jež kvalifikační směrnice pro svou transpozici určuje. Tímto limitem je zejména nemožnost zákonodárce rozšiřovat okruh žadatelů o doplňkovou ochranu způsobem, který nerespektuje logiku mezinárodní ochrany.

[49] Výklad § 14a odst. 2 písm. d) zákona, jež zastává extenzivní judikaturní linie, požadavek kvalifikační směrnice nerespektuje. Hypotézu tohoto ustanovení považuje za naplněnou již okamžikem, kdy je samotné vycestování žadatele o mezinárodní ochranu v rozporu s mezinárodními závazky ČR, chrání jej tedy v rámci mezinárodní ochrany před újmami, k jejichž eliminaci je hostitelský stát podle mezinárodního práva povinen. Nezohledňuje ale skutečnost, že mezinárodní ochrana má ze své podstaty chránit žadatele před nelidským či ponižujícím zacházením a újmou *v zemi jeho původu*. Z tohoto důvodu je nutné takový výklad odmítnout, neboť je ve zjevném nesouladu jak s čl. 3 kvalifikační směrnice, tak s na něj navazující judikaturou Soudního dvora.

[50] Rozšířený senát proto vážil, zda lze § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu vyložit v souladu se smyslem a účelem kvalifikační směrnice. Má-li doplňková ochrana mířit na újmu způsobenou v důsledku navrácení cizince do svého státu původu a následného pobytu zde, pak se rozpor s mezinárodními závazky ČR jako jeden z předpokladů pro její udělení musí vztahovat k situaci ve státě původu žadatele o mezinárodní ochranu.

[51] Uvedenému výkladu rovněž odpovídá závěr hypotézy § 14a odst. 1 zákona o azylu, dle kterého má žadatel k ochraně před újmou využít primárně státu, jehož je státním občanem, nebo státu svého posledního trvalého bydliště. Zákon tak má jistě na mysli jen újmu nastávající a mající původ mimo území hostitelského státu.

[52] Z § 14a odst. 1 zákona o azylu (jakož i z čl. 15 kvalifikační směrnice) dále plyne, že újma, která hrozí cizinci, musí být *vážná*. Vážnou újmou není každý zásah do práv

pokračování

plynoucích z mezinárodních závazků ČR, a proto ani každý zásah do takových práv není důvodem pro udělení doplňkové ochrany.

[53] Sedmému senátu nicméně nelze dát za pravdu v tom, že je třeba doplňkovou ochranu omezit pouze na případy, kdy by vycestování představovalo újmu na právech jednotlivců plynoucích z mezinárodních závazků typově a intenzitou závažnosti srovnatelnou s újmou dle § 14a odst. 2 písm. a) – c) zákona o azylu. Situace spadající pod písm. a) či c) jsou kazuistické a specifické. Je obtížné si představit újmu hraničící s trestem smrti či popravou, kterou by zároveň nebylo možné považovat za nebezpečí trestu smrti či popravy. Obdobné platí pro vážné ohrožení života civilisty nebo jeho lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situaci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu. Ke srovnání by tak v důsledku mohla sloužit zřejmě jen situace předvídaná § 14a odst. 2 písm. b), dle kterého je vážnou újmou mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání. Ani zde ale nelze předkládajícímu senátu přisvědčit, že by se jednalo o přiměřený standard k interpretaci písm. d) daného ustanovení. Ve věci nelze uplatnit ani výkladové pravidlo *eiusdem generis* (stejného druhu). Ustanovení § 14a odst. 2 obsahuje taxativní, nikoliv demonstrativní výčet. Jedná se o samostatné, na sobě nezávislé důvody zakládající vážnou újmu, přičemž důvod pod písm. d) nepředstavuje ani „zbytkovou“ kategorii, kterou by bylo třeba vyložit jako typově a intenzitou zásahu obdobnou důvodům uvedeným v předcházejících položkách výčtu vážné újmy.

[54] Porušení mezinárodních závazků dle písmene d) nemusí svou intenzitou hraničit s nelidským či ponižujícím zacházením dle čl. 3 Úmluvy (viz např. rozsudek ESLP z 6. 5. 2001, stížnost č. 44599/98, *Bensaid proti Spojenému království*, bod 46, dle kterého zacházení nedosahující závažnosti mučení, resp. nelidského či ponižujícího zacházení dle čl. 3 Úmluvy, může být přesto v rozporu s čl. 8 Úmluvy, má-li dostatečně nepříznivé dopady na fyzickou a morální integritu jednotlivce). Dosáhne-li porušení nelidského či ponižujícího zacházení, chrání cizince zákon o azylu již prostřednictvím jeho § 14a odst. 2 písm. b). Výklad požadující srovnatelnou újmu i v případě porušení mezinárodních závazků by uvedené ustanovení vyprazdňoval, a to v neprospěch adresátů práva. Zároveň takový výklad neodpovídá zákonem stanovenému požadavku „vážné újmy“, tj. nikoliv újmy *vážné do té míry, že hraničí s porušením čl. 3 Úmluvy*. Je proto třeba uzavřít, že písmeno d) citovaného ustanovení dopadá i na situace vážné újmy, které svou intenzitou nehraničí s čl. 3 Úmluvy.

[55] Jinými slovy, doplňkovou ochranu na základě § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu bylo v souladu s provedeným výkladem možné udělit v případech, kdy (i) by žadateli v případě jeho vycestování z ČR hrozila *v jeho státě původu* vážná újma, přičemž (ii) její intenzita nemusela dosahovat intenzity uvedené v § 14a odst. 2 písm. a) až c) zákona o azylu a (iii) s ohledem na hrozbu této vážné újmy by vycestování cizince znamenalo porušení mezinárodních závazků ČR.

[56] Takovou situací by byla kupříkladu hrozba – vztahující se ve všech případech k zemi žadatelova původu – podrobení se povinnosti dětské práce (jež je v přímém rozporu např. s čl. 4 Úmluvy, Úmluvou o nucené nebo povinné práci či Úmluvou o právech dítěte), nucenému sňatku (v přímém rozporu např. s čl. 8 a 12 Úmluvy či Úmluvou o odstranění všech forem diskriminace žen), odsouzení za jednání, které v době, kdy bylo spácháno, nebylo trestným činem (v rozporu např. s čl. 7 Úmluvy; viz rozsudek ESLP z 12. 7. 2022, stížnost č. 38825/16, č. 29722/18 a č. 12920/20, *Kotlyar proti Rusku*, bod 34), či odmítnutí provedení

lékařského zákroku navzdory riziku vážné újmy na zdraví (v rozporu s čl. 8 Úmluvy; viz rozsudek ESLP z 20. 3. 2007, stížnost č. 5410/03, *Tysiāc proti Polsku*). Navrácení takového žadatele by v těchto situacích skutečně bylo v rozporu s citovanými pozitivními závazky České republiky, z nichž plynou extrateritoriální účinky [k „extrateritoriálním účinkům“ srov. např. Kosař, D. Komentář k § 14a (Doplňková ochrana z důvodu nebezpečí vážné újmy). In: Kosař, D., Molek, P., Honusková, V., Jurman, M. a Lupačová, H. *Zákon o azylu: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2010, dostupné v systému ASPI]. Zároveň by takovému žadateli nebylo možné udělit doplňkovou ochranu dle § 14a odst. 2 písm. a) až c) zákona o azylu, neboť by se nejednalo o žádnou ze situací v nich upravených. Ostatně i sám NSS již například judikoval, že únos za účelem nuceného sňatku v zemi původu by porušoval mezinárodní závazky ČR, konkrétně čl. 8 Úmluvy, a byl by důvodem pro udělení doplňkové ochrany dle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu (rozsudek z 19. 6. 2023, č. j. 5 Azs 321/2022 - 58, body 29 a 30).

[57] Eurokonformní výklad § 14a zákona o azylu nezbavuje zákonodárce povinnosti, aby jinými prostředky (národní právní úpravou) chránil cizince při vycestování i proti vážné újmě nastalé v důsledku vnitrostátní situace, a to s ohledem na právem chráněné vazby, které si zde vytvořil. Bylo by naopak žádoucí, aby zákonodárce širěji pamatoval i na případy, které nespádají pod azylovou ani doplňkovou ochranu, jak ostatně omezeně činí u národního humanitárního azylu (§ 14 zákona o azylu). Nemůže tak ale činit prostřednictvím rozšiřování doplňkové ochrany v rozporu s její logikou, protože tato vychází z unijního práva, kterým je národní zákonodárce při implementaci doplňkové ochrany významně limitován.

[58] Sedmému senátu je třeba dát za pravdu v tom, že v současné době je ochrana před vycestováním jako takovým, s ohledem na právem chráněné vazby cizince v ČR a možné negativní důsledky jejich narušení, poskytována až v řízeních o uložení povinnosti vycestovat a v řízeních o vyhoštění. V řízení o vyhoštění je ostatně Česká republika povinna, v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, zkoumat, zda by vyhoštění nebylo v rozporu s některými ze základních práv zaručených Úmluvou. Zjistí-li správní orgány, že by v důsledku vyhoštění k takovému zásahu došlo, mohou k vyhoštění přikročit jen prokáží-li, že tento zásah je přiměřený sledovaným cílům, a odpovídá „naléhavé společenské potřebě“ (viz např. rozsudek ESLP z 9. 4. 2019, stížnost č. 23887/16, *I. M. proti Švýcarsku*, bod 72 a judikatura tam citovaná). Jsou rovněž povinny zkoumat řadu kritérií pro posuzování souladu zásahů do soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 Úmluvy, mezi která patří mj. nejlepší zájem dítěte či dětí cizince, jakož i pevnost sociálních, kulturních a rodinných vazeb v hostitelské zemi a v zemi původu (rozsudek ESLP z 18. 10. 2006, stížnost č. 46410/99, *Üner proti Nizozemsku*, body 57 a 58). Přestože se takové řešení nemusí jevit jako nejlepší či nejvhodnější, rozšířený senát nemá možnost aprobovat výklad § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, který by byl v rozporu s požadavky unijního práva, tedy podstatou a logikou mezinárodní ochrany, jak je vyložila judikatura Soudního dvora. Případná změna právní úpravy je primárně na zákonodárci.

V. Aplikace na projednávanou věc

[59] Krajský soud vycházel ze závěrů extenzivní judikатурní linie NSS, dle které lze doplňkovou ochranu podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu udělit i v případech, kdy by nucené vycestování cizince představovalo nepřiměřený zásah do jeho soukromého

pokračování

a rodinného života na území České republiky. Žalobou napadené rozhodnutí zrušil pro nedostatečně zjištěný skutkový stav a nepřezkoumatelnost.

[60] V souladu se závěry, ke kterým v této věci dospěl rozšířený senát, lze doplňkovou ochranu dle shora uvedeného ustanovení udělit mj. cizinci, který by byl vážně ohrožen na soukromém a rodinném životě *v zemi jeho původu*. Správní orgán proto nebyl při posuzování žádosti žalobkyně o doplňkovou ochranu pro porušení čl. 8 Úmluvy povinen bez vazby na stát původu zkoumat její sociální a rodinné vazby na území ČR, jejich pevnost a dopady vycestování na tyto vazby či možnost žalobkyně získat nějakou formu pobytového oprávnění na území ČR dle zákona o pobytu cizinců. Nedostatek těchto zjištění ohledně „vnitrostátní“ újmy tedy sám o sobě nemá za následek nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatečné zjištění skutkového stavu. Relevantní újmu by mohla představovat pouze újma ve státě jejího původu.

[61] Zda je žalobou napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné v tomto ohledu či z jiného důvodu přísluší ověřit předkládajícímu senátu.

VI. Závěr

[62] Názor rozšířeného senátu lze shrnout následovně.

[63] Doplňkovou ochranu na základě § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, ve znění účinném do 30. 6. 2023, bylo možné udělit i) cizinci, kterému by v případě jeho vycestování z České republiky hrozila ve státě jeho původu vážná újma, ii) která svou intenzitou nemusí dosahovat intenzity újmy předvídané v § 14a odst. 2 písm. a) až c) zákona o azylu a iii) s ohledem na hrozbu této vážné újmy by vycestování cizince znamenalo porušení mezinárodních závazků České republiky.

[64] S tímto právním názorem rozšířený senát v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu vrací věc sedmému senátu k projednání a rozhodnutí.

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

V Brně dne 15. února 2024

Filip Dienstbier
předseda rozšířeného senátu

325

ZÁKON
ze dne 11. listopadu 1999

o azylu

HLAVA III
ŘÍZENÍ VE VĚCI MEZINÁRODNÍ OCHRANY
A DALŠÍ ŘÍZENÍ VEDENÁ PODLE TOHOTO ZÁKONA

§ 8

Působnost ministerstva

Ministerstvo

- a) rozhoduje ve věci mezinárodní ochrany,
- b) určuje stát vázaný přímo použitelným předpisem Evropské unie příslušný k posuzování žádosti o udělení mezinárodní ochrany²⁰⁾ podané na území,
- c) rozhoduje v řízení o předání do příslušného státu,
- d) rozhoduje v dalších věcech podle tohoto zákona.

§ 9

Na řízení uvedená v § 8 písm. a), c) a d) se použije správní řád, s výjimkou ustanovení o doručování adresátům zdržujícím se v cizině,^{5b)} o úřední desce,^{5c)} o ustanovení opatrovníka osobám neznámého pobytu a osobám, které se zdržují v cizině, pokud se jim nedaří doručovat,^{5d)} a o ustanovení zástupce pro doručování,^{5e)} a dále ustanovení o umožnění nahlížení do spisu jiným osobám než účastníkům a jejich zástupcům,^{5f)} o ústním jednání,^{5g)} o vydání stejnopisu výroku rozhodnutí na požádání účastníka,^{5h)} o lhůtách pro vydání rozhodnutí⁵ⁱ⁾, ustanovení o odvolacím řízení a řízení o rozkladu^{5j)}, ustanovení o přezkumném řízení²⁵⁾, o obnově řízení a novém rozhodnutí²⁶⁾.

§ 10

- (1) Žadatel o udělení mezinárodní ochrany je povinen se na písemnou výzvu ministerstva doručenou nejméně 2 pracovní dny předem dostavit k poskytnutí údajů k podané žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Ministerstvo žadatele o udělení mezinárodní ochrany vyzve k poskytnutí údajů k podané žádosti o udělení mezinárodní ochrany bez zbytečného odkladu po podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Ve výzvě ministerstvo žadatele o udělení mezinárodní ochrany písemně poučí v mateřském jazyce nebo v jazyce, ve kterém je schopen se dorozumět, o právech a povinnostech žadatele o udělení mezinárodní ochrany včetně důsledků výslovného nebo mlčky učiněného zpětvzetí žádosti o udělení mezinárodní ochrany a právu kdykoliv se obrátit se žádostí o pomoc na osobu zabývající se poskytováním právní pomoci nebo ochranou zájmů uprchlíků a na Úřad Vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky (dále jen „Úřad Vysokého komisaře“). Ministerstvo rovněž

poučí žadatele o udělení mezinárodní ochrany o možnosti požádat o informace týkající se průběhu řízení o udělení mezinárodní ochrany, které se vztahují k osobní situaci žadatele o udělení mezinárodní ochrany. Nelze-li poučení uvést ve výzvě, poučí ministerstvo písemně žadatele o udělení mezinárodní ochrany v přiměřené lhůtě, nejpozději do 15 dnů ode dne poskytnutí údajů k podané žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

- (2) Žadatel o udělení mezinárodní ochrany je povinen k podané žádosti o udělení mezinárodní ochrany poskytnout údaje o
 - a) svém jménu a příjmení, ostatních jménech, pohlaví, všech dřívějších příjmeních a jiných užívaných jménech a příjmeních,
 - b) dni, měsíci a roku narození,
 - c) místu a státu narození,
 - d) své národnosti, náboženském přesvědčení a politickém přesvědčení,
 - e) státním občanství,
 - f) rodinném stavu, manželovi nebo partnerovi a dětech,
 - g) posledním bydlišti mimo území,
 - h) pobytu ve státech, které jsou vázány přímo použitelným předpisem Evropské unie²⁰⁾,
 - i) dni a způsobu vstupu na území,
 - j) číslu a platnosti cestovního dokladu,
 - k) zdravotním stavu, zdravotních omezeních a jiných zvláštních potřebách,
 - l) důvodu žádosti o udělení mezinárodní ochrany,
 - m) jazyce, ve kterém je schopen se dorozumět,
 - n) způsobu jeho cesty na území a
 - o) vízech nebo povoleních k pobytu vydaných jinými státy, popřípadě údaje o předchozí žádosti o udělení mezinárodní ochrany v jiných státech.
- (3) Při poskytnutí údajů k podané žádosti o udělení mezinárodní ochrany je žadatel o udělení mezinárodní ochrany povinen prokázat svou totožnost platným cestovním dokladem nebo jiným dokladem totožnosti anebo platnou veřejnou listinou vydanou zemí státní příslušnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany nebo zemí posledního trvalého bydliště, jde-li o žadatele o udělení mezinárodní ochrany bez státní příslušnosti, pokud z ní lze zjistit údaje o jeho státním občanství a údaje o jeho totožnosti a obsahuje fotografii držitele, nebo ji osvědčit čestným prohlášením.
- (4) V souvislosti s poskytnutím údajů k podané žádosti o udělení mezinárodní ochrany ministerstvo určí, zda žadatel o udělení mezinárodní ochrany je zranitelnou osobou. Jde-li o žadatele o udělení mezinárodní ochrany, který je zranitelnou osobou, ministerstvo dále určí, zda tento žadatel o udělení mezinárodní ochrany s ohledem na svou osobní situaci potřebuje podporu k uplatňování práv a plnění povinností žadatele o udělení mezinárodní ochrany podle tohoto zákona, které souvisejí s řízením o udělení mezinárodní ochrany. Ministerstvo žadateli o udělení mezinárodní ochrany, který je zranitelnou osobou, podporu rovněž poskytne, vznikne-li její potřeba až v průběhu řízení o udělení mezinárodní ochrany.

- (5) Ministerstvo informuje žadatele o udělení mezinárodní ochrany o možnosti zajistit si lékařské vyšetření zaměřené na zjištění známek pronásledování nebo vážné újmy.

§ 10a

Nepřípustnost žádosti o udělení mezinárodní ochrany

- (1) Žádost o udělení mezinárodní ochrany je nepřípustná,
- a) byla-li podána občanem Evropské unie²⁷⁾, který nesplňuje podmínky stanovené právem Evropské unie²⁸⁾,
 - b) je-li k posuzování žádosti o udělení mezinárodní ochrany příslušný jiný stát vázaný přímo použitelným předpisem Evropské unie²⁰⁾,
 - c) byla-li žadateli o udělení mezinárodní ochrany udělena mezinárodní ochrana jiným členským státem Evropské unie,
 - d) mohl-li žadatel o udělení mezinárodní ochrany nalézt účinnou ochranu v první zemi azylu,
 - e) podal-li cizinec opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany, kterou ministerstvo posoudilo jako nepřípustnou podle § 11a odst. 1,
 - f) přichází-li žadatel o udělení mezinárodní ochrany ze státu, který Česká republika považuje za evropskou bezpečnou třetí zemi, neprokáže-li žadatel o udělení mezinárodní ochrany, že v jeho případě tento stát za takovou zemi považovat nelze, nebo
 - g) přichází-li žadatel o udělení mezinárodní ochrany, který není nezletilou osobou bez doprovodu, ze státu, který Česká republika považuje za bezpečnou třetí zemi, neprokáže-li žadatel o udělení mezinárodní ochrany, že v jeho případě tento stát za takovou zemi považovat nelze.
- (2) Je-li žádost o udělení mezinárodní ochrany nepřípustná, neposuzuje se, zda žadatel o udělení mezinárodní ochrany splňuje důvody pro udělení azylu nebo doplňkové ochrany.

§ 11

- (1) Řízení o odnětí azylu nebo doplňkové ochrany se zahajuje z podnětu ministerstva.
- (2) Řízení o předání do příslušného státu podle § 2 odst. 1 písm. d) se zahajuje z moci úřední. Ministerstvo rozhodne o předání do příslušného státu podle § 25 písm. i) z důvodu uvedeného v § 10a odst. 1 písm. b).

Opakovaná žádost o udělení mezinárodní ochrany

§ 11a

- (1) Podal-li cizinec opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany, ministerstvo nejprve posoudí přípustnost opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany, a to, zda uvedl nebo se objevily nové skutečnosti nebo zjištění, které

- a) nebyly bez vlastního zavinění cizince předmětem zkoumání důvodů pro udělení mezinárodní ochrany v předchozím pravomocně ukončeném řízení a
 - b) svědčí o tom, že by cizinec mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 nebo že mu hrozí vážná újma podle § 14a.
- (2) Není-li opakovaná žádost nepřijatelná, ministerstvo rozhodne o udělení nebo neudělení mezinárodní ochrany, pokud není odůvodněn jiný postup.
- (3) Podal-li cizinec další opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany a nelze-li se s ohledem na předchozí řízení nebo podstatnou změnu okolností vztahujících se k možnému pronásledování z důvodů uvedených v § 12 nebo k hrozbě vážné újmy podle § 14a důvodně domnívat, že by cizinec mohl být vystaven pronásledování, že mu hrozí vážná újma nebo že již splňuje důvody pro udělení azylu nebo doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny podle § 13 a 14a, ministerstvo řízení usnesením zastaví. Usnesení o zastavení řízení lze vydat do 10 dnů ode dne podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Ministerstvo usnesení o zastavení řízení doručí cizinci na místě nebo na adresu místa pobytu na území, byla-li cizincem při podání další opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany uvedena; jinak se usnesení o zastavení řízení uloží po dobu 10 dnů v azylovém zařízení, kde byl cizinec naposledy hlášen k pobytu, a oznámení o uložení písemnosti se vyvěsí na úřední desce v tomto azylovém zařízení. Podání žaloby proti usnesení o zastavení řízení nemá odkladný účinek.
- (4) Ministerstvo může z důvodů hodných zvláštního zřetele posoudit podanou opakovanou a další opakovanou žádost jako přijatelnou.

§ 11b

- (1) Podal-li žadatel o udělení mezinárodní ochrany opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany a o dosud projednávané žádosti nebylo pravomocně rozhodnuto nebo byla-li věc vrácena soudem ministerstvu k novému projednání, ministerstvo posoudí opakovanou žádost společně s dosud projednávanou žádostí.
- (2) Žádostí o udělení mezinárodní ochrany není projev vůle podle § 3 odst. 1 učiněný
- a) během lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany, byla-li žaloba následně podána,
 - b) po podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany, která má odkladný účinek, do nabytí právní moci rozhodnutí soudu,
 - c) po podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany, která nemá odkladný účinek, do vydání usnesení krajského soudu o nepřiznání odkladného účinku, pokud o něj cizinec požádal,
 - d) během lhůty pro podání kasační stížnosti, byla-li kasační stížnost následně podána,
 - e) po podání kasační stížnosti, která má odkladný účinek, do nabytí právní moci rozhodnutí o kasační stížnosti, nebo

- f) po podání kasační stížnosti, která nemá odkladný účinek, do vydání usnesení Nejvyššího správního soudu o nepřiznání odkladného účinku, pokud o něj cizinec požádal.

§ 11c

- (1) Za opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany se nepovažuje první opakovaná žádost o udělení mezinárodní ochrany podaná do 9 měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutí, kterým bylo skončeno předchozí řízení o udělení mezinárodní ochrany, bylo-li řízení o udělení mezinárodní ochrany zastaveno podle § 25 písm. d), e), f), h) nebo j).
- (2) Za opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany se dále nepovažuje žádost o udělení mezinárodní ochrany podaná po přemístění na území podle přímo použitelného předpisu Evropské unie²⁰⁾ a pokud předchozí řízení bylo pravomocně ukončeno podle § 25 písm. a), d), e), f), h) nebo j) nebo ministerstvo rozhodlo o neudělení mezinárodní ochrany a rozhodnutí bylo doručeno náhradním způsobem podle § 24a odst. 2 a nebyla proti němu podána včas žaloba podle soudního řádu správního.
- (3) Za opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany se nepovažuje žádost o udělení mezinárodní ochrany podaná po nepovolení vstupu na území bezpečné třetí země cizinci, jehož žádost o udělení mezinárodní ochrany byla shledána nepřipustnou podle § 10a odst. 1 písm. g), nebo pokud evropská bezpečná třetí země nepřijala zpět cizince, jehož žádost o udělení mezinárodní ochrany byla shledána nepřipustnou podle § 10a odst. 1 písm. f).
- (4) Byla-li podána opakovaná žádost o udělení mezinárodní ochrany po dni nabytí právní moci rozhodnutí, kterým bylo skončeno předchozí řízení ve věci mezinárodní ochrany, a před přemístěním z území podle přímo použitelného předpisu Evropské unie²⁰⁾, ministerstvo řízení usnesením zastaví. Usnesení se poznamená do spisu a cizinec se o něm vyrozumí v případě, že při podání opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany uvedl adresu místa pobytu na území; jinak se písemné vyrozumění uloží po dobu 10 dnů v azylovém zařízení, kde byl cizinec naposledy hlášen k pobytu, a oznámení o uložení písemnosti se vyvěsí na úřední desce v tomto azylovém zařízení. Žaloba proti tomuto usnesení není přípustná.

Důvody udělení azylu

§ 12

Azyl se cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že cizinec

- a) je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod, nebo
- b) má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má, nebo, v případě že je osobou bez státního občanství, ve státě jeho posledního trvalého bydliště.

§ 13

Azyl za účelem sloučení rodiny

- (1) Rodinnému příslušníkovi azylanta, jemuž byl udělen azyl podle § 12 nebo § 14, se v případě hodném zvláštního zřetele udělí azyl za účelem sloučení rodiny, i když v řízení o udělení mezinárodní ochrany nebude v jeho případě zjištěn důvod pro udělení mezinárodní ochrany podle § 12.
- (2) Rodinným příslušníkem se pro účely sloučení rodiny podle odstavce 1 rozumí
 - a) manžel nebo partner azylanta,
 - b) svobodné dítě azylanta mladší 18 let,
 - c) rodič azylanta mladšího 18 let,
 - d) zletilá osoba odpovídající za nezletilou osobu bez doprovodu podle § 2 odst. 1 písm. h), nebo
 - e) svobodný sourozenec azylanta mladší 18 let.
- (3) Předpokladem udělení azylu za účelem sloučení rodiny manželů azylanta je trvání manželství před udělením azylu azylantovi. Předpokladem udělení azylu za účelem sloučení rodiny partnerovi azylanta je trvání partnerství před udělením azylu azylantovi.
- (4) V případě polygamního manželství, má-li již azylant manžela žijícího s ním na území České republiky, nelze udělit azyl za účelem sloučení rodiny další osobě, která je podle právního řádu jiného státu manželem azylanta.

§ 14

Humanitární azyl

Jestliže v řízení o udělení mezinárodní ochrany nebude zjištěn důvod pro udělení mezinárodní ochrany podle § 12, lze v případě hodném zvláštního zřetele udělit azyl z humanitárního důvodu.

Důvody udělení doplňkové ochrany

§ 14a

- (1) Doplňková ochrana se 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.
- (2) Za vážnou újmu se podle tohoto zákona 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.

§ 14b

Doplňková ochrana za účelem sloučení rodiny

- (1) Rodinnému příslušníkovi osoby požívající doplňkové ochrany se v případě hodném zvláštního zřetele udělí doplňková ochrana za účelem sloučení rodiny, i když v řízení o udělení mezinárodní ochrany nebude v jeho případě zjištěn důvod pro její udělení.
- (2) Rodinným příslušníkem se pro účely sloučení rodiny podle odstavce 1 rozumí
 - a) manžel nebo partner osoby požívající doplňkové ochrany,
 - b) svobodné dítě osoby požívající doplňkové ochrany, které je mladší 18 let,
 - c) rodič osoby požívající doplňkové ochrany, která je mladší 18 let,
 - d) zletilá osoba odpovídající za nezletilou osobu bez doprovodu podle § 2 odst. 1 písm. h), nebo
 - e) svobodný sourozenec osoby požívající doplňkové ochrany, který je mladší 18 let.
- (3) Předpokladem udělení doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny manželů osoby požívající doplňkové ochrany je trvání manželství před udělením doplňkové ochrany cizinci. Předpokladem udělení doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny partnerovi osoby požívající doplňkové ochrany je trvání partnerství před udělením doplňkové ochrany cizinci.
- (4) V případě polygamního manželství, má-li již osoba požívající doplňkové ochrany manžela žijícího s ním na území České republiky, nelze udělit doplňkovou ochranu za účelem sloučení rodiny další osobě, která je podle právního řádu jiného státu manželem osoby požívající doplňkové ochrany.

Důvody vylučující udělení mezinárodní ochrany

§ 15

- (1) Azyl nelze udělit, je-li důvodné podezření, že cizinec, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany
 - a) se dopustil trestného činu proti míru, válečného trestného činu nebo trestného činu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto trestných činech,
 - b) se dopustil před vydáním rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany vážného nepolitického zločinu nebo zvláště krutého činu, i když byl údajně spáchán s politickým cílem mimo území, nebo
 - c) se dopustil činů, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Organizace spojených národů.

- (2) Na cizince, který podněcuje ke spáchání činů uvedených v odstavci 1 nebo se na jejich spáchání účastní, se odstavec 1 vztahuje obdobně.
- (3) Azyl dále nelze udělit, pokud
 - a) cizinec požívá ochrany nebo podpory od jiných orgánů nebo odborných organizací Organizace spojených národů než Úřadu Vysokého komisaře; není-li ochrana nebo podpora z jakýchkoliv důvodů dále udělována osobám, o jejichž postavení není ještě konečně rozhodnuto podle ustanovení příslušných rozhodnutí Valného shromáždění Organizace spojených národů, vztahují se na něho ustanovení tohoto zákona,
 - b) je cizinec uznán příslušnými úřady země, v níž se usadil jako v místě svého trvalého bydliště, za osobu, které byly přiznány práva a povinnosti rovnocenné se státní příslušností k takovému státu; to neplatí, jde-li o stát, ve kterém mu hrozí pronásledování podle § 12,
 - c) se na cizince vztahují mezinárodní sankce podle zákona upravujícího provádění mezinárodních sankcí spočívající v zákazu vstupu nebo pobytu.

§ 15a

- (1) Doplnkovou ochranu nelze udělit, je-li důvodné podezření, že cizinec, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany,
 - a) se dopustil trestného činu proti míru, válečného trestného činu nebo trestného činu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto trestných činech,
 - b) se dopustil vážného zločinu,
 - c) se dopustil činů, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Organizace spojených národů, nebo
 - d) představuje nebezpečí pro společnost nebo pro bezpečnost státu.
- (2) Na cizince, který podněcuje ke spáchání činů uvedených v odstavci 1 nebo se na jejich spáchání účastní, se odstavec 1 vztahuje obdobně.
- (3) Doplnkovou ochranu dále nelze udělit cizinci,
 - a) který se mimo území dopustil jednoho nebo několika trestných činů odlišných od trestných činů uvedených v odstavci 1, opustil-li stát, jehož je státním občanem, nebo v případě osoby bez státního občanství stát jejího posledního trvalého bydliště pouze s cílem vyhnout se trestnímu stíhání za ně, za předpokladu, že jde o skutky, za které by bylo možno v České republice uložit trest odnětí svobody, nebo
 - b) na kterého se vztahují mezinárodní sankce podle zákona upravujícího provádění mezinárodních sankcí spočívající v zákazu vstupu nebo pobytu.

§ 16

Zjevná nedůvodnost žádosti o udělení mezinárodní ochrany

- (1) Žádost o udělení mezinárodní ochrany se zamítne jako zjevně nedůvodná, jestliže 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, a zároveň
 - a) uvádí pouze ekonomické důvody,

- b) bez vážného důvodu uvádí nesprávné údaje o své totožnosti nebo státním občanství nebo tyto údaje odmítá uvést,
 - c) žádá o udělení mezinárodní ochrany pouze proto, aby unikl situaci všeobecné nouze,
 - d) má více než 1 státní občanství a nevyužil ochrany některého ze států, jehož státní občanství má, pokud neprokáže, že z důvodů uvedených v § 12 nebo 14a této ochrany využít nemohl,
 - e) uvádí skutečnosti zjevně nevěrohodné,
 - f) s cílem ztížit zjištění skutečného stavu věci zničil, poškodil nebo zatajil svůj cestovní doklad či jinou důležitou listinu anebo s tímto cílem předložil padělaný nebo pozměněný cestovní doklad či jinou důležitou listinu,
 - g) odmítl splnit svou povinnost strpět sejmutí daktyloskopických otisků prstů podle § 45 odst. 6, nebo
 - h) podal žádost o udělení mezinárodní ochrany pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání podle evropského zatýkacího rozkazu k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody do ciziny, nebo je pozdržet, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve.
- (2) 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.
- (3) Jsou-li důvody pro zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné, neposuzuje se, zda žadatel o udělení mezinárodní ochrany splňuje důvody pro udělení azylu podle § 13 a 14 nebo doplňkové ochrany podle § 14b. 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.
- (4) Nezletilé osobě bez doprovodu nelze žádost zamítnout jako zjevně nedůvodnou.

Důvody odnětí a zánik azylu nebo doplňkové ochrany

§ 17

- (1) Azyl se odejme, jestliže
- a) před jeho udělením azylant uvedl nepravdivé údaje anebo zamlčel skutečnosti podstatné pro zjištění podkladů pro vydání rozhodnutí,
 - b) azylant dobrovolně znovu využil ochrany státu, jehož je státním občanem, nebo státu posledního trvalého bydliště,

- c) azylant dobrovolně znovu nabyl státní občanství státu, který opustil z odůvodněného strachu z pronásledování,
 - d) azylant nabyl nové státní občanství, a má proto možnost požívat ochranu tohoto státu,
 - e) azylant dobrovolně pobývá ve státě, který opustil z důvodů uvedených v § 12,
 - f) azylant může užívat ochrany státu, jehož je státním občanem, poněvadž důvody pro udělení azylu pominuly,
 - g) azylant je bez státního občanství a může se vrátit do státu předchozího trvalého bydliště, poněvadž důvody pro udělení azylu pominuly,
 - h) azylant měl být nebo je vyloučen z možnosti udělit azyl z důvodů podle § 15,
 - i) existují oprávněné důvody považovat azylanta za nebezpečí pro bezpečnost státu, nebo
 - j) azylant byl pravomocně odsouzen za zvlášť závažný zločin a představuje tak nebezpečí pro společnost.
- (2) Při posuzování důvodů uvedených v odstavci 1 písm. f) a g) se přihlídně k tomu, zda změna okolností je tak významná a trvalé povahy, že důvody, pro které byl azylantovi udělen azyl, již nelze považovat za opodstatněné. Dále se přihlídně k tomu, zda azylant uvede závažné okolnosti podložené předchozím pronásledováním odůvodňující odmítnutí ochrany státu, jehož je státním občanem, nebo, je-li osobou bez státního občanství, státu svého posledního trvalého bydliště.
- (3) Azyl za účelem sloučení rodiny se dále odejme, zanikne-li důvod, pro který byl udělen, a nebude-li shledán jiný důvod hodný zvláštního zřetele pro jeho ponechání.
- (4) Humanitární azyl se dále odejme, zanikne-li důvod, pro který byl udělen, a nebude-li shledán jiný důvod hodný zvláštního zřetele pro jeho ponechání.

§ 17a

- (1) Doplnková ochrana se odejme, pokud
- a) okolnosti, které vedly k udělení doplňkové ochrany, zanikly nebo se změnily do té míry, že již doplňkové ochrany není zapotřebí,
 - b) osoba požívající doplňkové ochrany měla být nebo je vyloučena z možnosti doplňkovou ochranu udělit z důvodů uvedených v § 15a,
 - c) nesprávné uvedení nebo opomenutí určitých skutečností, včetně použití padělaných či pozměněných dokumentů, bylo rozhodující pro udělení doplňkové ochrany, nebo
 - d) osoba požívající doplňkové ochrany se dopustila zvlášť závažného zločinu.
- (2) Při posuzování důvodů uvedených v odstavci 1 ministerstvo přihlídně k tomu, zda změna okolností je tak významná a trvalé povahy, že osobě požívající doplňkové ochrany již nehrozí nebezpečí, že utrpí vážnou újmu. Dále se přihlídně k tomu, zda osoba požívající doplňkové ochrany uvede závažné okolnosti podložené předchozí vážnou újmou odůvodňující odmítnutí ochrany státu, jehož je státním

občanem, nebo, je-li osobou bez státního občanství, státu svého posledního trvalého bydliště.

- (3) Doplnková ochrana za účelem sloučení rodiny se dále odejme, zanikne-li důvod, pro který byla udělena, a nebude-li shledán jiný důvod hodný zvláštního zřetele pro její ponechání.

§ 18

Mezinárodní ochrana zaniká

- a) smrtí azylanta nebo osoby požívající doplňkové ochrany nebo prohlášením azylanta nebo osoby požívající doplňkové ochrany za mrtvou,
- b) udělením státního občanství České republiky⁶⁾ nebo jiného členského státu Evropské unie azylantovi nebo osobě požívající doplňkové ochrany,
- c) písemným prohlášením azylanta nebo osoby požívající doplňkové ochrany vzdání se azylu nebo doplňkové ochrany,
- d) uplynutím doby, na kterou byla doplňková ochrana udělena, nebo
- e) dnem, od kterého se na azylanta nebo osobu požívající doplňkové ochrany vztahují mezinárodní sankce podle zákona upravujícího provádění mezinárodních sankcí spočívající v zákazu vstupu nebo pobytu, nebo dnem uvedeným v § 18a odst. 1.

§ 18a

- (1) Ustanovení § 18 písm. e) se nepoužije, podal-li azylant nebo osoba požívající doplňkové ochrany do 60 dnů ode dne zápisu na vnitrostátní sankční seznam námitku podle sankčního zákona. Podal-li azylant nebo osoba požívající doplňkové ochrany takovou námitku, zaniká mezinárodní ochrana marným uplynutím lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí o námitce podle sankčního zákona nebo v případě podání žaloby pravomocným rozhodnutím soudu, kterým nebylo žalobě vyhověno. Tento postup se použije obdobně pro kasační stížnost.
- (2) Ode dne zániku mezinárodní ochrany podle § 18 písm. e) se na cizince pro účely zajištění hledí jako na cizince s vykonatelným rozhodnutím o správním vyhoštění podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky.
- (3) Dojde-li k odstranění zápisu z vnitrostátního sankčního seznamu podle § 9 odst. 1 písm. a) sankčního zákona, udělí ministerstvo na žádost azyl nebo doplňkovou ochranu, byla-li nová žádost o udělení mezinárodní ochrany podána do 3 let ode dne zápisu na vnitrostátní sankční seznam podle sankčního zákona.

Společná ustanovení o řízení

§ 19

- (1) Ministerstvo je oprávněno zjišťovat veškeré údaje potřebné pro vydání rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany od států, které jsou vázány přímo použitelným předpisem Evropské unie²⁰⁾, ve kterých žadatel o udělení mezinárodní ochrany dříve podal žádost o udělení mezinárodní ochrany, pokud s tím žadatel o udělení mezinárodní ochrany písemně vyjádří souhlas. Při

zjišťování údajů podle věty první ministerstvo dbá ochrany žadatele o udělení mezinárodní ochrany a jeho rodinných příslušníků v zemi jeho státního občanství nebo v případě osoby bez státního občanství v zemi jejího posledního trvalého bydliště.

- (2) Ministerstvo, popřípadě další orgány veřejné moci, nesdělí žádným způsobem informace jakkoli se vztahující k žádosti o udělení mezinárodní ochrany, žadateli o udělení mezinárodní ochrany, azylantovi nebo osobě požívající doplňkové ochrany a nezíská informace o žadateli o udělení mezinárodní ochrany, azylantovi nebo osobě požívající doplňkové ochrany od údajných původců pronásledování nebo vážné újmy; povinnost spolupráce mezi orgány veřejné moci České republiky a plnění povinností podle tohoto zákona tím není dotčeno.
- (3) Ministerstvo zajistí, aby pohovor s žadatelem o udělení mezinárodní ochrany prováděla a aby podklady pro vydání rozhodnutí připravovala kvalifikovaná osoba, která byla řádně proškolená v oblastech uvedených v přímo použitelném předpisu Evropské unie²⁹).

326

ZÁKON**ze dne 30. listopadu 1999****o pobytu cizinců na území České republiky
a o změně některých zákonů**

§ 33

**Vízum k pobytu nad 90 dnů
za účelem strpění pobytu na území**

- (1) Ministerstvo udělí vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území cizinci,
- a) kterému ve vycestování z území brání překážka na jeho vůli nezávislá nebo jsou-li splněny podmínky podle § 179 odst. 5,
 - b) který je svědkem nebo poškozeným v trestním řízení a jeho účast na řízení je nezbytná,
 - c) který v době platnosti oprávnění k pobytu, jehož platnost nelze prodloužit, požádal na území o vydání povolení k trvalému pobytu podle hlavy IV, pokud je k tomu oprávněn a o této žádosti nebylo rozhodnuto v době platnosti oprávnění k pobytu cizince na území,
 - d) který podal žalobu proti rozhodnutí ministerstva, kterým byla zrušena platnost víza k pobytu nad 90 dnů, povolení k dlouhodobému pobytu nebo povolení k trvalému pobytu anebo byla zamítnuta žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, za podmínky, že současně podal návrh na přiznání odkladného účinku této žaloby, nebo
 - e) který jako nezletilé dítě cizince, jenž na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, podal žalobu proti rozhodnutí ministerstva, kterým byla zamítnuta jeho žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. d) podaná na území, za podmínky, že současně podal návrh na přiznání odkladného účinku této žaloby.
- (2) Žádost o udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území podle odstavce 1 se podává na území ministerstvu.
- (3) Ministerstvo dále udělí vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území cizinci, jehož vycestování z území není možné (§ 120a). Ministerstvo udělí vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území cizinci, kterému bylo doručeno rozhodnutí o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti.
- (4) Vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území vyznačuje do cestovního dokladu ministerstvo.
- (5) Dobu platnosti víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území ministerstvo stanoví na dobu nezbytně nutnou, nejdéle však na dobu 1 roku.
- (6) Cizinec, kterému bylo uděleno vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle odstavce 1 písm. a), je povinen na požádání

ministerstva prokázat, že překážka vycestování z území trvá; brání-li tomuto prokázání překážka na vůli cizince nezávislá, lze prokázání nahradit čestným prohlášením.

- (7) Odvolání, obnova řízení ani přezkumné řízení nejsou přípustné.

SMĚRNICE

SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY 2011/95/EU

ze dne 13. prosince 2011

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

(přepracované znění)

EVROPSKÝ PARLAMENT A RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 78 odst. 2 písm. a) a b) této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise,

s ohledem na stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ⁽¹⁾,

v souladu s řádným legislativním postupem ⁽²⁾,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Ve směrnici Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany ⁽³⁾ by měla být provedena řada podstatných změn. V zájmu přehlednosti by uvedená směrnice měla být přepracována.

(2) Společná azylová politika včetně společného evropského azylového systému je nedílnou součástí cíle Evropské unie spočívajícího v postupném vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva otevřeného těm, kteří donuceni okolnostmi oprávněně hledají ochranu v Unii.

(3) Evropská rada se na zvláštním zasedání v Tampere ve dnech 15. a 16. října 1999 dohodla, že bude pracovat na vytvoření společného evropského azylového systému, založeného na úplném uplatňování a začlenění ženevské Úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 (dále jen „Ženevská úmluva“) ve

znění Newyorského protokolu ze dne 31. ledna 1967 (dále jen „protokol“), čímž potvrdila zásadu nenavracení a zajistila, aby nikdo nebyl vrácen zpět tam, kde by byl vystaven pronásledování.

(4) Ženevská úmluva a protokol jsou základem mezinárodního právního režimu na ochranu uprchlíků.

(5) Podle závěrů z Tampere by měl společný evropský azylový systém v krátké době rovněž zahrnovat sblížení předpisů o přiznávání postavení uprchlíka a o obsahu postavení uprchlíka.

(6) Dále by podle závěrů z Tampere měly být předpisy o postavení uprchlíků doplněny opatřeními týkajícími se doplňkových forem ochrany, které by poskytovaly náležitě postavení každé osobě, která takovou ochranu potřebuje.

(7) První fáze vytváření společného evropského azylového systému byla již dokončena. Evropská rada na zasedání dne 4. listopadu 2004 přijala Haagský program, který stanoví cíle, jichž má být v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva dosaženo v období 2005 až 2010. V této souvislosti Haagský program vyzval Evropskou komisi, aby dokončila hodnocení právních nástrojů první fáze a předložila nástroje a opatření druhé fáze Evropskému parlamentu a Radě tak, aby byly přijaty do konce roku 2010.

(8) V Evropském paktu o přistěhovalectví a azylu, přijatém ve dnech 15. a 16. října 2008, Evropská rada konstatovala, že stále přetrvávají značné rozdíly mezi členskými státy, pokud jde o poskytování ochrany a o její formy, a vyzvala k přijetí nových iniciativ pro dokončení zavedení společného evropského azylového systému, které je stanoveno v Haagském programu, čímž bude zaručena vyšší úroveň ochrany.

⁽¹⁾ Úř. věst. C 18, 19.1.2011, s. 80.

⁽²⁾ Postoj Evropského parlamentu ze dne 27. října 2011 (dosud nezveřejněný v Úředním věstníku) a rozhodnutí Rady ze dne 24. listopadu 2011.

⁽³⁾ Úř. věst. L 304, 30.9.2004, s. 12.

- (9) Ve Stockholmském programu Evropská rada potvrdila svůj závazek dosáhnout cílů, jímž je vytvořit v souladu s článkem 78 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „Smlouva o fungování EU“) nejpozději do roku 2012 společný prostor ochrany a solidarity založený na společném azylovém řízení a jednotném statusu osob, jimž byla poskytnuta mezinárodní ochrana.
- (10) S ohledem na výsledky hodnocení lze v této fázi potvrdit zásady, z nichž vychází směrnice 2004/83/ES, a usilovat o dosažení vyšší úrovně sbližování právních předpisů o uznávání a obsahu mezinárodní ochrany na základě vyšších norem.
- (11) Je třeba uvolnit prostředky Evropského uprchlického fondu a Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu s cílem přiměřeně podpořit úsilí členských států při zavádění norem stanovených v druhé fázi společného azylového systému, a to zejména těch členských států, jejichž azylové systémy jsou z důvodu zeměpisné a demografické situace vystaveny zvláštnímu a neúměrnému tlaku.
- (12) Hlavním cílem této směrnice je na jedné straně zajistit, aby členské státy používaly společná kritéria pro zjišťování totožnosti osob, které mezinárodní ochranu skutečně potřebují, a na druhé straně zajistit minimální úroveň výhod poskytovaných uvedeným osobám ve všech členských státech.
- (13) Sbližování právních předpisů o uznávání a obsahu postavení uprchlíka a statusu doplňkové ochrany by mělo napomoci omezení druhotného pohybu žadatelů o mezinárodní ochranu mezi členskými státy způsobeného rozdíly mezi právními předpisy.
- (14) Členské státy jsou oprávněny přijmout nebo zachovat příznivější ustanovení pro státní příslušníky třetích zemí a osoby bez státní příslušnosti žádající členský stát o mezinárodní ochranu, než jsou normy stanovené v této směrnici, pokud se má za to, že taková žádost je podána z toho důvodu, že dotyčná osoba je buď uprchlíkem ve smyslu čl. 1 odst. A Ženevské úmluvy, nebo osobou, která má nárok na doplňkovou ochranu.
- (15) Do oblasti působnosti této směrnice nespádají ti státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, kterým je povoleno zůstat na území členských států nikoli z důvodů potřeby mezinárodní ochrany, ale na základě uvážení z rodinných nebo humanitárních důvodů.
- (16) Tato směrnice ctí základní práva a dodržuje zásady uznané zejména Listinou základních práv Evropské unie. Tato směrnice zejména usiluje o zajištění plného dodržování lidské důstojnosti a práva na azyl u žadatelů o azyl a jejich rodinných příslušníků, kteří je doprovázejí, a o podporu používání článků 1, 7, 11, 14, 15, 16, 18, 21, 24, 34 a 35 této listiny, a je třeba ji proto odpovídajícím způsobem provést.
- (17) S ohledem na zacházení s osobami spadajícími do oblasti působnosti této směrnice jsou členské státy vázány závazky vyplývajícími z aktů mezinárodního práva, jichž jsou smluvními stranami, mezi něž patří zejména dohody zakazující diskriminaci.
- (18) Při provádění této směrnice by se členské státy měly v souladu s Úmluvou Organizace spojených národů o právech dítěte z roku 1989 řídit především zásadou „nejlepších zájmů dítěte“. Při posuzování nejlepších zájmů dítěte by členské státy měly zejména náležitě zohledňovat zásadu celistvosti rodiny, blaho a sociální vývoj nezletilé osoby, otázky bezpečnosti a ochrany a přání nezletilé osoby s přihlédnutím k jejímu věku a vyspělosti.
- (19) Je nezbytné rozšířit obsah pojmu „rodinní příslušníci“ s přihlédnutím k různým konkrétním okolnostem vztahu závislosti a věnovat zvláštní pozornost prosazování nejlepších zájmů dítěte.
- (20) Touto směrnicí není dotčen Protokol o azylu pro státní příslušníky členských států Evropské unie, připojený ke Smlouvě o Evropské unii (dále jen „Smlouva o EU“) a Smlouvě o fungování EU.
- (21) Přiznání postavení uprchlíka je deklaratorním aktem.
- (22) Při určování postavení uprchlíka v souladu s článkem 1 Ženevské úmluvy mohou členským státům poskytnout cennou pomoc konzultace s vysokým komisařem OSN pro uprchlíky.
- (23) Je třeba stanovit normy pro definici a obsah postavení uprchlíka, a aby sloužily jako vodítko pro příslušné vnitrostátní orgány členských států při uplatňování Ženevské úmluvy.
- (24) Je nezbytné zavést společná kritéria uznávání žadatelů o azyl jako uprchlíků ve smyslu článku 1 Ženevské úmluvy.

- (25) Zejména je nezbytné zavést společnou definici těchto pojmů: potřeba ochrany vznikající na místě; příčiny újmy a ochrany; vnitrostátní ochrana a pronásledování, včetně důvodů pronásledování.
- (26) Ochranu může poskytovat buď stát, nebo strany a organizace, včetně mezinárodních organizací, které jsou ochotny a schopny ochranu poskytnout a které splňují podmínky stanovené v této směrnici a kontrolují region nebo větší oblast na území členského státu. Taková ochrana by měla být účinná a neměla by být pouze dočasná.
- (27) Žadateli by měla být dostupná účinná vnitrostátní ochrana před pronásledováním nebo vážnou újmou v části země původu, do které může bezpečně a legálně odcestovat, do níž je mu umožněn vstup, a lze-li důvodně předpokládat, že se v ní může usadit. Je-li původcem pronásledování nebo vážné újmy stát nebo státní subjekt, měla by se uplatnit domněnka, že účinná ochrana není žadateli dostupná. Je-li žadatelem nezletilá osoba bez doprovodu, měla by být dostupnost účinné ochrany posuzována mimo jiné podle dostupnosti náležité péče a opatrovnictví, které jsou v nejlepším zájmu této nezletilé osoby bez doprovodu.
- (28) Při posuzování žádostí nezletilých osob o mezinárodní ochranu je nezbytné, aby členské státy přihlížely ke specifickým formám pronásledování dětí.
- (29) Jednou z podmínek přiznání postavení uprchlíka ve smyslu čl. 1 odst. A Ženevské úmluvy je příčinná souvislost mezi důvodem pronásledování, totiž rasou, náboženstvím, národností, zastáváním určitých politických názorů nebo příslušností k určitým společenským vrstvám, a pronásledováním či neexistencí ochrany před takovým jednáním.
- (30) Je rovněž nezbytné zavést společný přístup k pronásledování z důvodu „příslušnosti k určitým společenským vrstvám“. Pro účely vymezení určité společenské vrstvy je třeba náležitě zvážit skutečnosti plynoucí z pohlaví žadatele, včetně jeho genderové identity a sexuální orientace, které se mohou týkat určitých právních tradic a zvyklostí, v jejichž důsledku dochází například k mrzačení pohlavních orgánů, nuceným sterilizacím či nuceným potratům, pokud mají souvislost s žadatelovou odůvodněnou obavou z pronásledování.
- (31) Jednání v rozporu s cíli a zásadami OSN jsou stanovena v preambuli a v člancích 1 a 2 Charty OSN a jsou vtělena zejména v rezoluci OSN týkající se opatření boje proti terorismu, v nichž se prohlašuje, že „jednání, metody a praktiky terorismu jsou v rozporu s cíli a zásadami Organizace spojených národů“ a že „úmyslné financování, plánování a podněcování teroristických činů je rovněž v rozporu s cíli a zásadami Organizace spojených národů“.
- (32) Jak se uvádí v článku 14, pojem „status“ může zahrnovat také postavení uprchlíka.
- (33) Je nezbytné stanovit také normy pro definici a obsah statusu doplňkové ochrany. Doplňková ochrana by měla být doplňkovou a dodatečnou k ochraně uprchlíků zakotvené v Ženevské úmluvě.
- (34) Je nezbytné zavést společná kritéria, na jejichž základě mají být žadatelé o mezinárodní ochranu uznávání za osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu. Tato kritéria by měla být definována na základě mezinárodních závazků vyplývajících z právních aktů v oblasti lidských práv a stávající praxe v členských státech.
- (35) Nebezpečí, kterým je všeobecně vystaveno obyvatelstvo jednotlivé země nebo jeho část, sama o sobě nepředstavují konkrétní ohrožení, které by mohlo být hodnoceno jako vážná újma.
- (36) Rodinní příslušníci jsou již z důvodu svého příbuzenského vztahu k uprchlíkovi zpravidla vystaveni pronásledování takovým způsobem, který by mohl být důvodem pro přiznání postavení uprchlíka.
- (37) Pojmy bezpečnosti státu a veřejného pořádku se vztahují rovněž na případy, kdy státní příslušník třetí země patří ke spolčení podporujícím mezinárodní terorismus nebo podporuje takové spolčení.
- (38) Členské státy by měly při rozhodování o nárocích na výhody uvedené v této směrnici řádně zohledňovat nejlepší zájmy dítěte a konkrétní okolnosti vztahu závislosti na osobě požívající mezinárodní ochrany, pokud jde o blízké příbuzné, kteří se již nacházejí v členském státě a kteří nejsou rodinnými příslušníky této osoby. Za výjimečných okolností, kdy blízkým příbuzným osoby požívající mezinárodní ochrany je nezletilá osoba, která uzavřela manželství, avšak ji nedoprovází její manžel či manželka, může být nejlepší zájem této nezletilé osoby spatřován ve spojení s její původní rodinou.
- (39) V reakci na výzvu vyslovenou Stockholmským programem ke stanovení jednotného statusu pro uprchlíky nebo osoby mající nárok na doplňkovou ochranu a s výjimkou nutných a objektivně odůvodněných případů by osobám, které mají nárok na status doplňkové ochrany, měla být udělena stejná práva a výhody, jaké podle této směrnice náleží uprchlíkům, a měly by se na ně vztahovat stejné podmínky způsobnosti.

- (40) Členské státy mohou v mezích daných mezinárodními závazky stanovit, že je udělení výhod týkajících se přístupu k zaměstnání, sociální a zdravotní péči a přístupu k integračním opatřením podmíněno předchozím vydáním povolení k pobytu.
- (41) Aby osoby požívající mezinárodní ochrany mohly účinněji uplatňovat práva a výhody stanovené v této směrnici, je nezbytné zohlednit jejich zvláštní potřeby a konkrétní obtíže, s nimiž se při integraci potýkají. Aniž je dotčena možnost členských států zavést nebo zachovat příznivější normy, nemělo by mít takové zohlednění obvykle za následek příznivější zacházení, než jakého se dostává jejich vlastním státním příslušníkům.
- (42) V této souvislosti je zejména třeba vyvinout úsilí k vyřešení problémů, které brání osobám požívajícím mezinárodní ochrany v účinném přístupu ke vzdělávání spojenému se zaměstnáním a k odborné přípravě a jež se týkají mimo jiné finančních omezení.
- (43) Tato směrnice se nevztahuje na finanční příspěvky členských států určené na podporu vzdělávání.
- (44) Je nezbytné zvážit zvláštní opatření, která by účinně vyřešila potíže, s nimiž se osoby požívající mezinárodní ochrany v praxi setkávají při ověřování svých zahraničních diplomů, osvědčení nebo jiných dokladů o dosažené kvalifikaci, zejména kvůli chybějícím písemným dokladům a jejich neschopnosti hradit náklady související s postupy uznávání kvalifikace.
- (45) Zvláště k předcházení sociálním potížím je vhodné osobám požívajícím mezinárodní ochrany v rámci sociální péče poskytovat bez diskriminace přiměřené sociální dávky a prostředky na živobytí. Pokud jde o sociální péči, měly by být podmínky a podrobnosti týkající se poskytování základních dávek osobám, které mají nárok na status doplňkové ochrany, určeny vnitrostátním právem. Možnost omezit tuto péči na základní dávky je třeba chápat tak, že zahrnuje alespoň podporu ve výši minimálního příjmu, pomoc v případě nemoci či v těhotenství a pomoc v rodičovství, jsou-li tyto dávky poskytovány vlastním státním příslušníkům podle vnitrostátních právních předpisů.
- (46) Osobám požívajícím mezinárodní ochrany by měl být zaručen přístup ke zdravotní péči včetně péče o tělesné a duševní zdraví.
- (47) Zvláštní potřeby osob požívajících postavení uprchlíka a osob, které mají nárok na status doplňkové ochrany, a jejich konkrétní situace by měly být zohledněny v co největší míře v integračních programech, jež jsou jim poskytovány, včetně případného zajištění odpovídajícího jazykového vzdělávání a poskytnutí informací o právech a povinnostech jednotlivce spojených se statutem ochrany v daném členském státě.
- (48) Provádění této směrnice by mělo být pravidelně hodnoceno, s přihlédnutím zejména k vývoji mezinárodních závazků členských států týkajících se nenavrácení, vývoje trhu práce v členských státech a rozvoje společných základních zásad integrace.
- (49) Jelikož cílů této směrnice, totiž stanovení norem poskytování mezinárodní ochrany státním příslušníkům třetích zemí a osobám bez státní příslušnosti členskými státy, jednotného statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a obsahu poskytované ochrany, nemůže být uspokojivě dosaženo na úrovni členských států, a proto, z důvodu rozsahu a účinků této směrnice, jich může být lépe dosaženo na úrovni Unie, může Unie přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity stanovenou v článku 5 Smlouvy o Evropské unii. V souladu se zásadou proporcionality stanovenou v uvedeném článku nepřekračuje tato směrnice rámec toho, co je nezbytné pro dosažení těchto cílů.
- (50) V souladu s články 1, 2 a čl. 4a odst. 1 Protokolu (č. 21) o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva, připojeného ke Smlouvě o EU a ke Smlouvě o fungování EU, a aniž je dotčen článek 4 uvedeného protokolu, se Spojené království a Irsko nepodílí na přijímání této směrnice, a proto pro ně není závazná ani použitelná.
- (51) V souladu s články 1 a 2 Protokolu (č. 22) o postavení Dánska, připojeného ke Smlouvě o EU a ke Smlouvě o fungování EU, se Dánsko nepodílí na přijímání této směrnice, a proto pro ně není závazná ani použitelná.
- (52) Povinnost provést tuto směrnici ve vnitrostátním právu by se měla omezovat na ta ustanovení, která v porovnání se směrnicí 2004/83/ES představují podstatnou změnu. Povinnost provést ve vnitrostátním právu nezměněná ustanovení totiž vyplývá z uvedené směrnice.
- (53) Touto směrnicí by neměly být dotčeny povinnosti členských států týkající se lhůt pro provedení směrnice 2004/83/ES uvedené v příloze I části B ve vnitrostátním právu,

PŘIJALY TUTO SMĚRNICI:

KAPITOLA I

OBEČNÁ USTANOVENÍ

Článek 1

Účel

Účelem této směrnice je stanovit normy, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, jednotný status pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a obsah poskytnuté ochrany.

Článek 2

Definice

Pro účely této směrnice se rozumí

- a) „mezinárodní ochranou“ postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany ve smyslu písmen e) a g);
- b) „osobou požívající mezinárodní ochrany“ osoba, které bylo přiznáno postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany ve smyslu písmen e) a g);
- c) „Ženevskou úmluvou“ Úmluva o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 ve znění Newyorského protokolu ze dne 31. ledna 1967;
- d) „uprchlíkem“ státní příslušník třetí země, který se v důsledku oprávněných obav před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů nachází mimo zemi své státní příslušnosti a je neschopen přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám odmítá ochranu dotyčné země, nebo osoba bez státní příslušnosti, která se ze stejných shora uvedených důvodů nachází mimo zemi svého dosavadního pobytu, která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit a na kterou se nevztahuje článek 12;
- e) „postavením uprchlíka“ uznání státního příslušníka třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti členským státem za uprchlíka;
- f) „osobou, která má nárok na doplňkovou ochranu“ státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, která nesplňuje podmínky pro uznání za uprchlíka, ale u které existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se vrátila do země svého původu, nebo v případě osoby bez státní příslušnosti do země svého dosavadního pobytu, byla by vystavena reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu uvedenou v článku 15, a na kterou se nevztahuje čl. 17 odst. 1 a 2, přičemž tato osoba nemůže nebo vzhledem ke shora uvedené hrozbě nechce přijmout ochranu dotyčné země;

- g) „statusem doplňkové ochrany“ uznání státního příslušníka třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti členským státem za osobu, která má nárok na doplňkovou ochranu;
- h) „žádostí o mezinárodní ochranu“ žádost o ochranu členským státem podaná státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti, u níž lze předpokládat, že žadatel usiluje o získání postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany, a ve které nežádá výslovně o jinou formu ochrany, jež nespadá do oblasti působnosti této směrnice a o níž lze požádat samostatně;
- i) „žadatelem“ státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, kteří podali žádost o mezinárodní ochranu, o níž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto;
- j) „rodinnými příslušníky“ tito členové rodiny osoby požívající mezinárodní ochrany, kteří se zdržují v souvislosti se žádostí o mezinárodní ochranu ve stejném členském státě, pokud tato rodina existovala již v zemi původu:
 - manžel nebo manželka osoby požívající mezinárodní ochrany anebo její nesezdaný partner či partnerka, se kterým žije v trvalém vztahu, pokud se k nesezdaným párům v právních předpisech nebo praxi členského státu přistupuje podle jeho právních předpisů platných pro státní příslušníky třetích zemí podobně jako k párům sezdaným,
 - nezletilé děti párů uvedených v první odrážce nebo osoby požívající mezinárodní ochrany, pokud jsou svobodné, bez ohledu na to, zda se jedná o děti manželské, nemanželské nebo osvojené ve smyslu vnitrostátního práva,
 - otec, matka nebo jiný dospělý, jenž podle práva nebo praxe dotyčného členského státu odpovídá za osobu požívající mezinárodní ochrany, pokud je tato osoba nezletilá a svobodná;
- k) „nezletilou osobou“ státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti mladší osmnácti let;
- l) „nezletilou osobou bez doprovodu“ nezletilá osoba, která vstupuje na území členských států bez doprovodu dospělé osoby, jež za ni podle právních předpisů nebo praxe dotyčného členského státu odpovídá, a to po dobu, po kterou se skutečně nenachází v péči takové osoby; tato definice zahrnuje i nezletilou osobu, jež je ponechána bez doprovodu po vstupu na území členských států;

- m) „povolením k pobytu“ povolení nebo schválení vydané orgány členského státu ve formě stanovené právními předpisy dotyčného členského státu, které dovoluje státnímu příslušníkovi třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti pobývat na území tohoto členského státu;
- n) „zemí původu“ jedna nebo více zemí, jejichž státní příslušnost žadatel má, nebo v případě osoby bez státní příslušnosti jedna nebo více zemí dosavadního pobytu žadatele.

Článek 3

Příznivější normy

Členské státy mohou zavést nebo zachovávat příznivější normy pro určování osob splňujících podmínky pro získání postavení uprchlíka nebo osob, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a pro určování obsahu mezinárodní ochrany, jsou-li slučitelné s touto směrnicí.

KAPITOLA II

POSUZOVÁNÍ ŽÁDOSTÍ O MEZINÁRODNÍ OCHRANU

Článek 4

Posuzování skutečností a okolností

- Členské státy mohou pokládat za povinnost žadatele předložit co nejdříve všechny náležitosti potřebné k doložení žádosti o mezinárodní ochranu. Povinností členského státu je posoudit významné náležitosti žádosti ve spolupráci se žadatelem.
- Náležitosti uvedené v odstavci 1 zahrnují prohlášení žadatele a všechny dokumenty, jež má žadatel k dispozici a které uvádějí jeho věk, jeho původ, jeho vztahy včetně dotčených příbuzných, jeho totožnost, státní příslušnost nebo příslušnosti, zemi nebo země a místo nebo místa jeho předchozího pobytu, předchozí žádosti o azyl, cestovní trasy, cestovní doklady a důvody podání žádosti o mezinárodní ochranu.
- Posouzení žádosti o mezinárodní ochranu se provádí jednotlivě a jsou při něm zohledněny
 - všechny významné skutečnosti týkající se země původu v době rozhodování o žádosti, včetně právních předpisů země původu a způsobu jejich uplatňování;
 - významná prohlášení a dokumenty předložené žadatelem, včetně informací o tom, zda žadatel byl nebo by mohl být pronásledován nebo zda utrpěl nebo by mohl utrpět vážnou újmu;
 - konkrétní postavení a osobní situace žadatele, včetně takových faktorů jako jsou původ, pohlaví a věk, aby na základě

osobní situace žadatele bylo možno posoudit, zda by jednání, kterým žadatel byl nebo mohl být vystaven, mohla být považována za pronásledování nebo vážnou újmu;

- skutečnost, zda žadatel po opuštění země původu vyvíjel činnost, jejímž jediným nebo hlavním účelem bylo vytvoření nezbytných podmínek pro požádání o mezinárodní ochranu, aby bylo možno posoudit, zda by tato činnost vystavila žadatele pronásledování nebo vážné újme, kdyby se do uvedené země vrátil;

- skutečnost, zda by od žadatele bylo možné rozumně očekávat, že by využil ochrany jiné země, ve které mohl požádat o občanství.

4. Skutečnost, že žadatel již byl pronásledován nebo utrpěl vážnou újmu nebo byl vystaven přímým hrozbám pronásledování nebo způsobení vážné újmy, je závažným ukazatelem odůvodněnosti obav žadatele z pronásledování nebo reálného nebezpečí utrpění vážné újmy, neexistují-li závažné důvody domnívat se, že pronásledování nebo způsobení vážné újmy se již nebude opakovat.

5. Uplatňují-li členské státy zásadu, podle které je povinnost žadatele, aby žádost o mezinárodní ochranu zdůvodnil, a nejsou-li jednotlivá prohlášení žadatele doložena písemnými nebo jinými doklady, nevyžadují tato prohlášení důkazy při splnění těchto podmínek:

- žadatel vynaložil skutečné úsilí, aby svou žádost odůvodnil;
- žadatel předložil všechny náležitosti, které měl k dispozici, a podal uspokojivé vysvětlení ohledně jiných chybějících náležitostí;
- prohlášení žadatele byla shledána souvislými a hodnověrnými a nejsou v rozporu s dostupnými zvláštními i obecnými informacemi o případu žadatele;
- žadatel požádal o mezinárodní ochranu v nejkratším možné době, ledaže může prokázat dobrý důvod, proč tak neučinil, a dále
- byla zjištěna celková hodnověrnost žadatele.

Článek 5

Potřeba mezinárodní ochrany vznikající na místě

1. Odůvodněná obava z pronásledování nebo reálného nebezpečí vážné újmy mohou být založeny na událostech, k nimž došlo po odjezdu žadatele ze země původu.

2. Odůvodněná obava z pronásledování nebo reálné nebezpečí vážné újmy mohou být založeny na činnosti, kterou žadatel vyvíjel po opuštění země původu, zejména pokud se zjistí, že činnost, o kterou se dotýčná žádost opírá, představuje vyjádření a pokračování názorů a přesvědčení, které měl žadatel v zemi původu.

3. Aniž je dotčena Ženevská úmluva, mohou členské státy rozhodnout, že žadateli, který podává následnou žádost, se postavení uprchlíka obvykle nepřizná, je-li nebezpečí pronásledování založeno na okolnostech, které vyvolal sám žadatel po opuštění země původu.

Článek 6

Původci pronásledování nebo vážné újmy

Mezi původce pronásledování nebo vážné újmy patří

- a) stát;
- b) strany nebo organizace ovládající stát nebo podstatnou část území státu;
- c) nestátní původci, lze-li prokázat, že původci uvedení v písmenech a) a b), včetně mezinárodních organizací, nejsou schopni nebo ochotni poskytnout ochranu před pronásledováním nebo vážnou újmu, jak je vymezena v článku 7.

Článek 7

Poskytovatelé ochrany

1. Ochranu před pronásledováním nebo vážnou újmu mohou poskytovat pouze

- a) stát nebo
- b) strany nebo organizace, včetně mezinárodních organizací, ovládající stát nebo podstatnou část území státu,

pokud jsou ochotny a schopny zajistit ochranu v souladu s odstavcem 2.

2. Ochrana před pronásledováním nebo vážnou újmu musí být účinná a nesmí být pouze dočasná. Má se zpravidla za to, že taková ochrana je poskytována, jestliže subjekty uvedené v odst. 1 písm. a) a b) učiní přiměřené kroky k zabránění pronásledování nebo způsobení vážné újmy, mimo jiné zavedením účinného právního systému pro odhalování, stíhání a trestání jednání představujících pronásledování nebo způsobení vážné újmy, a žadatel má k této ochraně přístup.

3. Při posuzování, zda určitá mezinárodní organizace ovládá stát nebo podstatnou část jeho území a poskytuje ochranu popsanou v odstavci 2, berou členské státy v úvahu případné pokyny obsažené v příslušných aktech Unie.

Článek 8

Vnitrostátní ochrana

1. V rámci posuzování žádosti o mezinárodní ochranu mohou členské státy dospět k závěru, že určitý žadatel nepotřebuje mezinárodní ochranu, pokud v určité části země původu

- a) nemá opodstatněný důvod se obávat pronásledování ani mu nehrozí reálné nebezpečí vážné újmy nebo
- b) má přístup k ochraně před pronásledováním nebo vážnou újmu, jak je vymezena v článku 7,

a pokud do této části země původu může bezpečně a legálně odcestovat, je mu do ní umožněn vstup a lze důvodně předpokládat, že se v ní může usadit.

2. Při posuzování otázky, zda nemá žadatel opodstatněný důvod se obávat pronásledování ani mu nehrozí reálné nebezpečí vážné újmy či zda má v části země původu přístup k ochraně před pronásledováním nebo vážnou újmu v souladu s odstavcem 1, přihlížejí členské státy při rozhodování o žádosti k celkové situaci panující v dotyčné části země a k osobní situaci žadatele v souladu s článkem 4. Členské státy proto zajistí, aby z příslušných zdrojů, jako je úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu, získávaly přesné a aktuální informace.

KAPITOLA III

PODMÍNKY PRO ZÍSKÁNÍ POSTAVENÍ UPRCHLÍKA

Článek 9

Pronásledování

1. Aby bylo jednání považováno za pronásledování ve smyslu čl. 1 odst. A Ženevské úmluvy, musí být

- a) svou povahou nebo opakováním dostatečně závažné, aby představovalo vážné porušení základních lidských práv, zejména práv, od nichž se podle čl. 15 odst. 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nelze odchýlit, nebo
- b) souběhem různých opatření, včetně porušování lidských práv, který je dostatečně závažný k tomu, aby postihl jednotlivce způsobem podobným uvedenému v písmenu a).

2. Za pronásledování ve smyslu odstavce 1 mohou být mimo jiné považována tato jednání:

- a) použití fyzického nebo psychického násilí, včetně sexuálního násilí;
- b) právní, správní, policejní nebo soudní opatření, která jsou sama o sobě diskriminační nebo jsou prováděna diskriminačním způsobem;
- c) nepřiměřené nebo diskriminační trestní stíhání nebo trestání;
- d) odepření soudní ochrany, které vede k nepřiměřenému nebo diskriminačnímu trestu;
- e) trestní stíhání nebo trest za odepření výkonu vojenské služby za konfliktu, jestliže by výkon vojenské služby zahrnoval zločiny nebo jednání spadající mezi důvody vyloučení uvedené v čl. 12 odst. 2;
- f) jednání namířená proti osobám určitého pohlaví nebo proti dětem.

3. V souladu s čl. 2 písm. d) musí existovat souvislost mezi důvody uvedenými v článku 10 a pronásledováním ve smyslu odstavce 1 tohoto článku nebo neexistencí ochrany před takovým jednáním.

Článek 10

Důvody pronásledování

1. Při posuzování důvodů pronásledování přihlíží členský stát k těmto hlediskům:

- a) pojem rasy zahrnuje zejména hledisko barvy pleti, původu nebo příslušnosti k určité etnické skupině;
- b) pojem náboženství zahrnuje zejména zastávání teistických, neteistických a ateistických přesvědčení, účast nebo neúčast na formálních náboženských obřadech konaných soukromě nebo veřejně, sám nebo společně s jinými, jiné náboženské akty nebo vyjádření názorů anebo formu osobního nebo společenského chování založeného na jakémkoli náboženském přesvědčení nebo přikázaného jakýmkoli náboženským přesvědčením;
- c) pojem národnosti se neomezuje na existenci nebo neexistenci státní příslušnosti, ale zahrnuje zejména příslušnost k určité skupině vymezené jejími kulturními, etnickými nebo jazykovými znaky, společným zeměpisným nebo politickým původem nebo jejím vztahem k obyvatelstvu jiného státu;

d) skupina tvoří určitou společenskou vrstvu, zejména jestliže

— příslušníci této skupiny sdílejí vrozený charakteristický rys nebo společnou minulost, kterou nelze změnit, nebo sdílejí charakteristiku nebo přesvědčení, které jsou natolik zásadní pro totožnost nebo svědomí, že daná osoba nemá být nucena, aby se jí zřekla, a dále

— tato skupina má v dotyčné zemi odlišnou totožnost, protože ji okolní společnost vnímá jako odlišnou.

V závislosti na okolnostech existujících v zemi původu může určitá společenská vrstva představovat skupinu založenou na společném charakteristickém rysu sexuální orientace. Sexuální orientaci nelze chápat tak, že by zahrnovala akty považované podle vnitrostátních právních předpisů členských států za trestné. Pro účely určení příslušnosti k určité společenské vrstvě nebo vymezení rysu takové skupiny musí být náležitě uvážena hlediska spojená s pohlavím, včetně genderové identity;

e) pojem politických názorů zahrnuje zejména zastávání názorů, myšlenek nebo přesvědčení ohledně potenciálních původců pronásledování uvedených v článku 6 a jejich politik nebo postupů, bez ohledu na to, zda žadatel podle dotyčných názorů, myšlenek nebo přesvědčení jednal.

2. Při posuzování otázky, zda má žadatel odůvodněnou obavu z pronásledování, není důležité, zda žadatel skutečně má rasové, náboženské, národnostní, sociální nebo politické charakteristické rysy, které vedou k pronásledování, jestliže původce pronásledování tyto rysy žadateli připisuje.

Článek 11

Ukončení

1. Státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti pozbyvají postavení uprchlíka, jestliže

- a) se dobrovolně znovu postavili pod ochranu země své státní příslušnosti nebo
- b) potom, co ztratili státní příslušnost, znovu ji dobrovolně nabyli nebo
- c) nabyli novou státní příslušnost a nacházejí se pod ochranou země své nové státní příslušnosti nebo
- d) dobrovolně se znovu usadili v zemi, kterou opustili nebo do které se nevrátili z obav před pronásledováním, nebo

e) nemohou dále odmítat ochranu země své státní příslušnosti, poněvadž okolnosti, pro které byli uznáni uprchlíkem, tam přestaly existovat, nebo

f) jsou-li osobami bez státní příslušnosti, jsou schopni vrátit se do země svého bývalého pobytu, poněvadž okolnosti, pro které byli uznáni uprchlíkem, tam přestaly existovat.

2. Při hodnocení podle odst. 1 písm. e) a f) přihlížejí členské státy k tomu, zda má změna okolností natolik významnou a trvalou povahu, že obavy uprchlíka z pronásledování již nelze považovat za odůvodněné.

3. Ustanovení odst. 1 písm. e) a f) se nevztahují na uprchlíka, který je schopen uvést naléhavé důvody podložené předchozím pronásledováním pro odmítnutí ochrany země své státní příslušnosti, nebo je-li osobou bez státní příslušnosti, pro odmítnutí ochrany země svého dosavadního pobytu.

Článek 12

Vyloučení

1. Státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti jsou vyloučeni z postavení uprchlíka, jestliže

a) spadají do oblasti působnosti čl. 1 odst. D Ženevské úmluvy týkajícího se ochrany nebo podpory od jiných orgánů nebo odborných organizací OSN než Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Jestliže podobná ochrana nebo podpora není z jakýchkoli důvodů dále udělována osobám, jejichž postavení není ještě definitivně rozhodnuto podle ustanovení příslušných rozhodnutí Valného shromáždění OSN, nabývají tyto osoby nároku na výhody podle této směrnice;

b) příslušné úřady země, ve které se usadili, jim udělily práva a povinnosti spojené s udělením státní příslušnosti této země nebo práva a povinnosti jim rovnocenné.

2. Státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti jsou vyloučeni z postavení uprchlíka, existují-li závažné důvody se domnívat, že

a) se dopustili zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto zločinech;

b) se dopustili vážného nepolitického zločinu mimo zemi svého azylu dříve, než byli uznáni uprchlíkem, tj. před vydáním povolení k pobytu na základě přiznání postavení uprchlíka. Za vážné nepolitické zločiny lze považovat zvlášť kruté činy, přestože byly údajně spáchány s politickým cílem;

c) jsou vinní činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli OSN uvedenými v preambuli a v člancích 1 a 2 Charty OSN.

3. Odstavec 2 se vztahuje též na osoby, které podněcují k páčání zločinů v něm uvedených nebo se na jejich páčání jinak účastní.

KAPITOLA IV

POSTAVENÍ UPRCHLÍKA

Článek 13

Přiznání postavení uprchlíka

Členské státy přiznávají postavení uprchlíka státním příslušníkům třetích zemí a osobám bez státní příslušnosti, které splňují podmínky pro získání postavení uprchlíka v souladu s kapitoly II a III.

Článek 14

Odnětí, ukončení platnosti nebo zamítnutí prodloužení platnosti postavení uprchlíka

1. Pokud jde o žádosti o mezinárodní ochranu podané po vstupu směrnice 2004/83/ES v platnost, členské státy odejmou, ukončí platnost nebo zamítnou prodloužení platnosti postavení uprchlíka přiznané vládním, správním, soudním nebo kvazi-soudním orgánem státnímu příslušníkovi třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti, pokud již přestali být uprchlíkem v souladu s článkem 11.

2. Aniž je dotčena povinnost uprchlíka v souladu s čl. 4 odst. 1 sdělit všechny významné skutečnosti a poskytnout všechny související dokumenty, jež má k dispozici, prokazuje v jednotlivém případě členský stát, který postavení uprchlíka přiznal, že dotyčná osoba přestala být uprchlíkem nebo nikdy nebyla uprchlíkem v souladu s odstavcem 1 tohoto článku.

3. Členské státy odejmou, ukončí nebo zamítnou prodloužení platnosti postavení uprchlíka státnímu příslušníkovi třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti, jestliže po přiznání postavení uprchlíka dotyčný členský stát zjistí, že

a) dotyčná osoba měla být nebo je vyloučena z postavení uprchlíka podle článku 12;

b) její nesprávné popsání nebo neuvedení skutečností, včetně použití padělaných dokumentů, mělo na přiznání postavení uprchlíka rozhodující vliv.

4. Členské státy mohou odejmout, ukončit nebo zamítnout prodloužení platnosti postavení přiznaného uprchlíkovi vládním, správním, soudním nebo kvazisoudním orgánem, jestliže

- a) existují dostatečné důvody k tomu, aby byl považován za nebezpečí pro bezpečnost členského státu, v němž se nachází;
- b) jako osoba odsouzená pravomocným rozsudkem za zvlášť závažný trestný čin představuje nebezpečí pro společnost dotyčného členského státu.

5. V situacích uvedených v odstavci 4 se mohou členské státy rozhodnout nepříznat postavení uprchlíka, jestliže toto rozhodnutí ještě nebylo přijato.

6. Osoby, na které se vztahují odstavce 4 a 5, jsou způsobilé k právům uvedeným v článcích 3, 4, 16, 22, 31, 32 a 33 Ženevské úmluvy nebo podobným právům, pokud se nacházejí v dotyčném členském státě.

KAPITOLA V

PODMÍNKY PRO ZÍSKÁNÍ NÁROKU NA DOPLŇKOVOU OCHRANU

Článek 15

Vážná újma

Vážnou újmu se rozumí

- a) uložení nebo vykonání trestu smrti nebo
- b) mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest vůči žadateli v zemi původu nebo
- c) vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu.

Článek 16

Ukončení

1. Státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti přestávají být osobou, která má nárok na doplňkovou ochranu, jestliže okolnosti, které vedly k přiznání statusu doplňkové ochrany, přestanou existovat nebo se změní do té míry, že ochrany již není třeba.

2. Při uplatňování odstavce 1 přihlížejí členské státy k tomu, zda je změna okolností natolik významná a dlouhodobá, že osoba, která má nárok na doplňkovou ochranu, již není vystavena reálnému nebezpečí vážné újmy.

3. Odstavec 1 se nevztahuje na osobu, která má nárok na doplňkovou ochranu, jež je schopna uvést naléhavé důvody podložené předchozí vážnou újmu pro odmítnutí ochrany země své státní příslušnosti, nebo je-li osobou bez státní příslušnosti, pro odmítnutí ochrany země svého dosavadního pobytu.

Článek 17

Vyloučení

1. Státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti nemají nárok na doplňkovou ochranu, existují-li vážné důvody se domnívat, že

- a) se dopustili zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto zločinech;
- b) se dopustili vážného zločinu;
- c) jsou vinní činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli OSN uvedenými v preambuli a v článcích 1 a 2 Charty OSN;
- d) představují nebezpečí pro společnost nebo pro bezpečnost členského státu, ve kterém se nachází.

2. Odstavec 1 se vztahuje též na osoby, které podněcují k páchání zločinů v něm uvedených nebo se na jejich páchání jinak účastní.

3. Členské státy mohou vyloučit státního příslušníka třetí země nebo osobu bez státní příslušnosti z možnosti získat doplňkovou ochranu, pokud před svým přijetím v dotyčném členském státě spáchali jeden nebo více zločinů, na které se odstavec 1 nevztahuje a za které lze uložit trest odnětí svobody, kdyby byl spáchán v dotyčném členském státě, a pokud dotyčná osoba opustila svou zemi původu pouze proto, aby se vyhnula trestům za uvedené zločiny.

KAPITOLA VI

STATUS DOPLŇKOVÉ OCHRANY

Článek 18

Přiznání statusu doplňkové ochrany

Členské státy přiznají status doplňkové ochrany státnímu příslušníku třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti splňujícím podmínky pro získání doplňkové ochrany podle kapitol II a V.

Článek 19

Odnětí, ukončení nebo zamítnutí prodloužení platnosti statusu doplňkové ochrany

1. Pokud jde o žádosti o mezinárodní ochranu podané po vstupu směrnice 2004/83/ES v platnost, členské státy odejmou, ukončí platnost nebo zamítnou prodloužení platnosti statusu doplňkové ochrany, který byl přiznán vládním, správním, soudním nebo kvazisoudním orgánem státnímu příslušníkovi třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti, pokud již dotyčná osoba přestala být osobou, která má nárok na doplňkovou ochranu podle článku 16.

2. Členské státy mohou odejmout, ukončit nebo zamítnout prodloužení platnosti statusu doplňkové ochrany přiznané vládním, správním, soudním nebo kvazisoudním orgánem státnímu příslušníkovi třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti, pokud dotyčná osoba po přiznání statusu doplňkové ochrany měla být podle čl. 17 odst. 3 vyloučena z možnosti získat doplňkovou ochranu.

3. Členské státy odejmou, ukončí nebo zamítnou prodloužení platnosti statusu doplňkové ochrany státnímu příslušníkovi třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti, jestliže

a) se po přiznání statusu doplňkové ochrany zjistí, že dotyčná osoba měla být nebo je vyloučena z možnosti získat doplňkovou ochranu podle čl. 17 odst. 1 a 2;

b) jejich nesprávné popsání nebo neuvedení skutečností, včetně použití padělaných dokumentů, mělo na přiznání statusu doplňkové ochrany rozhodující vliv.

4. Aniž je dotčena povinnost státního příslušníka třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti v souladu s čl. 4 odst. 1 sdělit všechny významné skutečnosti a poskytnout všechny související dokumenty, které mají k dispozici, prokazuje v jednotlivém případě členský stát, který status doplňkové ochrany přiznal, že dotyčná osoba přestala být nebo není osobou, která má nárok na doplňkovou ochranu podle odstavců 1, 2 a 3 tohoto článku.

2. Tato kapitola se vztahuje na uprchlíky i na osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, není-li uvedeno jinak.

3. Při provádění této kapitoly členské státy zohlední zvláštní situaci zranitelných osob, například nezletilých osob, nezletilých osob bez doprovodu, zdravotně postižených osob, starých osob, těhotných žen, osamělých rodičů s nezletilými dětmi, obětí obchodování s lidmi, osob s duševními poruchami a osob, které byly podrobeny mučení, znásilnění nebo jiným formám hrubého psychického, fyzického nebo sexuálního násilí.

4. Odstavec 3 se vztahuje pouze na osoby, u kterých byly zvláštní potřeby zjištěny po individuálním zhodnocení jejich situace.

5. Při provádění ustanovení této kapitoly týkajících se nezletilých osob se členské státy řídí především nejlepšími zájmy dítěte.

Článek 21

Ochrana před navracením

1. Členské státy dodržují zásadu nenavracení v souladu se svými mezinárodními závazky.

2. Nevylučují-li to mezinárodní závazky uvedené v odstavci 1, mohou členské státy uprchlíka navrátit bez ohledu na to, zda je formálně uznán, jestliže

a) existují závažné důvody k tomu, aby byl považován za nebezpečí pro bezpečnost členského státu, v němž se nachází, nebo

b) jako osoba odsouzená pravomocným rozsudkem za zvlášť závažný trestný čin představuje nebezpečí pro společnost dotyčného členského státu.

3. Členské státy mohou odejmout, ukončit platnost nebo zamítnout prodloužení platnosti nebo přiznání povolení k pobytu uprchlíkovi, na kterého se vztahuje odstavec 2.

Článek 22

Informace

Členské státy poskytují osobám požívajícím mezinárodní ochrany co nejdříve poté, co jim bylo přiznáno postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany, přístup k informacím o právech a povinnostech týkajících se dotyčného postavení či statusu v jazyce, kterému rozumí nebo o němž lze důvodně předpokládat, že mu rozumí.

KAPITOLA VII

OBSAH MEZINÁRODNÍ OCHRANY

Článek 20

Obecná pravidla

1. Touto kapitolou nejsou dotčena práva stanovená v Ženevské úmluvě.

Článek 23

Zachování celistvosti rodiny

1. Členské státy zajistí, aby mohla být zachována celistvost rodiny.
2. Členské státy zajistí, aby rodinní příslušníci osoby požívající mezinárodní ochrany, kteří sami nesplňují podmínky pro získání takové ochrany, měli nárok na výhody uvedené v článcích 24 až 35, podle vnitrostátních postupů, a pokud je to slučitelné s osobním právním postavením rodinného příslušníka.
3. Odstavce 1 a 2 nejsou použitelné, pokud rodinný příslušník je nebo by byl vyloučen z mezinárodní ochrany na základě kapitol III a V.
4. Bez ohledu na odstavce 1 a 2 mohou členské státy odmítnout, omezit nebo odejmout výhody, které jsou v nich uvedené, z důvodů bezpečnosti státu nebo veřejného pořádku.
5. Členské státy mohou rozhodnout, že tento článek se vztahuje rovněž na jiné blízké příbuzné, kteří žili společně jako součást dané rodiny v době, kdy opouštěli zemi původu, a kteří byli v té době plně nebo z velké části závislí na osobě požívající mezinárodní ochrany.

Článek 24

Povolení k pobytu

1. Co nejdříve po přiznání mezinárodní ochrany udělí členský stát osobám, kterým bylo přiznáno postavení uprchlíka, povolení k pobytu, které má dobu platnosti alespoň tři roky a lze ji prodloužit, pokud tomu nebrání závažné důvody bezpečnosti státu nebo veřejného pořádku a aniž je dotčen čl. 21 odst. 3.

Aniž je dotčen čl. 23 odst. 1, může být rodinným příslušníkům osob požívajících postavení uprchlíka vydáno povolení k pobytu, které má dobu platnosti kratší než tři roky a lze ji prodloužit.

2. Co nejdříve po přiznání mezinárodní ochrany vydá členský stát osobám, kterým byl status doplňkové ochrany přiznán, a jejich rodinným příslušníkům povolení k pobytu, které má dobu platnosti alespoň jeden rok s opakovanou možností prodloužení alespoň o dva roky, pokud tomu nebrání závažné důvody týkající se bezpečnosti státu nebo veřejného pořádku.

Článek 25

Cestovní doklady

1. Členské státy vystaví osobám, kterým bylo přiznáno postavení uprchlíka, cestovní doklady ve formě uvedené v příloze Ženevské úmluvy, jež jim umožní cestování mimo jejich území, pokud tomu nebrání závažné důvody státní bezpečnosti nebo veřejného pořádku.
2. Členské státy vystaví osobám, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany a které nemohou získat cestovní pas daného státu, doklady, jež jim umožní cestování mimo jejich území, pokud tomu nebrání závažné důvody státní bezpečnosti nebo veřejného pořádku.

Článek 26

Přístup k zaměstnání

1. Členské státy povolují osobám požívajícím mezinárodní ochrany vykonávat zaměstnání nebo samostatnou výdělečnou činnost podle předpisů, které se obecně vztahují na dotyčné povolání a veřejnou službu, bezprostředně po přiznání ochrany.
2. Členské státy zajistí, aby byly osobám požívajícím mezinárodní ochrany nabídnuty příležitosti ke vzdělávání spojenému se zaměstnáním pro dospělé, k odborné přípravě, včetně odborných kurzů ke zvyšování kvalifikace, pracovní praxe na pracovišti a poradenských služeb poskytovaných úřady práce, za podmínek rovnocenných s těmi, které platí pro jejich státní příslušníky.

3. Členské státy se snaží osobám požívajícím mezinárodní ochrany umožnit plný přístup k aktivitám, jež jsou uvedeny v odstavci 2.

4. Odměňování, přístup k systémům sociálního zabezpečení pro zaměstnance i osoby samostatně výdělečně činné a jiné podmínky zaměstnání se řídí vnitrostátním právem.

Článek 27

Přístup ke vzdělání

1. Členské státy poskytují všem nezletilým osobám požívajícím mezinárodní ochrany, plný přístup k systému vzdělávání za stejných podmínek, jaké platí pro jejich státní příslušníky.
2. Členské státy umožňují dospělým osobám požívajícím mezinárodní ochrany přístup k obecnému systému vzdělávání, dalšímu vzdělávání nebo rekvalifikaci za stejných podmínek, jaké platí pro státní příslušníky třetích zemí, kteří na jejich území oprávněně pobývají.

Článek 28

Přístup k postupům uznávání kvalifikace

1. Členské státy zajistí, aby bylo při používání stávajících postupů uznávání zahraničních diplomů, osvědčení a jiných dokladů o formální kvalifikaci osobám používajícím mezinárodní ochrany poskytováno stejné zacházení jako vlastním státním příslušníkům.

2. Členské státy se snaží umožnit osobám používajícím mezinárodní ochrany, jež nemohou předložit písemné doklady o své kvalifikaci, plný přístup k příslušným režimům posuzování, potvrzování platnosti a akreditace předchozího vzdělání. Všechna taková opatření musí být v souladu s čl. 2 odst. 2 a čl. 3 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 7. září 2005 o uznávání odborných kvalifikací⁽¹⁾.

Článek 29

Sociální péče

1. Členské státy zajistí, aby byla osobám používajícím mezinárodní ochrany v členském státě, který tuto ochranu přiznal, poskytována stejná nezbytná sociální péče, jaká je poskytována státním příslušníkům tohoto členského státu.

2. Odchylně od obecného pravidla uvedeného v odstavci 1 mohou členské státy omezit sociální péči poskytovanou osobám, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany, na základní dávky, které jsou pak poskytovány ve stejném rozsahu a za stejných podmínek způsobilosti, jaké platí pro jejich státní příslušníky.

Článek 30

Zdravotní péče

1. Členské státy zajistí, aby měly osoby používající mezinárodní ochrany přístup ke zdravotní péči za stejných podmínek, jaké platí pro státní příslušníky členského státu, který tuto ochranu přiznal.

2. Členské státy poskytují přiměřenou zdravotní péči a v případě potřeby i léčbu duševních poruch za stejných podmínek, jaké platí pro státní příslušníky členského státu, který ochranu přiznal, osobám používajícím mezinárodní ochrany, které mají zvláštní potřeby, například těhotným ženám, zdravotně postiženým osobám, osobám, které byly podrobeny mučení, znásilnění nebo jiným formám hrubého psychického, fyzického nebo sexuálního násilí, nebo nezletilým osobám, které byly obětmi zneužívání, zanedbávání, vykořisťování, mučení, krutého, nelidského a ponižujícího zacházení nebo které trpěly v ozbrojeném konfliktu.

Článek 31

Nezletilé osoby bez doprovodu

1. Členské státy přijmou co nejdříve po přiznání mezinárodní ochrany nezbytná opatření k zajištění zastoupení nezletilých osob bez doprovodu zákonným opatrovníkem nebo v případě nutnosti organizací pověřenou péčí o nezletilé osoby a jejich blaho nebo jakýmkoli jiným vhodným zástupcem, včetně zástupce ustanoveného na základě právních předpisů nebo rozhodnutí soudu.

2. Členské státy zajistí, aby potřeby nezletilé osoby byly při provádění této směrnice náležitě zohledněny ustanoveným opatrovníkem nebo zástupcem. Situaci pravidelně kontrolují příslušné orgány.

3. Členské státy zajistí, aby nezletilé osoby bez doprovodu byly umístěny

a) ke zletilým příbuzným nebo

b) do pěstounské rodiny nebo

c) do ubytovacích středisek se zvláštními zařízeními pro nezletilé osoby nebo

d) do jiného ubytování vhodného pro nezletilé osoby.

V této souvislosti se přihlíží k přáním dítěte s ohledem na jeho věk a stupeň vyspělosti.

4. Sourozenci mají pokud možno zůstat spolu, přičemž se přihlíží k nejlepšímu zájmu dotyčné nezletilé osoby, a zejména k jejímu věku a stupni vyspělosti. Změny místa pobytu nezletilých osob bez doprovodu musí být omezeny na minimum.

5. Pokud je přiznána mezinárodní ochrana nezletilé osobě bez doprovodu a dosud nebylo zahájeno vyhledávání rodinných příslušníků, zahájí členské státy – s ohledem na nejlepší zájem nezletilých osob – vyhledávání co nejrychleji po poskytnutí mezinárodní ochrany. Pokud bylo vyhledávání již zahájeno, členské státy v něm v případě potřeby pokračují. Při riziku ohrožení života nebo fyzické nedotknutelnosti nezletilé osoby nebo jejich blízkých příbuzných, zejména pokud tito příbuzní zůstali v zemi původu, musí být dbáno na to, aby byla zaručena důvěrnost shromažďování, zpracování a předávání informací o těchto osobách.

6. Osoby pečující o nezletilé osoby bez doprovodu musí mít náležité odborné vzdělání a být náležitě proškoleny o jejich potřebách.

(¹) Úř. věst. L 255, 30.9.2005, s. 22.

Článek 32

Přístup k bydlení

1. Členské státy zajistí, aby měly osoby požívající mezinárodní ochrany přístup k bydlení za stejných podmínek jako ostatní státní příslušníci třetích zemí oprávněně pobývající na jejich územích.

2. Členské státy se snaží provádět politiky, jejichž cílem je předcházet diskriminaci osob požívajících mezinárodní ochrany a zajistit těmto osobám stejné příležitosti na trhu s bydlením, přičemž mohou tyto osoby rozptýlit do různých míst na svém území.

Článek 33

Svoboda pohybu na území členského státu

Členské státy umožní osobám požívajícím mezinárodní ochrany volně se pohybovat na jejich území za stejných podmínek a omezení, jaké jsou stanoveny pro státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývající na jejich území.

Článek 34

Přístup k integračním opatřením

Pro usnadnění začlenění osob požívajících mezinárodní ochrany do společnosti zajistí členské státy přístup k integračním programům, které považují za vhodné, s cílem zohlednit zvláštní potřeby osob, jež mají postavení uprchlíka nebo požívají statusu doplňkové ochrany, nebo vytvoří předpoklady zaručující přístup k těmto programům.

Článek 35

Dobrovolný návrat

Členské státy mohou poskytnout podporu osobám požívajícím mezinárodní ochrany, které si přejí být navráceny.

KAPITOLA VIII

SPRÁVNÍ SPOLUPRÁCE

Článek 36

Spolupráce

Členské státy určí jedno celostátní kontaktní místo a sdělí jeho adresu Komisi. Komise sdělí tuto informaci ostatním členským státům.

Členské státy přijmou ve spojení s Komisí veškerá vhodná opatření k zavedení přímé spolupráce a výměny informací mezi příslušnými orgány.

Článek 37

Zaměstnanci

Členské státy zajistí, aby se orgánům a jiným organizacím, které provádějí tuto směrnici, dostalo potřebné odborné přípravy a ve vztahu ke všem informacím získaným při výkonu své práce jsou povinny dodržovat zásadu důvěrnosti stanovenou vnitrostátními předpisy.

KAPITOLA IX

ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ

Článek 38

Zprávy

1. Do 21. června 2015 předloží Komise Evropskému parlamentu a Radě zprávu o uplatňování této směrnice a případně navrhne veškeré potřebné změny. Tyto návrhy změn se týkají přednostně článků 2 a 7. Členské státy předají Komisi veškeré informace vhodné pro vypracování uvedené zprávy do 21. prosince 2014.

2. Po předložení uvedené zprávy předloží Komise Evropskému parlamentu a Radě každých pět let zprávu o uplatňování této směrnice.

Článek 39

Provedení

1. Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s články 1, 2, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 16, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 a 35 do 21. prosince 2013. Neprodleně sdělí Komisi znění těchto předpisů.

Tyto předpisy přijaté členskými státy musí obsahovat odkaz na tuto směrnici nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení. Musí rovněž obsahovat prohlášení, že odkazy ve stávajících právních a správních předpisech na směrnici zrušenou touto směrnicí se považují za odkazy na tuto směrnici. Způsob odkazu a znění prohlášení si stanoví členské státy.

2. Členské státy sdělí Komisi znění hlavních vnitrostátních právních předpisů, na které se tato směrnice vztahuje.

Článek 40**Zrušení**

Směrnice 2004/83/ES se ve vztahu k členským státům vázaným touto směrnicí zrušuje s účinkem ode dne 21. prosince 2013, aniž jsou dotčeny povinnosti členských států týkající se lhůty pro provedení směrnice uvedené v příloze I části B ve vnitrostátním právu.

Ve vztahu k členským státům vázaným touto směrnicí se odkazy na zrušenou směrnici považují za odkazy na tuto směrnici v souladu se srovnávací tabulkou obsaženou v příloze II.

Článek 41**Vstup v platnost**

Tato směrnice vstupuje v platnost dvacátým dnem po vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*.

Články 1, 2, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 16, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 a 35 se použijí od 22. prosince 2013.

Článek 42**Určení**

Tato směrnice je určena členským státům v souladu se Smlouvami.

Ve Štrasburku dne 13. prosince 2011.

Za Evropský parlament
předseda
J. BUZEK

Za Radu
předseda
M. SZPUNAR

PŘÍLOHA I

ČÁST A

Zrušená směrnice

(uvedená v článku 40)

Směrnice Rady 2004/83/ES

(Úř. věst. L 304, 30.9.2004, s. 12)

ČÁST B

Lhůta pro provedení směrnice ve vnitrostátním právu

(uvedená v článku 39)

Směrnice	Lhůta pro provedení směrnice
2004/83/ES	10. října 2006

PŘÍLOHA II

Srovnávací tabulka

Směrnice 2004/83/ES	Tato směrnice
Článek 1	Článek 1
Článek 2, úvodní věta	Článek 2, úvodní věta
Čl. 2 písm. a)	Čl. 2 písm. a)
—	Čl. 2 písm. b)
Čl. 2 písm. b) až g)	Čl. 2 písm. c) až h)
—	Čl. 2 písm. i)
Čl. 2 písm. h)	Čl. 2 písm. j) první a druhá odrážka
—	Čl. 2 písm. j) třetí odrážka
—	Čl. 2 písm. k)
Čl. 2 písm. i)	Čl. 2 písm. l)
Čl. 2 písm. j)	Čl. 2 písm. m)
Čl. 2 písm. k)	Čl. 2 písm. n)
Článek 3	Článek 3
Článek 4	Článek 4
Článek 5	Článek 5
Článek 6	Článek 6
Článek 7	Článek 7
Čl. 8 odst. 1 a 2	Čl. 8 odst. 1 a 2
Čl. 8 odst. 3	—
Článek 9	Článek 9
Článek 10	Článek 10
Čl. 11 odst. 1 a 2	Čl. 11 odst. 1 a 2
—	Čl. 11 odst. 3
Článek 12	Článek 12
Článek 13	Článek 13
Článek 14	Článek 14
Článek 15	Článek 15
Čl. 16 odst. 1 a 2	Čl. 16 odst. 1 a 2
—	Čl. 16 odst. 3
Článek 17	Článek 17
Článek 18	Článek 18
Článek 19	Článek 19
Čl. 20 odst. 1 až 5	Čl. 20 odst. 1 až 5
Čl. 20 odst. 6 a 7	—

Směrnice 2004/83/ES	Tato směrnice
Článek 21	Článek 21
Článek 22	Článek 22
Čl. 23 odst. 1	Čl. 23 odst. 1
Čl. 23 odst. 2 první pododstavec	Čl. 23 odst. 2
Čl. 23 odst. 2 druhý pododstavec	—
Čl. 23 odst. 2 třetí pododstavec	—
Čl. 23 odst. 3 až 5	Čl. 23 odst. 3 až 5
Čl. 24 odst. 1	Čl. 24 odst. 1
Čl. 24 odst. 2	Čl. 24 odst. 2
Článek 25	Článek 25
Čl. 26 odst. 1 až 3	Čl. 26 odst. 1 až 3
Čl. 26 odst. 4	—
Čl. 26 odst. 5	Čl. 26 odst. 4
Čl. 27 odst. 1 a 2	Čl. 27 odst. 1 a 2
Čl. 27 odst. 3	Čl. 28 odst. 1
—	Čl. 28 odst. 2
Čl. 28 odst. 1	Čl. 29 odst. 1
Čl. 28 odst. 2	Čl. 29 odst. 2
Čl. 29 odst. 1	Čl. 30 odst. 1
Čl. 29 odst. 2	—
Čl. 29 odst. 3	Čl. 30 odst. 2
Článek 30	Článek 31
Článek 31	Čl. 32 odst. 1
—	Čl. 32 odst. 2
Článek 32	Článek 33
Článek 33	Článek 34
Článek 34	Článek 35
Článek 35	Článek 36
Článek 36	Článek 37
Článek 37	Článek 38
Článek 38	Článek 39
—	Článek 40
Článek 39	Článek 41
Článek 40	Článek 42
—	Příloha I
—	Příloha II

ÚMLUVA

o ochraně lidských práv a základních svobod

Článek 2

1. Právo každého na život je chráněno zákonem. Nikdo nesmí být úmyslně zbaven života kromě výkonu soudem uloženého trestu následujícího po uznání viny za spáchání trestného činu, pro který zákon ukládá tento trest.
2. Zbavení života se nebude považovat za způsobené v rozporu s tímto článkem, jestliže bude vyplývat z použití síly, které není víc než zcela nezbytné, při:
 - a) obraně každé osoby proti nezákonnému násilí;
 - b) provádění zákonného zatčení nebo zabránění útěku osoby zákonně zadržené;
 - c) zákonně uskutečněné akci za účelem potlačení nepokojů nebo vzpoury.

Článek 3

Nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.

Článek 8

1. Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence.
2. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.

LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV EVROPSKÉ UNIE

(2016/C 202/02)

Evropský parlament, Rada a Komise slavnostně vyhláší jako Listinu základních práv Evropské unie níže uvedené znění:

LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV EVROPSKÉ UNIE

Preamble

Národy Evropy, vytvářející mezi sebou stále těsnější unii, se rozhodly sdílet mírovou budoucnost založenou na společných hodnotách.

Unie, vědoma si svého duchovního a morálního dědictví, se zakládá na nedělitelných a všeobecných hodnotách lidské důstojnosti, svobody, rovnosti a solidarity; spočívá na zásadách demokracie a právního státu. Do středu své činnosti staví jednotlivce tím, že zavádí občanství Unie a vytváří prostor svobody, bezpečnosti a práva.

Unie přispívá k zachování a rozvíjení těchto společných hodnot při současném respektování rozmanitosti kultur a tradic národů Evropy, národní identity členských států a uspořádání jejich veřejné moci na státní, regionální a místní úrovni; usiluje o podporu vyváženého a udržitelného rozvoje a zajišťuje volný pohyb osob, služeb, zboží a kapitálu, jakož i svobodu usazování.

K tomuto účelu je nezbytné posílit ochranu základních práv s ohledem na společenský vývoj, sociální pokrok a vědeckotechnologický rozvoj zřetelnějším vyjádřením těchto práv v podobě listiny.

Při respektování pravomocí a úkolů Unie i zásady subsidiarity potvrzuje tato listina práva, která vyplývají především z ústavních tradic a mezinárodních závazků společným členským státům, z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ze sociálních chart přijatých Unií a Radou Evropy a z judikatury Soudního dvora Evropské unie a Evropského soudu pro lidská práva. Tuto listinu budou v této souvislosti soudy Unie a členských států vykládat s náležitým zřetelem na vysvětlení vyhotovená pod vedením prezidia Konventu, jež vypracovalo tuto listinu, a doplněná pod vedením prezidia Evropského konventu.

Uplatňování těchto práv s sebou nese odpovědnost a povinnosti, jak ve vztahu k druhým, tak ve vztahu k lidskému společenství a budoucím generacím.

V důsledku toho uznává Unie práva, svobody a zásady, které jsou vyhlášeny níže.

HLAVA I

DŮSTOJNOST

Článek 1

Lidská důstojnost

Lidská důstojnost je nedotknutelná. Musí být respektována a chráněna.

Článek 2

Právo na život

1. Každý má právo na život.
2. Nikdo nesmí být odsouzen k trestu smrti ani popraven.

Článek 3

Právo na nedotknutelnost lidské osobnosti

1. Každý má právo na to, aby byla respektována jeho fyzická a duševní nedotknutelnost.
2. V lékařství a biologii se musí dodržovat zejména:
 - a) svobodný a informovaný souhlas dotčené osoby poskytnutý zákonem stanoveným způsobem;
 - b) zákaz eugenických praktik, zejména těch, jejichž cílem je výběr lidských jedinců;
 - c) zákaz využívat lidské tělo a jeho části jako takové jako zdroj finančního prospěchu;
 - d) zákaz reprodukčního klonování lidských bytostí.

Článek 4

Zákaz mučení a nelidského či ponižujícího zacházení anebo trestu

Nikdo nesmí být mučen ani podroben nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.

Článek 5

Zákaz otroctví a nucené práce

1. Nikdo nesmí být držen v otroctví nebo nevolnictví.
2. Od nikoho se nesmí vyžadovat, aby vykonával nucené nebo povinné práce.
3. Obchod s lidmi je zakázán.

HLAVA II**SVOBODY****Článek 6****Právo na svobodu a bezpečnost**

Každý má právo na svobodu a osobní bezpečnost.

Článek 7**Respektování soukromého a rodinného života**

Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a komunikace.

Článek 8**Ochrana osobních údajů**

1. Každý má právo na ochranu osobních údajů, které se ho týkají.
2. Tyto údaje musí být zpracovány korektně, k přesně stanoveným účelům a na základě souhlasu dotčené osoby nebo na základě jiného oprávněného důvodu stanoveného zákonem. Každý má právo na přístup k údajům, které o něm byly shromážděny, a má právo na jejich opravu.
3. Na dodržování těchto pravidel dohlíží nezávislý orgán.

Článek 9**Právo uzavřít manželství a právo založit rodinu**

Právo uzavřít manželství a založit rodinu je zaručeno v souladu s vnitrostátními zákony, které upravují výkon těchto práv.

Článek 10**Svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání**

1. Každý má právo na svobodu myšlení, svědomí a náboženského vyznání. Toto právo zahrnuje svobodu změnit své náboženské vyznání nebo přesvědčení, jakož i svobodu projevovat své náboženské vyznání nebo přesvědčení sám nebo společně s jinými, ať veřejně nebo soukromě, bohoslužbou, vyučováním, prováděním úkonů a zachováváním obřadů.
2. Právo odmítnout vykonávat vojenskou službu z důvodu svědomí se uznává v souladu s vnitrostátními zákony, které upravují výkon tohoto práva.

Článek 11

Svoboda projevu a informací

1. Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování veřejné moci a bez ohledu na hranice.
2. Svoboda a pluralita sdělovacích prostředků musí být respektována.

Článek 12

Svoboda shromažďování a sdružování

1. Každý má právo na svobodu pokojného shromažďování a na svobodu sdružovat se s jinými na všech úrovních, zejména pokud jde o záležitosti politické, odborové či občanské, což zahrnuje právo každého zakládat na ochranu svých zájmů odbory a vstupovat do nich.
2. Politické strany na úrovni Unie přispívají k vyjadřování politické vůle občanů Unie.

Článek 13

Svoboda umění a věd

Umělecká tvorba a vědecké bádání nesmějí být omezovány. Akademická svoboda musí být respektována.

Článek 14

Právo na vzdělání

1. Každý má právo na vzdělání a přístup k odbornému a dalšímu vzdělávání.
2. Toto právo zahrnuje možnost bezplatné povinné školní docházky.
3. Svoboda zakládat vzdělávací zařízení při náležitém respektování demokratických zásad a právo rodičů zajišťovat vzdělání a výchovu svých dětí ve shodě s jejich náboženským, filozofickým a pedagogickým přesvědčením musí být respektovány v souladu s vnitrostátními zákony, které upravují jejich výkon.

Článek 15

Právo svobodné volby povolání a právo pracovat

1. Každý má právo pracovat a vykonávat svobodně zvolené nebo přijaté povolání.
2. Každý občan Unie může svobodně hledat zaměstnání, pracovat, usadit se nebo poskytovat služby v kterémkoli členském státě.
3. Státní příslušníci třetích zemí, kteří jsou oprávněni pracovat na území členských států, mají nárok na stejné pracovní podmínky jako občané Unie.

Článek 16

Svoboda podnikání

Svoboda podnikání se uznává v souladu s právem Unie a vnitrostátními zákony a zvyklostmi.

Článek 17

Právo na vlastnictví

1. Každý má právo vlastnit zákonně nabytý majetek, užívat jej, nakládat s ním a odkazovat jej. Nikdo nesmí být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu, v případech a za podmínek, které stanoví zákon, a při poskytnutí spravedlivé náhrady v přiměřené lhůtě. Užívání majetku může rovněž být upraveno zákonem v míře nezbytné z hlediska obecného zájmu.

2. Duševní vlastnictví je chráněno.

Článek 18

Právo na azyl

Právo na azyl je zaručeno při dodržování Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967 a v souladu se Smlouvou o Evropské unii a Smlouvou o fungování Evropské unie (dále jen „Smlouvy“).

Článek 19

Ochrana v případě vystěhování, vyhoštění nebo vydání

1. Hromadné vyhoštění je zakázáno.

2. Nikdo nesmí být vystěhován, vyhoštěn ani vydán do státu, v němž mu hrozí vážné nebezpečí, že by mohl být vystaven trestu smrti, mučení nebo jinému nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.

HLAVA III

ROVNOST

Článek 20

Rovnost před zákonem

Před zákonem jsou si všichni rovni.

Článek 21

Zákaz diskriminace

1. Zakazuje se jakákoli diskriminace založená zejména na pohlaví, rase, barvě pleti, etnickém nebo sociálním původu, genetických rysech, jazyku, náboženském vyznání nebo přesvědčení, politických názorech či jakýchkoli jiných názorech, příslušnosti k národnostní menšině, majetku, narození, zdravotním postižení, věku nebo sexuální orientaci.
2. V oblasti působnosti Smluv, a aniž jsou dotčena jejich zvláštní ustanovení, se zakazuje jakákoli diskriminace na základě státní příslušnosti.

Článek 22

Kulturní, náboženská a jazyková rozmanitost

Unie respektuje kulturní, náboženskou a jazykovou rozmanitost.

Článek 23

Rovnost žen a mužů

Rovnost žen a mužů musí být zajištěna ve všech oblastech včetně zaměstnání, práce a odměny za práci.

Zásada rovnosti nebrání zachování nebo přijetí opatření poskytujících zvláštní výhody ve prospěch nedostatečně zastoupeného pohlaví.

Článek 24

Práva dítěte

1. Děti mají právo na ochranu a péči nezbytnou pro jejich blaho. Mohou svobodně vyjadřovat své názory. V záležitostech, které se jich dotýkají, se k těmto názorům musí přihlížet s ohledem na jejich věk a vyspělost.
2. Při všech činnostech týkajících se dětí, ať už uskutečňovaných veřejnými orgány nebo soukromými institucemi, musí být prvořadým hlediskem nejvlastnější zájem dítěte.
3. Každé dítě má právo udržovat pravidelné osobní vztahy a přímý styk s oběma rodiči, ledaže by to bylo v rozporu s jeho zájmy.

Článek 25

Práva starších osob

Unie uznává a respektuje práva starších osob na to, aby vedly důstojný a nezávislý život a podílely se na společenském a kulturním životě.

Článek 26

Začlenění osob se zdravotním postižením

Unie uznává a respektuje právo osob se zdravotním postižením na opatření, jejichž cílem je zajistit jejich nezávislost, sociální a profesní začlenění a jejich účast na životě společnosti.

HLAVA IV

SOLIDARITA

Článek 27

Právo pracovníka na informování a na projednávání v podniku

Pracovníci nebo jejich zástupci musí mít na vhodných úrovních zaručeno právo na včasné informování a projednávání v případech a za podmínek, které stanoví právo Unie a vnitrostátní právní předpisy a zvyklosti.

Článek 28

Právo na kolektivní vyjednávání a akce

Pracovníci a zaměstnavatelé či jejich příslušné organizace mají v souladu s právem Unie a vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi právo sjednávat a uzavírat na vhodných úrovních kolektivní smlouvy a v případě konfliktu zájmů vést kolektivní akce na obranu svých zájmů, včetně stávků.

Článek 29

Právo na přístup ke službám zaměstnanosti

Každý má právo na bezplatné služby zaměstnanosti.

Článek 30

Ochrana v případě neoprávněného propuštění

Každý pracovník má v souladu s právem Unie a s vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi právo na ochranu před neoprávněným propuštěním.

Článek 31

Slušné a spravedlivé pracovní podmínky

1. Každý pracovník má právo na pracovní podmínky respektující jeho zdraví, bezpečnost a důstojnost.
2. Každý pracovník má právo na stanovení maximální přípustné pracovní doby, na denní a týdenní odpočinek a na každoroční placenou dovolenou.

Článek 32

Zákaz dětské práce a ochrana mladých lidí při práci

Dětská práce se zakazuje. Minimální věk pro přijetí do zaměstnání nesmí být nižší než věk pro ukončení povinné školní docházky, aniž jsou dotčena pravidla, která jsou příznivější pro mladé lidi, a omezené výjimky.

Mladí lidé přijatí do práce musí práci vykonávat za podmínek odpovídajících jejich věku a být chráněni před hospodářským vykořisťováním a před jakoukoli prací, která by mohla ohrozit jejich bezpečnost, zdraví nebo tělesný, duševní, mravní nebo sociální rozvoj nebo narušit jejich vzdělávání.

Článek 33

Rodinný a pracovní život

1. Rodina požívá právní, hospodářské a sociální ochrany.
2. V zájmu zachování souladu mezi rodinným a pracovním životem má každý právo na ochranu před propuštěním z důvodu spojeného s mateřstvím a právo na placenou mateřskou dovolenou a na rodičovskou dovolenou po narození nebo osvojení dítěte.

Článek 34

Sociální zabezpečení a sociální pomoc

1. Unie uznává a respektuje nárok na přístup k dávkám sociálního zabezpečení a k sociálním službám zajišťujícím ochranu v takových případech, jako je mateřství, nemoc, pracovní úrazy, závislost nebo stáří, jakož i v případě ztráty zaměstnání, podle pravidel stanovených právem Unie a vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi.
2. Každý, kdo oprávněně pobývá a pohybuje se uvnitř Evropské unie, má nárok na dávky sociálního zabezpečení a na sociální výhody v souladu s právem Unie a vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi.
3. Za účelem boje proti sociálnímu vyloučení a chudobě Unie uznává a respektuje právo na sociální pomoc a pomoc v oblasti bydlení, jejichž cílem je zajistit, v souladu s pravidly stanovenými právem Unie a vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi, důstojnou existenci pro všechny, kdo nemají dostatečné prostředky.

Článek 35

Ochrana zdraví

Každý má právo na přístup k preventivní zdravotní péči a na obdržení lékařské péče za podmínek stanovených vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi. Při vymezování a provádění všech politik a činností Unie je zajištěn vysoký stupeň ochrany lidského zdraví.

Článek 36

Přístup ke službám obecného hospodářského zájmu

Unie v souladu se Smlouvami a s cílem podpořit sociální a územní soudržnost Unie uznává a respektuje přístup ke službám obecného hospodářského zájmu tak, jak je stanoven vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi.

Článek 37

Ochrana životního prostředí

Vysoká úroveň ochrany životního prostředí a zvyšování jeho kvality musí být začleněny do politik Unie a zajištěny v souladu se zásadou udržitelného rozvoje.

Článek 38

Ochrana spotřebitele

V politikách Unie je zajištěna vysoká úroveň ochrany spotřebitele.

HLAVA V

OBČANSKÁ PRÁVA

Článek 39

Právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu

1. Každý občan Unie má právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.
2. Členové Evropského parlamentu jsou voleni v přímých a všeobecných volbách svobodným a tajným hlasováním.

Článek 40

Právo volit a být volen v obecních volbách

Každý občan Unie má právo volit a být volen v obecních volbách v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.

Článek 41

Právo na řádnou správu

1. Každý má právo na to, aby jeho záležitosti byly orgány, institucemi a jinými subjekty Unie řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě.

2. Toto právo zahrnuje především:

- a) právo každého být vyslechnut před přijetím jemu určeného individuálního opatření, které by se jej mohlo nepříznivě dotknout;
- b) právo každého na přístup ke spisu, který se jej týká, při respektování oprávněných zájmů důvěrnosti a profesního a obchodního tajemství;
- c) povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí.

3. Každý má právo na to, aby mu Unie v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států nahradila škodu způsobenou jejími orgány nebo jejími zaměstnanci při výkonu jejich funkce.

4. Každý se může písemně obracet na orgány Unie v jednom z jazyků Smluv a musí obdržet odpověď ve stejném jazyce.

Článek 42

Právo na přístup k dokumentům

Každý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se sídlem v členském státě má právo na přístup k dokumentům orgánů, institucí a jiných subjektů Unie bez ohledu na použitý nosič.

Článek 43

Evropský veřejný ochránce práv

Každý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se sídlem v členském státě má právo obracet se na evropského veřejného ochránce práv v případě nesprávného úředního postupu orgánů, institucí nebo jiných subjektů Unie, s výjimkou Soudního dvora Evropské unie při výkonu jeho soudních pravomocí.

Článek 44

Petiční právo

Každý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se sídlem v členském státě má petiční právo k Evropskému parlamentu.

Článek 45

Volný pohyb a pobyt

- 1. Každý občan Unie má právo volně se pohybovat a pobývat na území členských států.
- 2. Volný pohyb a pobyt může být v souladu se Smlouvami přiznán státním příslušníkům třetích zemí oprávněně pobývajícím na území členského státu.

Článek 46

Diplomatická a konzulární ochrana

Každý občan Unie má na území třetí země, kde členský stát, jehož je státním příslušníkem, nemá své zastoupení, právo na diplomatickou a konzulární ochranu kterýmkoli členským státem za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.

HLAVA VI

SOUDNICTVÍ

Článek 47

Právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces

Každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem.

Každý má právo, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, předem zřízeným zákonem. Každému musí být umožněno poradit se, být obhajován a být zastupován.

Bezplatná právní pomoc je poskytnuta všem, kdo nemají dostatečné prostředky, pokud je to nezbytné k zajištění účinného přístupu ke spravedlnosti.

Článek 48

Presumpce nevinny a právo na obhajobu

1. Každý obviněný se považuje za nevinného, dokud jeho vina nebyla prokázána zákonným způsobem.
2. Každému obviněnému je zaručeno respektování práv na obhajobu.

Článek 49

Zásady zákonnosti a přiměřenosti trestných činů a trestů

1. Nikdo nesmí být odsouzen za jednání nebo opomenutí, které v době, kdy bylo spácháno, nebylo podle vnitrostátního nebo mezinárodního práva trestným činem. Rovněž nesmí být uložen trest přísnější, než jaký bylo možno uložit v době spáchání trestného činu. Pokud poté, co již byl trestný čin spáchán, stanoví zákon mírnější trest, uloží se tento mírnější trest.
2. Tento článek nebrání souzení a potrestání za jednání nebo opomenutí, které v době, kdy bylo spácháno, bylo trestné podle obecných zásad uznávaných mezinárodním společenstvím.
3. Výše trestu nesmí být nepřiměřená trestnému činu.

Článek 50

Právo nebýt dvakrát trestně stíhán nebo trestán za stejný trestný čin

Nikdo nesmí být stíhán nebo potrestán v trestním řízení za čin, za který již byl v Unii osvobozen nebo odsouzen konečným trestním rozsudkem podle zákona.

HLAVA VII

OBECNÁ USTANOVENÍ UPRAVUJÍCÍ VÝKLAD A POUŽITÍ LISTINY

Článek 51

Oblast použití

1. Ustanovení této listiny jsou při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie. Respektují proto práva, dodržují zásady a podporují jejich uplatňování v souladu se svými pravomocemi, při zachování mezí pravomocí, které jsou Unii svěřeny ve Smlouvách.

2. Tato listina nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie, ani nevytváří žádnou novou pravomoc či úkol pro Unii, ani nemění pravomoc a úkoly stanovené ve Smlouvách.

Článek 52

Rozsah a výklad práv a zásad

1. Každé omezení výkonu práv a svobod uznaných touto listinou musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.

2. Práva uznaná touto listinou, jež jsou podrobněji upravena ve Smlouvách, jsou vykonávána za podmínek a v mezích v nich stanovených.

3. Pokud tato listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá uvedená úmluva. Toto ustanovení nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu.

4. Pokud tato listina uznává základní práva, která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, musí být tato práva vykládána v souladu s těmito tradicemi.

5. Ustanovení této listiny, která obsahují zásady, mohou být prováděna legislativními a exekutivními akty přijímanými orgány, institucemi a jinými subjekty Unie a akty členských států, provádějí-li právo Unie, při výkonu jejich pravomocí. Před soudem se jich lze dovolávat pouze pro účely výkladu a kontroly zákonnosti těchto aktů.

6. K vnitrostátním právním předpisům a zvyklostem musí být plně přihlíženo tak, jak je stanoveno v této listině.

7. Soudy Unie a členských států náležitě přihlížejí k vysvětlením vypracovaným jako pomůcka pro výklad této listiny.

Článek 53

Úroveň ochrany

Žádné ustanovení této listiny nesmí být vykládáno jako omezení nebo narušení lidských práv a základních svobod, které v oblasti své působnosti uznávají právo Unie, mezinárodní právo a mezinárodní smlouvy, jejichž stranou je Unie nebo všechny členské státy, včetně Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a ústavy členských států.

Článek 54

Zákaz zneužití práv

Žádné ustanovení této listiny nesmí být vykládáno tak, jako by dávalo jakékoli právo vyvíjet činnost nebo dopustit se činu zaměřeného na zmaření kteréhokoli z práv a svobod uznaných v této listině nebo na jejich omezení ve větším rozsahu, než tato listina stanoví.

*

* *

Výše uvedený text přebírá, s některými úpravami, listinu vyhlášenou dne 7. prosince 2000 a nahrazuje ji s účinkem ode dne vstupu Lisabonské smlouvy v platnost.

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

9. listopadu 2010 *

Ve spojených věcech C-57/09 a C-101/09,

jejichž předmětem jsou žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článků 68 ES a 234 ES, podané rozhodnutími Bundesverwaltungsgericht (Německo) ze dne 14. října a 25. listopadu 2008, došlými Soudnímu dvoru dne 10. února a 13. března 2009, v řízeních

Spolková republika Německo

proti

B (C-57/09),

D (C-101/09),

za přítomnosti:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht (C-57/09 a C-101/09),

* Jednací jazyk: němčina.

~~provést přezkum přiměřenosti zahrnující nové posouzení úrovně závažnosti spáchaných činů.~~

~~110 Je třeba zdůraznit, že vyloučení osoby z postavení uprchlíka podle čl. 12 odst. 2 směrnice neznamená zaujetí stanoviska k odlišné otázce, a sice zda tato osoba může být vyhoštěna do země svého původu.~~

~~111 Na třetí položenou otázku je tedy třeba odpovědět, že vyloučení z postavení uprchlíka podle čl. 12 odst. 2 písm. b) nebo c) směrnice není podmíněno přezkumem přiměřenosti ve vztahu k projednávané věci.~~

~~*Ko čtvrté otázce*~~

~~112 S ohledem na odpověď na třetí otázku není třeba odpovídat na čtvrtou otázku položenou předkládajícím soudem v obou věcech.~~

K páté otázce

113 Podstatou páté otázky předkládajícího soudu v obou věcech je, zda je slučitelné se směrnicí, ve smyslu jejího článku 3, že členský stát udělí azyl na základě své-

ho ústavního práva osobě vyloučené z postavení uprchlíka podle čl. 12 odst. 2 směrnice.

- 114 V tomto ohledu je třeba připomenout, že uvedený článek 3 umožňuje členským státům zavést nebo zachovat příznivější normy zejména pro určování osob splňujících podmínky pro získání postavení uprchlíka, jsou-li nicméně slučitelné se směrnicí.
- 115 Přitom s ohledem na účel důvodů vyloučení podle směrnice, kterým je zachování důvěryhodnosti systému ochrany stanoveného touto směrnicí s ohledem na Ženevskou úmluvu, brání výjimka stanovená v článku 3 směrnice tomu, aby členský stát zavedl nebo zachoval ustanovení přiznávající postavení uprchlíka stanovené touto směrnicí osobě, která je z něj vyloučena podle čl. 12 odst. 2.
- 116 Je však třeba uvést, že z čl. 2 písm. g) *in fine* směrnice vyplývá, že tato směrnice nebrání tomu, aby osoba žádala o ochranu v rámci „jiné formy ochrany“, která nespadá do její oblasti působnosti.
- 117 Směrnice, obdobně jako Ženevská úmluva, vychází ze zásady, že hostitelské členské státy mohou podle svého vnitrostátního práva poskytnout vnitrostátní ochranu, s níž jsou spojena práva umožňující osobám vyloučeným z postavení uprchlíka podle čl. 12 odst. 2 směrnice zůstat na území dotyčného členského státu.
- 118 Přiznání členským státům takového statusu vnitrostátní ochrany nikoli z důvodů potřeby mezinárodní pomoci ve smyslu čl. 2 písm. a) směrnice, tzn. na základě uvážení z rodinných nebo humanitárních důvodů, nespadá, jak uvádí devátý bod odůvodnění směrnice, do oblasti působnosti této směrnice.
- 119 Tuto jinou formu ochrany, kterou mohou členské státy poskytnout, však nesmí být možné, jak zejména Komise správně zdůraznila, zaměnit s postavením uprchlíka ve smyslu směrnice.

- 120 Jelikož vnitrostátní normy, které přiznávají právo na azyl osobám vyloučeným z postavení uprchlíka ve smyslu směrnice, tedy umožňují jasné odlišení vnitrostátní ochrany od ochrany poskytnuté na základě směrnice, neporušují systém zavedený touto směrnicí.
- 121 S ohledem na tyto úvahy je třeba na pátou položenou otázku odpovědět, že článek 3 směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že členské státy mohou udělit azyl na základě svého vnitrostátního práva osobě vyloučené z postavení uprchlíka podle čl. 12 odst. 2 této směrnice, pokud tato jiná forma ochrany nepředstavuje nebezpečí záměny s postavením uprchlíka ve smyslu této směrnice.

K nákladům řízení

~~122 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.~~

~~Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:~~

~~1) Článek 12 odst. 2 písm. b) a c) směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany, musí být vykládán v tom smyslu, že:~~

- ~~– skutečnost, že osoba příslušela k organizaci zapsané na seznamu tvořícím přílohu společného postoje Rady 2001/931/SZBP ze dne 27. prosince 2001 o uplatnění zvláštních opatření k boji proti terorismu z důvodu jejího zapojení do teroristických činů a aktivně podporovala ozbrojený boj této organizace, automaticky nepředstavuje závažný důvod se domnívat, že se tato osoba dopustila „vážného nepolitického zločinu“ nebo „činů, které jsou v rozporu s cíli a zásadami Organizace spojených národů“;~~



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

9. listopadu 2021 *

„Řízení o předběžné otázce – Společná politika v oblasti azylu a doplňkové ochrany – Normy, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany – Směrnice 2011/95/EU – Články 3 a 23 – Příznivější normy, které mohou členské státy zachovat nebo zavést za účelem rozšíření práva na azyl nebo nároku na doplňkovou ochranu na rodinné příslušníky osoby požívající mezinárodní ochrany – Přiznání postavení uprchlíka nezletilému dítěti odvozené od postavení uprchlíka jeho rodiče – Zachování celistvosti rodiny – Nejlepší zájmy dítěte“

Ve věci C-91/20,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo) ze dne 18. prosince 2019, došlým Soudnímu dvoru dne 24. února 2020, v řízení

LW

proti

Spolkové republiky Německo

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, L. Bay Larsen, místopředseda, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, N. Jääskinen a J. Passer, předsedové senátu, M. Ilešič (zpravodaj), J.-C. Bonichot, A. Kumin a N. Wahl, soudci,

generální advokát: J. Richard de la Tour,

vedoucí soudní kanceláře: D. Dittert, vedoucí oddělení,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 22. února 2021,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za LW F. Schleicherem, Rechtsanwalt,
- za německou vládu J. Möllerem a R. Kanitzem, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: němčina.

~~14 Ustanovení § 26 odst. 5 AsylG stanoví:~~

~~„Na rodinné příslušníky ve smyslu odstavců 1 až 3 osob požívajících mezinárodní ochrany se odstavce 1 až 4 použijí obdobně. Udělení azylu se nahrazuje přiznáním postavení uprchlíka nebo doplňkové ochrany. [...]“~~

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 15 Žalobkyně v původním řízení se narodila v Německu v roce 2017 tuniské matce a syrskému otci.
- 16 Žalobkyně v původním řízení má tuniskou státní příslušnost. Nebylo prokázáno, zda má rovněž syrskou státní příslušnost.
- 17 V říjnu 2015 přiznal Úřad otci žalobkyně v původním řízení postavení uprchlíka. Žádost o mezinárodní ochranu podaná matkou žalobkyně v původním řízení, která se narodila v Libyi a jež uvedla, že tam měla až do svého odchodu z tohoto státu obvyklé bydliště, nebyla úspěšná.
- 18 Rozhodnutím ze dne 15. září 2017 Úřad zamítl žádost o azyl podanou jménem žalobkyně v původním řízení po jejím narození jako „zjevně neopodstatněnou“.
- 19 Rozsudkem ze dne 17. ledna 2019 Verwaltungsgericht Cottbus (správní soud v Chotěbuzi, Německo) toto rozhodnutí zrušil v rozsahu, v němž byla žádost žalobkyně v původním řízení o azyl zamítnuta tímto rozhodnutím jako „zjevně neopodstatněná“, a nikoliv jako „neopodstatněná“, a ve zbývající části žalobu zamítl. Tento soud měl za to, že žalobkyně v původním řízení nesplňuje podmínky pro přiznání postavení uprchlíka, jelikož v Tunisku, v zemi nebo jedné ze zemí, jejímž je státním příslušníkem, nemá žádný důvod k obavám před pronásledováním. Uvedený soud mimoto rozhodl, že tato žalobkyně nemůže na základě § 26 odst. 2 a 5 AsylG vyvozovat ani právo na ochranu rodiny vyplývající z postavení uprchlíka, které bylo přiznáno jejímu otci v Německu. Tentýž soud měl totiž za to, že by bylo v rozporu se zásadou subsidiarity mezinárodní ochrany, pokud by mezinárodní ochrana byla rozšířena na osoby, které jsou jakožto státní příslušníci státu, jenž je schopen jim poskytnout ochranu, vyloučeny z kategorie osob, které potřebují ochranu.
- 20 Žalobkyně v původním řízení podala proti tomuto rozsudku opravný prostředek „Revision“ k předkládajícímu soudu, Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo).
- 21 V rámci tohoto opravného prostředku žalobkyně v původním řízení tvrdí, že nezletilým dětem, jejichž rodiče mají odlišnou státní příslušnost, je třeba přiznat postavení uprchlíka z titulu ochrany rodiny na základě § 26 odst. 2 a odst. 5 první věty AsylG, a to i v případě, že toto postavení bylo přiznáno pouze jednomu z těchto rodičů. Zásada subsidiarity mezinárodní ochrany uprchlíků tomu podle ní nebrání. Článek 3 směrnice 2011/95/EU umožňuje členskému státu, aby v případě, kdy byla mezinárodní ochrana byla přiznána jednomu rodinnému příslušníkovi, byla tato ochrana rozšířena i na jiné příslušníky této rodiny, pokud se na tyto příslušníky nevztahuje jeden z důvodů vyloučení uvedených v článku 12 této směrnice a pokud jejich současná situace vzhledem k potřebě zachovat celistvost rodiny vykazuje vazbu na cíl mezinárodní ochrany. V rámci této právní úpravy je nutné brát zvláštní zřetel na ochranu nezletilých osob a zájmy dítěte.

- 22 Předkládající soud uvádí, že žalobkyně v původním řízení nemůže žádat o přiznání postavení uprchlíka z titulu vlastního práva. Z článku 1 odst. A bodu 2 druhého podbodů Ženevské úmluvy, který vyjadřuje zásadu subsidiarity mezinárodní ochrany uprchlíků, totiž vyplývá, že osobám, které mají dvě nebo více státní příslušností, nelze přiznat postavení uprchlíka, pokud mohou využít ochrany některé ze zemí, jejíž jsou státními příslušníky. Právě v tomto smyslu je podle předkládajícího soudu třeba vykládat také čl. 2 písm. d) a n) směrnice 2011/95. Pouze osoba, která postrádá ochranu, protože nepožívá účinné ochrany ze strany země původu ve smyslu čl. 2 písm. n) této směrnice, je uprchlíkem ve smyslu čl. 2 písm. d) uvedené směrnice. Žalobkyně v původním řízení může přitom podle předkládajícího soudu požívat účinné ochrany v Tuniské republice, tj. zemi své státní příslušnosti.
- 23 Žalobkyně v původním řízení však podle předkládajícího soudu splňuje podmínky stanovené v německém právu pro přiznání postavení uprchlíka nezletilému svobodnému dítěti rodiče, kterému bylo přiznáno toto postavení. Podle § 26 odst. 2 a ve spojení s odst. 5 první a druhou větou AsylG je totiž třeba přiznat odvozené postavení uprchlíka pro účely ochrany rodiny v rámci azylu rovněž dítěti, jež se narodilo v Německu a má po svém druhém rodiči státní příslušnost třetí země, na jejímž území není pronásledováno.
- 24 Předkládající soud si nicméně klade otázku, zda je takový výklad německého práva slučitelný se směrnicí 2011/95.
- 25 Za těchto podmínek se Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Musí být článek 3 směrnice 2011/95 vykládán v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, podle níž je nezletilému svobodnému dítěti osoby, které bylo přiznáno postavení uprchlíka, třeba přiznat odvozené postavení uprchlíka (z důvodu ochrany rodiny v rámci azylu) i v případě, že toto dítě je – po druhém rodiči – v každém případě rovněž státním příslušníkem jiné země, která není totožná se zemí původu uvedeného uprchlíka a jejíž ochrany může využít?
- 2) Musí být čl. 23 odst. 2 směrnice 2011/95 vykládán v tom smyslu, že omezení, podle něhož je třeba nárok rodinných příslušníků na výhody uvedené v člancích 24 až 35 této směrnice přiznat, pouze pokud je to slučitelné s osobním právním postavením rodinného příslušníka, brání tomu, aby za podmínek popsaných v první otázce bylo nezletilému dítěti přiznáno odvozené postavení uprchlíka?
- 3) Je pro zodpovězení první a druhé otázky relevantní okolnost, zda je po dítěti a jeho rodičích možné a přiměřené požadovat, aby se usadili v zemi, jejíž státní příslušnost mají dítě a jeho matka, jejíž ochrany mohou využít a která není totožná se zemí původu uprchlíka (otce), nebo postačuje, že celistvost rodiny lze na spolkovém území zachovat na základě ustanovení právních předpisů o pobytu cizinců?“

K předběžným otázkám

- 26 Podstatou otázek předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda článek 3 a čl. 23 odst. 2 směrnice 2011/95 musí být vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby členský stát na základě příznivějších vnitrostátních ustanovení přiznal pro účely zachování celistvosti rodiny odvozené postavení uprchlíka nezletilému svobodnému dítěti státního příslušníka třetí země,

kterému bylo toto postavení přiznáno na základě režimu zavedeného touto směrnicí, a to i v případě, kdy se toto dítě narodilo na území tohoto členského státu a má po svém druhém rodiči státní příslušnost jiné třetí země, na jejímž území není vystaveno nebezpečí pronásledování. V této souvislosti se tento soud rovněž táže, zda je pro účely odpovědi na tuto otázku relevantní skutečnost, zda je po dítěti a jeho rodičích možné a přiměřené požadovat, aby se usadili na území posledně uvedené třetí země.

- 27 Na úvod je třeba připomenout, že z judikatury Soudního dvora vyplývá, že výklad ustanovení směrnice 2011/95 musí být podán ve světle její obecné systematiky a účelu, s ohledem na Ženevskou úmluvu a ostatní příslušné smlouvy uvedené v čl. 78 odst. 1 SFEU. Jak vyplývá z bodu 16 odůvodnění této směrnice, tento výklad musí rovněž ctít práva uznaná Listinou základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. ledna 2021, Bundesrepublik Deutschland (Postavení uprchlíka v případě osoby bez státní příslušnosti palestinského původu), C-507/19, EU:C:2021:3, bod 39].
- 28 Za účelem odpovědi na položené otázky je třeba zaprvé konstatovat, že dítě, které se nachází v takové situaci, jako je situace vylíčená v bodě 26 tohoto rozsudku, nesplňuje podmínky pro to, aby jemu samotnému bylo přiznáno postavení uprchlíka na základě režimu zavedeného směrnicí 2011/95.
- 29 V tomto ohledu je nutné připomenout, že podle čl. 2 písm. d) směrnice 2011/95 se uprchlíkem rozumí zejména „státní příslušník třetí země, který se v důsledku oprávněných obav před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů nachází mimo zemi své státní příslušnosti a je neschopen přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám odmítá ochranu dotyčné země“.
- 30 Z této definice vyplývá, že postavení uprchlíka vyžaduje splnění dvou podmínek, které jsou vzájemně spjaté a týkají se jednak obavy z pronásledování, a jednak neexistence ochrany před pronásledováním ze strany třetí země, jejímž je osoba státním příslušníkem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. ledna 2021, Secretary of State for the Home Department, C-255/19, EU:C:2021:36, bod 56).
- 31 Uvedená definice v podstatě přebírá definici uvedenou v čl. 1 odst. A bodě 2 Ženevské úmluvy. Ženevská úmluva přitom upřesňuje, že „[v] případě osoby mající několik státních občanství, pojem „země jeho [jejího] státního občanství“ se týká všech zemí, jejichž je státním občanem“ a že „žádná osoba však nebude považována za zbavenou ochrany země své příslušnosti, pokud se bez závažného důvodu založeného na oprávněných obavách vzdala ochrany jedné ze zemí svého státního občanství“.
- 32 I když toto upřesnění, které je vyjádřením zásady subsidiarity mezinárodní ochrany, není výslovně zahrnuto do směrnice 2011/95, z jejího čl. 2 písm. n) nicméně vyplývá, že každá ze zemí, jejichž státní příslušnost má případně žadatel, musí být pro účely této směrnice považována za „zemi původu“.
- 33 Z výkladu čl. 2 písm. d) ve spojení s čl. 2 písm. n) směrnice 2011/95 tak vyplývá, že žadatel, který má státní příslušnost několika třetích zemí, je považován za osobu zbavenou ochrany pouze tehdy, pokud je neschopen přijmout nebo, vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu všech těchto zemí. Tento výklad je ostatně potvrzen čl. 4 odst. 3 písm. e) této směrnice, podle něhož

mezi skutečností, které je třeba zohlednit při individuálním posuzování žádosti o mezinárodní ochranu, patří skutečnost, že lze od žadatele rozumně očekávat, že využije ochrany jiné země, na jejíž občanství by si mohl činit nárok.

- 34 Předkládající soud přitom uvádí, že žalobkyně v původním řízení by mohla požívat účinné ochrany v Tunisku, třetí zemi, jejíž státní příslušnost má po své matce. Tento soud v tomto ohledu zdůrazňuje, že neexistuje žádná skutečnost, na jejímž základě by bylo možné se domnívat, že Tuniská republika není ochotna nebo není s to poskytnout žalobkyni v původním řízení nezbytnou ochranu před pronásledováním a navrácením do Sýrie, země původu jejího otce, kterému německé orgány přiznaly postavení uprchlíka, nebo do jiné třetí země.
- 35 V této souvislosti je třeba připomenout, že podle režimu zavedeného směrnicí 2011/95 nelze žádosti o mezinárodní ochranu pro svoji osobu vyhovět pouze z toho důvodu, že rodinný příslušník žadatele má oprávněné obavy z pronásledování nebo je vystaven skutečnému nebezpečí vážné újmy, pokud je prokázáno, že i přes svou vazbu s tímto rodinným příslušníkem a zvláštní zranitelnost, která z toho obecně vyplývá, jak zdůrazňuje bod 36 odůvodnění této směrnice, žadatel sám není vystaven hrozbám pronásledování nebo vážné újmy (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. října 2018, Ahmedbekova, C-652/16, EU:C:2018:801, bod 50).
- 36 Zadruhé je třeba uvést, že směrnice 2011/95 nestanoví rozšíření postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany na rodinné příslušníky osoby, které je toto postavení přiznáno a od níž je toto rozšíření odvozeno, kteří sami nesplňují podmínky pro přiznání tohoto postavení nebo statusu. Z článku 23 této směrnice totiž vyplývá, že směrnice členským státům ukládá pouze povinnost zajistit, aby takoví rodinní příslušníci měli podle vnitrostátních postupů a pokud je to slučitelné s osobním právním postavením těchto rodinných příslušníků, nárok na některé výhody, jež zahrnují zejména vydání povolení k pobytu a přístup k zaměstnání nebo přístup ke vzdělání a jejichž účelem je zachovat celistvost rodiny (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. října 2018, Ahmedbekova, C-652/16, EU:C:2018:801, bod 68).
- 37 Kromě toho ze znění čl. 2 písm. j) směrnice 2011/95, který definuje pojem „rodinní příslušníci“ pro účely této směrnice, ve spojení s jejím čl. 23 odst. 2, vyplývá, že povinnost členských států stanovit přístup k těmto výhodám se nevztahuje na děti osoby požívající mezinárodní ochrany, jež se narodily v hostitelském členském státě rodiny, která v něm byla založena.
- 38 Zatřetí, aby bylo možné určit, zda členský stát nicméně může přiznat pro účely zachování celistvosti rodiny odvozené postavení uprchlíka dítěti, které se nachází v takové situaci, jako je situace, o níž se jedná ve věci v původním řízení, je nutné připomenout, že článek 3 směrnice 2011/95 členským státům umožňuje zavést nebo zachovávat „příznivější normy pro určování osob splňujících podmínky pro získání postavení uprchlíka nebo osob, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a pro určování obsahu mezinárodní ochrany, jsou-li slučitelné s touto směrnicí“.
- 39 Soudní dvůr konstatoval, že z tohoto znění ve spojení s bodem 14 odůvodnění směrnice 2011/95 vyplývá, že příznivější normy ve smyslu článku 3 této směrnice mohou spočívat zejména ve zmírnění podmínek, podmiňujících přiznání postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany státnímu příslušníkovi třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. října 2018, Ahmedbekova, C-652/16, EU:C:2018:801, bod 70).

- 40 Pokud jde o upřesnění obsažené v tomto článku 3, podle něhož musí být každá příznivější norma slučitelná se směrnicí 2011/95, Soudní dvůr rozhodl, že to znamená, že tato norma nesmí být v rozporu s celkovou systematikou a s cíli této směrnice. Zakázány jsou zejména normy, které vedou k přiznání postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany státním příslušníkům třetích zemí nebo osobám bez státní příslušnosti, kteří se ocitli v situacích postrádající jakoukoli vazbu na logiku mezinárodní ochrany (rozsudek ze dne 4. října 2018, Ahmedbekova, C-652/16, EU:C:2018:801, bod 71 a citovaná judikatura).
- 41 Automatické přiznání postavení uprchlíka na úrovni vnitrostátního práva rodinným příslušníkům osoby, které bylo toto postavení přiznáno na základě směrnice 2011/95, přitom *a priori* nepostrádá vazbu na logiku mezinárodní ochrany (rozsudek Soudního dvora ze dne 4. října 2018, Ahmedbekova, C-652/16; EU:C:2018:801, bod 72).
- 42 Autoři Ženevské úmluvy totiž tím, že v Závěrečném aktu konference zplnomocněných zástupců Organizace spojených národů o postavení uprchlíků a osob bez státní příslušnosti ze dne 25. července 1951, která vypracovala text Ženevské úmluvy, zdůraznili, že „celistvost rodiny [...] je základním právem uprchlíka“ a signatářským státům doporučili „přijetí opatření nezbytných pro ochranu rodiny uprchlíka a zejména k [...] zajištění zachování celistvosti rodiny uprchlíka“, vytvořili úzkou vazbu mezi takovými opatřeními a logikou mezinárodní ochrany. Existence této vazby byla mimoto opakovaně potvrzena orgány UNHCR.
- 43 Dále samotná směrnice 2011/95 uznává existenci uvedené vazby tím, že v čl. 23 odst. 1 obecně stanoví povinnost členských států dbát na zachování celistvosti rodiny osoby požívající mezinárodní ochrany.
- 44 Je tedy třeba konstatovat, že automatické rozšíření postavení uprchlíka na nezletilé dítě osoby, které bylo toto postavení přiznáno, z titulu odvozeného práva a bez ohledu na skutečnost, zda toto dítě samo splňuje či nesplňuje podmínky pro přiznání uvedeného postavení, a to i v případě, kdy se uvedené dítě narodilo v hostitelském členském státě, stanovené vnitrostátním ustanovením, o které se jedná ve věci v původním řízení, jež sleduje, jak uvádí předkládající soud, cíl ochrany rodiny a zachování celistvosti rodiny osob požívajících mezinárodní ochrany, vykazuje vazbu na logiku mezinárodní ochrany.
- 45 Je však třeba uvést, že mohou nastat situace, kdy by takové automatické rozšíření postavení uprchlíka na nezletilé dítě osoby, které bylo toto postavení přiznáno, z titulu odvozeného práva a pro účely zachování celistvosti rodiny, bylo navzdory existenci této vazby neslučitelné se směrnicí 2011/95.
- 46 Zaprvé s ohledem na účel důvodů vyloučení stanovených ve směrnici 2011/95, kterým je zachování důvěryhodnosti systému ochrany stanoveného touto směrnicí s ohledem na Ženevskou úmluvu, brání totiž výjimka stanovená v článku 3 této směrnice tomu, aby členský stát zavedl nebo zachoval ustanovení přiznávající postavení uprchlíka stanovené touto směrnicí osobě, která je z něj vyloučena podle čl. 12 odst. 2 uvedené směrnice (rozsudek ze dne 9. listopadu 2010, B a D, C-57/09 a C-101/09, EU:C:2010:661, bod 115).
- 47 Jak zdůrazňuje předkládající soud, § 26 odst. 4 AsylG přitom vylučuje takové osoby z nároku na rozšíření postavení uprchlíka, které vyplývá z použití § 26 odst. 2 ve spojení s odst. 5.

- 48 Zadruhé z čl. 23 odst. 2 směrnice 2011/95 vyplývá, že unijní normotvůrce měl v úmyslu vyloučit rozšíření výhod přiznaných osobě požívající mezinárodní ochrany i na rodinného příslušníka této osoby požívající mezinárodní ochrany, pokud by to bylo neslučitelné s osobním právním postavením dotyčného rodinného příslušníka.
- 49 Z historie vzniku tohoto ustanovení a z rozsahu výhrady, kterou stanoví, vyplývá, že se toto ustanovení použije také v případě, kdy členský stát rozhodne, že není namístě omezit se na rozšíření výhod, ale přeje si na základě článku 3 této směrnice přijmout příznivější normy, na jejichž základě se postavení přiznané osobě požívající mezinárodní ochrany automaticky rozšiřuje na rodinné příslušníky nezávisle na skutečnosti, zda sami splňují podmínky pro přiznání tohoto postavení, či nikoliv.
- 50 Je totiž nutné uvést, že výhrada nyní obsažená v čl. 23 odst. 2 směrnice 2011/95 byla Evropským parlamentem navržena v průběhu legislativního procesu, který vedl k přijetí směrnice 2004/83, jejíž „přepracování“ představuje směrnice 2011/95 a jejíž článek 23 převážně odpovídá stejnému článku posledně uvedené směrnice. Tento návrh se týkal návrhu Komise Evropských společenství, který stanovil povinnost členských států zajistit, „aby rodinní příslušníci doprovázející žadatele o mezinárodní ochranu, mohli žádat o totéž postavení jako žadatelé o mezinárodní ochranu“. Parlament navrhoval rozšíření této povinnosti tak, aby se vztahovala i na rodinné příslušníky, kteří se připojí k žadatelům později a měl za to, že je vhodné tuto výjimku zavést za účelem zohlednění skutečnosti, že rodinní příslušníci „mohou mít vlastní právní postavení odlišné [od postavení žadatele], které může být neslučitelné s mezinárodní ochranou“ [viz zpráva Evropského parlamentu ze dne 8. října 2002 k návrhu směrnice Rady o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany COM(2001)510, A 5-0333/2002 final, doplněk 22 (Úř. věst. 2002, C 51 E, s. 325)].
- 51 Unijní normotvůrce nakonec uvedenou povinnost nepřijal. Zachoval však výhradu slučitelnosti a v čl. 23 odst. 1 a 2 směrnic 2004/83 a 2011/95 pouze stanovil, že členské státy zajistí, aby mohla být zachována celistvost rodiny a aby rodinní příslušníci osoby požívající mezinárodní ochrany, kteří sami nesplňují podmínky pro získání takové ochrany, měli nárok na některé výhody podle vnitrostátních postupů.
- 52 Z historie vzniku tohoto článku 23 tak vyplývá, že členský stát, který si při využití možnosti stanovené v článku 3 těchto směrnic přeje přijmout nebo zachovat příznivější normy, na jejichž základě se postavení přiznané takové osobě automaticky rozšiřuje na její rodinné příslušníky nezávisle na skutečnosti, zda sami splňují podmínky pro přiznání tohoto postavení či nikoliv, musí při uplatňování těchto norem dbát na dodržení výhrady stanovené v uvedeném čl. 23 odst. 2.
- 53 Pokud jde o rozsah této výhrady, musí být určen s ohledem na cíl článku 23 směrnice 2011/95 spočívající v zajištění zachování celistvosti rodiny osob požívajících mezinárodní ochrany a na zvláštní kontext, do něhož je taková výhrada zasazena.
- 54 V tomto ohledu je třeba mít za to, že by bylo neslučitelné zejména s osobním právním postavením dítěte osoby požívající mezinárodní ochrany, které samo nesplňuje podmínky nezbytné pro získání této ochrany, pokud by na něj byly rozšířeny výhody uvedené v čl. 23 odst. 2 směrnice 2011/95 nebo postavení přiznané této osobě požívající mezinárodní ochrany, pokud má toto dítě

státní příslušnost hostitelského členského státu nebo jinou státní příslušnost, která mu s přihlédnutím ke všem prvkům charakterizujícím jeho osobní právní postavení skýtá právo na příznivější zacházení v tomto členském státě, než jaké vyplývá z takového rozšíření.

- 55 Tento výklad výhrady uvedené v čl. 23 odst. 2 směrnice 2011/95 plně zohledňuje nejlepší zájmy dítěte, v jejichž světle musí být toto ustanovení vykládáno a uplatňováno. Bod 16 odůvodnění této směrnice výslovně zdůrazňuje, že tato směrnice ctí základní práva zakotvená v Listině a že jejím cílem je podporovat zejména uplatňování práva na respektování rodinného života zaručeného jejím článkem 7 a práva dítěte uznaná článkem 24 Listiny, mezi nimiž je v odstavci 2 posledně uvedeného ustanovení uvedena povinnost zohlednit jeho nejlepší zájmy [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. září 2021, Bundesrepublik Deutschland (Rodinný příslušník), C-768/19, EU:C:2021:709, body 36 až 38].
- 56 Uvedený výklad mimoto odpovídá výkladu navrhovanému UNHCR, jehož dokumenty jsou zvláště relevantní vzhledem k roli svěřené UNHCR Ženevskou úmluvou (rozsudek ze dne 23. května 2019, Bilali, C-720/17, EU:C:2019:448, bod 57).
- 57 UNHCR má tak ve svých komentářích ke směrnici 2004/83 v souvislosti s čl. 23 odst. 1 a 2 této směrnice „za to, že příslušníkům téže rodiny by mělo být přiznáno totožné postavení jako hlavnímu žadateli (odvozené postavení) a uvádí následující: „[Z]ásada celistvosti rodiny vyplývá ze Závěrečného aktu konference zplnomocněných zástupců Organizace spojených národů o postavení uprchlíků a osob bez státní příslušnosti z roku 1951, jakož i ze základních lidských práv. Většina členských států [Evropské unie] stanoví odvozené postavení pro rodinné příslušníky uprchlíků. Zkušenosti [UNHCR] rovněž ukazují, že to je obecně nejpraktičtější způsob, jak postupovat. Existují však situace, ve kterých by se nemělo postupovat podle zásady odvozeného postavení, a to v případě, kdy rodinní příslušníci sami hodlají požádat o azyl nebo pokud by přiznání odvozeného postavení bylo neslučitelné s jejich osobním právním postavením, např. pokud jsou státními příslušníky hostitelské země, nebo protože jim jejich státní příslušnost poskytuje právo na příznivější zacházení“.
- 58 S výhradou ověření, která bude muset provést předkládající soud, přitom nic nenasvědčuje tomu, že by žalobkyně v původním řízení měla z důvodu své tuniské státní příslušnosti nebo jiného prvku charakterizujícího její osobní právní postavení právo na příznivější zacházení v Německu, než jaké vyplývá z rozšíření postavení uprchlíka přiznaného jejímu otci, z titulu odvozeného práva, které je stanoveno ustanovením, o které se jedná ve věci v původním řízení.
- 59 Nakonec je třeba konstatovat, že slučitelnost takového příznivějšího vnitrostátního ustanovení, jako je ustanovení, o které se jedná ve věci v původním řízení, nebo jeho použití na takovou situaci, jako je situace žalobkyně v původním řízení, se směrnicí 2011/95, a zejména s výhradou uvedenou v čl. 23 odst. 2 této směrnice, nezávisí na tom, zda je po dítěti a jeho rodičích možné a přiměřené požadovat, aby se usadili v Tunisku.
- 60 Jak uvedl generální advokát v bodě 93 svého stanoviska, smyslem článku 23 této směrnice je totiž umožnit osobě požívající mezinárodní ochrany požívat práv, která jí tato ochrana poskytuje, při současném zachování celistvosti její rodiny na území hostitelského členského státu. Existence možnosti pro rodinu žalobkyně v původním řízení usadit se v Tunisku nemůže tudíž odůvodnit chápání výhrady uvedené v odstavci 2 tohoto ustanovení v tom smyslu, že vylučuje přiznání postavení uprchlíka žalobkyni v původním řízení, neboť takový výklad by znamenal, že se její otec zřekne práva na azyl, které mu bylo přiznáno v Německu.

- 61 Mimoto za těchto podmínek nemůže použití právních předpisů, jež umožňují přiznání postavení uprchlíka rodinným příslušníkům osoby, které bylo toto postavení přiznáno, třebaže taková možnost usazení se této rodiny ve třetí zemi existuje, zpochybnit závěr učiněný v bodě 41 tohoto rozsudku, podle něhož takové právní předpisy nepostrádají jakoukoli vazbu na logiku mezinárodní ochrany.
- 62 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na položené otázky odpovědět tak, že článek 3 a čl. 23 odst. 2 směrnice 2011/95 musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání tomu, aby členský stát na základě příznivějších vnitrostátních ustanovení přiznal za účelem zachování celistvosti rodiny odvozené postavení uprchlíka nezletilému dítěti státního příslušníka třetí země, jemuž bylo toto postavení přiznáno na základě režimu zavedeného touto směrnicí, a to i v případě, kdy se toto dítě narodilo na území tohoto členského státu a má po druhém rodiči státní příslušnost jiné třetí země, ve které není vystaveno nebezpečí pronásledování, za podmínky, že se na toto dítě nevztahuje jeden z důvodů pro vyloučení uvedených v čl. 12 odst. 2 uvedené směrnice a že toto dítě nemá na základě své státní příslušnosti nebo jiného prvku charakterizujícího jeho osobní právní postavení právo na příznivější zacházení v uvedeném členském státě, než je zacházení vyplývající z přiznání postavení uprchlíka. V tomto ohledu není relevantní, zda je po dítěti a jeho rodičích možné a přiměřené požadovat, aby se usadili v této jiné třetí zemi.

~~K nákladům řízení~~

- ~~63 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.~~

~~Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:~~

~~Článek 3 a čl. 23 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 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, musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání tomu, aby členský stát na základě příznivějších vnitrostátních ustanovení přiznal za účelem zachování celistvosti rodiny odvozené postavení uprchlíka nezletilému dítěti státního příslušníka třetí země, jemuž bylo toto postavení přiznáno na základě režimu zavedeného touto směrnicí, a to i v případě, kdy se toto dítě narodilo na území tohoto členského státu a má po druhém rodiči státní příslušnost jiné třetí země, ve které není vystaveno nebezpečí pronásledování, za podmínky, že se na toto dítě nevztahuje jeden z důvodů pro vyloučení uvedených v čl. 12 odst. 2 uvedené směrnice a že toto dítě nemá na základě své státní příslušnosti nebo jiného prvku charakterizujícího jeho osobní právní postavení právo na příznivější zacházení v uvedeném členském státě, než je zacházení vyplývající z přiznání postavení uprchlíka. V tomto ohledu není relevantní, zda je po dítěti a jeho rodičích možné a přiměřené požadovat, aby se usadili v této jiné třetí zemi.~~

~~Podpisy.~~



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

18. prosince 2014 *

„Řízení o předběžné otázce — Listina základních práv Evropské unie — Článek 19 odst. 2 — Směrnice 2004/83/ES — Minimální normy týkající se podmínek přiznávání postavení uprchlíka nebo statusu podpůrné ochrany — Osoba, která má nárok na podpůrnou ochranu — Článek 15 písm. b) — Mučení a nelidské či ponižující zacházení nebo trest vůči žadateli v zemi původu — Článek 3 —
Příznivější normy — Žadatel trpící vážným onemocněním — Neexistence odpovídající léčby v zemi původu — Článek 28 — Sociální péče — Článek 29 — Zdravotní péče“

Ve věci C-542/13,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Cour constitutionnelle (Belgie), ze dne 26. září 2013, došlým Soudnímu dvoru dne 17. října 2013, v řízení

Mohamed M'Bodj

proti

État belge,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, K. Lenaerts, místopředseda, M. Ilešič, L. Bay Larsen (zpravodaj), T. von Danwitz, J.-C. Bonichot a K. Jürimäe, předsedové senátů, A. Rosas, E. Juhász, A. Arabadžev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger a A. Prechal, soudci,

generální advokát: Y. Bot,

vedoucí soudní kanceláře: V. Tourrès, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 24. června 2014,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za M. M'Bodje S. Benkhelifa, avocate,
- za belgickou vládu C. Pochet a T. Maternem, jako zmocněnci, ve spolupráci s J.-J. Masquelinem, D. Matrayem, J. Matray, C. Piront a N. Schynts, avocats,
- za německou vládu T. Henzem a B. Beutlerem, jako zmocněnci,
- za řeckou vládu M. Michelogiannaki, jako zmocněnkyní,

* Jednací jazyk: francouzština.

~~13 Článek 48/4 zákona ze dne 15. prosince 1980 zní:~~

~~„1) Status podpůrné ochrany se přiznává cizinci, který nesplňuje podmínky pro uznání za uprchlíka, na kterého se nevztahuje článek 9b a u kterého existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se vrátil do země svého původu nebo v případě osoby bez státní příslušnosti do země jejího dosavadního obvyklého pobytu, byl by vystaven reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu uvedenou v odstavci 2, a který nemůže nebo vzhledem ke shora uvedené hrozbě nechce přijmout ochranu dotyčné země, a to pouze pokud se na něj nevztahují výluky stanovené v článku 55/4.~~

~~§ 2 Vážnou újmu se rozumí:~~

~~a) uložení nebo vykonání trestu smrti nebo~~

~~b) mučení, nelidské či ponížující zacházení nebo trest vůči žadateli v zemi původu nebo~~

~~e) vážné ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu.“~~

~~14 Článek 4 zákona ze dne 27. února 1987 o dávkách pro zdravotně postižené osoby (loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées; dále jen „zákon ze dne 27. února 1987“) stanoví:~~

~~„§ 1 Dávky stanovené v článku 1 lze přiznat pouze osobě, která má své skutečné bydliště v Belgii a která je:~~

~~1. belgickým státním příslušníkem,~~

~~2. státním příslušníkem členské země Evropské unie;~~

~~[...]~~

~~5. uprchlíkem [...]~~

~~[...]~~

~~§ 2 Král je oprávněn vyhláškou projednanou v Radě ministrů za podmínek, které stanoví, rozšířit působnost tohoto zákona na další kategorie osob, než jsou kategorie uvedené v odstavci 1, které mají své skutečné bydliště v Belgii.~~

~~[...]“~~

~~15 Královskou vyhláškou ze dne 9. února 2009, kterou se mění královská vyhláška ze dne 17. července 2006, kterou se provádí čl. 4 odst. 2 zákona ze dne 27. února 1987, o dávkách pro zdravotně postižené osoby, rozšířil král s účinností od 12. prosince 2007 působnost zákona na cizince zapsané v registru obyvatel.~~

Spor v původním řízení a předběžné otázky

16 Mohamed M'Bodj přicestoval do Belgie dne 3. ledna 2006. Podal žádost o azyl a později žádost o povolení pobytu ze zdravotních důvodů, přičemž obě žádosti byly zamítnuty, a proti rozhodnutím o zamítnutí těchto žádostí podal několik neúspěšných opravných prostředků.

- 17 Dne 27. května 2008 podal M. M'Bodj na základě článku 9b zákona ze dne 15. prosince 1980 novou žádost o povolení pobytu ze zdravotních důvodů odůvodněnou vážnými následky, kterými trpěl v důsledku napadení jeho osoby v Belgii. Tato žádost byla dne 19. září 2008 prohlášena za přípustnou, na základě čehož byl dotýčný zapsán do evidence cizinců.
- 18 Po vydání obecného potvrzení o uznání snížené výdělečné schopnosti a ztráty soběstačnosti podal M. M'Bodj dne 21. dubna 2009 žádost o dávky nahrazující příjem a o integrační dávky.
- 19 Dne 5. října 2009 Service public fédéral Sécurité sociale tuto žádost zamítla s tím, že M. M'Bodj nesplňoval podmínky státní příslušnosti stanovené v čl. 4 odst. 1 zákona ze dne 27. února 1987. Uvedený orgán dále konstatoval, že M. M'Bodj je zapsán v evidenci cizinců, takže mu nepřísluší právo usadit se v Belgii.
- 20 Dne 31. prosince 2009 podal M. M'Bodj proti rozhodnutí, jímž byla uvedená žádost zamítnuta, žalobu k tribunal du travail de Liège (pracovněprávnímu soudu v Lutychu).
- 21 Nezávisle na podání této žaloby bylo M. M'Bodjovi dne 17. května 2010 povoleno setrvat na území Belgie z důvodu jeho zdravotního stavu, a to po neomezenou dobu.
- 22 Rozsudkem ze dne 8. listopadu 2012 se tribunal du travail de Liège rozhodl položit Cour constitutionnelle (ústavnímu soudu) předběžnou otázku, jejíž podstatou je určení, zda je článek 4 zákona ze dne 27. února 1987 v rozporu s blíže určenými ustanovení Constitution belge (belgické ústavy), ve spojení s čl. 28 odst. 2 směrnice 2004/83, neboť vylučuje možnost přiznat dávky zdravotně postiženým osobám pobývajícím v Belgii na základě článku 9b zákona ze dne 15. prosince 1980, kterým z toho titulu svědčí status mezinárodní ochrany podle této směrnice, ačkoli vyplácení těchto dávek uprchlíkům, kteří podle tohoto soudu požívají stejné mezinárodní ochrany, umožňuje.
- 23 Cour constitutionnelle v předkládacím rozhodnutí konstatuje, že ačkoli již rozhodoval o předběžné otázce týkající se takového rozdílného zacházení mezi danými dvěma kategoriemi cizinců, nemusel při té příležitosti brát v úvahu směrnici 2004/83.
- 24 Za těchto podmínek se Cour constitutionnelle rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Musí být čl. 2 písm. e) a f) a články 15, 18, 28 a 29 směrnice [2004/83] vykládány v tom smyslu, že na sociální a zdravotní péči uvedenou v člancích 28 a 29 této směrnice musí mít nárok nejen osoba, které byl nezávislým orgánem členského státu přiznán na její žádost status podpůrné ochrany, ale také cizinec, kterému správní orgán členského státu povolil pobyt na území tohoto státu a který trpí takovým onemocněním, které představuje reálnou hrozbu pro jeho život nebo fyzickou integritu nebo reálnou hrozbu nelidského či ponižujícího zacházení v případě, kdy v zemi jeho původu nebo v zemi jeho pobytu neexistuje žádná odpovídající léčba?
- 2) Je-li třeba na první předběžnou otázku podat odpověď, z níž plyne, že obě kategorie osob, které jsou v ní uvedeny, musí mít nárok na uvedenou sociální a zdravotní péči, musí být čl. 20 odst. 3, čl. 28 odst. 2 a čl. 29 odst. 2 téže směrnice vykládány v tom smyslu, že z povinnosti členských států zohlednit zvláštní situaci zranitelných osob, například zdravotně postižených osob, vyplývá, že těmto osobám musí být poskytovány dávky upravené zákonem ze dne 27. února 1987 [...], lze-li sociální pomoc zohledňující postižení poskytnout na základě zákona ze dne 8. července 1976 o veřejných centrech sociální pomoci (loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale)?“

K předběžným otázkám

K první otázce

- 25 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda musí být články 28 a 29 směrnice 2004/83, ve spojení s čl. 2 písm. e), jakož i s články 3, 15 a 18 této směrnice, vykládány v tom smyslu, že členský stát musí nárok na sociální a zdravotní péči stanovenou těmito články přiznat státnímu příslušníkovi třetí země, kterému byl povolen pobyt na území tohoto členského státu na základě takových vnitrostátních právních předpisů, jako jsou předpisy dotčené ve věci v původním řízení, které v uvedeném členském státě povolují pobyt cizinci s onemocněním představujícím reálnou hrozbu pro jeho život nebo fyzickou integritu nebo reálnou hrozbu nelidského či ponižujícího zacházení v případě, že v zemi jeho původu nebo ve třetí zemi, kde pobýval předtím, neexistuje odpovídající léčba.
- 26 Z článků 28 a 29 směrnice 2004/83 vyplývá, že se tato ustanovení vztahují na osoby, kterým bylo přiznáno postavení uprchlíka nebo status podpůrné ochrany.
- 27 Je přitom nesporné, že vnitrostátní právní předpisy dotčené ve věci v původním řízení neupravují povolení k pobytu státních příslušníků třetích zemí, kteří mají oprávněné obavy před pronásledováním ve smyslu čl. 2 písm. c) směrnice 2004/83, a dále že jejich předmětem není přiznávání postavení uprchlíka státním příslušníkům třetích zemí, jejichž pobyt je povolen na jejich základě.
- 28 Z toho vyplývá, že Belgické království by podle článků 28 a 29 této směrnice mělo povinnost přiznat nárok na dávky uvedené v těchto člancích státním příslušníkům třetích zemí, kterým byl povolen pobyt na území Belgie na základě takových vnitrostátních právních předpisů dotčených ve věci v původním řízení, jen tehdy, kdyby na jejich povolení k pobytu muselo být nahlíženo jako na přiznání statusu podpůrné ochrany.
- 29 Podle článku 18 uvedené směrnice přiznají členské státy tento status státnímu příslušníku třetí země splňujícímu podmínky pro získání podpůrné ochrany.
- 30 V tomto ohledu je třeba připomenout, že tři typy vážné újmy definované v článku 15 směrnice 2004/83 představují podmínky, jež musí být splněny k tomu, aby určitá osoba mohla být považována za osobu, která může mít nárok na podpůrnou ochranu, když podle čl. 2 písm. e) této směrnice existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se žadatel vrátil do dotčené země původu, byl by vystaven reálné hrozbě, že utrpí takovou újmu (rozsudky Elgafaji, C-465/07, EU:C:2009:94, bod 31, a Diakité, C-285/12, EU:C:2014:39, bod 18).
- 31 Na riziko zhoršení zdravotního stavu státního příslušníka třetí země, které nevyplývá z úmyslného odepírání péče tomuto státnímu příslušníkovi třetí země a proti kterému poskytují ochranu vnitrostátní právní předpisy dotčené ve věci v původním řízení, se ustanovení čl. 15 písm. a) a c) uvedené směrnice nevztahují, neboť újmou definovanou v těchto ustanoveních je jednak uložení nebo vykonání trestu smrti, jednak vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu.
- 32 Článek 15 písm. b) směrnice 2004/83 definuje vážnou újmu spočívající v mučení, nelidském či ponižujícím zacházení nebo trestu vůči státnímu příslušníkovi třetí země v zemi jeho původu.
- 33 Z tohoto ustanovení jasně vyplývá, že se vztahuje jen na nelidské či ponižující zacházení vůči žadateli v zemi jeho původu. Plyne z toho, že unijní zákonodárce počítal s přiznáním podpůrné ochrany jen v případech, kdy k takovému zacházení dochází v zemi původu žadatele.

- 34 Pro účely výkladu čl. 15 písm. b) směrnice 2004/83 musí být stejně jako cíle této směrnice dále zohledněny i některé skutečnosti, které náleží do kontextu tohoto ustanovení (v tomto smyslu viz rozsudek *Maatschap L. A. en D. A. B. Langestraat en P. Langestraat-Troost*, C-11/12, EU:C:2012:808, bod 27 a citovaná judikatura).
- 35 Tak například článek 6 této směrnice obsahuje výčet původců vážné újmy, což podporuje závěr, že taková újma musí spočívat v jednání třetí osoby, takže její příčinou nemůže být pouhá všeobecná nedostatečnost zdravotnického systému země původu.
- 36 Obdobně i bod 26 odůvodnění uvedené směrnice upřesňuje, že nebezpečí, kterým je všeobecně vystaveno obyvatelstvo jednotlivých zemí nebo jeho část, sama o sobě nepředstavují konkrétní ohrožení, které by mohlo být hodnoceno jako vážná újma. Z toho plyne, že riziko zhoršení zdravotního stavu státního příslušníka třetí země trpícího vážným onemocněním, které vyplývá z neexistence odpovídající léčby v zemi jeho původu, aniž jde zároveň o úmyslné odepírání péče tomuto státnímu příslušníkovi třetí země, nemůže postačovat k tomu, aby z něj plynula nutnost přiznat tomuto státnímu příslušníkovi podpůrnou ochranu.
- 37 Takový výklad podporují i body 5, 6, 9 a 24 odůvodnění směrnice 2004/83, ze kterých vyplývá, že cílem této směrnice je sice doplnit prostřednictvím podpůrné ochrany ochranu uprchlíků zakotvenou v Úmluvě o právním postavení uprchlíků, podepsané v Ženevě dne 28. července 1951, a to zjišťováním osob, které mezinárodní ochranu skutečně potřebují (v tomto smyslu viz rozsudek *Diakité*, EU:C:2014:39, bod 33), avšak do oblasti její působnosti nespádají osoby, kterým je povoleno zůstat na území členských států z jiných důvodů, a sice na základě uvážení z rodinných nebo humanitárních důvodů.
- 38 Povinnost vykládat čl. 15 písm. b) směrnice 2004/83 v souladu s čl. 19 odst. 2 Listiny (v tomto smyslu viz rozsudek *Abed El Karem El Kott a další*, C-364/11, EU:C:2012:826, bod 43 a citovaná judikatura), podle kterého nesmí nikdo být vystěhován do státu, v němž mu hrozí vážné nebezpečí, že by mohl být vystaven nelidskému či ponižujícímu zacházení, a s ohledem na článek 3 EÚLP, kterému výše citované ustanovení věcně odpovídá (rozsudek *Elgafaji*, EU:C:2009:94, bod 28), nemůže tento výklad zpochybnit.
- 39 V této souvislosti je třeba poukázat na to, že z judikatury Evropského soudu pro lidská práva vskutku plyne, že ačkoli se státní příslušníci jiných zemí, vůči kterým bylo vydáno rozhodnutí umožňující jejich vyhoštění, v zásadě nemohou domáhat práva setrvat na území státu, aby jim zde tento stát nadále poskytoval zdravotní, sociální či jinou péči a služby, může ve zcela výjimečných případech rozhodnutí vyhostit cizince trpícího vážným tělesným nebo duševním onemocněním do země, kde jsou prostředky k léčbě tohoto onemocnění omezenější než prostředky dostupné v uvedeném státě, vyvolávat otázky z hlediska článku 3 EÚLP, a to tehdy, když jsou humanitární důvody svědčící proti takovému vyhoštění naléhavé (viz zejména rozsudek *ESLP* ze dne 27. května 2008, *N. v. Spojené království*, § 42).
- 40 Skutečnost, že státní příslušník třetí země trpící vážným onemocněním nemůže být na základě článku 3 EÚLP, jak je vykládán Evropským soudem pro lidská práva, v těchto zcela výjimečných případech vyhoštěn do země, ve které neexistuje odpovídající léčba, nicméně neznamená, že by mu musel být povolen pobyt na území členského státu z titulu podpůrné ochrany podle směrnice 2004/83.
- 41 S ohledem na výše uvedené musí být čl. 15 písm. b) směrnice 2004/83 vykládán v tom smyslu, že vážná újma v něm definovaná nezahrnuje situaci, ve které je takové nelidské či ponižující zacházení, jako je zacházení uvedené v právních předpisech dotčených ve věci v původním řízení, které by žadateli trpícímu vážným onemocněním mohlo hrozit v případě návratu do země jeho původu, důsledkem neexistence odpovídající léčby v této zemi, aniž jde zároveň o úmyslné odepírání péče tomuto žadateli.

- 42 Článek 3 této směrnice ovšem umožňuje členským státům zavést nebo zachovat příznivější normy zejména pro určování osob splňujících podmínky pro získání postavení osoby, která má nárok na podpůrnou ochranu, jsou-li nicméně slučitelné s uvedenou směrnicí (v tomto smyslu viz rozsudek B a D, C-57/09 a C-101/09, EU:C:2010:661, bod 114).
- 43 Výhrada stanovená v článku 3 směrnice 2004/83 přitom brání tomu, aby členský stát zavedl nebo zachoval ustanovení přiznávající podpůrnou ochranu v ní stanovenou státnímu příslušníkovi třetí země trpícímu vážným onemocněním z důvodu rizika zhoršení jeho zdravotního stavu, které vyplývá z neexistence odpovídající léčby v zemi původu, jelikož taková ustanovení nejsou slučitelná s uvedenou směrnicí.
- 44 Vzhledem k úvahám rozvedeným v bodech 35 až 37 tohoto rozsudku by totiž přiznání nároku na postavení nebo status upravené ve směrnici 2004/83 státním příslušníkům třetích zemí, kteří se ocitli v situacích postrádající jakoukoli vazbu na logiku mezinárodní ochrany, bylo v rozporu s celkovou systematikou a s cíli této směrnice.
- 45 Z toho vyplývá, že takové právní předpisy, jako jsou předpisy dotčené ve věci v původním řízení, nelze kvalifikovat podle článku 3 této směrnice jako příznivější normy pro určování osob splňujících podmínky pro získání postavení osob, které mají nárok na podpůrnou ochranu. Státní příslušníci třetích zemí, kterým byl povolen pobyt na základě takových právních předpisů, tudíž nejsou osobami, kterým by byl přiznán status podpůrné ochrany a na které by se vztahovaly články 28 a 29 uvedené směrnice.
- 46 Přiznání takového statusu vnitrostátní ochrany členským státem z jiných důvodů, než na základě potřeby mezinárodní ochrany ve smyslu čl. 2 písm. a) směrnice, tzn. na základě uvážení z rodinných nebo humanitárních důvodů, ostatně nespadá, jak uvádí bod 9 odůvodnění uvedené směrnice, do oblasti působnosti této směrnice (rozsudek B a D, EU:C:2010:661, bod 118).
- 47 S ohledem na vše výše uvedené je třeba na první otázku odpovědět, že články 28 a 29 směrnice 2004/83, ve spojení s čl. 2 písm. e), jakož i s články 3, 15 a 18 této směrnice, musí být vykládány v tom smyslu, že členský stát nemusí nárok na sociální a zdravotní péči stanovenou těmito články přiznat státnímu příslušníkovi třetí země, kterému byl povolen pobyt na území tohoto členského státu na základě takových vnitrostátních právních předpisů, jako jsou předpisy dotčené ve věci v původním řízení, které v uvedeném členském státě povolují pobyt cizinci s onemocněním představujícím reálnou hrozbu pro jeho život nebo fyzickou integritu nebo reálnou hrozbu nelidského či ponižujícího zacházení v případě, že v zemi původu tohoto cizince nebo ve třetí zemi, kde pobýval předtím, neexistuje odpovídající léčba, aniž jde zároveň o úmyslné odepírání péče tomuto cizinci v uvedené zemi.

~~K druhé otázce~~

- ~~48 Vzhledem k odpovědi poskytnuté na první otázku není namístě odpovídat na druhou otázku.~~

~~K nákladům řízení~~

- ~~49 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.~~



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

18. prosince 2014*

„Řízení o předběžné otázce — Listina základních práv Evropské unie — Článek 19 odstavec 2 a článek 47 — Směrnice 2004/83/ES — Minimální normy týkající se podmínek přiznávání postavení uprchlíka nebo statusu podpůrné ochrany — Osoba, jež má nárok na podpůrnou ochranu — Článek 15 písmeno b) — Mučení či nelidské zacházení nebo trest vůči žadateli v zemi původu — Článek 3 — Příznivější normy — Vážně nemocný žadatel — Neexistence odpovídající léčby v zemi původu — Směrnice 2008/115/ES — Navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí — Článek 13 — Opravné prostředky s odkladným účinkem — Článek 14 — Záruky pro případ neukončeného návratu — Základní potřeby“

Ve věci C-562/13,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím cour du travail de Brusel (Belgie) ze dne 25. října 2013, došlým Soudnímu dvoru dne 31. října 2013, v řízení

Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve

proti

Moussovi Abdidovi,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, K. Lenaerts, místopředseda, M. Ilešič, L. Bay Larsen (zpravodaj), T. von Danwitz, J.-C. Bonichot a K. Jürimäe, předsedové senátů, A. Rosas, E. Juhász, A. Arabadžev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger a A. Prechal, soudci,

generální advokát: Y. Bot,

vedoucí soudní kanceláře: V. Tourrès, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 24. června 2014,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve V. Vander Geetenem, avocat,
- za M. Abdidu O. Steinem, avocat,
- za belgickou vládu C. Pochet a T. Maternem, jako zmocněnci, ve spolupráci s J.-J. Masquelinem, D. Matrayem, J. Matrayem, C. Pirontem a N. Schyntsem, avocats,

* Jednací jazyk: francouzština.

~~17 Článek 14 směrnice 2008/115 v odstavci 1 uvádí:~~

~~„Členské státy zajistí, s výjimkou situace, na kterou se vztahují články 16 a 17, co největší zohlednění níže uvedených zásad ve vztahu ke státním příslušníkům třetích zemí během lhůty pro dobrovolné opuštění území stanovené v souladu s článkem 7 a během doby, kdy bylo uskutečnění vyhoštění odloženo v souladu s článkem 9:~~

~~[...]~~

~~b) poskytování neodkladné zdravotní péče a základní léčby;~~

~~[...]“~~

Belgická právní úprava

~~18 Článek 9b zákona ze dne 15. prosince 1980 zákona ze dne 15. prosince 1980 o vstupu cizinců na státní území, o jejich pobytu a usazování se na státním území a o jejich vyhošťování ve znění použitelném ve věci v původním řízení (dále jen „zákon ze dne 15. prosince 1980“), v odstavci 1 stanoví:~~

~~„Cizinec pobývající v Belgii, který prokáže svou totožnost v souladu s odstavcem 2 a který trpí takovým onemocněním, jež představuje reálnou hrozbu pro jeho život nebo fyzickou integritu nebo reálnou hrozbu nelidského či ponižujícího zacházení, jestliže v zemi jeho původu nebo v zemi jeho pobytu neexistuje žádná odpovídající léčba, je oprávněn podat žádost o povolení k pobytu v [Belgickém] království, a to ministroví nebo jím pověřené osobě.“~~

~~19 Článek 48/4 zákona ze dne 15. prosince 1980 zní takto:~~

~~„§ 1. Status podpůrné ochrany se přizná cizinci, který nemůže být považován za uprchlíka, na kterého se nevztahuje článek 9b a u kterého existují závažné důvody k přesvědčení, že pokud by se vrátil do země původu nebo v případě osoby bez státní příslušnosti do země dosavadního obvyklého pobytu, byl by vystaven reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu uvedenou v odstavci 2, a který nemůže nebo vzhledem ke shora uvedené hrozbě nechce přijmout ochranu dotyčné země, a to pouze pokud se na něj nevztahují vyluky stanovené v článku 55/4.~~

~~§ 2. Vážnou újmu se rozumí:~~

~~a) uložení nebo vykonání trestu smrti nebo~~

~~b) mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest namířený proti žadateli v zemi původu nebo~~

~~c) vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu.“~~

~~20 Články 39/82, 39/84 a 39/85 zákona ze dne 15. prosince 1980 upravují jednotlivé postupy pro odklad vykonatelnosti správních rozhodnutí o pobytu a vyhoštění cizinců.~~

Spor v původním řízení a předběžné otázky

21 Dne 15. dubna 2009 podal M. Abdida na základě článku 9b zákona ze dne 15. prosince 1980 žádost o povolení k pobytu ze zdravotních důvodů s odůvodněním, že trpí zvláště závažným onemocněním.

- 22 Tato žádost byla dne 4. prosince 2009 uznána za přípustnou a M. Abdidovi tím vznikl nárok na sociální podporu vyplácenou CPAS (středisko státní sociální pomoci).
- 23 Rozhodnutím ze dne 6. června 2011 však byla žádost M. Abdidy o povolení k pobytu zamítnuta z důvodu, že zdravotní infrastruktura v zemi původu žadatele umožňuje péči o osoby s jeho druhem onemocnění. Toto rozhodnutí včetně příkazu k opuštění území bylo M. Abdidovi oznámeno dne 29. června 2011.
- 24 Dne 7. července 2011 M. Abdida podal proti rozhodnutí o nevydání povolení k pobytu žalobu ke conseil du contentieux des étrangers (soudní orgán pověřený řešením sporné cizinecké agendy).
- 25 Dne 13. července 2011 rozhodlo CPAS o odejmutí sociální podpory M. Abdidovi a nepřiznalo mu poskytování naléhavé lékařské péče. CPAS toto rozhodnutí dne 27. července 2011 přezkoumalo a nárok na naléhavou lékařskou péči jmenovanému přiznalo.
- 26 Dne 5. srpna 2011 podal M. Abdida proti rozhodnutí CPAS, kterým mu byla odejmuta sociální podpora, žalobu k tribunal du travail de Nivelles.
- 27 Rozsudkem ze dne 9. září 2011 tento soud žalobě vyhověl a uložil CPAS, aby vyplatil M. Abdidovi sociální podporu ve výši základního příjmu garantovaného samostatně žijící osobě s tím, že právo na sociální podporu je nezbytnou podmínkou uplatnění práva na účinnou právní ochranu a že sociální podpora, na niž má M. Abdida nárok, musí být poskytována do doby, než bude rozhodnuto o žalobě, kterou podal proti rozhodnutí, jímž byla zamítnuta jeho žádost o povolení k pobytu.
- 28 Dne 7. října 2011 podal CPAS proti tomuto rozsudku odvolání ke cour du travail de Bruxelles (pracovní soud v Bruselu).
- 29 Tento soud konstatuje, že na základě příslušné vnitrostátní právní úpravy nemá M. Abdida možnost podat opravný prostředek s odkladným účinkem na vykonatelnost rozhodnutí, kterým mu nebyl povolen pobyt, a po dobu do vydání rozhodnutí o tomto opravném prostředku nemá kromě nároku na nezbytnou lékařskou péči nárok na jinou sociální podporu.
- 30 Za těchto podmínek se cour du travail de Bruxelles rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Musí být směrnice [2004/83, 2005/85 a 2003/9] vykládány tak, že ukládají členskému státu, který stanoví, že cizinec, který „trpí takovým onemocněním, jež představuje reálnou hrozbu pro jeho život nebo fyzickou integritu nebo reálnou hrozbu nelidského či ponižujícího zacházení, jestliže v zemi jeho původu neexistuje odpovídající léčba“, má právo na podpůrnou ochranu ve smyslu čl. 15 písm. b),] směrnice [2004/83], aby
- zakotvil možnost podat opravný prostředek s odkladným účinkem proti správnímu rozhodnutí, jímž nebylo přiznáno právo pobytu či podpůrná ochrana a byl vydán příkaz k opuštění území,
 - zabezpečil v rámci svého systému sociální pomoci nebo přijímacího systému i jiné základní potřeby navrhovatele než zdravotní do doby, než bude rozhodnuto o opravném prostředku podaném proti tomuto správnímu rozhodnutí?
- 2) Je-li odpověď záporná, ukládá Listina [...] a konkrétně její články 1 až 3 [...], její článek 4 [...], její čl. 19 odst. 2 [...], její články 20 a 21 [...] nebo její článek 47 [...] členskému státu povinnost zakotvit v rámci provádění směrnic [2004/83, 2005/85 a 2003/9] možnost podat opravný prostředek s odkladným účinkem a povinnost zabezpečit základní potřeby [uvedené v první otázce]?”

K předběžným otázkám

- 31 Podstatou otázek předkládajícího soudu, které je třeba posoudit společně, je, zda musí být směrnice 2003/9, 2004/83 a 2005/85 – popřípadě ve spojení s články 1 až 4, čl. 19 odst. 2, články 20, 21 a 47 Listiny – vykládány v tom smyslu, že členský stát, jehož příslušné orgány přijaly rozhodnutí, kterým zamítly žádost státního příslušníka třetí země o povolení k pobytu v tomto členském státě na základě takových vnitrostátních právních předpisů, jako jsou předpisy dotčené ve věci v původním řízení, které v uvedeném členském státě povolují pobyt cizinci s onemocněním, jež představuje reálnou hrozbu pro jeho život nebo fyzickou integritu nebo reálnou hrozbu nelidského či ponižujícího zacházení v případě, že v zemi jeho původu nebo ve třetí zemi, kde pobýval předtím, neexistuje odpovídající léčba, a uložily uvedenému státnímu příslušníkovi třetí země povinnost opustit území tohoto členského státu, musí upravit možnost podat proti tomuto rozhodnutí opravný prostředek s odkladným účinkem a zabezpečit základní potřeby onoho státního příslušníka třetí země do doby, než bude rozhodnuto o opravném prostředku podaném proti uvedenému rozhodnutí.
- 32 Úvodem je třeba konstatovat, že podle předkládacího rozhodnutí je základem pro tyto otázky teze, že žádosti podávané podle vnitrostátních právních předpisů dotčených ve věci v původním řízení jsou žádostmi o mezinárodní ochranu ve smyslu směrnice 2004/83, a že se tedy na ně vztahuje tato směrnice.
- 33 Jak přitom vyplývá z bodů 27, 41, 45 a 46 rozsudku M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:XXXX), článek 2 písm. c) a e) a články 3 a 15 směrnice 2004/83 musí být vykládány v tom smyslu, že žádosti předložené podle těchto vnitrostátních právních předpisů nejsou žádostmi o mezinárodní ochranu ve smyslu článku 2 písm. g) této směrnice. To znamená, že situace státního příslušníka třetí země, který takovou žádost podal, nespadá do rozsahu působnosti uvedené směrnice vymezenému v článku 1 této směrnice.
- 34 Pokud jde o směrnici 2005/85, podle jejího článku 3 se tato směrnice uplatní na žádosti o azyl, ale rovněž na žádosti o přiznání podpůrné ochrany, pokud členský stát zavede jednotné řízení, v rámci něhož žádost posuzuje z hlediska obou forem mezinárodní ochrany (rozsudky M., C-277/11, EU:C:2012:744, bod 79, a N., C-604/12, EU:C:2014:302, bod 39), a členské státy se podle uvedeného článku mohou rozhodnout, že ji budou uplatňovat i na jiné formy mezinárodní ochrany.
- 35 Je nesporné, že žádosti podané na základě vnitrostátních právních předpisů dotčených ve věci v původním řízení nejsou žádostmi o mezinárodní ochranu.
- 36 Na takovou situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, se nepoužije ani směrnice 2003/9, neboť čl. 3 odst. 1 a 4 této směrnice omezuje její působnost na žádosti o azyl s tím, že členské státy mohou rozhodnout o použití této směrnice i na žádosti o jiné formy ochrany, přičemž ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, nevyplývá, že by se Belgické království rozhodlo uplatňovat uvedenou směrnici na žádosti podané na základě vnitrostátních právních předpisů dotčených ve věci v původním řízení.
- 37 K tomu je třeba dodat, že v rámci postupu spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem zavedeného článkem 267 SFEU přísluší Soudnímu dvoru poskytnout vnitrostátnímu soudu užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, jenž mu byl předložen. I když tedy předkládající soud po formální stránce odkázal pouze na směrnice 2003/9, 2004/83 a 2005/85, nebrání taková skutečnost Soudnímu dvoru, aby předkládajícímu soudu poskytl všechny prvky výkladu unijního práva, které mohou být užitečné pro rozhodnutí ve věci, která mu byla předložena, bez ohledu na to, zda je tento soud ve svých otázkách zmínil. V tomto ohledu přísluší Soudnímu dvoru, aby ze všech poznatků předložených vnitrostátním soudem, zejména pak z odůvodnění předkládacího rozhodnutí, vytěžil ty prvky uvedeného práva, které je s přihlédnutím k předmětu sporu třeba vyložit (v tomto smyslu viz rozsudky Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, body 39 a 40, jakož i Hadj Ahmed, C-45/12, EU:C:2013:390, bod 42).

- 38 Otázky předkládajícího soudu se v projednávaném případě týkají znaků opravného prostředku, který lze podat proti rozhodnutí, jímž bylo M. Abdidovi nařízeno opustit belgické území z důvodu, že v Belgii pobývá nelegálně, jakož i záruk, které musí být M. Abdidovi poskytnuty do doby, než bude rozhodnuto o opravném prostředku, který proti tomuto rozhodnutí podal.
- 39 Je nesporné, že uvedené rozhodnutí je správním aktem, jímž se určuje, že státní příslušník třetí země pobývá na území nelegálně, a ukládá se jím povinnost opustit území. Musí tedy být kvalifikováno jako „rozhodnutí o navrácení“ ve smyslu článku 3 bodu 4 směrnice 2008/115.
- 40 Tato směrnice přitom v člancích 13 a 14 stanoví pravidla pro opravné prostředky proti rozhodnutím o navrácení a pro záruky poskytované státním příslušníkům třetí země, vůči nimž bylo takové rozhodnutí vydáno a kteří čekají na vyhoštění.
- 41 Je proto třeba určit, zda musí být uvedené články vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátním právním předpisům, které nepřiznávají takovému opravnému prostředku podanému proti rozhodnutí o navrácení, jako je opravný prostředek dotčený ve věci v původním řízení, odkladný účinek a neupravují zabezpečování základních potřeb dotčeného státního příslušníka třetí země do doby, než bude rozhodnuto o opravném prostředku podaném proti takovému rozhodnutí.
- 42 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že ustanovení směrnice 2008/115 musí být vykládána, jak připomíná bod 2 odůvodnění, při plném respektování lidských práv a důstojnosti dotčených osob.
- 43 Co se zaprvé týče znaků opravného prostředku, který musí být možné podat proti takovému rozhodnutí o navrácení, jako je rozhodnutí dotčené ve věci v původním řízení, z čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/115 ve spojení s jejím čl. 12 odst. 1 vyplývá, že státní příslušník třetí země musí mít možnost využít účinný prostředek právní nápravy proti rozhodnutí o navrácení přijatému vůči jeho osobě.
- 44 Článek 13 odst. 2 této směrnice pak stanoví, že orgán nebo subjekt, který má pravomoc rozhodovat o tomto opravném prostředku, může dočasně odložit výkon napadeného rozhodnutí o navrácení, jestliže nelze dočasné pozastavení uplatnit již podle vnitrostátních právních předpisů. Z toho vyplývá, že podle uvedené směrnice nemusí mít opravný prostředek ve smyslu jejího čl. 13 odst. 1 nutně odkladný účinek.
- 45 Znaky tohoto opravného prostředku však musí být definovány v souladu s článkem 47 Listiny, který je potvrzením zásady účinné soudní ochrany (v tomto smyslu viz rozsudky Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, bod 37, a Agroconsulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, bod 59) a podle něhož má každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné soudní prostředky nápravy.
- 46 V tomto ohledu je třeba uvést, že čl. 19 odst. 2 Listiny mimo jiné upřesňuje, že nikdo nesmí být vyhoštěn do státu, v němž mu hrozí vážné nebezpečí, že by mohl být vystaven nelidskému či ponižujícímu zacházení.
- 47 Podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva, kterou je třeba na základě čl. 52 odst. 3 Listiny zohlednit pro účely výkladu čl. 19 odst. 2 této Listiny, se sice cizí státní příslušníci, vůči nimž bylo vydáno rozhodnutí o jejich vyhoštění, nemohou v zásadě domáhat práva zůstat na území státu, aby zde nadále čerpali podporu a zdravotní, sociální či jiné služby poskytované tímto státem, avšak rozhodnutí o vyhoštění cizince s vážným fyzickým či duševním onemocněním do země, kde je léčba tohoto onemocnění méně kvalitní než léčba v uvedeném státě, může ve zcela výjimečných případech, kdy proti tomuto vyhoštění svědčí naléhavé humanitární důvody, vyvolat otázky z hlediska článku 3 EULP (viz zejména rozsudek ESLP ze dne 27. května 2008, N. v. Spojené království, bod 42).

- 48 Ve zcela výjimečných případech, kdy by vyhoštění vážně nemocného státního příslušníka třetí země do země, kde neexistuje odpovídající léčba, bylo v rozporu se zásadou nenavrácení, tedy členské státy nemohou podle článku 5 směrnice 2008/115 vykládaného ve světle čl. 19 odst. 2 Listiny k takovému vyhoštění přikročit.
- 49 Výkon rozhodnutí o navrácení, kterým je vyhošťován vážně nemocný státní příslušník třetí země do země, v níž neexistuje odpovídající léčba, by proto mohl být v určitých případech v rozporu s článkem 5 směrnice 2008/115.
- 50 Pro tyto zcela výjimečné případy je typická závažnost a nenapravitelnost újmy, k níž by došlo vyhoštěním státního příslušníka třetí země do země, kde hrozí vážné nebezpečí, že bude vystaven nelidskému a ponižujícímu zacházení. Aby byla zaručena účinnost opravného prostředku proti rozhodnutí o navrácení, jehož výkon může dotčeného státního příslušníka třetí země vystavit vážnému riziku, že se jeho zdravotní stav závažným a nezvratným způsobem zhorší, musí mít státní příslušník třetí země za těchto podmínek k dispozici opravný prostředek s odkladným účinkem, aby bylo zaručeno, že k výkonu rozhodnutí o navrácení nedojde před tím, než bude příslušný orgán moci posoudit tvrzení dotčené osoby ohledně porušení článku 5 směrnice 2008/115 vykládaného ve světle čl. 19 odst. 2 Listiny.
- 51 Tento výklad podporují i vysvětlení k článku 47 Listiny, podle nichž první pododstavec tohoto článku vychází z článku 13 EÚLP (rozsudek Réexamen Arango Jaramillo a další v. EIB, C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, bod 42).
- 52 Evropský soud pro lidská práva totiž rozhodl, že právní prostředek nápravy ve smyslu článku 13 EÚLP bude v situaci, kdy se stát, rozhodne vyhostit cizince do země, ve vztahu k níž panují závažné důvody se domnívat, že by zde byl vystaven skutečnému riziku zacházení odporujícímu článku 3 EÚLP, účinný pouze pokud budou moci dotčené osoby podat opravný prostředek s automatickým odkladným účinkem na vykonatelnost opatření umožňující jejich navrácení (viz zejména rozsudky ESLP Gebremedhin v. Francie ze dne 26. dubna 2007, bod 67, jakož i Hirsi Jamaa a další v. Itálie ze dne 23. února 2012, bod 200).
- 53 Z výše uvedeného vyplývá, že články 5 a 13 směrnice 2008/115 vykládané ve světle čl. 19 odst. 2 a článku 47 Listiny musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátním právním předpisům, které nezakotvují možnost podat opravný prostředek s odkladným účinkem proti rozhodnutí o navrácení, jehož výkon by mohl dotčeného státního příslušníka třetí země vystavit vážnému riziku, že se jeho zdravotní stav závažným a nezvratným způsobem zhorší.
- 54 Pokud jde zadruhé o zabezpečování základních potřeb státního příslušníka třetí země v takové situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, z bodu 12 odůvodnění směrnice 2008/115 vyplývá, že základní potřeby neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetí země, kteří zatím nemohou být vyhoštěni, by měly být vymezeny v souladu s vnitrostátními právními předpisy, což však nemění nic na tom, že tyto předpisy musí respektovat povinnosti uložené touto směrnicí.
- 55 Článek 14 uvedené směrnice přitom stanoví určité záruky pro období předcházející vyhoštění, a zejména během doby, kdy bylo uskutečnění vyhoštění odloženo v souladu s článkem 9 téže směrnice.
- 56 Podle čl. 9 odst. 1 písm. b) směrnice 2008/115 členské státy vyhoštění odloží, dokud se uplatňuje odkladný účinek v souladu s čl. 13 odst. 2 této směrnice.

- 57 Z obecné systematiky směrnice 2008/115, již je třeba brát v úvahu při výkladu ustanovení této směrnice (v tomto smyslu viz rozsudek Abdullahi, C-394/12, EU:C:2013:813, bod 51), přitom vyplývá, že se čl. 9 odst. 1 písm. b) této směrnice musí vztahovat na všechny situace, v nichž má členský stát povinnost odložit výkon rozhodnutí o navrácení poté, co byl proti tomuto rozhodnutí podán opravný prostředek.
- 58 Z výše uvedeného vyplývá, že v době předcházející vyhoštění mají členské státy povinnost poskytnout vážně nemocnému státnímu příslušníkovi třetí země, který podal opravný prostředek proti rozhodnutí o navrácení, jehož výkon ho může vystavit vážnému riziku, že se jeho zdravotní stav závažným a nevratným způsobem zhorší, záruky zakotvené v článku 14 směrnice 2008/115.
- 59 V takové situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, musí konkrétně dotčený členský stát zabezpečit na základě čl. 14 odst. 1 písm. b) uvedené směrnice dle možností základní potřeby vážně nemocného státního příslušníka třetí země, jestliže tato osoba nemá prostředky na to, aby své potřeby zabezpečila sama.
- 60 Poskytování neodkladné zdravotní péče a základní léčby ve smyslu čl. 14 odst. 1 písm. b) směrnice 2008/115 by totiž mohlo být v takové situaci ve skutečnosti neúčinné, pokud by současně s ním nebyly zabezpečovány i základní potřeby dotčeného státního příslušníka třetí země.
- 61 Je však třeba uvést, že formu zabezpečování těchto základních potřeb dotčeného státního příslušníka třetí země musí vymezit samy členské státy.
- 62 Z toho vyplývá, že čl. 14 odst. 1 písm. b) směrnice 2008/115 musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátním právním předpisům, které nestanoví, že základní potřeby vážně nemocného státního příslušníka třetí země jsou dle možností zabezpečovány, aby tak bylo zaručeno, že po dobu, během níž má dotčený členský stát povinnost odložit výkon rozhodnutí o navrácení tohoto státního příslušníka třetí země poté, co byl podán opravný prostředek proti rozhodnutí o navrácení této osoby, bude skutečně moci být poskytována neodkladná zdravotní péče a základní léčba.
- 63 Vzhledem k výše uvedenému je třeba na položené otázky odpovědět tak, že články článků 5 a 13 směrnice 2008/115 vykládané ve světle čl. 19 odst. 2 a článku 47 Listiny, jakož i čl. 14 odst. 1 písm. b) této směrnice musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátním právním předpisům:
- které v situaci, kdy může výkon rozhodnutí, jímž bylo vážně nemocnému státnímu příslušníkovi třetí země nařízeno, aby opustil území členského státu, vystavit tohoto státního příslušníka třetí země vážnému riziku, že se jeho zdravotní stav závažným a nevratným způsobem zhorší, nepřiznávají odkladné účinky opravnému prostředku podanému proti uvedenému rozhodnutí, a
 - které nestanoví, že základní potřeby vážně nemocného státního příslušníka třetí země jsou dle možností zabezpečovány, aby bylo zaručeno, že po dobu, během níž má dotčený členský stát povinnost odložit výkon rozhodnutí o navrácení tohoto státního příslušníka třetí země poté, co byl podán opravný prostředek proti rozhodnutí o navrácení této osoby, bude skutečně moci být poskytována neodkladná zdravotní péče a základní léčba.

~~K nákladům řízení~~

- ~~64 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.~~



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

4. října 2018 *

„Řízení o předběžné otázce – Společná politika týkající se azylu a doplňkové ochrany – Normy, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany – Směrnice 2011/95/EU – Články 3, 4, 10 a 23 – Žádosti o mezinárodní ochranu podané samostatně příslušníky téže rodiny – Individuální posouzení – Přihlédnutí k hrozbám, jimž je vystaven jeden rodinný příslušník, v rámci individuálního posouzení žádosti jiného rodinného příslušníka – Příznivější normy, jež mohou být zachovány nebo přijaty členskými státy pro účely rozšíření azylu nebo doplňkové ochrany na rodinné příslušníky osoby, která požívá mezinárodní ochrany – Posouzení důvodů pronásledování – Účast ázerbájdžánského státního příslušníka na podání stížnosti proti jeho zemi k Evropskému soudu pro lidská práva – Společná procesní pravidla – Směrnice 2013/32/EU – Článek 46 – Právo na účinný opravný prostředek – Úplné a *ex nunc* posouzení – Důvody pronásledování nebo skutkové okolnosti neuvedené před rozhodujícím orgánem, ale uplatněné v rámci opravného prostředku podaného proti rozhodnutí přijatému tímto orgánem“

Ve věci C-652/16,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Administrativen sad Sofia-grad (správní soud v Sofii, Bulharsko) ze dne 5. prosince 2016, došlým Soudnímu dvoru dne 19. prosince 2016, v řízení

Nigyar Rauf Kaza Ahmedbekova,

Rauf Emin Ogla Ahmedbekov

proti

Zamestniku-predsdateli na Daržavna agencija za bežancite,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení M. Ilešič (zpravodaj), předseda senátu, A. Rosas, C. Toader, A. Prechal a E. Jarašiūnas, soudci,

generální advokát: P. Mengozzi,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za českou vládu M. Smolkem a J. Vláčilem, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: bulharština.

~~33 Článek 8 odst. 9 ZUB stanoví:~~

~~„Za uprchlíky se považují i rodinní příslušníci cizince, kterému bylo přiznáno postavení uprchlíka, pokud je to slučitelné s jeho osobním statutem a nenastaly li okolnosti uvedené v čl. 12 odst. 1.“~~

~~34 Článek 12 odst. 1 a 2 ZUB vyjmenovává okolnosti, které brání přiznání mezinárodní ochrany, k nimž patří existence hrozby pro bezpečnost státu.~~

~~35 Článek 32 Administrativnoprocesualen kodeks (správní řád), nadepsaný „Společná řízení“, stanoví:~~

~~„V případě řízení, v nichž práva a povinnosti účastníků vyplývají z jediné skutkové situace a pro něž je příslušný jediný správní orgán, lze zahájit a vést jediné řízení týkající se několika účastníků.“~~

Spor v původním řízení a předběžné otázky

36 Nigyar Rauf Kaza Ahmedbekova, narozená dne 12. května 1975, a její syn Rauf Emin Ogla Ahmedbekov, narozený dne 5. října 2007, jsou ázerbájdžánskými státními příslušníky.

37 Dne 19. listopadu 2014 podal Emin Ahmedbekov (dále jen „E. Ahmedbekov“), manžel N. R. K. Ahmedbekové a otec R. E. O. Ahmedbekova, žádost o mezinárodní ochranu u Daržavna agencija za bežancite (Státní agentura pro uprchlíky, Bulharsko) (dále jen „DAB“), která byla zamítnuta náměstkem ředitele této agentury rozhodnutím ze dne 12. května 2015. Emin Ahmedbekov podal proti tomuto rozhodnutí žalobu k Administrativen sad Sofia-grad (správní soud v Sofii, Bulharsko), který ji dne 2. listopadu 2015 zamítl. Kromě toho podal kasační opravný prostředek k Varhoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud, Bulharsko), který, jak vyplývá z odpovědi předkládajícího soudu na žádost o další vysvětlení, kterou mu zaslal Soudní dvůr, byl dne 25. ledna 2017 zamítnut.

38 Dne 25. listopadu 2014 podala N. R. K. Ahmedbekova u DAB žádost o mezinárodní ochranu pro sebe a svého syna. Tato žádost byla rozhodnutím náměstka ředitele DAB ze dne 12. května 2015 zamítnuta s odůvodněním, že nebyly splněny podmínky pro přiznání mezinárodní ochrany zakotvené v člancích 8 a 9 ZUB.

39 Nigyar Rauf Kaza Ahmedbekova podala proti tomuto rozhodnutí žalobu k předkládajícímu soudu, Administrativen sad Sofia-grad (správní soud v Sofii).

40 V rámci své žaloby se N. R. K. Ahmedbekova dovolává jak pronásledování ázerbájdžánskými orgány, jemuž je údajně vystaven její manžel, tak okolností, které se dotýkají jí osobně.

41 K posledně uvedenému aspektu N. R. K. Ahmedbekova tvrdí, že jí hrozí pronásledování z důvodu jejích politických názorů a že čelí problémům spočívajícím v sexuální obtěžování na svém pracovišti v Ázerbájdžánu. Nigyar Rauf Kaza Ahmedbekova se domnívá, že hrozba pronásledování z důvodu jejích politických názorů je prokázána zejména její účastí na podání stížnosti proti Ázerbájdžánu k Evropskému soudu pro lidská práva a její účastí na obhajobě osob, které již v této době byly ázerbájdžánskými orgány pronásledovány z důvodu aktivit týkajících se ochrany základních práv. Nigyar Rauf Kaza Ahmedbekova je kromě toho podle svých slov činná v rámci opozičního audiovizuálního média „Azerbajdzanski čas“, jež vede kampaň proti režimu, který je v Ázerbájdžánu u moci.

42 Předkládající soud si mimo jiné klade otázku, jak má být nakládáno se žádostmi o mezinárodní ochranu podanými samostatně příslušníky jedné rodiny. Zamýšlí se rovněž nad tím, zda okolnost, že se žadatel o mezinárodní ochranu podílel na podání stížnosti proti zemi svého původu k Evropskému soudu pro lidská práva, je skutečností rozhodnou pro účely určení, zda má být mezinárodní ochrana přiznána.

43 Za těchto podmínek se Administrativen sad Sofia-grad (správní soud v Sofii) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Vyplývá z čl. 78 odst. 1 a odst. 2 písm. a), d) a f) [SFEU], jakož i z bodu 12 odůvodnění a článku 1 směrnice [2013/32], že důvod pro nepřipustnost žádosti o mezinárodní ochranu stanovený v čl. 33 odst. 2 písm. e) této směrnice je ustanovením s přímým účinkem, které členské státy nemohou nechat nepoužito, například tím, že použijí příznivější ustanovení vnitrostátního práva, podle nichž se první žádost o mezinárodní ochranu, jak vyžaduje čl. 10 odst. 2 směrnice, posoudí nejprve z hlediska, zda žadatel splňuje podmínky pro přiznání postavení uprchlíka, a následně z hlediska, zda má nárok na doplňkovou ochranu?
- 2) Vyplývá z čl. 33 odst. 2 písm. e) směrnice [2013/32] ve spojení s čl. 7 odst. 3 a čl. 2 písm. a), c) a g), jakož i ve spojení s bodem 60 odůvodnění uvedené směrnice, že za situace, jaká nastala ve věci v původním řízení, je žádost o mezinárodní ochranu podaná rodičem jménem nezletilé osoby, která ji doprovází, nepřipustná, pokud je odůvodněna tím, že dítě je rodinným příslušníkem osoby, která požádala o mezinárodní ochranu na základě čl. 1 odst. A Ženevské úmluvy?
- 3) Vyplývá z čl. 33 odst. 2 písm. e) směrnice [2013/32] ve spojení s čl. 7 odst. 1 a čl. 2 písm. a), c) a g), jakož i ve spojení s bodem 60 odůvodnění uvedené směrnice, že za situace, jaká nastala ve věci v původním řízení, je žádost o mezinárodní ochranu podaná jménem zletilé osoby nepřipustná, pokud je v řízení před příslušným správním orgánem odůvodněna pouze tím, že žadatel je rodinným příslušníkem osoby, která požádala o mezinárodní ochranu na základě čl. 1 odst. A Ženevské úmluvy, a žadatel neměl v době podání žádosti právo vykonávat výdělečnou činnost?
- 4) Je podle čl. 4 odst. 4 směrnice [2011/95] ve spojení s bodem 36 odůvodnění uvedené směrnice nezbytné, aby se posuzování, zda existuje odůvodněná obava z pronásledování, resp. reálné nebezpečí vážné újmy, provádělo pouze na základě skutečností a okolností, které se týkají žadatele?
- 5) Je podle článku 4 směrnice [2011/95] ve spojení s bodem 36 odůvodnění uvedené směrnice a s čl. 31 odst. 1 směrnice [2013/32] přípustná vnitrostátní judikatura, která
 - a) příslušnému orgánu ukládá povinnost, aby žádosti o mezinárodní ochranu příslušníků jedné a téže rodiny posuzoval ve společném řízení, pokud jsou tyto žádosti založeny na obecných skutečnostech, konkrétně na tvrzeních, že jen jeden z rodinných příslušníků má postavení uprchlíka;
 - b) příslušnému orgánu ukládá povinnost, aby řízení o žádostech o mezinárodní ochranu rodinných příslušníků, kteří osobně podmínky pro přiznání takovéto ochrany nesplňují, přerušil až do ukončení řízení o žádosti rodinného příslušníka, která byla podána na základě čl. 1 odst. A Ženevské úmluvy,

a je tato judikatura přípustná i z hlediska úvah týkajících se nejlepšího zájmu dítěte, zachování celistvosti rodiny a respektování práva na soukromý a rodinný život, jakož i práva setrvat v členském státě až do posouzení žádosti, s přihlédnutím k článkům 7, 18 a 47 [Listiny základních práv], bodů 12 a 60 odůvodnění, jakož i článku 9 směrnice [2013/32], bodů 16, 18 a 36 odůvodnění, jakož i článku 23 směrnice [2011/95] a bodů 9, 11 a 35 odůvodnění, jakož i článků 6 a 12 směrnice [2013/33]?

- 6) Vyplývá z bodů 16, 18 a 36 odůvodnění, jakož i z článku 3 směrnice [2011/95] ve spojení s bodem 24 odůvodnění a čl. 2 písm. d) a j), článkem 13 a čl. 23 odst. 1 a 2 uvedené směrnice, že je přípustná taková vnitrostátní úprava, o jakou se jedná ve věci v původním řízení a jaká je zakotvena v čl. 8 odst. 9 [ZUB], na jejímž základě se i rodinní příslušníci cizince, kterému bylo přiznáno postavení uprchlíka, považují za uprchlíky, pokud je to slučitelné s jejich osobním statutem a podle vnitrostátního práva neexistují důvody, které by vylučovaly přiznání postavení uprchlíka?
- 7) Vyplývá z důvodů pronásledování upravených v článku 10 směrnice [2011/95], že podání stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva proti zemi původu dotyčné osoby zakládá příslušnost této osoby k určité společenské vrstvě ve smyslu čl. 10 odst. 1 písm. d) uvedené směrnice, anebo je třeba podání stížnosti považovat za politický názor ve smyslu čl. 10 odst. 1 písm. e) této směrnice?
- 8) Vyplývá z čl. 46 odst. 3 směrnice [2013/32], že soud je povinen meritorně posoudit nové důvody pro přiznání mezinárodní ochrany, které byly uvedeny v průběhu soudního řízení, ale nebyly uvedeny v žalobě podané proti rozhodnutí o odepření mezinárodní ochrany?
- 9) Vyplývá z čl. 46 odst. 3 směrnice [2013/32], že soud je povinen posoudit přípustnost žádosti o mezinárodní ochranu na základě čl. 33 odst. 2 písm. e) uvedené směrnice v rámci soudního řízení o oprávněném prostředku proti rozhodnutí o odepření mezinárodní ochrany, pokud byla žádost v napadeném rozhodnutí, jak vyžaduje čl. 10 odst. 2 směrnice, posouzena nejprve z hlediska toho, zda žadatel splňuje podmínky pro přiznání postavení uprchlíka, a poté z hlediska toho, zda má nárok na doplňkovou ochranu?“

K předběžným otázkám

~~Ke čtvrté otázce~~

- ~~44 Čtvrtá otázka, kterou je třeba posoudit na prvním místě, se týká toho, zda se posouzení žádosti o mezinárodní ochranu musí zakládat „pouze na skutečnostech a okolnostech týkajících se žadatele“.~~
- ~~45 Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, vyvstává tato otázka v souvislosti s tím, že se N. R. K. Ahmedbekova dovolává mimo jiné hrozeb pronásledování a vážné újmy, jimž je údajně vystaven její manžel.~~
- ~~46 Podstatou čtvrté otázky předkládajícího soudu tedy je, zda musí být článek 4 směrnice 2011/95 vykládán v tom smyslu, že v rámci individuálního posouzení žádosti o mezinárodní ochranu je nutno přihlídnout k hrozbám pronásledování a vážné újmy, jimž je vystaven rodinný příslušník žadatele.~~
- ~~47 Pro účely odpovědi na tuto otázku je třeba nejprve připomenout, že z článků 13 a 18 směrnice 2011/95, ve spojení s definicemi pojmů „uprchlík“ a „osoba, která má nárok na doplňkovou ochranu“, obsaženými v čl. 2 písm. d) a f) této směrnice, vyplývá, že mezinárodní ochrana podle této směrnice musí být v zásadě přiznána každému státnímu příslušníku třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti, kteří mají oprávněné obavy z pronásledování z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních, z důvodu zastávání určitých politických názorů nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám, nebo kteří čelí reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu ve smyslu článku 15 uvedené směrnice.~~
- ~~48 Směrnice 2011/95 nestanoví, že postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany má být přiznán jiným státním příslušníkům třetích zemí nebo osobám bez státní příslušnosti než těm, kteří jsou vyjmenováni v předchozím bodě. Podle ustálené judikatury mimoto musí být každé rozhodnutí o přiznání postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany založeno na individuálním posouzení~~

~~avšak brání tomu, aby tyto žádosti byly posuzovány společně. Brání rovněž tomu, aby posouzení jedné z uvedených žádostí bylo přerušeno do doby, než bude ukončeno řízení o posouzení další z těchto žádostí.~~

K šesté otázce

- 66 Podstatou šesté otázky předkládajícího soudu je, zda článek 3 směrnice 2011/95 musí být vykládán v tom smyslu, že umožňuje členskému státu stanovit, že v případě přiznání mezinárodní ochrany jednomu rodinnému příslušníkovi bude tato ochrana rozšířena i na další příslušníky této rodiny.
- 67 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že čl. 8 odst. 9 ZUB takové rozšíření stanoví. Nelze vyloučit, že toto ustanovení se v projednávaném případě použije na R. E. O. Ahmedbekova i na E. Ahmedbekova. Pokud by totiž předkládající soud konstatoval, že N. R. K. Ahmedbekova má vzhledem k okolnostem, které se jí individuálně týkají, jako jsou okolnosti zmíněné v bodě 41 tohoto rozsudku, oprávněnou obavu z pronásledování, muselo by toto zjištění vést v zásadě k tomu, že by N. R. K. Ahmedbekové bylo přiznáno postavení uprchlíka. Následně by toto postavení bylo na základě čl. 8 odst. 9 ZUB v zásadě rozšířeno na její rodinné příslušníky, aniž by bylo třeba posuzovat, zda existuje oprávněná obava z pronásledování na straně těchto rodinných příslušníků.
- 68 Je třeba poukázat na to, že směrnice 2011/95 takové rozšíření postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany na rodinné příslušníky osoby, které se toto postavení přiznává, nestanoví. Z článku 23 této směrnice totiž vyplývá, že směrnice pouze členským státům ukládá povinnost zajistit, aby rodinní příslušníci – ve smyslu čl. 2 písm. j) uvedené směrnice – osoby požívající takového postavení, kteří sami nesplňují podmínky pro získání téže ochrany, měli nárok na některé výhody, jejichž účelem je zachovat celistvost rodiny, například vydání povolení k pobytu a přístup k zaměstnání nebo ke vzdělání.
- 69 Je proto nutné posoudit, zda ponechání v platnosti takového ustanovení, jako je čl. 8 odst. 9 ZUB, je dovoleno článkem 3 směrnice 2011/95, který členským státům umožňuje zavést nebo zachovávat „příznivější normy pro určování osob splňujících podmínky pro získání postavení uprchlíka nebo osob, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a pro určování obsahu mezinárodní ochrany, jsou-li slučitelné s touto směrnicí“.
- 70 Z tohoto znění ve spojení s bodem 14 odůvodnění směrnice 2011/95 vyplývá, že příznivější normy ve smyslu článku 3 této směrnice mohou spočívat zejména ve zmírnění podmínek, za nichž může státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti požívat postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany.
- 71 Soudní dvůr již uvedl, že upřesnění obsažené v uvedeném článku 3, podle něhož musí být každá příznivější norma slučitelná se směrnicí 2011/95, znamená, že tato norma nesmí být v rozporu s celkovou systematikou a s cíli této směrnice. Zakázány jsou zejména normy, které vedou k přiznání postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany státním příslušníkům třetích zemí nebo osobám bez státní příslušnosti, kteří se octli v situacích postrádající jakoukoli vazbu na logiku mezinárodní ochrany (v tomto směru viz rozsudek ze dne 18. prosince 2014, M'Bodj, C-542/13, EU:C:2014:2452, body 42 a 44). To platí zejména pro normy, které takovéto postavení přiznávají osobám, na které se vztahuje důvod vyloučení uvedený v článku 12 této směrnice (rozsudek ze dne 9. listopadu 2010, B a D, C-57/09 a C-101/09, EU:C:2010:661, bod 115).
- 72 Jak uvedl generální advokát v bodě 58 svého stanoviska, automatické přiznání postavení uprchlíka na úrovni vnitrostátního práva rodinným příslušníkům osoby, které bylo toto postavení přiznáno, na základě režimu zavedeného směrnicí 2011/95 nepostrádá *a priori* jakoukoli vazbu na logiku mezinárodní ochrany.

- 73 V tomto směru je třeba konstatovat, že v projednávané věci by případné přiznání postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany synovi a manželovi N.R.K. Ahmedbekové v důsledku přiznání takového postavení N.R.K. Ahmedbekové nepostrádalo – vzhledem k potřebě zachovat celistvost rodiny dotčených osob – vazbu na logiku mezinárodní ochrany, jež vedla k posledně uvedenému přiznání.
- 74 Vzhledem k výše uvedenému je třeba na šestou otázku odpovědět, že článek 3 směrnice 2011/95 musí být vykládán v tom smyslu, že umožňuje členskému státu stanovit, že v případě přiznání mezinárodní ochrany jednomu rodinnému příslušníkovi na základě režimu zavedeného touto směrnicí bude tato ochrana rozšířena i na další příslušníky této rodiny, pokud se na tyto příslušníky nevztahuje důvod vyloučení ve smyslu článku 12 téže směrnice a pokud jejich situace vzhledem k potřebě zachovat celistvost rodiny nepostrádá vazbu na logiku mezinárodní ochrany.

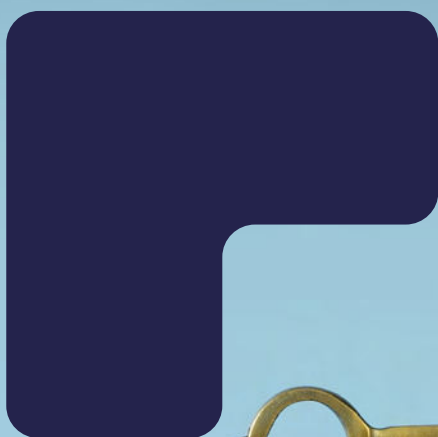
~~Ke druhé a třetí otázce~~

- ~~75 Podstatou druhé a třetí otázky předkládajícího soudu, na které je třeba odpovědět společně, je, zda důvod nepřipustnosti uvedený v čl. 33 odst. 2 písm. e) směrnice 2013/32 zahrnuje takovou situaci, jaká nastala ve věci v původním řízení, v níž zletilá osoba podá za sebe a za své nezletilé dítě žádost o mezinárodní ochranu, která se zakládá zejména na existenci rodinné vazby k jiné osobě, která podala samostatnou žádost o mezinárodní ochranu.~~
- ~~76 Jak bylo rozvedeno v bodech 53 až 55 tohoto rozsudku, z čl. 7 odst. 1 a 3 směrnice 2013/32 vyplývá, že rodinní příslušníci mohou podat žádosti o mezinárodní ochranu samostatně a vztáhnout jednu z těchto žádostí i na nezletilého, který je příslušníkem této rodiny.~~
- ~~77 Důvod nepřipustnosti uvedený v čl. 33 odst. 2 písm. e) směrnice 2013/32 se týká specifické situace, v níž osoba závislá na žadateli nejprve v souladu s čl. 7 odst. 2 této směrnice souhlasí, aby žádost o mezinárodní ochranu byla podána jejím jménem, a následně sama podá žádost o mezinárodní ochranu.~~
- ~~78 S výhradou ověření předkládajícím soudem z popisu sporu v původním řízení poskytnutého předkládajícím soudem vyplývá, že ani N.R.K. Ahmedbekova, ani R.E. O. Ahmedbekov pod tuto specifickou situaci nespádají. Totéž ostatně zřejmě platí pro E. Ahmedbekova.~~
- ~~79 Za těchto podmínek se důvod nepřipustnosti uvedený v čl. 33 odst. 2 písm. e) směrnice 2013/32 nemůže uplatnit.~~
- ~~80 Tento závěr není vyvrácen okolností, že se jeden z rodinných příslušníků dovolává rodinné vazby a ve své žádosti poukazuje na některé skutečnosti, které jsou rovněž popsány v žádosti podané jiným příslušníkem této rodiny. Taková situace nespadá pod situaci uvedenou v čl. 33 odst. 2 písm. e) směrnice 2013/32, nýbrž musí být posouzena ve vztahu k zásadám, které byly připomenuty a upřesněny v odpovědi na čtvrtou a pátou otázku.~~
- ~~81 Z toho plyne, že na druhou a třetí otázku je třeba odpovědět, že důvod nepřipustnosti uvedený v čl. 33 odst. 2 písm. e) směrnice 2013/32 se nevztahuje na takovou situaci, jaká nastala ve věci v původním řízení, v níž zletilá osoba podá za sebe a za své nezletilé dítě žádost o mezinárodní ochranu, která se zakládá zejména na existenci rodinné vazby k jiné osobě, která podala samostatnou žádost o mezinárodní ochranu.~~

Qualification for International Protection

Judicial analysis

Second edition



Produced by IARMJ-Europe under contract to the EUAA

Bundte, str. 155-2, 189

The QD (recast) does not contain a definition of **territorial scope**, but Article 3(1) APD (2013/32/EU) (APD (recast))⁷⁰ does define the territorial scope⁷¹ of an application for international protection. It specifies that an application must be made ‘in the territory, including at the border, in the territorial waters or in the transit zones of the Member States’. The APD (recast) does not apply to requests for diplomatic or territorial asylum submitted to representations of Member States (Article 3(2) APD (recast))⁷². The CJEU has yet to rule on this matter, but it may be that this definition of the territorial scope will be seen to also apply for QD (recast) purposes⁷³.

More favourable standards (Article 3)

Article 3 QD (recast) provides the following.

Article 3 QD (recast)

Member States may introduce or retain more favourable standards for determining who qualifies as a refugee or as a person eligible for subsidiary protection, and for determining the content of international protection, in so far as those standards are compatible with this Directive.

Recital 14 QD (recast) states as follows.

Recital 14 QD (recast)

Member States should have the power to introduce or maintain more favourable provisions than the standards laid down in [the QD (recast)] for third-country nationals or stateless persons who request international protection from a Member State, where such a request is understood to be on the grounds that the person concerned is either a refugee within the meaning of Article 1(A) of the Geneva Convention, or a person eligible for subsidiary protection.

Third-country nationals or stateless persons ‘who are allowed to remain in the territories of the Member States for reasons not due to a need for international protection but on a **discretionary basis** on compassionate or humanitarian grounds fall outside the scope of [the QD]’ (recital 15, emphasis added). This was confirmed by the CJEU in its judgments *B and D*⁷⁴ and *M'Bodj*⁷⁵.

⁷⁰ Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), [2013] OJ L 180/60 (APD (recast)). Particular attention should be paid to recitals 49 and 50, as well as to Articles 45 and 46(1)(c) APD (recast).

⁷¹ EASO, *Asylum Procedures – Judicial analysis*, op. cit., fn. 65, Section 2.2.

⁷² CJEU (GC), judgment of 7 March 2017, *X and X v Etat belge*, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173 (hereinafter CJEU (GC), 2017, *X and X v Etat belge*), paras 49 and 51.

⁷³ In addition to Article 3, Articles 2(b) and 6 APD (recast) also contain provisions relating to applications for international protection.

⁷⁴ CJEU (GC), judgment of 9 November 2010, *Bundesrepublik Deutschland v B and D*, Joined Cases C-57/09 and C-101/09, EU:C:2010:661, para. 118.

⁷⁵ CJEU (GC), 2014, *M'Bodj*, op. cit., fn. 52, para. 46.



In the judgment *B and D*, the CJEU decided on the preliminary question of whether Article 3 QD must be interpreted as restricting a Member State (in that case Germany) from recognising that a person excluded from being a refugee pursuant to the exclusion clause in the QD has a right of asylum under its constitutional law. The CJEU clarified that ‘in view of the purpose underlying the grounds for exclusion [in the QD], which is to maintain the credibility of the protection system provided for in [the QD] in accordance with the [Refugee] Convention’, a provision granting refugee status to such a person would be incompatible with the QD⁷⁶. However, the CJEU confirmed that ‘Member States may grant a right of asylum under their national law to a person who is excluded from refugee status pursuant to Article 12(2) of the directive, provided that that other kind of protection does not entail a risk of confusion with refugee status within the meaning of the directive’⁷⁷.

The case of *M’Bodj*⁷⁸ concerned a third-country national whose application for international protection had been rejected. He had, however, been granted leave to reside in the territory of the Member State (in this case Belgium) under national legislation, as he was suffering from an illness occasioning a real risk to his life or physical integrity and there was no appropriate medical treatment in his country of origin. The question before the CJEU was whether he was entitled to social welfare and healthcare benefits under the QD. The CJEU stated that such an applicant’s situation does not fall within the scope of serious harm as defined in Article 15 QD unless they are intentionally deprived of healthcare. Accordingly, the CJEU turned to consider whether the phrase ‘in so far as those standards are compatible with [the QD]’ in Article 3 QD precludes Member States from introducing or retaining a provision granting subsidiary protection in this situation⁷⁹. The CJEU concluded that ‘it would be contrary to the general scheme and objectives of [the QD] to grant refugee status and subsidiary protection status to third country nationals in situations which have no connection with the rationale of international protection’⁸⁰. Therefore, a provision granting leave to reside in this situation ‘cannot be regarded, for the purpose of Article 3 [QD], as introducing a more favourable standard for determining who is eligible for subsidiary protection’⁸¹. In addition, the CJEU reiterated that persons in such a situation who are granted leave to reside ‘on a discretionary basis on compassionate or humanitarian grounds’ do not fall within the scope of the QD⁸².

The CJEU came to the same conclusion – that requests for other kinds of protection fall outside the scope of the QD – in *Abdida*⁸³, although its judgment in this case related to the returns directive (2008/115/EC)⁸⁴.

⁷⁶ CJEU (GC), 2010, *B and D*, op. cit., fn. 76, para. 115.

⁷⁷ CJEU (GC), 2010, *B and D*, op. cit., fn. 76, para. 121; see also paras 113–120.

⁷⁸ CJEU (GC), 2014, *M’Bodj*, op. cit., fn. 52.

⁷⁹ Ibid., para. 43.

⁸⁰ CJEU (GC), 2014, *M’Bodj*, op. cit., fn. 52, para. 44.

⁸¹ CJEU (GC), 2014, *M’Bodj*, op. cit., fn. 52, para. 45.

⁸² CJEU (GC), 2014, *M’Bodj*, op. cit., fn. 52, para. 46.

⁸³ CJEU (GC), judgment of 18 December 2014, *Centre public d’action sociale d’Ottignies-Louvain-la-Neuve v Moussa Abdida*, C-562/13, EU:C:2014:2453 (hereinafter CJEU (GC), 2014, *Abdida*).

⁸⁴ Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, [2008] OJ L 348/98.



In *Ahmedbekova*, the CJEU confirmed its previous guidance provided in *B and D* and *M'Bodj*. In particular, the court confirmed that Article 3 applies, inter alia, to standards that grant such refugee or subsidiary protection status. One of the questions the referring court asked was whether Article 3 QD (recast) must be interpreted as permitting a Member State to provide for an extension of the scope of international protection to members of the family of the person granted such protection. The CJEU found that:

in the present case, the possibility of granting refugee status or subsidiary protection status to Mrs Ahmedbekova's son and husband on account of her refugee status would, due to the need to maintain the family unity of those concerned, be consistent with the rationale of international protection underlying the granting of that status⁸⁵.

In *LW*, the Grand Chamber of the CJEU confirmed the position it took in *Ahmedbekova*: the automatic granting of refugee status, under national law, to the family members of a person with refugee status is not, a priori, without connection to the rationale of international protection⁸⁶. It considered such a connection to have been created by the Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons of 25 July 1951⁸⁷, which resulted in the adoption of the Refugee Convention. First, by highlighting in the final act that 'the unity of the family ... is an essential right of the refugee' and recommending that the signatory states 'take the necessary measures for the protection of the refugee's family, especially with a view to ... ensuring that the unity of the refugee's family is maintained', the 'authors of that convention have created a close connection between those measures and the rationale of international protection'⁸⁸. The CJEU Grand Chamber further noted that 'the existence of that connection has, moreover, been confirmed on numerous occasions by UNHCR bodies'⁸⁹. Second, the QD (recast) itself 'recognises the existence of such a connection by laying down, in general terms in Article 23(1), an obligation for Member States to ensure that the family unity of the beneficiary of international protection is maintained'⁹⁰. However, the Grand Chamber stated that any such measures must ensure compliance with the requirement in Article 23(2)⁹¹. The court identified two provisos. First, the child must not be 'caught by a ground for exclusion referred to in Article 12(2) of that directive'. Second, the child must:

not, through his or her nationality or any other element characterising his or her personal legal status, [be] entitled to better treatment in that Member State than that resulting

⁸⁵ CJEU, 2018, *Ahmedbekova*, op. cit., fn. 68, para. 73. See also para. 74, stating that this was subject to the proviso 'that they do not fall within the scope of a ground for exclusion laid down in Article 12 of that directive and that their situation is, due to the need to maintain family unity, consistent with the rationale of international protection'.

⁸⁶ CJEU (GC), judgment of 9 November 2021, *LW v Bundesrepublik Deutschland*, C-91/20, EU:C:2021:898 (hereinafter CJEU (GC), 2021, *LW*), para. 41, referring to CJEU, 2018, *Ahmedbekova*, op. cit., fn. 68, para. 72.

⁸⁷ Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, 25 July 1951.

⁸⁸ CJEU (GC), 2021, *LW*, op. cit., fn. 88, para 42.

⁸⁹ CJEU (GC), 2021, *LW*, op. cit., fn. 88, para 42.

⁹⁰ CJEU (GC), 2021, *LW*, op. cit., fn. 88, para 43.

⁹¹ CJEU (GC), 2021, *LW*, op. cit., fn. 88, paras 39, 45–48 and 52. Article 23(2) QD (recast) provides that 'Member States shall ensure that family members of the beneficiary of international protection who do not individually qualify for such protection are entitled to claim the benefits referred to in Articles 24 to 35, in accordance with national procedures and as far as is compatible with the personal legal status of the family member.'



from the grant of refugee status. It is not relevant in that regard to ascertain whether it is possible and reasonably acceptable for the child and the child's parents to move to that other third country⁹².

Several principles illustrated in the *B and D*, *M'Bodj*, *Abdida*, *Ahmedbekova* and *LW* judgments can be drawn on to construct a framework of what types of national protection fall outside the scope of the QD (recast).

- While it remains possible for Member States to have national rules under which a right of asylum is granted to persons who fall outside the scope of the QD (recast), a clear distinction must be drawn between national protection and international protection under the QD (recast).
- In general, international protection covered by the QD (recast) requires an actor of persecution or serious harm (Article 6) (see Sections 1.7 and 2.6 below). This implies that cases in which no actor of persecution or serious harm can be identified generally have no connection with the rationale of international protection. Therefore, deprivation of basic human rights caused by extreme poverty, such as after a catastrophic event, does not meet the requirements of the QD (recast) for international protection unless attributable to an actor of persecution or serious harm⁹³.
- The granting of national protection status to a third-country national or stateless person who has had a traumatic experience or incident in their country of origin entirely unrelated to a current fear of being persecuted or a current real risk of suffering serious harm is likely to constitute protection outside the scope of Article 3 QD (recast). National protection status could be considered on a discretionary basis on compassionate or humanitarian grounds, but such a situation does not fall within the scope of the QD (recast). As a result, the directive is not applicable to those situations.
- By contrast, where Member States grant refugee or subsidiary protection status to family members of a person to whom that status was granted under the system established by the QD (recast), that status falls within the scope of Article 3 QD (recast) because of its connection to the rationale for international protection.
- For the granting of international protection to a child family member of a person who has refugee status or is a beneficiary of subsidiary protection status to fall within the scope of Article 3 QD (recast), two provisos must be met. First, 'the child [must] not [be] caught by a ground for exclusion referred to in Article 12(2) of that directive'. Second, 'the child [must] not, through his or her nationality or any other element characterising his or her personal legal status, [be] entitled to better treatment in that Member State than that resulting from the grant of refugee status. It is not relevant in that regard to ascertain whether it is possible and reasonably acceptable for the child and the child's parents to move to that other third country'⁹⁴.

The CJEU has not yet made a final decision on when more favourable standards are within the scope of the QD (recast), particularly when the issue concerns more favourable rules that govern the requirements for qualification for refugee or subsidiary protection. On the one hand, the purpose of the QD (recast) is to introduce common criteria (see recitals 24

⁹² CJEU (GC), 2021, *LW*, op. cit., [fn. 88](#), para. 62.

⁹³ For further discussion of these issues, see Section 3.4 below.

⁹⁴ CJEU (GC), 2021, *LW*, op. cit., [fn. 88](#), para. 62.



and 34) and a higher level of approximation of the rules on the recognition and content of international protection (see recital 10). On the other hand, many of the provisions of the QD (recast) governing qualification for international protection are mandatory. In that regard, CJEU Advocate General de la Tour has pointed out that a Member State may not:

use its discretion to define ... common concepts and criteria differently and to adopt legislation under which refugee status or subsidiary protection status may be granted on grounds other than those expressly referred to in [the QD (recast)] and on the basis of an assessment of an application which is not individual⁹⁵.

The Slovenian Administrative Court held that it could not introduce higher standards for protection than those defined in Article 9 QD (recast) on acts of persecution, because Article 9(1) QD (recast) uses the expression 'must be'. Moreover, it noted that the QD (recast) is no longer based on minimum standards, but is now based on common standards⁹⁶.

⁹⁵ CJEU, Opinion of Advocate General de la Tour of 12 May 2021, *LW v Bundesrepublik Deutschland*, C-91/20, EU:C:2021:384, para. 104.

⁹⁶ Administrative Court (Upravno Sodišče) (Slovenia), judgment of 8 January 2014, *Berisha and Pireva*, I U 766/2013, SI:UPRS:2014:I.U.766.2013, para. 42. This judgment was upheld by the Supreme Court in its judgment of 6 March 2014, I Up 79/2014.

Na cestě za mezinárodní ochranou: Stručný průvodce řízením o udělení azylu či doplňkové ochrany - Část I.

[Šárka Ošťádalová](#), 02.10.2015



Uprchlíctví, migrace, azyl, ochrana, ohrožení, strach, otázky... Stačí letmý pohled do světa médií, aby bylo jednotlivci jasné, jaké téma v poslední době hýbe českou a evropskou společností. Problematika uprchlictví se stala předmětem vášnivých debat jak na úrovni politické reprezentace, tak i mezi širokou veřejností.

Dalo by se říci, že jsme doslova zaplaveni mořem informací a názorů, v nichž nemusí být vždy jednoduché se vyznat, zorientovat a také odhadnout jejich kvalitu a důvěryhodnost. Jak se v takovémto moři neutopit? Odpověď je poměrně prostá – nepodceňovat znalost základních faktů, která se sice na první pohled mohou zdát být příliš složitá či nepodstatná, nicméně pro porozumění danému problému a vytvoření kvalitního a kritického názoru je jejich znalost naprosto esenciální. Jednou z takovýchto oblastí je problematika správního řízení o udělení mezinárodní ochrany.

V posledních týdnech bylo mnoho pozornosti věnováno různým aspektům uprchlické krize – počtu přicházejících žadatelů, jejich původu, obavám ze změn, které jejich příchod přinese, ekonomickým, politickým i morálním otázkám. Co se však s lidmi, kteří po příchodu do České republiky projeví zájem požádat o mezinárodní ochranu, dále děje? Na základě jakých faktorů je jejich žádost posuzována? Jakým způsobem státy rozlišují mezi uprchlíky a takzvanými „ekonomickými migranty“? Na co mají úspěšní žadatelé po získání mezinárodní ochrany nárok? A jaká je jejich budoucnost?

Cílem tohoto příspěvku není podat všeobsahující a vyčerpávající odpověď na každou z výše uvedených otázek. To by zdaleka přesahovalo jeho kapacitu. Cíl příspěvku je tudíž o něco skromnější, nicméně věřím, že i stejně tak důležitý – napomoci čtenářům se zorientovat v základních aspektech a zvlátnostech řízení o udělení mezinárodní ochrany a postupně je jednotlivými částmi tohoto řízení provést. Příspěvek bude rozdělen do dvou částí. V té dnešní se zaměříme na zahájení řízení a jeho průběh až do okamžiku vydání rozhodnutí ve věci.

1. Řízení o udělení mezinárodní ochrany vs. Řízení dle zákona o pobytu cizinců na území ČR

Řízení o udělení mezinárodní ochrany se vždy zahajuje na žádost a jeho účastníkem může být pouze cizinec. Jelikož smyslem mezinárodní ochrany je poskytnutí ochrany před nebezpečím nacházejícím se v zemi původu žadatele, nelze nikdy, logicky, o ochranu požádat svůj vlastní stát. Cílem řízení je tedy udělit mezinárodní ochranu těm žadatelům, kteří naplňují zákonem stanovené požadavky – k nimž se ještě dostaneme později, a odmítnout žádost těch, kteří na ochranu nárok nemají. Zatímco právní režim řízení o udělení mezinárodní ochrany a postavení jeho účastníků jsou upraveny [zákonem č.](#)

[325/1999 Sb.](#), o azylu („azylový zákon“), pro cizince nežádající o mezinárodní ochranu (včetně bývalých neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu) jsou podmínky vstupu a pobytu na území ČR upraveny [zákonem č. 326/1999 Sb.](#), o pobytu cizinců na území ČR („zákon o pobytu cizinců“). Toto je zapotřebí mít na paměti a oba právní režimy důsledně rozlišovat.

Než se zaměříme na zahájení řízení o udělení mezinárodní ochrany, dovolím si na tomto místě udělat krátkou exkurzi do oblasti upravené výše zmíněným zákonem o pobytu cizinců. V rozporu s častou představou široké veřejnosti jsou podmínky, kladené na cizince přicházející do ČR z tzv. třetích zemí[1] a pobývajících zde na základě zákona o pobytu cizinců, obecně poměrně přísné. Pro bližší představu - žadatelé o různé druhy dlouhodobých pobytů či víz[2] jsou povinni doložit dostatečné finanční zabezpečení[3] a taktéž to, že budou mít v době svého pobytu v ČR kde pobývat[4]. Další podmínky se liší dle účelu pobytu – u slučování rodiny se dokládají rodinné vazby, u dlouhodobého pobytu/víza za účelem studia doklad o přijetí ke studiu, u podnikání zápis do relevantního rejstříku či evidence[5]. Žadatelé jsou také povinni na vyzvání předložit výpis z rejstříku trestů ze státu svého původu a všech států, v nichž v posledních třech letech pobývali déle než 6 měsíců, a lékařskou zprávu potvrzující, že netrpí žádnou závažnou nemocí. V případě pozitivního vyřízení žádosti je dále nutné doložit potvrzení o uhrazení cestovního zdravotního pojištění. O dlouhodobé vízum/povolení k dlouhodobému pobytu je až na výjimečné případy nutné žádat prostřednictvím ambasády ČR v zemi občanství žadatele, podat žádost z území ČR není možné[6].

2. Začátek řízení: Prohlášení o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu

Prvním krokem na cestě k rozhodnutí o udělení či neudělení mezinárodní ochrany je prohlášení žadatele, z kterého je zřejmý jeho úmysl o udělení mezinárodní ochrany požádat. Důležitou podmínkou je, že takovéto prohlášení je možné, bez výjimky, učinit pouze na území ČR[7] – nikoliv tedy například prostřednictvím ambasády v zemi původu žadatele. Představme si pro ilustraci situaci syrské rodiny utíkající ze své země původu, Sýrie, neboť zde probíhá ozbrojený konflikt. Aby mohli její členové učinit prohlášení o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu, musí se nejdříve dostat na území České republiky. Leteckou dopravu by mohli využít pouze v případě, že by byli schopni obdržet alespoň krátkodobé vízum, neboť letecké společnosti nepřevážují osoby, kteří nesplňují vízové povinnosti daných cílových destinací. Jelikož české velvyslanectví v Damašku je v současné době uzavřené, je pro podání žádosti o udělení víza nutné žádat na české ambasádě v Libanonu. Získat v současné situaci byť i pouze krátkodobé vízum je pro osoby, u níž je podezření, že by mohly následně na území ČR požádat o mezinárodní ochranu, velmi náročné a jedná se o zdlouhavou proceduru. Z tohoto důvodu většina žadatelů, jenž do ČR přichází z oblasti Blízkého východu či Subsaharské Afriky, volí podstatně riskantnější a nebezpečnější varianty – buďto cestu po souši přes Turecko či po vodě přes Středozemní moře.

V roce 2014 v ČR pocházel největší počet žadatelů o udělení mezinárodní ochrany z Ukrajiny (56,22 %), Sýrie (11,79 %), Vietnamu (6,99 %) a Ruska (4,69 %)[8].

3. Podání žádosti a přijímací střediska

V případě, že se zájemci o získání mezinárodní ochrany podaří na území ČR úspěšně dostat a učinit prohlášení o úmyslu požádat o udělení mezinárodní ochrany, je s ním zahájeno správní řízení dle zákona o azylu a vzniká mu povinnost se do 24 hodin od učinění prohlášení dostavit do přijímacího střediska. V České republice jsou v současné době dvě přijímací střediska. Přijímací středisko Ruzyně se nachází v areálu Letiště Václava Havla Praha a slouží pro ty případy, kdy žadatelé o mezinárodní ochranu přicestují do ČR letecky. Větší a frekventovanějším střediskem je Zastávka u Brna v Jihomoravském kraji. V přijímacím středisku žadatel podává již přímo žádost o udělení mezinárodní ochrany a zároveň je také povinen se podrobit sejmutí otisků prstů, identifikaci totožnosti, zdravotní prohlídce a odevzdat svůj cestovní doklad.

S podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany je spojen i vstupní pohovor, který zpravidla probíhá za pomoci tlumočnicka. V rámci pohovoru je žadatel vyzván k tomu, aby uvedl skutečnosti, na základě kterých se rozhodl žádost podat, a jsou mu kladeny doplňující otázky. Pohovory vedené pracovníky Ministerstva vnitra ČR za účelem zajištění podkladů dostatečných pro vydání rozhodnutí ve věci bývají velmi podrobné. Žadatelé jsou tázáni na svůj osobní a rodinný stav, historii, konkrétní okolnosti jejich života v zemi původu, podrobnosti ohledně tvrzené perzekuce či nebezpečí, které jim v zemi původu hrozilo. Získané informace jsou porovnávány s informacemi, které Ministerstvo vnitra ČR o situaci v konkrétní zemi má a dále posuzovány a hodnoceny z hlediska důvěryhodnosti, koherence a návaznosti. Důležitou roli hrají jakékoliv důkazy, pomocí kterých by žadatelé mohli svá tvrzení dokázat. Jedná se především o lékařské zprávy (potvrzující například následky fyzického mučení), doklady prokazující členství v politických skupinách či sdruženích a výtisky či záznamy článků nebo blogových příspěvků (v případech, kdy žadatel žádá o ochranu z důvodu perzekuce na základě politických názorů) apod. Velmi často se stává, že v průběhu řízení není s žadatelem veden pouze jeden pohovor, ale například tři s časovým odstupem i několika měsíců či roku. Nezřídka jsou žadateli kladeny podobné nebo stejné otázky jako na předchozích pohovorech a u odpovědí se pak zkoumá, zda jsou koherentní a navzájem si nerozporují.

Přijímacím střediskem musí projít každý žadatel a není možné jej opustit, dokud nebudou provedeny všechny nezbytné úkony. V praxi se minimální doba strávená v přijímacím středisku pohybuje kolem deseti dní. Po provedení nezbytných úkonů je žadatel přemístěn do pobytového střediska, v kterém je již volnější režim.

4. Pobytové středisko, odchod do soukromého ubytování, zdravotní pojištění a práce

V přijímacím i pobytovém středisku má žadatel mimo ubytování nárok také na stravu, balíček základních hygienických potřeb a kapesné/finanční příspěvek[9]. K září 2015 byla

výše kapesného pro jednoho žadatele 30Kč/den[10]. V pobytových střediscích je pak poskytován finanční příspěvek ve výši životního minima. Žadatelům nicméně na druhé straně vzniká povinnost, pokud je to v jejich finančních možnostech, se na úhradě nákladů na ubytování a stravu podílet. Je ovšem možné použít pouze ty finanční prostředky žadatele, které převyšují částku jeho životního minima. K září 2015 činila výše příspěvku na osobu 242 Kč/den[11]. Po přesunu do pobytového střediska čeká na žadatele o mezinárodní ochranu vyčkávání na rozhodnutí, které v prvním stupni vydává Ministerstvo vnitra ČR.

4.1 Setrvání v pobytovém středisku vs. odchod do soukromého bydlení

Co se týče povinnosti setrvat v pobytovém středisku, dle azylového zákona mají žadatelé právo středisko opustit na 10 dní v měsíci s tím, že opuštění delší 24 hodin je žadatel povinen písemně oznámit Ministerstvu vnitra ČR. V rámci oznámení musí uvést, jak dlouho a kde se bude mimo pobytové středisko zdržovat. Ministerstvo může na žádost, po vlastním zvážení, povolit i pobyt mimo středisko přesahující 10 dní stanovených zákonem. Zatímco přijímacím střediskem musí projít každý žadatel a neexistuje alternativní varianta, v okamžiku přesunu do pobytového střediska má každý žadatel právo odejít do vlastního soukromého ubytování. V praxi nicméně takovýto krok učiní jen malé procento žadatelů, a to především z finančních důvodů. V okamžiku přesunu do vlastního ubytování již není výše zmiňovaný finanční příspěvek vyplácen žadateli automaticky, ale pouze na žádost, a celková doba, po kterou bude vyplácen, může činit maximálně tři měsíce. Příspěvek se nevyplácí v případech, kdy se jedná o žadatele s opakovanou žádostí – tedy o takového žadatele, který již někdy o mezinárodní ochranu požádal a byl neúspěšný.

4.2 Zdravotní péče

Co se týče nároku na zdravotní péči, každému žadateli o mezinárodní ochranu je zajištěna registrace u Všeobecné zdravotní pojišťovny, a to na dobu určitou – před uplynutím stanovené doby si tak žadatelé musí sami ohlídat, aby nezapomněli o prodloužení registrace požádat. Při každém prodloužení je zapotřebí doložit, že řízení o udělení mezinárodní ochrany stále ještě běží, případně že v dané věci byla podána kasační stížnost, o které ještě nebylo rozhodnuto. V okamžiku, kdy je o žádosti rozhodnuto negativně a žadatel již nedisponuje žádnými jinými prostředky, které by legitimovaly jeho pobyt na území[12], stát přestává poskytování zdravotní péče hradit. To samé platí i pro situace, kdy se žadateli podaří najít práci a získat tak vlastní příjmy ze zaměstnání nebo samostatně výdělečné činnosti.

4.3 Pracovní možnosti

Tím se dostáváme k další velmi důležité a problematické otázce týkající se postavení žadatelů o mezinárodní ochranu – k práci a zaměstnání. Současná právní úprava bezvýjimečně zakazuje žadatelům o mezinárodní ochranu prvních 12 měsíců od zahájení

řízení pracovat či podnikat. Po 12 měsících mohou žadatelé pracovat (nikoliv ovšem podnikat), ale pouze až poté, co získají od příslušného úřadu práce povolení k zaměstnání. Vydání povolení je ovšem podmíněné získáním příslibu od zaměstnavatele – žadatelé tedy nejdříve musí *de facto* vhodnou pracovní pozici najít, získat od budoucího zaměstnavatele příslib a teprve poté jim je povolení uděleno. Vzhledem k tomu, že většina žadatelů přicházejících do ČR nejsou lidé s velkým finančním zabezpečením, představuje takovéto omezení výraznou limitaci jejich možností vytvořit si během prvního roku řízení dostatečnou finanční soběstačnost, omezuje počet žadatelů volících soukromé bydlení před pobytovými středisky a zároveň posiluje černý pracovní trh, kdy se žadatelé ve snaze získat větší samostatnost a lepší živobytí uchylují k tzv. práci na černo – tedy bez povolení.

Druhý díl vyjde v pondělí 5. října.

[1] Občanem třetí země je občan státu, který není členem EU, a není zároveň občanem Islandu, Norska, Lichtenštejnska či Švýcarska. Na občany EU se v rámci volného pohybu osob vztahují mírnější podmínky, stejně tak na jejich rodinné příslušníky.

[2] Povolení k dlouhodobému pobytu a vízum k dlouhodobému pobytu se vydávají pro pobyty delší 90 dnů. Na kratší pobyty se vztahuje tzv. krátkodobé vízum (někdy také nazývané „turistické“). Podmínky pro vydání krátkodobého víza jsou mírnější, avšak v případě, že by daná osoba chtěla na území ČR zůstat déle a požádat o dlouhodobé vízum či povolení k dlouhodobému pobytu, je nutné opětovně vycestovat do země občanství a zažádat o vízum či pobyt na příslušné české ambasádě.

[3] Např. u povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia na vysoké škole se jedná o částku 81.400,- Kč/rok pobytu. Zdroj: Ministerstvo vnitra České Republiky <<http://www.mvcr.cz/clanek/prostredky-k-pobytu-pro-ucely-dlouhodobeho-pobytu.aspx>>

[4] Zpravidla ve formě výpisu z katastru nemovitostí či kupní nebo nájemní smlouvy.

[5] Např. ze živnostenského či obchodního rejstříku.

[6] To neplatí v případech, kdy již vízum či povolení k pobytu uděleny byly a cizinec žádá o jejich prodloužení.

[7] Zpravidla na hraničním přechodu, v přijímacím středisku pro žadatele o udělení mezinárodní ochrany, v zařízení pro zajištění cizinců, na odboru cizinecké policie krajského ředitelství policie. Nejčastější jsou první tři případy.

[8] Zdroj: Hate Free <<http://www.hatefree.cz/blo/analyzy/1129-inforgrafika-uprchlici-a-cisla>>

[9] Kapesné se vyplácí v přijímacích zařízeních. V pobytových se jedná o finanční příspěvek.

[10] [Předpis č. 376/2005](#). Vyhláška, kterou se stanoví výše úhrady za stravu a ubytování poskytnuté v azylovém zařízení, výše kapesného a termín jeho výplaty. <<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2005-376>>

[11] Ibid.

[12] Např. udělené vízum strpění.

Na cestě za mezinárodní ochranou: Stručný průvodce řízením o udělení azylu či doplňkové ochrany - Část II.

[Šárka Ošťádalová](#), 05.10.2015

Dnešní, v pořadí druhá, část příspěvku se bude věnovat samotnému rozhodnutí v řízení o udělení mezinárodní ochrany. Jakou formu může mít? Jaké jsou následky pozitivního rozhodnutí a co se děje se žadateli, jejichž žádost byla neúspěšná?

5. Rozhodnutí: Azyl vs. Doplňková ochrana

Standardním zakončením řízení o udělení mezinárodní ochrany je rozhodnutí ve věci samé, a to rozhodnutí pozitivní, tedy o udělení mezinárodní ochrany, nebo negativní, tedy o neudělení mezinárodní ochrany. Pokud dočasně odsuneme otázku rozhodnutí negativního, pozitivní rozhodnutí může mít dvě podoby - udělení azylu nebo udělení doplňkové ochrany. Hlavní rozdíly mezi těmito dvěma instituty jsou dané především podmínkami, které je zapotřebí pro jejich udělení naplnit, a dobou, na kterou se udílí.

5.1 Azyl

Základní podmínky pro udělení azylu upravuje [§ 12 azylového zákona](#). Dle tohoto ustanovení se azyl udělí cizinci, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že „cizinec je a) pronásledován za uplatňování politických práv a svobod, nebo b) má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ve státě jeho posledního bydliště.“ Azyl lze dále také udělit za účelem sloučení rodiny rodinnému příslušníkovi[1] osoby, která již azylantem je. Speciální kategorií, jež však není využívána příliš často, je tzv. humanitární azyl upravený § 14 azylového zákona. Na základě tohoto ustanovení je v případech hodných zvláštního zřetele možné udělit azyl i žadateli, u kterého nebyly zjištěny důvody pro udělení azylu. Na humanitární azyl ovšem není právní nárok a posouzení situace se zcela odvíjí od uvážení správního orgánu. V praxi je humanitární azyl udílen velmi výjimečně, a to především vážně nemocným osobám, dětem v nouzi či osobám v pokročilém věku. Azyl se uděluje na neurčito do doby, dokud neodpadnou důvody pro jeho udělení – není tedy zapotřebí žádat o prodloužení.

5.2 Doplnková ochrana

Doplňková ochrana, upravena v [§ 14a azylového zákona](#), jak již název napovídá, slouží k pokrytí situací, kdy žadatel nenaplnuje podmínky stanovené pro udělení azylu, avšak existují důvodné obavy, že by mu, v případě jeho návratu do země původu, hrozilo skutečné nebezpečí „vážné újmy“. Pod vážnou újmu pak zákon rozumí uložení nebo vykonání trestu smrti, mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání, vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodní závazky ČR. Stejně jako v případě azylu lze také udělit doplňkovou ochranu za účelem sloučení rodiny.

Zatímco u azylu je tedy zapotřebí individuální ohrožení, potažmo riziko ohrožení, žadatele, u doplňkové ochrany se nemusí nutně jednat o ohrožení mířené cíleně na žadatele, ale může jít i o ohrožení vyvolané obecnými podmínkami v zemi původu – například právě výše uvedeným ozbrojeným konfliktem. Doplňková ochrana se uděluje na dobu určitou (zpravidla na rok či dva) a před uplynutím této doby je zapotřebí požádat o její prodloužení. Řízení o prodloužení doplňkové ochrany pak není pouze formálním úkonem, ale pečlivě a podrobně se znovu přezkoumává, zda opravdu nadále trvají podmínky pro její udělení. Jestliže tedy výše uvedené vztáhneme na současnou uprchlickou krizi a žadatele přicházející do Evropy například ze Sýrské republiky, je velmi pravděpodobné, že většina těchto žadatelů nebude naplňovat podmínky pro udělení azylu, ale budou naplňovat podmínky pro udělení doplňkové ochrany. Tomu odpovídají i statistické informace za poslední dva roky. V roce 2013 požádalo o mezinárodní ochranu Českou republiku 69 sýrských občanů. Rozhodnutí bylo vydáno ve 113 případech[2] s tím, že azyl byl udělen pouze ve 4 případech, zatímco doplňková ochrana v 98[3]. O rok později požádalo o mezinárodní ochranu 108 občanů Sýrské republiky. Rozhodnutí bylo vydáno v 79 případech. Azyl byl udělen pouze jedné osobě, avšak doplňková ochrana 71 osobám[4]. Pro zajímavost lze dodat, že v roce 2014 se ve statistikách s mírným zpožděním projevil i ozbrojený konflikt na Ukrajině. Zatímco v roce 2013 nebyla doplňková ochrana udělena žádnému ze žadatelů s ukrajinským občanstvím, v roce 2014 došlo k rapidnímu nárůstu – důvody pro udělení doplňkové ochrany byly shledány u 119 případů.

5.3 Lhůty pro vydání rozhodnutí

Problematickým aspektem řízení o udělení mezinárodní ochrany je již několik let otázka dodržování lhůt ze strany správních orgánů. Dle [§ 27 azylového zákona](#) vydá ministerstvo rozhodnutí ve věci „...do 90 dní od zahájení řízení. Nelze-li vzhledem k povaze věci rozhodnout v této lhůtě, může ji ministerstvo přiměřeně prodloužit.“ Bohužel, reálná situace je od zákonné úpravy značně vzdálená a řízení o udělení mezinárodní ochrany je už po několik let jednou z oblastí rozhodovací činnosti správních orgánů, v rámci kterých dochází ke značným průtahům. Situaci nemění ani různé způsoby ochrany proti nečinnosti, jenž český právní řád zná – například podávání návrhů na vydání opatření proti

nečinnosti (k nadřízenému správnímu orgánu) či žalob proti nečinnosti (ke správním soudům). Obecně lze konstatovat, že případy, kdy dojde k vydání rozhodnutí do šesti měsíců od zahájení řízení, jsou spíše výjimkou. Vzácností naopak nejsou situace, kdy se žadatelé dočkají rozhodnutí po dvou, třech nebo i čtyř letech řízení. Problematickou otázkou je důvod výše zmíněných průtahů. Vzhledem k dostupným statistickým údajům není příliš pravděpodobné, že by důvodem bylo „nezvladatelné“ množství žádostí. Zatímco průtahy v řízení jsou v oblasti udělování mezinárodní ochrany dlouhodobým problémem, počet žadatelů od přelomu tisíciletí významně klesl.

Pro porovnání – dle údajů Českého statistického úřadu v roce 2000 požádalo ČR o mezinárodní ochranu 8788 osob, v roce 2005 to bylo 4021 osob, v roce 2010 ještě o výrazný počet méně – 833 osob. Ani ozbrojené konflikty v Sýrii a na Ukrajině nevedly k takovému navýšení žadatelů, aby se celkové počty vyrovnaly prvním rokům 21. století. V prvních osmi měsících roku 2015 požádalo o mezinárodní ochranu 990 osob[5]. Zajímavým kontrastem v porovnání s těmi čísly je pak počet žádostí, jimž bylo vyhověno. V roce 2000 byl azyl udělen 133 osobám. O pět let později, v roce 2005, azyl získalo 251 osob a u 79 osob byla nalezena tzv. překážka vycestování. Institut doplňkové ochrany v těchto letech ještě neexistoval. Ten vznik až k 1. lednu 2006, kdy v azylovém zákoně nahradil institut překážek vycestování[6]. V roce 2010 byl tak azyl udělen 125 osobám a doplňková ochrana dalším 104[7]. V roce 2014 byl udělen azyl 82 osobám a 294 osobám byla udělena doplňková ochrana[8]. Při hodnocení těchto statistik je nutné držet na paměti rozdíl mezi azylem a doplňkovou ochranou – především co se otázky trvání týče. Jak bylo uvedeno výše, zatímco azyl se uděluje na „neurčito“, a to až do doby, kdy pominou důvody jeho udělení, doplňková ochrana se přiznává na dobu určitou (zpravidla na jeden až dva roky). O její prodloužení musí držitel požádat a jeho případ prochází kompletním přezkumem za účelem zjištění, zda důvody pro udělení doplňkové ochrany opravdu nadále trvají.

6. Následky pozitivního rozhodnutí ve věci

Nabytím právní moci pozitivního rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany získává žadatel status azylanta/osoby požívající doplňkové ochrany a postavení obdobné povolení k trvalému pobytu. V obou případech je dané osobě přiděleno rodné číslo, vydán průkaz povolení k pobytu a získává právo, nikoliv však povinnost, zařadit se do Státního integračního programu. O účast na programu je nicméně nutné si zažádat a je dobrovolná. Státní integrační program by měl držitelům mezinárodní ochrany pomáhat s integrací do české společnosti, a to především formou bezplatných jazykových kurzů a pomoci při zajišťování ubytování. S hledáním zaměstnání pomáhají držitelům mezinárodní ochrany nejčastěji úřady práce a pak především různé neziskové organizace či registrované agentury práce.

Azylanti a osoby požívající doplňkové ochrany mají stejné právo pracovat a podnikat jako občané ČR a stejně tak jim přísluší stejné povinnosti – například odvádět ze svého příjmu

pravidelnou daň. Stejná je i úprava zdravotní péče – po dobu trvání mezinárodní ochrany mají azylanti a držitelé doplňkové ochrany totožná práva jako občané ČR. Volba zdravotní pojišťovny je plně na rozhodnutí držitele, dána je pouze zákonná povinnost se do 8 dní od udělení mezinárodní ochrany k nějaké zdravotní pojišťovně registrovat. Co se týče finanční podpory, držitelé mezinárodní ochrany mají obdobný nárok na sociální dávky jako občané ČR. Ti držitelé, kteří měli v průběhu řízení nárok na kapesné nebo finanční příspěvek, mohou po udělení mezinárodní ochrany požádat o jednorázový finanční příspěvek ve výši životního minima.

Největší rozdíl v míře pomoci s integrací, která se azylantům a držitelům doplňkové ochrany dostává, je v oblasti pomoci s bydlením. Držitelé doplňkové ochrany mají nárok pouze v případech, kdy se jedná o osoby se zdravotním postižením nebo o rodiny s nezletilými či zletilými zdravotně postiženými dětmi. V takovémto případě je možné zažádat o dočasné ubytování v integračním azylovém středisku. Pobyt je však omezen na max. 3 měsíce od okamžiku získání mezinárodní ochrany. Azylantům je poskytována větší podpora, neboť mohou využít systém tzv. integračních bytů. Ten obsahuje dvě varianty. V rámci první varianty může azylant získat nájemní bydlení v obecním bytě, druhá varianta umožňuje azylantovi požádat o dotaci na úhradu nájemného/či jeho části na byt, který si sám vybral a našel. Poskytování příspěvku je omezeno na 8 let a jeho výše se liší dle počtu azylantů žijících ve společné domácnosti – max. se jedná o částku 7000Kč u rodin s šesti a více azylanty.

Neopomenutelnou roli při integraci držitelů mezinárodní ochrany hrají neziskové organizace, které se na práci s uprchlíky a migranty zaměřují a které kromě právního a sociálního poradenství pořádají také různé kvalifikační kurzy, nabízí výuku českého jazyka pro dospělé i děti a pomáhají s hledáním práce.

7. Následky zamítavého rozhodnutí ve věci

Jak vyplývá z výše uvedených statistik, nad pozitivními rozhodnutím výrazně převažují rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany. Proti zamítavému rozhodnutí ve věci, které vydal orgán prvního stupně – v tomto případě Ministerstvo vnitra ČR, je možné podat žalobu ve správním soudnictví ke krajskému soudu. Žalobu je nutné podat ve lhůtě 15 dnů ode dne převzetí rozhodnutí a má odkladný účinek. Rozhodnutí se přezkoumává pouze v takovém rozsahu, v jakém bylo napadnuto, a nepřihlíží se k nově uvedeným skutečnostem, které mohl žalobce použít již v průběhu řízení u orgánu prvního stupně. Tedy, jestliže žalobce v žalobě například argumentuje novými skutečnostmi, které mohl uvést již během pohovorů se zaměstnanci ministerstva, nebude k nim soudem přihlédnuto. V případech, kdy soud vyhodnotí žalobní body jako opodstatněné, rozhodnutí zruší a věc vrátí Ministerstvu vnitra ČR k dalšímu řízení. Jak ukazují statistiky, v praxi ovšem krajský soud ve většině případů žalobu zamítne. Z 355 rozhodnutí vydaných krajskými soudy ve věcech žaloby proti rozhodnutí v řízení o udělení mezinárodní ochrany v roce 2014 byla věc vrácena ministerstvu pouze ve 29 případech. Posledním

prostředkem, kterým se lze proti zamítnutí udělení mezinárodní ochrany bránit, je podání kasační stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu. I zde je ve většině případů rozhodnutí negativní. Z 218 rozhodnutí v řízení o kasační stížnosti vydaných Nejvyšším správním soudem v roce 2014 byla věc vrácena krajskému soudu či Ministerstvu vnitra ČR pouze ve třiceti případech[9]. Negativním rozhodnutím o kasační stížnosti nebo marným uplynutím lhůty k podání kasační stížnosti celé řízení končí.

8. Repatriace a vyhoštění

Vycestování cizince, jehož žádost o udělení mezinárodní ochrany nebyla úspěšná, může mít dvě podoby. Tou první, ideální, je dobrovolný návrat neúspěšného žadatele zpět do země původu nebo jiného státu – tzv. repatriace. Neúspěšný žadatel má právo požádat o úhradu nákladů spojených s repatriací, nicméně tato možnost je časově omezena[10] a na úhradu nákladů není automaticky ze zákona právo. Každá žádost se posuzuje individuálně s tím, že se přihlíží k finanční situaci, zdravotnímu a psychickému stavu žadatele a jeho osobní a rodinné situaci. V případě, že je žádost úspěšná, poskytne MV ČR repatriované osobě bezplatně letenku/jízdenku do země původu nebo bezpečné třetí země, přímou asistenci při odjezdu a poradenství. Do země se pak daná osoba vrací jako běžný turista – tedy bez toho, že by byly jakýmkoliv způsobem notifikovány místní úřady. V případě, že je žádost o repatriaci neúspěšná, je daný cizinec povinen vycestovat ze země na vlastní náklady a ve správním orgánem stanovené lhůtě[11]. V případě, že by nevycestoval, stává se jeho pobyt na území ČR ilegálním a v případě objevení by, obecně – za neexistence překážek vycestování[12], vedl k udělení správního vyhoštění a následnému faktickému vyhoštění ze země.

10. Závěr

Cílem tohoto příspěvku bylo nastínit čtenářům základní obrysy správního řízení o udělení mezinárodní ochrany. Uprchlíká problematika i současná uprchlická krize jsou složitou a barvitou mozaikou. Věřím, že je to právě její složitost, která až příliš často láká k zaujímání „jednorázových“ a na emocích a zjednodušování založených názorů. Upřímně doufám, že tento příspěvek alespoň částečně posloužil čtenářům k tomu, aby mohli získat lepší, hlubší a informovanější přehled o událostech, které se kolem nás v posledních týdnech odehrávají, a vytvořit si na ně svůj vlastní, na reálných faktech a skutečnostech vybudovaný, názor.

[1] Rodinným příslušníkem pro tyto účely se rozumí: manžel nebo partner azylanta (manželství/partnerství muselo vzniknout ještě před udělením azylu), svobodné dítě azylanta mladší 18 let, rodič azylanta mladšího 18 let, svobodný sourozenec azylanta mladší 18 let a za splnění zákonných podmínek také zletilá osoba odpovídající za nezletilou osobu bez doprovodu.

[2] Vzhledem k průměrné délce řízení zřejmě „dobíhala“ i řízení z předchozích let – a naopak o některých žádostech podaných daný rok ještě rozhodnuto nebylo.

[3] Zdroj: UNHCR ČR <<http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/pdf/zakladni-informace/statistiky/2013.html>>

[4] Zdroj: UNHCR ČR <<http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/pdf/zakladni-informace/statistiky/2014.html>>

[5] Zdroj: Hate Free <<http://www.hatefree.cz/blo/analyzy/1129-inforgrafika-uprchlici-a-cisla>>

[6] Jednalo se o situace, kdy žadatel sice nenaplňoval podmínky k udělení azylu, ale jeho návrat do země původu by např. znamenal vážné ohrožení jeho života nebo zdraví.

[7] Zdroj: UNHCR ČR <<http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/zakladni-informace/statistiky.html>>

[8] Zdroj: UNHCR ČR <<http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/pdf/zakladni-informace/statistiky/2014.html>>

[9] Zdroj: UNHCR ČR <<http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/pdf/zakladni-informace/statistiky/2014.html>>

[10] Sedm dní od nabytí právní moci soudního rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí MV ČR. V případě kasační stížnosti - 24 hodin od okamžiku, kdy rozhodnutí o dané kasační stížnosti nabylo právní moci.

[11] Zpravidla ve formě výjezdního příkazu.

[12] Problematika správního vyhoštění a překážek vycestování je poměrně složitá a za hranicemi kapacity tohoto příspěvku. Více informací lze najít například zde: <http://www.migrace.com/cs/clanky/4_k-institutu-spravniho-vyhosteni>

VNITROSTÁTNÍ
APLIKACE PRÁVA
EVROPSKÉ UNIE

Michal Bobek
Petr Bříza
Pavlína Hubková



II.

PŘEDNOST

ZÁKLADNÍ LITERATURA: *Alter, K. J.* Establishing the Supremacy of European Law: The Making of an International Rule of Law in Europe. Oxford: Oxford University Press, 2002; *Claes, M.* The National Courts' Mandate in the European Constitution. Oxford: Hart Publishing, 2006; *Craig, P., de Búrca, G.* EU Law: Text, Cases and Materials. 7. vydání. New York: Oxford University Press, 2020, zejm. kapitola 10; *von der Groeben, H., Schwarze, J.* Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft: Band 4, Art. 189–314 EGV. 6. vydání. Baden-Baden: Nomos, 2004; *de Witte, B.* Direct Effect, Supremacy, and the Nature of the Legal Order. In *Craig, P., de Búrca, G. (eds.)* The Evolution of EU Law. Oxford: Oxford University Press, 1999; *Dougan, M.* When worlds collide! Competing visions of the relationship between direct effect and supremacy. (2007) 44 Common Market Law Review 931; *Dougan, M.* Primacy and the Remedy of Disapplication. (2019) 56 Common Market Law Review 1459; *Lenaerts, K., Corthaut, T.* Of birds and hedges: the role of primacy in invoking norms of EU law. (2006) 31 European Law Review 287; *Louis, J.-V. a kol.* Commentaire Megret: Le droit de la CEE – La Cour de justice et les actes des institutions. 2. vydání. Brusel: Université libre de Bruxelles, 1993, zejm. 3. část (s. 537–580); *Olson, T., Cassia, P.* Le droit international, le droit européen et la hiérarchie des normes. Paris: Presses universitaires de France, 2006; *Poiates Maduro, M. L., Azoulai, L. (eds.)* The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty. Oxford: Hart Publishing, 2010, kap. 1 a 2; *Oppermann, T.* Europarecht. 3. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2005; *Prechal, S.* Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union. In *Barnard, C. (ed.)* The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitutional Debate? Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 35–70; *Slaughter, A.-M., Stone Sweet, A., Weiler, J. H. H. (eds.)* The European Court of Justice and National Courts: Doctrine and Jurisprudence. Oxford: Hart Publishing, 1998

Přednost unijního práva před vnitrostátním právem je vedle přímého účinku jedním ze základních principů práva EU. V původních zakládacích smlouvách nenalezneme o přednosti ani zmínku, natož pak náznak jakékoliv definice. Platí to i pro text současných Smluv. Explicitně se předností zabýval čl. I-6 ústavní smlouvy, který zněl: „*Ústava a právo přijímané orgány Unie při výkonu jí svěřených pravomocí mají přednost před právem členských států.*“ Po krachu evropské ústavy však bylo toto ustanovení jedním z těch, jež nebyla do textu Lisabonské smlouvy převzata. K Lisabonské

Přednost a vznik nového právního řádu: případy Van Gend en Loos a Costa

smlouvě tak bylo pouze připojeno (právně nezávazné) Prohlášení č. 17 o přednosti práva EU.¹

Bylo tedy otázkou, zda tvůrci Smluv vůbec zamýšleli, aby právo Společenství mělo obdobnou charakteristiku.² Jak uvidíme v této kapitole, přednost byla nakonec deklarována a definována Soudním dvorem, a to již v jeho rané judikatuře. Zůstává však pouze produktem judikatury Soudního dvora.

1. Přednost a vznik nového právního řádu: případy *Van Gend en Loos* a *Costa*

1.1 *Van Gend en Loos*

Princip přednosti je spojen především s rozhodnutím *Costa*,³ nicméně jeho základy byly položeny již ve věci *Van Gend en Loos*.⁴ Věc *Van Gend en Loos* se primárně týkala principu přímého účinku, a podrobně se jí proto budeme věnovat až v kapitole IV. Pro účely výkladu principu přednosti se zde u ní ovšem musíme alespoň krátce zastavit.

Holandská společnost Van Gend en Loos nesouhlasila s tím, že došlo ke zvýšení dovozního cla u chemické látky, s níž obchodovala. Společnost tvrdila, že tím holandská vláda porušila čl. 12 SEHS⁵ (později v poněkud

¹ „Konference připomíná, že v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie mají Smlouvy a právo přijímané Unií na základě Smluv přednost před právem členských států, za podmínek stanovených touto judikaturou. Konference dále rozhodla, že se k tomuto závěrečnému aktu připojí stanovisko právní služby Rady o přednosti práva ES ve znění uvedeném v dokumentu 11197/07 (JUR 260): „Stanovisko právní služby Rady ze dne 22. 6. 2007: Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že přednost práva ES je základní zásadou práva Společenství. Podle Soudního dvora je tato zásada neodmyslitelným prvkem zvláštní povahy Evropského společenství. V době prvního rozsudku této ustálené judikatury (rozsudek ze dne 15. 7. 1964 ve věci 6/64, *Costa/ENEL*) nebyla ve Smlouvě žádná zmínka o přednosti. Je tomu tak i dnes. Skutečnost, že zásada přednosti nebude v budoucí smlouvě uvedena, nezmění žádným způsobem existenci této zásady ani stávající judikaturu Soudního dvora““ (odkaz na poznámku pod čarou z citace vypuštěn).

² Či nakolik bylo stanovení přednosti práva Unie výstupem spíše určité personální konstelace při obnově složení Soudního dvora na počátku 60. let, jak naznačuje historický výzkum. V detailech viz *Rasmussen, M. Establishing a Constitutional Practice of European Law: The History of the Legal Service of the European Executive, 1952–1965.* (2012) 21 *Contemporary European History* 375; případně *Vaucher, A. The transnational politics of judicialization. Van Gend en Loos and the making of EU polity.* (2010) 16 *European Law Journal* 1.

³ Rozsudek ze dne 15. 7. 1964, *Costa v. ENEL*, 6/64, EU:C:1964:66.

⁴ Rozsudek ze dne 5. 2. 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62, EU:C:1963:1.

⁵ „Členské státy nebudou mezi sebou zavádět nová dovozní nebo vývozní cla ani poplatky s rovnocenným účinkem, ani zvyšovat ty, které ve vzájemných obchodních vztazích uplatňují.“

Přednost

odlišné verzi čl. 25 SES, dnes čl. 30 SFEU) zakazující dovozní a vývozní cla mezi členskými státy. Holandský soud předložil Soudnímu dvoru dvě otázky, které v zásadě směřovaly k tomu, zda se lze dotčeného článku zakládací smlouvy dovolat bez jeho dalšího provedení přímo v řízení před vnitrostátním soudem. Soudní dvůr dospěl k závěru, že ano, a připojil jako *obiter* často citovaný názor:

„[...] Společenství představuje nový právní řád mezinárodního práva, v jehož prospěch státy omezily, byť ve vymezených oblastech, svá suverénní práva a jehož subjekty nejsou jen členské státy, ale rovněž jejich příslušníci.

Právo Společenství, nezávislé na zákonodárství členských států, tudíž nejen ukládá jednotlivcům povinnosti, ale je rovněž určeno k vytváření práv, která se jako taková stávají součástí jejich jmění.“⁶

Soudní dvůr tak ve věci *Van Gend en Loos* položil skutečné základy práva Společenství. Nejenže jej označil za „nový právní řád mezinárodního práva“, ale též vyvodil, že právo Společenství je způsobilé ukládat povinnosti a zakládat práva jednotlivcům *nezávisle* na legislativě členských států. Tím si Soudní dvůr připravil půdu pro následné vyslovení principu přednosti ve věci *Costa*.⁷

1.2 *Costa*

Účet za elektřinu ve výši 1925 lir, který měl pan Costa zaplatit znárodněné společnosti ENEL, stál na počátku předběžné otázky, v níž milánský *guidice conciliatore* zjišťoval, zda znárodnovací opatření přijatá tehdejší italskou vládou byla v souladu s právem Společenství. Pro Soudní dvůr to byla příležitost deklarovat, že následná vnitrostátní opatření nemohou jednostranně derogovat ustanovení unijního (tehdy ještě komunitárního) práva.

V samotné argumentaci Soudní dvůr nejdříve připomněl, že na rozdíl od obvyklých mezinárodních smluv SEHS vytvořila *vlastní právní řád*. Oproti rozsudku ve věci *Van Gend en Loos* zde však Soudní dvůr již tento právní řád nespojuje s mezinárodním právem – tento přídomek byl v tichosti opuštěn a nikdy se už v této souvislosti do rozhodnutí Soudního dvora nevrátil. Tento nový, vlastní právní řád se stal integrální součástí právních systémů členských států. Soudy členských států jsou proto povinny jej aplikovat.⁸ Jestliže členské státy na reciproční bázi přijaly tento právní řád

⁶ *Van Gend en Loos*, s. 23.

⁷ V podrobnostech srov. rovněž jednotlivé příspěvky in Tizzano, A., Kokott, J., Prechal, S. (eds.) 50th Anniversary of the Judgment in *Van Gend en Loos*. Conference Proceedings. Luxembourg: Office for Official Publications, 2013.

⁸ Srov. *Costa*, s. 1158.

Přednost a vznik nového právního řádu: případy *Van Gend en Loos* a *Costa*

prostřednictvím Smlouvy, není možné, aby jejich jednostranná a posléze přijatá (vnitrostátní) opatření měla před tímto právním řádem přednost. V zájmu jednotné aplikace práva Společenství Soudní dvůr odmítl možnost, aby nad ním vnitrostátní právo převážilo. Povinnosti převzaté státy na základě SEHS by totiž přestaly být bezpodmínečné, kdyby mohly být zpochybněny následným (unilaterálním) zákonodárným aktem jejich signatářů.⁹ Podle Soudního dvora byla přednost práva Společenství potvrzena také čl. 189 SEHS (později čl. 249 SES, dnes čl. 288 SFEU), který stanoví, že nařízení je závazné a přímo použitelné ve všech členských státech. Toto ustanovení by zcela ztratilo svůj význam, kdyby státy mohly popřít jeho účinky prostřednictvím legislativních opatření, jež by měla přednost před právem Společenství.¹⁰

Slovy Soudního dvora: „[...] proti právu založenému na Smlouvě vycházejícímu z autonomního zdroje se nelze s ohledem na jeho zvláštní originální povahu před soudy dovolávat jakéhokoli vnitrostátního právního předpisu, aniž by přišlo o svou povahu práva Společenství a aniž by byl zpochybněn právní základ samotného Společenství. Přenos práv a povinností odpovídajících ustanovením Smlouvy, učiněný státy z jejich vnitrostátního právního řádu do právního řádu Společenství, způsobuje konečné omezení jejich suverénních práv, nad nímž nemůže převážet pozdější jednostranný akt neslučitelný s pojmem Společenství.“¹¹

Argumentace Soudního dvora ve věci *Costa* byla teleologická, orientovaná na cíle a účel Smlouvy. Soudní dvůr se tak snažil zajistit maximální efektivitu a jednotnou aplikaci tehdejšího práva Společenství ve všech členských státech. Nástrojem pro dosažení tohoto cíle se stala aplikační přednost spolu s doktrínou přímého účinku.

1.3 Co z rozhodnutí *Van Gend en Loos* a *Costa* plyne ve vztahu k principu přednosti

Samotná formulace pravidla, že státy nemohou své mezinárodní (v tomto případě komunitární, dnes unijní) závazky jednostranně měnit, nebyla ničím přelomovým. Mezinárodní právo veřejné si takovouto „přednostní“ charakteristiku nárokuje. Podobná přednostní aplikace byla ostatně potvrzena v rozhodnutích mezinárodních orgánů i v mezinárodních úmluvách. Jak připomíná J. Malenovský,¹² k podobným závěrům jako Soudní dvůr došel

⁹ Srov. tamtéž, s. 1159.

¹⁰ Srov. tamtéž, s. 1159.

¹¹ Tamtéž, s. 1160.

¹² Srov. Malenovský, J. Mezinárodní právo veřejné. Jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému. 5. vydání. Brno: Doplněk, 2008, s. 418–419.

Přednost

již dříve i Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti a Mezinárodní soudní dvůr. Stejně pravidlo je kodifikováno i v čl. 27 Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969.¹³

Co bylo na postoji Soudního dvora ve věcech *Van Gend en Loos* a *Costa* nové, je to, že vyžadoval přímou vnitrostátní přednost práva Společenství bezprostředně zavazující vnitrostátní soudy, místo aby se pouze spokojil s následným konstatováním porušení Smlouvy a vznikem mezinárodně-právní odpovědnosti, což by byl postup běžný v mezinárodním právu.¹⁴ I když totiž například Mezinárodní soudní dvůr mluvil o tom, že „[...] je obecně akceptovaným principem mezinárodního práva, že ve vztazích mezi [státy jakožto stranami mezinárodní smlouvy] ustanovení vnitrostátního práva nemůže převážet nad [ustanoveními] smlouvy“,¹⁵ platilo to ve vztahu mezi dotýčenými státy, tedy v mezinárodní rovině, nikoliv dovnitř dotčených právních řádů; vnitrostátní přednost nebyla součástí mezinárodního práva.¹⁶

Jedním z důvodů, proč se doktrína přednosti práva EU mohla prosadit přímo uvnitř členských států, tedy s nebývale větším dosahem než v právu mezinárodním, je skutečnost, že SEHS zaváděla propracovaný soudní mechanismus, především řízení o předběžné otázce. Prostřednictvím tohoto mechanismu nejenže mohl Soudní dvůr tento princip vyhlásit, ale zároveň mohl po vnitrostátních soudech požadovat, aby jej aplikovaly.¹⁷

Viz také *Louis, J.-V. a kol.* Commentaire Megret: Le droit de la CEE – La Cour de justice et les actes des institutions. 2. vydání. Brusel: Université libre de Bruxelles, 1993, s. 543 an. Obecně viz např. *Delbrück, J., Wolfrum, R.* Völkerrecht. Band I/1: Die Grundlagen. 2. vydání. Berlin: De Gruyter, 1989, s. 98 an.; či *Malanczuk, P.* Akehurst's Modern Introduction to International Law. 7. vydání. Londýn: Routledge, 1997, s. 64 an.

¹³ Čl. 27 věta první Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969 (vyhlášena pod č. 15/1988 Sb.) zní: „Strana se nemůže dovolávat ustanovení svého vnitrostátního práva jako důvodu pro neplnění smlouvy.“ Srov. též čl. 46 této úmluvy.

¹⁴ Srov. *de Witte, B.* Direct Effect, Supremacy, and the Nature of the Legal Order. In *Craig, P., de Burca, G. (eds.)* The Evolution of EU Law. Oxford: Oxford University Press, 1999, s. 183, který o vnitrostátní přednosti práva Společenství mluví jako o „internal primacy of EC law“. Diskusi k řešení zvolenému Soudním dvorem v porovnání s klasickými mechanismy mezinárodního práva veřejného nabízí také *Hilf, M.* Costa v. ENEL Case in Max Planck Encyclopedia of Public International Law (www.mpepil.com). Komplexní pohled na obě kauzy z různých stran je obsažen také v *Poiarés Maduro, M. L., Azoulai, L. (eds.)* The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty. Oxford: Hart Publishing, 2010, s. 1–86.

¹⁵ Poradní stanovisko ze dne 31. 7. 1930, *Greco-Bulgarian Communities*, No. 17, Ser. B, s. 32, citováno podle *de Witte, B.* op. cit. sub 14, s. 182. Text v hranaté závorce upraven autory.

¹⁶ Srov. *de Witte, B.* op. cit. sub 14, s. 183.

¹⁷ Srov. tamtéž.

Bližší specifikace principu v následné judikatuře Soudního dvora

Druhým neméně důležitým důvodem reálného prosazení principu přednosti v podobě, v jaké jej známe dnes, je právě jeho souhra s principem přímého účinku. Kombinace obou principů je klíčem, který dává právu EU nejen přednost, ale také přímý přístup k vnitrostátní aplikační praxi. Oba principy tak fungují jako příslovečná dvojčata. Kdyby bylo unijní právo pouze přednostně aplikovatelné, ale nebylo by přímo účinné, jednalo by se o klasické scénáře mezinárodního práva veřejného načrtnuté výše. Naopak, pokud by bylo unijní právo pouze přímo účinné a nebylo přednostně aplikovatelné, byly by jeho účinky ponechány na úvaze členských států. Ty by pak mohly právo EU s ohledem na jeho právní sílu a aplikaci v rámci svých právních řádů zařadit kupříkladu na podzákonnou úroveň.¹⁸ Blíže se vztahu přednosti a přímého účinku věnujeme v kapitole IV, oddílu 4.

2. Bližší specifikace principu v následné judikatuře Soudního dvora

Požadavek přednosti nebyl vnitrostátními soudy členských států přijat ani bezvýjimečně, ani bezpodmínečně, a navíc ne vždy hned po vynesení rozsudku ve věci *Costa*. Soudní dvůr nicméně právní názor zaujatý ve věci *Costa* potvrdil a následně rozvedl ve svých dalších rozhodnutích.

2.1 *Internationale Handelsgesellschaft*: přednost bez ohledu na povahu vnitrostátního pravidla

V tomto rozhodnutí¹⁹ Soudní dvůr konstatoval, že platnost a aplikační přednost práva EU nemohou být zpochybněny odkazem na základní práva ani jiné zásady vnitrostátního práva, byť by byly ústavního charakteru.

Ve věci samé se jednalo o systém kaucí při udělování dovozních a vývozních povolení, který byl vytvořen dvěma nařízeními z roku 1967. Vývozce podle tohoto systému musel při získání vývozního povolení složit kauci u příslušných orgánů. Ta propadla, pokud vývozce nevyčerpal celou kvótu

¹⁸ Tak tomu může teoreticky být při vnitrostátní aplikaci práva plynoucího z Evropské úmluvy. Evropský soud pro lidská práva totiž na rozdíl od Soudního dvora nikdy neučinil příslovečný „koperníkovský obrat“ a nikdy sám nedefinoval, jak se má právo Evropské úmluvy aplikovat v rámci právních řádů jednotlivých smluvních stran. Z toho plyne diverzita – některé smluvní strany přiznávají Evropské úmluvě stejné postavení jako ústavní zákony, jiné ji naopak staví na zákonnou úroveň. Blíže viz *Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M.* Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 143–167.

¹⁹ Rozsudek ze dne 17. 12. 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, EU:C:1970:114.

Přednost

přidělenou na základě vývozního povolení, což se společností Internationale Handelsgesellschaft skutečně stalo.

Podle právního názoru frankfurtského správního soudu (*Verwaltungsgericht*) byly takovéto omezující praktiky v rozporu s německou ústavou (základním zákonem), mj. s čl. 2 odst. 1 (všeobecná svoboda jednání), čl. 14 (svoboda vlastnictví a podnikání) a etablovaným principem německého ústavního práva – zásadou proporcionality. *Verwaltungsgericht* proto daný problém předložil Soudnímu dvoru. Vyslovil přitom názor, že systém kaucí představuje disproporční zásah do svobod jednotlivce a že se cítí povinen dát přednost ústavně zaručeným právům před sekundárními normativními akty Společenství.

Odpověď Soudního dvora byla krátká: „*Platnost opatření orgánů ES může být posuzována pouze na základě práva Společenství, neboť právo stvořené smlouvou, které plyne z autonomního právního pramene, má díky své samostatnosti přednost před každým vnitrostátním právním předpisem, nezávisle na jeho právní síle [...] z těchto důvodů nemůže být platnost nebo účinek právních aktů Společenství dotčena námitkou, že opatření Společenství je v rozporu se základními právy zaručenými vnitrostátní ústavou či s jejími podstatnými strukturálními principy.*“²⁰

Opět – třebaže v rozhodnutí *Internationale Handelsgesellschaft* Soudní dvůr v zásadě nepřiznal tehdejšímu právu Společenství více než Vídeňská úmluva právu mezinárodnímu²¹ – ve spojení s doktrínou přímého účinku a se systémem předběžných otázek vtahujícím vnitrostátní soudy „přímo do hry“ znamenal rozsudek *Internationale Handelsgesellschaft* podstatný posun. Soudní dvůr tak ještě více posílil vymáhání práva Společenství v členských státech, avšak vyvolal i obranné reakce ze strany některých vrcholných vnitrostátních soudů. Jakkoliv Soudní dvůr následně akcentoval, že základní práva jsou součástí unijního právního řádu,²² na obecném principu, že právo EU má v mezích své působnosti přednost před jakýmkoliv ustanovením vnitrostátního práva, a to včetně norem ústavního významu, setrval. Ukázkovým příkladem tohoto přístupu je následující rozsudek Soudního dvora.

²⁰ Tamtéž, bod 3. Srov. v podobném duchu rozsudek ze dne 13. 7. 1972, *Komise v. Itálie*, 48/71, EU:C:1972:65, bod 9; srov. též rozsudek ze dne 13. 12. 1979, *Hauer*, 44/79, EU:C:1979:290, bod 14.

²¹ Srov. výše text vztahující se k pozn. pod čarou č. 12.

²² Srov. kapitulu IX, oddíl 2.

Bližší specifikace principu v následné judikatuře Soudního dvora

2.2 *Kreil*: i směrnice má přednost před německou ústavou

Případ Tanji Kreil,²³ německé elektrikářky, kterou armáda odmítla vzít do svých služeb, ukazuje, jak významné může být v praxi působení principu přednosti práva EU. Tanja Kreil se odmítala smířit s tím, že ji *Bundeswehr* nepřijal jako údržbářku elektronických zbraní, a to z důvodu jejího pohlaví. Německá ústava (základní zákon) a provádějící německý zákon totiž povolovaly vojenskou službu jenom mužům. Ženy mohly v armádě působit pouze jako zdravotnický personál či jako členky vojenských hudebních těles. Tanja Kreil nicméně takovou úpravu považovala za diskriminační a v rozporu se směrnicí ES zajišťující rovnost mužů a žen v oblasti zaměstnání.²⁴ Obrátila se proto na správní soud v Hannoveru, který následně položil Soudnímu dvoru otázku, zda dotčené německé zákony neporušují jmenovanou směrnicí.

I když hannoverský soud ve své otázce zmínil jen „řadové“ zákony, a nikoliv spolkovou ústavu, bylo zřejmé, že Soudní dvůr měl *de facto* rozhodnout i o tom, zda směrnice, tedy „pouhý“ sekundární akt práva EU, má mít přednost před nejvyšším zákonem Spolkové republiky Německo. Ostatně německá vláda se na svůj ústavní pořádek před Soudním dvorem odvolávala²⁵ a i Soudní dvůr sám uvedené ustanovení německé ústavy zařadil do výčtu právních předpisů relevantních pro daný případ.²⁶

Třebaže se jednalo o citlivou problematiku bezpečnostních složek, Soudní dvůr se nejen vypořádal kladně s otázkou, zda případ vůbec spadá do působnosti tehdejšího práva Společenství,²⁷ ale nepřipustil ani to, že by bylo možné aplikovat některou z výjimek směrnicí předvídaných.²⁸ Soudní dvůr tak došel k závěru, že „[s]měrnice brání použití vnitrostátních ustanovení, jako jsou ta obsažená v německém právu, která obecně vylučují ženy z vojenských postů zahrnujících použití zbraní a která jim umožňují přístup pouze do zdravotnických služeb a vojenské hudby.“²⁹

Výsledkem bylo, že německý soud byl povinen upřednostnit sekundární právo EU před vlastní ústavou. A nejen to. Německý ústavodárce v reakci

²³ Rozsudek ze dne 11. 1. 2000, *Kreil*, C-285/98, EU:C:2000:2. Podrobněji k případu srov. komentář od J. Langerá in (2000) 37 Common Market Law Review 1433.

²⁴ Směrnice Rady 76/207/EHS ze dne 9. 2. 1976 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a o pracovní podmínky (Úř. věst. L 39/40, 1976; zvl. vyd. 05/01, s. 187).

²⁵ Srov. *Kreil*, bod 12.

²⁶ Srov. tamtéž, bod 5.

²⁷ Srov. tamtéž, body 15–19.

²⁸ Srov. tamtéž, body 20–31.

²⁹ Tamtéž, bod 32.

Přednost

na tento případ dokonce svou ústavu změnil.³⁰ Závěry učiněné v judikátu *Kreil* Soudní dvůr nadále konstantně potvrzuje ve své judikatuře.³¹

2.3 *Simmenthal* a jeho následovníci: přímá a bezprostřední povinnost všech orgánů neaplikovat nesouladné vnitrostátní právo

Klíčovým případem pro vyjasnění praktických otázek aplikace principu přednosti byla věc *Simmenthal*.³² Italský soud se Soudního dvora otázel, zda je oprávněn ustanovení vnitrostátního práva, které odporuje právu Společenství, bez dalšího neaplikovat, nebo zda jej musí nejprve předložit ústavnímu soudu, aby jej prohlásil za protiústavní, či zda musí dokonce počkat, až jej zruší zákonodárce.³³ Soudní dvůr nejdříve uvedl, že přímo použitelná ustanovení práva Společenství nejen činí *automaticky nepoužitelným* jakékoliv odporující ustanovení platného vnitrostátního práva, ale také zapovídají přijetí nových vnitrostátních legislativních opatření v rozsahu, v jakém by tato opatření byla neslučitelná s ustanoveními práva Společenství.³⁴ Princip přednosti neváže pouze orgány aplikace práva, ale i zákonodárce a exekutivu.³⁵

Dle názoru Soudního dvora by přiznání jakýchkoliv právních účinků nekompatibilním normám vnitrostátního práva znamenalo popření účinnosti povinností, které na sebe členské státy podle Smlouvy vzaly, což by ohrozilo samé základy Společenství.³⁶ Podle Soudního dvora tedy „[...] každý vnitrostátní soudce, který rozhoduje v rámci své pravomoci, má povinnost plně používat právo Společenství a chránit práva, která toto právo poskytuje jednotlivcům, tím, že ponechá nepoužité jakékoli ustanovení vnitrostátního

³⁰ Raible, K. Compulsory Military Service and Equal Treatment of Men and Women – Recent Decisions of the Federal Constitutional Court and the European Court of Justice (Alexander Dory v. Germany). (2003) 4 German Law Journal 299, s. 300; srov. také Lenz, K.-O. Frauen im Dienst mit der Waffe – nationales Reservat oder europäische Gleichberechtigung? Zum Urteil Kreil gegen Bundesrepublik Deutschland. (2000) ZPR265; Heselhaus, S. Ernstfall für die Gleichberechtigung – Europa – und verfassungsrechtliche Aspekte der Novellierung des Soldatenrechts. NJW, 2001, č. 4, s. 263.

³¹ Srov. např. rozsudek ze dne 8. 9. 2010, *Winner Wetten*, C-409/06, EU:C:2010:503, bod 61; z pozdější doby pak např. níže citovaný rozsudek ze dne 4. 12. 2018, *Minister for Justice and Equality a Commissioner of An Garda Síochána*, C-378/17, EU:C:2018:979, bod 49, podle něhož nelze „[...] připustit, aby ustanovení vnitrostátního práva, i kdyby byla ústavní povahy, porušovala jednotnost a účinnost unijního práva.“ Srov. též rozsudek velkého senátu ze dne 22. 2. 2022, *RS*, C-430/21, EU:C:2022:99, bod 51.

³² Rozsudek ze dne 9. 3. 1978, *Simmenthal*, 106/77, EU:C:1978:49.

³³ Srov. tamtéž, bod 7.

³⁴ Srov. tamtéž, bod 17.

³⁵ Jak správně uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 325/2016-46, bod 36, i obec při vydávání obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti musí respektovat právo EU, je-li na regulovanou oblast aplikovatelné.

³⁶ Srov. *Simmenthal*, bod 18.

Bližší specifikace principu v následné judikatuře Soudního dvora

*zákona, které by případně bylo s právem Společenství v rozporu, ať už by takové ustanovení předcházelo pravidlu Společenství, nebo bylo vůči němu pozdější.*³⁷

V klíčovém bodě 22 rozhodnutí pak Soudní dvůr uvedl, že „[s] požadavky vlastními samotné povaze práva Společenství by tudíž bylo neslučitelné jakékoli ustanovení vnitrostátního právního řádu, či jakákoli právní, správní nebo soudní praxe, které by měly za následek oslabení účinnosti práva Společenství tím, že by odmítaly soudci příslušnému pro použití tohoto práva pravomoc učinit v samotném okamžiku tohoto použití vše, co je nezbytné, pro to, aby byly ponechány stranou vnitrostátní legislativní ustanovení případně tvořící překážku pro plnou účinnost norem Společenství.“

Na základě těchto úvah došel Soudní dvůr k závěru, že vnitrostátní soud členského státu musí konflikt mezi vnitrostátním právem a právem Společenství vyřešit sám a přímo. Učiní tak prostřednictvím neaplikace rozporného domácího pravidla, protože předložení věci jinému orgánu (zde konkrétně tedy ústavnímu soudu) by bylo překážkou plné účinnosti práva Společenství, byť třeba i jen dočasnou.³⁸ Plná účinnost unijního práva v tomto případě tedy potlačila vnitrostátní procesní uspořádání, které by mohlo vymáhání práva EU ztěžovat či zpomalovat.³⁹

Požadavek, aby orgány členských států mohly konflikt mezi vnitrostátním právem a právem EU vyřešit samy a přímo, se stal ustálenou judikaturou Soudního dvora.⁴⁰ Připomenutím, že je tento princip stále platný, a to bez ohledu na ústavní uspořádání daného členského státu, je rozhodnutí velkého senátu Soudního dvora ve věci *An Garda Síochána*.⁴¹ V něm se Soudní dvůr zabýval předběžnou otázkou položenou Nejvyšším soudem Irska, a to zda Komise pro vztahy na pracovišti (*Workplace Relations Commission*), irský kvazisoudní orgán,⁴² může bez dalšího neaplikovat nesouladné

³⁷ Tamtéž, bod 21.

³⁸ Srov. tamtéž, bod 23. Stejný právní názor Soudní dvůr následně potvrdil v řadě dalších rozhodnutí, mj. v rozsudcích ze dne 4. 6. 1992, *Debus*, C-13/91 a C-113/91, EU:C:1992:247, bod 32; ze dne 18. 7. 2007, *Lucchini*, C-119/05, EU:C:2007:434, bod 61; ze dne 19. 11. 2009, *Filipiak*, C-314/08, EU:C:2009:719, body 81–85; anebo ze dne 8. 9. 2010, *Winner Wetten*, C-409/06, EU:C:2010:503, body 53–57.

³⁹ Obdobně s ohledem na absenci možnosti vydat předběžné opatření viz kupř. rozsudek ze dne 19. 6. 1990, *Factortame*, C-213/89, EU:C:1990:257.

⁴⁰ Srov. názor Soudního dvora vyjádřený např. v rozsudku ze dne 4. 6. 1992, *Debus*, C-13/91 a C-113/91, EU:C:1992:247, bod 32; ze dne 18. 7. 2007, *Lucchini*, C-119/05, EU:C:2007:434, bod 61; ze dne 19. 11. 2009, *Filipiak*, C-314/08, EU:C:2009:719, body 81–85; anebo ze dne 8. 9. 2010, *Winner Wetten*, C-409/06, EU:C:2010:503, body 53–57.

⁴¹ Rozsudek ze dne 4. 12. 2018, *Minister for Justice and Equality a Commissioner of An Garda Síochána*, C-378/17, EU:C:2018:979.

⁴² Tato komise nahrazující dřívější *Equality Tribunal* je zvláštním orgánem pro rozhodování sporů z titulu diskriminace na pracovišti. Není řazena do soustavy obecných irských soudů,

Přednost

vnitrostátní právo pro jeho rozpor s právem EU, přestože irská ústava toto právo (tj. právo nepoužít nesouladnou vnitrostátní úpravu) svěřuje v daném případě pouze (řádnému) soudu, kterým byl irský vrchní soud (*High Court*). Přestože generální advokát Wahl došel k závěru, že za určitých podmínek by takové institucionální rozdělení pravomoci mohlo být souladné s právem EU,⁴³ postoj Soudního dvora byl odlišný.

Soudní dvůr nejprve připomněl, že je třeba rozlišovat mezi pravomocí nepoužít vnitrostátní ustanovení odporující právu EU v konkrétním případě na straně jedné a mezi pravomocí takové ustanovení zrušit na straně druhé. Zatímco určení orgánů, které mají pravomoc nesouladná vnitrostátní ustanovení upravit či zrušit, je čistě věcí členských států, právo nepoužít takové nesouladné vnitrostátní ustanovení plyne přímo z práva EU. Vnitrostátní orgány mají toto právo přímo a bezprostředně, aniž musí žádat o zrušení nesouladného ustanovení legislativní cestou nebo jakýmkoliv jiným ústavním postupem či na toto zrušení čekat.⁴⁴ Povinnost nepoužít vnitrostátní právní předpisy odporující unijnímu právu přitom mají nejen vnitrostátní soudy, ale rovněž všechny další státní orgány, včetně správních orgánů, jež musí v rámci svých pravomocí uplatňovat právo EU.⁴⁵ Jelikož Komise pro vztahy na pracovišti rozhoduje o uplatňování a dodržování povinností plynoucích z práva EU,⁴⁶ musí mít právo konstatovat, že vnitro-

nicméně dle judikatury Soudního dvora je považována za soud ve smyslu čl. 267 SFEU, jak bylo konstatováno v rozsudku ze dne 18. 3. 2014, Z., C-363/12, EU:C:2014:159. Podrobněji k postavení tohoto orgánu, jakož i ke skutkovému kontextu případu *An Garda Síochána* a k jeho důsledkům v irském právním řádu srov. *Drake*, S. The principle of primacy and the duty of national bodies appointed to enforce EU law to disapply conflicting national law: *An Garda Síochána*. (2020) 57 Common Market Law Review 557, s. 557–568.

⁴³ Srov. stanovisko generálního advokáta Nilse Wahla ze dne 11. 9. 2018 ve věci *Minister for Justice and Equality a Commissioner of An Garda Síochána*, C-378/17, EU:C:2018:698, zejm. body 67–120.

⁴⁴ *An Garda Síochána*, body 33–35.

⁴⁵ Tamtéž, body 36–38. Nedávným pěkným příkladem aplikace tohoto pravidla z české praxe je rozhodnutí ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 325/2016-46, kde Nejvyšší správní soud připomněl, že i orgány státní správy musejí neaplikovat vyhlášku obce, pokud je v rozporu s právem EU. Slovy Nejvyššího správního soudu (bod 38 rozsudku) „je na správním orgánu, který o věci rozhoduje, aby si, pokud zjistí, že se v dané konkrétní věci vyskytuje unijní prvek, sám a z úřední povinnosti učinil úsudek o tom, zda podkladová vyhláška je v souladu s právem EU. Pokud dospěje k závěru, že v souladu s právem EU není, v rozsahu, v němž je s ním v rozporu, vyhlášku neaplikuje a přednostně aplikuje právo EU. Každý orgán členského státu je totiž oprávněn a povinen učinit si úsudek o tom, zda pravidlo vnitrostátního práva, jež má být na konkrétní věc použito, je v souladu s relevantním přímo vnitrostátně použitelným právem EU [...], a pokud ne, vnitrostátní právo incidentně neaplikovat.“

⁴⁶ Konkrétně zejména ze směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. 11. 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání (Úř. věst. L 303, 2000, s. 16; zvl. vyd. 05/04, s. 79).

Bližší specifikace principu v následné judikatuře Soudního dvora

státní ustanovení je v rozporu s právem EU, jinak by tím byl snížen užitečný účinek unijních pravidel.⁴⁷ To platí tím spíše, že Soudní dvůr považuje tento orgán za soud ve smyslu čl. 267 SFEU, který může podávat předběžné otázky.⁴⁸ V souladu s předchozí judikaturou Soudní dvůr zdůraznil, že na těchto závěrech nemění nic ani skutečnost, že dané uspořádání pravomocí stanoví vnitrostátní ústava.⁴⁹

„Simmenthalovská“ povinnost nepoužít nesouladné vnitrostátní ustanovení platí bez ohledu na intenzitu (zřejmost) jeho rozporu s právem EU. Ve věci *Fransson*⁵⁰ Soudní dvůr konstatoval, že právo EU zapovídá soudní praxi (v daném případě se jednalo o švédské soudy), která povinnost vnitrostátního soudce nepoužít jakékoliv ustanovení odporující základnímu právu zaručenému Listinou EU podmiňuje tím, že uvedený rozpor *jasným* způsobem vyplývá ze znění Listiny EU nebo z příslušné judikatury. Taková praxe totiž vnitrostátní soud zbavuje možnosti posoudit plně, případně prostřednictvím předběžné otázky ve spolupráci se Soudním dvorem, slučitelnost uvedeného ustanovení s Listinou EU.⁵¹ Byť to bylo řečeno ve vztahu k Listině EU, lze tuto judikaturu dle našeho názoru plně aplikovat i na jakékoliv další předpisy práva EU.

2.4 *Kücükdeveci*: před neaplikací rozporného vnitrostátního práva (i) na úkor jednotlivce netřeba podávat předběžnou otázku

Jak dokazuje případ *Kücükdeveci*,⁵² i téměř 50 let od rozhodnutí *Costa* čelil Soudní dvůr poměrně zajímavým otázkám týkajícím se principu přednosti práva EU. V této věci (rozhodnuté již v době účinnosti Lisabonské smlouvy) byl Soudní dvůr nucen řešit konkrétně otázku vznesenou německým soudem, zda se při neaplikaci rozporného ustanovení vnitrostátního práva, jež je ve svém důsledku v neprospěch jednotlivce, musí za účelem ochrany jeho legitimního očekávání ohledně uplatnění platných vnitrostátních zákonů obrátit nejdříve na Soudní dvůr s předběžnou otázkou, aby potvrdil neslučitelnost uvedeného ustanovení s právem Unie.⁵³ Pro lepší pochopení otázky je třeba uvést, že daný případ se týkal použití směrnice proti jednotlivci na základě uplatnění obecné právní zásady, konkrétně

⁴⁷ Srov. *An Garda Síochána*, body 45, 46, 48.

⁴⁸ Tamtéž, bod 47.

⁴⁹ Tamtéž, bod 49.

⁵⁰ Rozsudek ze dne 26. 2. 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105.

⁵¹ Srov. *Fransson*, body 43–48.

⁵² Rozsudek ze dne 19. 1. 2010, *Kücükdeveci*, C-555/07, EU:C:2010:21. Rozhodnutí se blíže věnujeme i v kapitole V, oddílu 5.2. Srov. např. anotaci in (2010) 47 *Common Market Law Review* 1161 či (2010) *Revue du droit de l'Union européenne* 379.

⁵³ Srov. *Kücükdeveci*, body 16–17.

Přednost

zákazu diskriminace (na základě věku). Jednalo se o „novinku“ v oblasti směrnic,⁵⁴ kde je jinak jejich přímé použití proti jednotlivci zásadně vyloučeno.⁵⁵ Německý soud tedy chtěl chránit právní jistotu jednotlivců tím, že by bylo možno proti nim použít směrnici, jež konkretizuje obecnou právní zásadu, jen k vyloučení té vnitrostátní úpravy, u níž by její neslučitelnost s uvedenou směrnicí (resp. právní zásadou) konstatoval sám Soudní dvůr.

V intencích své předchozí judikatury však i pro tyto právně poměrně choulostivé případy Soudní dvůr přiznal vnitrostátním soudům právo, aby samy případnou neslučitelnost vnitrostátní úpravy posoudily a rozhodly o ní (a v takovém případě ji ponechaly neaplikovanou), aniž by si musely u Soudního dvora prostřednictvím předběžné otázky ověřovat, zda je daná úprava s unijním právem opravdu neslučitelná. Pokud je tedy vnitrostátní soud přesvědčen o neslučitelnosti dané úpravy s právem Unie, může ji rovnou neaplikovat, aniž se musí ptát Soudního dvora. To platí i tehdy, pokud by v obdobném vnitrostátním případě měl vnitrostátní soud při námitce protiústavnosti povinnost danou věc předložit ústavnímu soudu.⁵⁶ Právě v kontrastu s povinností obecných soudů předkládat ústavnímu soudu návrhy ke konkrétní kontrole ústavnosti vyvstává zřetelně decentralizovaný charakter posuzování souladu práva členského státu s právem unijním. Soudní dvůr tedy ponechává aplikaci principu přednosti plně na vnitrostátních soudech. Tím je však nezbavuje povinnosti předložit předběžnou otázku tehdy, kdy jim to Smlouva ukládá.⁵⁷

2.5 *Elčinov*: soud není vázán názorem nadřízeného soudu při (nesprávném) výkladu práva EU

Nedlouho po rozhodnutí ve věci *Kücükdeveci* řešil Soudní dvůr otázku, zda je vnitrostátní soud vázán názorem (pokyny) nadřízeného soudu v dané věci, pokud má za to, že takový názor je v rozporu s právem EU. V daném případě to byl bulharský správní soud v Sofii, který nesouhlasil se zrušováním rozsudkem tamějšího nejvyššího správního soudu ve věci výkladu práva EU.⁵⁸ Protože považoval výklad práva EU ze strany tohoto nadřízeného

⁵⁴ Přinesenou případem *Mangold* (rozsudek ze dne 22. 11. 2005, *Mangold*, C-144/04, EU:C:2005:709).

⁵⁵ Podrobněji srov. kapitolu V, oddíly 4 a 5.

⁵⁶ Srov. *Kücükdeveci*, body 53–54. V případě ústavního řádu České republiky by se jednalo o povinnost obecného soudu předložit věc Ústavnímu soudu v souladu s čl. 95 odst. 2 Úst.

⁵⁷ Pro případy, kdy tomu tak je, srov. nejnověji rozsudek ze dne 6. 11. 2021, *Consorzio Italian Management*, C-561/19, EU:C:2021:799.

⁵⁸ Jednalo se o problematiku přeshraniční zdravotní péče, konkrétně o úhradu výdajů na nemocniční péči vynaložených v jiném členském státě EU; v podrobnostech viz rozsudek ze dne 5. 10. 2010, *Elčinov*, C-173/09, EU:C:2010:581, body 3–18.

Bližší specifikace principu v následné judikatuře Soudního dvora

soudu za nesprávný, vzhledem k principu přednosti se domníval, že není vázán čl. 224 bulharského soudního řádu správního, dle kterého „[p]okyny nejvyššího správního soudu ohledně výkladu a použití práva jsou závazné při novém projednání věci.“

Soudní dvůr mu dal v rámci odpovědi na předběžnou otázku za pravdu: „vnitrostátní soud, který uplatnil možnost, kterou mu přiznává čl. 267 druhý pododstavec SFEU, je pro účely vyřešení sporu v původním řízení vázán výkladem dotčených ustanovení poskytnutým Soudním dvorem a musí případně odmítnout posouzení soudu vyššího stupně, pokud má s ohledem na tento výklad za to, že tato posouzení nejsou v souladu s právem Unie“. ⁵⁹ Stejně tak ale Soudní dvůr dodal, že „možnost poskytnutá vnitrostátnímu soudu čl. 267 druhým pododstavcem SFEU, aby předtím, než případně ponechá nepoužité pokyny soudu vyššího stupně, které se zdají být v rozporu s právem Unie, požádal Soudní dvůr o výklad v řízení o předběžné otázce, se nemůže změnit v povinnost“. ⁶⁰

Soudní dvůr toto své rozhodnutí potvrdil i v následující judikatuře. ⁶¹ Také český ústavní soud aproboval judikaturu *Elčinov* a uznal, že se princip kasační závaznosti (tedy vázanost nižšího soudu zrušujícím rozhodnutím soudu nadřízeného) v případě výkladu práva EU neuplatní ve své striktní podobě. ⁶²

V pozdější judikatuře Soudní dvůr dále upřesnil, že od podání předběžné otázky navzdory názoru nadřízeného soudu (a to včetně soudu ústavního)

⁵⁹ *Elčinov*, bod 30.

⁶⁰ Tamtéž, bod 28.

⁶¹ Srov. např. rozsudek ze dne 15. 1. 2013, *Křižan a další*, C-416/10, EU:C:2013:8, kde se jednalo o možnost neřídit se závazným právním názorem ústavního soudu.

⁶² Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 9. 2018, sp. zn. II. ÚS 3432/17 = 153/2018 USn., body 51–52. Ústavní soud v této věci nicméně odmítl argument stěžovatelky, že nižší soud nemůže v otázce výkladu práva EU změnit (bez podání předběžné otázky) svůj předchozí názor v téže věci jen proto, že mu to nařizuje nadřízený soud, protože se díky rozsudku *Elčinov* princip kasační závaznosti neuplatní, a nižší soud by tak v rozporu s principem právní jistoty (stěžovatelka se dovolávala nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2012, sp. zn. II. ÚS 1688/10) svévolně měnil své předchozí rozhodnutí. Ústavní soud k tomu uvedl, že nižší soud může dojít ve světle názoru nadřízeného soudu k tomu, že se ve svém posouzení věci zmýlí, a povinnost obracet se s předběžnou otázkou na Soudní dvůr má jen tehdy, pokud se naopak domnívá, že je namístě na svém původním výkladu práva EU setrvat. Podle Ústavního soudu mu toto uvážení právo EU umožňuje (bod 52 nálezu). Nicméně Ústavní soud se již blíže nezabýval tím, zda je takový postup v souladu s jeho vlastní judikaturou k principu právní jistoty. Motivací Ústavního soudu k tomuto závěru byla zřejmě snaha předejít tomu, aby se nižší soudy musely obracet na Soudní dvůr s předběžnou otázkou pokaždé, když jim nadřízený soud věc vrátí z důvodu odlišného posouzení práva EU, což by jistě mohlo generovat mnoho zbytečných předběžných otázek (zvláště když by i soudu nižší instance bylo z rozhodnutí soudu nadřízeného jasné, že se skutečně ve výkladu práva EU zmýlí).

Přednost

nesmí být vnitrostátní soudce odrazován ani nepřímou, například rizikem kárného řízení.⁶³ Neznamená to nicméně, že by položení předběžné otázky nemohlo být teoreticky sankcionováno, protože Soudní dvůr připouští, že soudce lze za výjimečných okolností kárně postihnout; muselo by však jít o případ závažného a zcela neomluvitelného jednání soudců, jako je například úmyslné nebo zvláště hrubě nedbalé nerespektování pravidel vnitrostátního a unijního práva, svévole či odepření spravedlnosti.⁶⁴ To, že by samotné podání předběžné otázky spadalo do nějaké z těchto kategorií, si lze představit dosti obtížně. Mohlo by se však jednat třeba o případ, kdy soudce podává předběžnou otázku ve věci, v níž její podání vůbec nepřipadá v úvahu (kupříkladu mimo působnost práva EU), a činí tak s úmyslem, aby záměrně a bezdůvodně oddálil rozhodnutí ve věci samé.⁶⁵

Soudní dvůr ve své nejnovější judikatuře také upřesnil, že s principem přednosti práva EU je neslučitelná taková vnitrostátní úprava, která by bránila obecným soudům posuzovat soulad s právem EU u těch ustanovení vnitrostátního práva, kde již jejich „slučitelnost“ posoudil vnitrostátní ústavní soud.⁶⁶ I zde se tedy plně prosadí nezávaznost názoru nadřazeného vnitrostátního soudu, pokud jde o výklad práva EU.

3. ~~Syntéza: zásady aplikační přednosti pohledem Soudního dvora~~

~~Na základě výše rozebrané judikatury lze identifikovat hlavní rysy principu přednosti, jak jej chápe Soudní dvůr.~~

~~Právo EU má v mezích své působnosti přednost před vnitrostátním právem a vnitrostátní soudy jsou povinny neaplikovat vnitrostátní normy, které jsou v rozporu s přímo účinným právem EU. Vnitrostátní soudy přitom nejsou v zásadě povinny ověřovat si u Soudního dvora prostřednictvím~~

⁶³ Srov. rozsudky ze dne 26. 3. 2020, *Miasto Łowicz a Prokurator Generalny*, C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, bod 58; nebo ze dne 15. 7. 2021, *Komise v. Polsko (Kárný režim soudců)*, C-791/19, EU:C:2021:596, body 227 an. V rozsudku *Euro Box Promotion a další* se jednalo o situaci, kdy soudcům hrozil kárný postih za nerespektování názoru rumunského ústavního soudu (srov. rozsudek ze dne 21. 12. 2021, *Euro Box Promotion a další*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19, EU:C:2021:1034).

⁶⁴ Srov. rozsudek ze dne 15. 7. 2021, *Komise v. Polsko (Kárný režim soudců)*, C-791/19, EU:C:2021:596, bod 137; nebo ze dne 21. 12. 2021, *Euro Box Promotion a další*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19, EU:C:2021:1034, bod 238.

⁶⁵ V podrobnostech viz stanovisko generálního advokáta Bobka ze dne 4. 3. 2021, *Euro Box Promotion a další*, C-357/19 a C-547/19, EU:C:2021:170, body 234–245.

⁶⁶ Srov. rozsudek (velkého senátu) ze dne 22. 2. 2022, *RS*, C-430/21, EU:C:2022:99, body 46 an.

Směrnice

~~tato rozhodnutí adresována, pokud jsou tyto osoby či členské státy v rozhodnutí specifikovány.~~

4. Směrnice

Kdyby nebylo směrnic, přímý účinek práva EU by byl zřejmě nepřítelštěm tématem řešeným jen několika málo nadšenci lebedícími si v bádání nad tématy okrajového zájmu. Leč směrnice tu máme a s nimi i bohatou, kontroverzní a především ne vždy konzistentní judikaturu Soudního dvora.

Přímý účinek směrnic nebyl nikdy samozřejmostí. Náš výklad tedy zahájíme důvody, které Soudní dvůr ke stanovení přímého účinku směrnic vedly. Dále se budeme zabývat rozbořem jednotlivých podmínek, jež musí být splněny, aby ustanovení směrnice bylo přímo účinné. Nejkomplexnější problematikou této oblasti práva však není, že by směrnice mohly být za určitých okolností přímo účinné, a že by se jich tedy v konečné fázi mohl jednotlivec domoci vůči členskému státu. Problematickou oblastí je především horizontální přímý účinek směrnic, tedy jejich aplikace v právních vztazích mezi dvěma jednotlivci. Byť Soudní dvůr dovodil, že horizontální přímý účinek není možný, další tři dekády pak stanovoval různé výjimky či limitace tohoto zákazu, až přestalo být patrné, co je pravidlem a co výjimkou z pravidla. Náš výklad uzavřeme zastavením se u zákazu obráceného vertikálního přímého účinku, kdy by se členský stát pokoušel vymáhat jím neimplementovanou směrnicí vůči jednotlivci.

4.1 *Van Duyn*: stanovení přímého účinku směrnic

Směrnice se na první pohled zdá jako zcela nevhodný adept přímého účinku. Čl. 288 SFEU (znějící v tomto ohledu stejně jako bývalý čl. 249 SES) ji definuje jako právní akt, který je „závazn[ý] pro každý stát, kterému je urč[e]n, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům“. Požadavek vnitrostátní implementace a míra uvážení s tím související jsou inherentním znakem směrnice. Zároveň jsou na první pohled pro mnohé celkem přesvědčivým důvodem, proč by jim neměl být přiznán přímý účinek. Soudní dvůr však zaujal jiné stanovisko.

Náznačky potenciálního přímého účinku směrnic se dají vystopovat již ve výše uvedené věci *Grad* a také v judikátu *SACE*,⁹³ kde však nebyla směrnice

⁹³ Rozsudek ze dne 17. 12. 1970, *SACE*, 33/70, EU:C:1970:118.

Přímý účinek jednotlivých typů aktů práva EU

hlavním objektem zájmu Soudního dvora.⁹⁴ Za jasné přiznání přímého účinku směrnic se tak považuje až rozhodnutí ve věci *Van Duyn*.⁹⁵

Paní Van Duyn, nizozemské státní příslušnici, byl odepřen vstup do Velké Británie. Měla tam pracovat jako sekretářka scientologické církve, kterou však Velká Británie považovala za společensky nebezpečnou. Paní Van Duyn se dovolávala volného pohybu osob podle Smlouvy a také podle prováděcí směrnice.⁹⁶

Soudní dvůr se k otázce přímého účinku směrnice postavil následovně: „[J]estliže jsou v souladu s ustanoveními článku 189 [později čl. 249 SES, dnes čl. 288 SFEU] nařízení přímo použitelná, a tudíž díky své povaze mohou mít přímé účinky, nevyplývá z toho, že jiné kategorie aktů uvedených v tomto článku nemohou mít nikdy obdobné účinky. Bylo by neslučitelné se závazným účinkem, který čl. 189 přiznává směrnicí, v zásadě vyloučit, aby se dotčené osoby mohly dovolávat povinnosti, kterou ukládá. Zejména v případech, kdy by orgány Společenství formou směrnice uložily členským státům povinnost určitých způsobem jednat, by mohlo dojít k oslabení užitečného účinku takového aktu, pokud by jednotlivcům bylo zabráněno, aby se ho před soudem dovolávali, a pokud by k němu vnitrostátní soudy nemohly přihlédnout jako k součásti práva Společenství. Čl. 177 [později čl. 234 SES, dnes čl. 267 SFEU], který umožňuje vnitrostátním soudům obrátit se na Soudní dvůr s otázkou týkající se platnosti a výkladu všech aktů orgánů bez rozdílu, ostatně předpokládá, že se těchto právních aktů mohou dovolávat jednotlivci u uvedených soudů [...]“.⁹⁷

4.2 Zdůvodnění přímého účinku směrnice

Důvodů přímého účinku směrnice bylo podle Soudního dvora několik. Především je to závazný účinek směrnice, který na základě požadavku plné účinnosti unijního práva musí být maximalizován, což lze zajistit jen tak, že se budou moci směrnice dovolávat i jednotlivci. Ostatně podle Soudního dvora je institut předběžné otázky důkazem toho, že se jednotlivci mohou

⁹⁴ Na rozhodnutí *SACE* v tomto směru upozorňuje Prechal (*Prechal*, S. Directives in EC Law. 2. vydání. New York: Oxford University Press, 2005, s. 217).

⁹⁵ Rozsudek ze dne 4. 12. 1974, *Van Duyn*, 41/74, EU:C:1974:133. Blíže viz *Simmonds*, K. R. *Van Duyn v. The Home Office: The Direct Effectiveness of Directives*. (1975) ICLQ 419; *Wyatt*, D. *Direct Applicability of Community Acts*. (1975) European Law Review 51.

⁹⁶ Konkrétně šlo o čl. 3 směrnice Rady 64/221/EHS ze dne 25. 2. 1964 o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů ochrany veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví (Úř. věst. L 56, 1964, s. 850; zvl. vyd. 05/01, s. 11).

⁹⁷ *Van Duyn*, bod 12. Text v hranatých závorkách přidán autory.

Směrnice

směrníc dovolávat, protože článek upravující předběžnou otázku (nejprve čl. 177 SEHS, později čl. 234 SES, dnes čl. 267 SFEU) nerozlišuje mezi akty, ohledně nichž se soudy mohou obracet na Soudní dvůr.

K (ne)přesvědčivosti argumentu založeného na čl. 234 SES jsme se již vyjadřovali v předcházející kapitole.⁹⁸ Pokud jde o argument založený na „*effet utile*“,⁹⁹ ten se dá, jako každý funkcionalistický výklad, pružně aplikovat prakticky na každou situaci. Stačí si jen určit výsledek, k němuž má právo EU směřovat, a tedy kterým směrem plnou účinnost napřít.¹⁰⁰ Ve světle zřejmého úmyslu tvůrců Smlouvy adresovat směrnici členským státům a nutnosti vnitrostátního provedení a široké míry uvážení při něm státům ponechané se výše uvedené argumenty Soudního dvora nezdají být nespornými.

Soudní dvůr nicméně nakonec přece jen nalezl přesvědčivý argument pro přímý účinek směrníc, jakkoliv se tak stalo až několik let po vynesení rozsudku ve věci *Van Duyn*. Onen argument vyslovil Soudní dvůr ve věci *Ratti*,¹⁰¹ kde prohlásil, že „*členský stát, který nepřijal ve stanovené lhůtě prováděcí opatření uložená směrnicí, nemůže namítat vůči jednotlivcům nesplnění jeho povinností obsažených ve směrnici*“.¹⁰²

Latiník by řekl *nemo turpitudinem suam allegare potest*, Angličan by tuto variantu „*estoppel theory*“ vyjádřil slovy „*nobody should be allowed to plead its own wrong*“. Čech by patrně poznamenal něco v tom smyslu, že „*nikdo se nesmí dovolávat vlastní nepoctivosti*“. Výše uvedené vyjadřuje různými způsoby stejnou právní zásadu. Stát měl povinnost převést v určité lhůtě směrnici do vnitrostátního právního řádu. Kdyby tak řádně učinil, jednotlivci mohla vzniknout určitá práva. Pokud však stát implementaci neprovedl vůbec či ji neprovedl řádně, pak tato práva nemůže jednotlivci upřít s odvoláním na to, že nebyl schopen udělat to, k čemu byl

⁹⁸ Srov. kapitolu IV, oddíl 1.4. Jak S. Prechal příznačně poznamenává, „*ne velmi přesvědčivý argument čl. 234 [z pozdější judikatury] rychle zmizel*“. Srov. Prechal, S. op. cit. sub 94, s. 218, pozn. č. 12.

⁹⁹ Užitečný účinek, respektive plná účinnost (unijního práva).

¹⁰⁰ V tomto konkrétním případě byla za užitečný účinek čl. 189 SEHS (čl. 288 SFEU) označena skutečnost, aby směrnice jakožto závazný akt byla přímo vymáhána v maximálním množství případů. Pokud by však Soudní dvůr určil jako primární cíl, jež dané ustanovení sleduje, zajistit, aby členské státy měly maximální míru uvážení ohledně způsobu a metod implementace tak, aby unijní závazek byl do vnitrostátního práva převeden způsobem minimálně rušivým a pro adresáty práv a povinností ze směrnice vyplývajících maximálně srozumitelným, mohl by argumentovat tím, že „*effet utile*“ by byl ohrožen, pokud by bylo možno aplikovat přímo směrnici samotnou. K mnohoznačnosti a možnému rozdílnému pohledu na obsah argumentu „plnou účinností“ práva EU srov. Bobek, M. On the Application of European Law in (Not Only) the Courts of the New Member States: „Don't Do as I Say“? (2008) 10 Cambridge Yearbook of European Legal Studies 1, s. 20–25.

¹⁰¹ Rozsudek ze dne 5. 4. 1979, *Ratti*, 148/78, EU:C:1979:110.

¹⁰² *Ratti*, bod 22.

Přímý účinek jednotlivých typů aktů práva EU

podle Smlouvy povinován.¹⁰³ Z našeho pohledu tedy není divu, že Soudní dvůr přišel s tímto dodatečným argumentem a od té doby se jej v judikatuře nejen konzistentně drží, ale postupně z něj dokonce učinil hlavní důvod přímého účinku směrnic.¹⁰⁴ Na rozdíl od argumentů vyslovených ve věci *Van Duyn* má totiž silnou vnitřní logiku a racionalitu.

Tento argument, v doktríně unijního práva označovaný za *estoppel argument*, má však své silné kritiky. S. Prechal, dnes soudkyně Soudního dvora, věnovala plné tři strany své vůdčí monografie na téma směrnic argumentaci ve prospěch toho, aby tato teorie nebyla považována za doktrinální základ přímého účinku směrnic.¹⁰⁵ Stojí za to se u jejich argumentů¹⁰⁶ na chvíli zastavit. Otázka teoretického zdůvodnění přímého účinku směrnic je totiž zásadní pro možný další vývoj v této oblasti. *Estoppel argument* brání horizontálnímu přímému účinku směrnic.¹⁰⁷ Z povahy svého zaměření na předchozí selhání členského státu totiž limituje a diskvalifikuje jakékoliv snahy použít směrnici proti jednotlivci.

První námitka odpůrců *estoppelu* spočívá v tom, že Soudní dvůr přišel s tímto argumentem až dodatečně, zatímco přímý účinek původně opřel o jiné důvody. Navíc tato *ex post racionalizace* měla údajně spíše důvody politické (upokojit negativní postoje některých vnitrostátních soudů, zejména francouzské *Conseil d'Etat* k této teorii), nikoliv právní. To asi nebude nejpřesvědčivější argument. V judikatorní praxi jsou relativně časté situace, kdy původní rozhodnutí bylo opřeno o určité argumenty, které byly následně, třeba i na základě odezvy akademické sféry či praxe, která chválila výsledek, ale kritizovala odůvodnění, obohaceny o argumenty další. Někdy se jedná pouze o explicitní a přesné vyjádření argumentu, který měli soudci při rozhodování na mysli, ale do odůvodnění se dostane pouze jako součást obecnější úvahy (například o závaznosti uložených povinností a jejich nutném plném účinku). Zjednodušeně řečeno skutečnost, že argument přišel až dodatečně, neznamená, že není tím správným a přesvědčivým.

¹⁰³ Srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2017, č. j. 1 Azs 216/2016-41, č. 3596/2017 Sb. NSS, bod 23.

¹⁰⁴ Zatímco nejdříve [srov. například věc *Ratti*, bod 22, nebo věc *Becker* (rozsudek ze dne 19. 1. 1982, *Becker*, 8/81, EU:C:1982:7), bod 24] byl tento *estoppel argument* brán tak trochu jako důsledek argumentu „*effet utile*“, postupem času se posunul do roviny samostatného a rozhodujícího argumentu – srov. například věc *Faccini Dori* (rozsudek ze dne 14. 7. 1994, *Faccini Dori*, C-91/92, EU:C:1994:292), bod 22: „*judikatura o možnosti dovolávat se vůči orgánům veřejné správy směrnic [je] založena na závazném charakteru, který čl. 189 přiznává směrnicí, přičemž tento závazný charakter existuje pouze vůči každému státu, jemuž je směrnice určena*“. Cílem této judikatury je zamezit tomu, aby „*stát mohl mít prospěch z toho, že nedodržuje právo Společenství*“.

¹⁰⁵ Srov. Prechal, S. op. cit. sub 94, s. 223–226.

¹⁰⁶ A samozřejmě i argumentů dalších autorů, které S. Prechal přebírá.

¹⁰⁷ Což je taky hlavní důvod, proč má své odpůrce, kteří to ostatně i přiznávají.

Směrnice

Druhá a hlavní námitka kritiků vychází z toho, že *estoppel* se neslučuje s povahou práva Unie jakožto právního řádu integrovaného do vnitrostátních právních řádů. Přímý účinek jakožto způsobilost právní normy je závislý na selhání členského státu. To se neslučuje s koncepcí, že směrnice je součástí práva EU, pramenem práva, a tedy jako každá právní norma by měla mít nějaký konkrétní, praktický účinek, jenž nemůže být jen vedlejším produktem selhání někoho jiného.¹⁰⁸

Tento argument je strukturálně jistě silný, ale není nevyvratitelný. Především, jak jsme demonstrovali výše, nelze, a Soudní dvůr to ani nečiní, zaměňovat přímý účinek právní normy s otázkou, zda je tato norma součástí právního řádu, či nikoliv. Norma může být součástí dotyčného právního řádu a přitom nemít přímý účinek.¹⁰⁹ Zadruhé, podobně jako v případě samovykonatelnosti mezinárodních smluv,¹¹⁰ u přímého účinku může pojmově existovat jeho subjektivní a objektivní stránka. To znamená, že nejde pouze o to, zda daná norma má takové vlastnosti (například jasnost a bezpodmínečnost, jak požaduje Soudní dvůr), aby mohla být soudem objektivně vůbec aplikovatelná, ale i o to, zda tvůrci dané právní normy/předpisu subjektivně zamýšleli přiznat takové normě přímý účinek. Jestliže se zdá být evidentní, že členské státy jakožto „otcové Smluv“ odmítly (přinejmenším) směrnicím přímý účinek přiznat, pak je otázka jejich plného praktického účinku bezpředmětná. Tvůrci normy jí zkrátka přiznali pouze omezený, interpretativní či jiný podobný účinek, nikoliv však přímý. To přitom nic nemění na tom, že norma je součástí daného právního řádu. Jak jsme též již zmiňovali v kapitole o základních otázkách přímého účinku, pro subjektivní stránku přímého účinku najdeme oporu v judikatuře Soudního dvora k ustanovením Smlouvy, a to počínaje samotným judikátem *Van Gend en Loos*¹¹¹, a také v judikatuře k přímému účinku mezinárodních smluv.¹¹² Navíc samotný přístup Soudního dvora v oblasti směrnic, který klade důraz na skutečnost, že směrnice jsou adresovány členským státům a mají jinou úlohu než nařízení, dokazuje, že Soudní dvůr přihlíží k tomu, zda byl tento účinek ve vztahu k uvedenému typu právního aktu, či dokonce k jeho konkrétnímu ustanovení zamýšlen. Ostatně i sama S. Prechal subjektivní stránku přímého účinku akceptuje, neboť v jedné ze svých prací prohlásila: „[J]edním z vodítek při rozhodování otázek přímého účinku je vůle

¹⁰⁸ Bliže srov. Prechal, S. op. cit. sub 94, s. 224–225.

¹⁰⁹ Srov. kapitolu IV, zejména oddíl 3.3.

¹¹⁰ Srov. Kühn, Z. Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu. Právník, 2004, č. 5, s. 479.

¹¹¹ Srov. kapitolu IV, zejm. oddíl 1.3.

¹¹² Srov. podrobněji níže, oddíl 7.

Přímý účinek jednotlivých typů aktů práva EU

smluvních stran. ¹¹³ Z tohoto pohledu tedy padá i hlavní námitka odpůrců *estoppelu*. Přímý účinek nebyl tvůrci Smluv zamýšlen. Soudní dvůr nicméně z tohoto pravidla dovodil výjimku proti členským státům, protože by to jinak odporovalo principu, že nikdo nemá mít prospěch z vlastní nepoctivosti, což je přístup nejen legální, ale i legitimní. Konečně to, že se právní situace, ať již určité osoby, či obecně, změní v důsledku porušení práva někým jiným, je skutečností v právu naprosto běžnou.

Zbývající námitky odpůrců *estoppelu* se týkají skutečnosti, že judikatura Soudního dvora není s touto teorií vždy dobře slučitelná, ať už jde o přiznání některých vedlejších účinků směrnice proti jednotlivci,¹¹⁴ či široký koncept orgánů státu, vůči nimž se lze směrnice dovolat. Často se totiž jedná i o orgány, které s implementací směrnice nemají nic společného a ani ji nemohly ovlivnit. Na tom, aby za pochybení jedněch orgánů státu odpovídaly všechny státní orgány, nevidíme nicméně nic nezvyklého. Je to obvyklá zásada mezinárodního práva, stejně jako práva EU, jak je evidentní přinejmenším z judikatury na téma odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením práva EU.¹¹⁵ K námitce ne zcela konzistentní judikatury obecně se dá jen dodat, že skutečnost, že soudy, ať již evropské, či vnitrostátní, někdy vydají rozhodnutí, jež se částečně odchylují od koncepčních základů svých předcházejících rozhodnutí, moc neznamená. Jedná se bohužel o častý jev. Důležité je, že judikát Soudního dvora, který by explicitně či alespoň implicitně výrazně zpochybnil teorii *estoppelu*, neexistuje.

Shrneme-li tento krátký exkurz, *estoppel argument* jako takový se zdá být právně silným, teoreticky konzistentním a především přesvědčivým základem pro přímý účinek směrnic. Tento argument pochopitelně nevyklučuje argumenty jiné. Z těch doposud nabídnutých pro původní připuštění přímého účinku směrnic je však bezesporu nejsilnější.

4.3 Podmínky přímého účinku směrnic

Směrnice se ve vnitrostátních právních řádech uplatňují v zásadě prostřednictvím implementační legislativy. Vždy platilo, že otázka přímého účinku směrnice tedy vyvstává až v okamžiku chybějící či nesprávné implementace.¹¹⁶

¹¹³ Prechal, S. Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union. In Barnard, C. (ed.) The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitutional Debate? Collected Courses of the Academy of European Law: Oxford University Press, 2007, s. 57.

¹¹⁴ Srov. podrobněji níže, zejm. oddíl 4.5.

¹¹⁵ Srov. podrobněji níže, oddíl 4.5 a kapitolu VII.

¹¹⁶ Srov. rozsudky ze dne 19. 1. 1982, Becker, 8/81, EU:C:1982:7, bod 20; ze dne 22. 6. 1989, Costanzo, 103/88, EU:C:1989:256, bod 29; ze dne 1. 6. 1999, Kortas, C-319/97, EU:C:1999:272, bod 21. Z vnitrostátní judikatury srov. například rozsudek

Směrnice

To pochopitelně nevylučuje jiné, nepřímé použití směrnic – především za účelem souladného výkladu – i před uplynutím transpoziční lhůty anebo kdykoliv po ní.¹¹⁷ K přímé aplikaci směrnice v podobě jejího přímého účinku však případně dochází až po uplynutí transpoziční lhůty.

Úvodem je rovněž důležité podotknout, že implementace v širším slova smyslu se nevyčerpává pouze přijetím příslušných prováděcích předpisů. Správná implementace směrnice do vnitrostátního práva je i otázkou aplikační praxe, která takové prováděcí předpisy vykládá a používá.¹¹⁸ Jak Soudní dvůr uvedl ve věci *Marks & Spencer*,¹¹⁹ členské státy jsou povinny zajistit plnou aplikaci směrnice i po přijetí implementačních opatření. V případě, že v praxi nejsou jinak správné implementační předpisy korektně aplikovány (tedy způsobem slučitelným se směrnicí), se jednotlivci mohou dovolat přímo směrnice.¹²⁰

a) Objektivní vlastnosti právní normy: jasnost a bezpodmínečnost

Již ve věci *Van Duyn* stanovil Soudní dvůr objektivní kritéria, která musí ustanovení směrnice splňovat, aby mělo přímý účinek. Soudní dvůr především zdůraznil, že „[v] každém konkrétním případě je třeba přezkoumat, zda povaha, systematika a znění dotčeného ustanovení mohou vyvolávat přímý účinek ve vztazích mezi členskými státy a jednotlivci.“¹²¹

Dále pak konkrétně zkoumal podobná kritéria jako v případě základacích smluv, tedy jasnost a zejména bezpodmínečnost a s ní související diskreci

Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 11. 2012, č. j. 9 As 111/2012-34, č. 2757/2013 Sb. NSS, v němž se Nejvyšší správní soud podrobně zabýval otázkou řádné implementace směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES ze dne 17. 11. 2003 o opakovaném použití informací veřejného prostoru (Úř. věst. L 345, 2003, s. 90/96; zvl. vyd. 13/32, s. 701). Nakonec dospěl k závěru, že primární podmínka pro přímý účinek směrnice, kterou je nesprávná implementace směrnice, v daném případě nebyla splněna. Obdobně v rozsudku ze dne 25. 2. 2010, č. j. 9 Afs 98/2009-313, Nejvyšší správní soud posuzoval tvrzený rozpor vnitrostátní právní úpravy s úpravou uvedenou v šesté směrnici Rady ze dne 17. 5. 1977 č. 77/388/EHS o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu (Úř. věst. L 145, 1977, s. 1; zvl. vyd. 09/001, s. 23). Nesoulad neshledal a uzavřel, že absence rozporu již sama o sobě vylučuje přímou účinnost směrnice.

¹¹⁷ V tomto ohledu srov. výklad učiněný dále ohledně nepřímého účinku (souladného výkladu) v kapitole VI.

¹¹⁸ Pro přehled a rozbor případů Soudního dvora, které se zabývaly otázkou role vnitrostátních soudů při implementaci unijního práva, srov. *Klamert, M.* Judicial implementation of directives and anticipatory indirect effect: connecting the dots. (2006) 43 Common Market Law Review 1251, s. 1262–1270.

¹¹⁹ Rozsudek ze dne 11. 7. 2002, *Marks & Spencer*, C-62/00, EU:C:2002:435.

¹²⁰ Srov. *Marks & Spencer*, body 27–28.

¹²¹ *Van Duyn*, bod 12.

Přímý účinek jednotlivých typů aktů práva EU

na straně členských států ohledně předmětného ustanovení.¹²² Ve věci *Becker* pak Soudní dvůr výslovně uvedl, že „[v]e všech případech, v nichž je patrné, že ustanovení směrnice jsou z hlediska svého obsahu bezpodmínečná a dostatečně přesná, lze se těchto ustanovení dovolávat [...]“.¹²³

V nejnovější judikatuře to Soudní dvůr vyjadřuje také slovy, že „ustanovení unijního práva je bezpodmínečné, jestliže ukládá povinnost, která není vázána na žádnou podmínku, a při jejím plnění ani v jejích účincích není podmíněna žádným aktem ze strany orgánů Unie nebo členských států, a dále že je dostatečně přesná, aby se jej mohl právní subjekt dovolávat a aby jej mohl uplatnit soud, jestliže ukládá povinnost jednoznačným způsobem“.¹²⁴

Dostatečná přesnost (jasnost) a bezpodmínečnost se proto objevují jako dvě základní podmínky, které mají vnitrostátní soudy zkoumat, když řeší, zda přímý účinek přiznat, či nikoliv. Podobně jako v případech základacích smluv si však Soudní dvůr i zde počíná spíše pragmaticky. Tato kritéria neaplikuje vždy, a pokud je aplikuje, tak často způsobem, který rozdíl mezi nimi stírá. Způsob, jakým Soudní dvůr zjišťuje, zda dané ustanovení může mít přímý účinek, totiž fakticky nespočívá ve vytyčení konzistentních kritérií, jejichž splnění pak ověřuje, i když někdy to tak formálně může vypadat. Soudní dvůr se především ptá, zda v dané situaci, k danému účelu a na dané skutkové okolnosti je dotyčné ustanovení přímo aplikovatelné. Konkrétně jde o to, zda je natolik kompletní, že soud je schopen ho přímo použít, protože dokáže identifikovat minimální pravidlo, které je určitelné bez ohledu na míru uvážení, jež byla členským státům či unijním orgánům k provedení směrnice dopřána.¹²⁵ Jedno a to samé ustanovení tak může pro určité skutkové okolnosti (respektive pro situaci, která má být na jeho základě vyřešena) přímý účinek mít a pro jiné nikoliv.¹²⁶

Vždy je třeba pamatovat na to, že se posuzuje aplikovatelnost konkrétního ustanovení směrnice na daný konkrétní případ, v jeho kontextu a pro účel,

¹²² Srov. *Van Duyn*, bod 13.

¹²³ *Becker*, bod 25.

¹²⁴ Rozsudek ze dne 8. 3. 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, C-205/20, EU:C:2022:168, bod 18. Podobně například rozsudek ze dne 14. 1. 2021, *RTS infra a Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel*, C-387/19, EU:C:2021:13, bod 46; nebo ještě dříve rozsudek ze dne 1. 7. 2010, *Gassmayr*, C-194/08, EU:C:2010:386, bod 45.

¹²⁵ K otázce dostatečné přesnosti (jasnosti) a bezpodmínečnosti srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2018, č. j. 8 Azs 290/2018-27, č. 3852/2019 Sb. NSS, bod 15; ze dne 9. 7. 2015, č. j. 1 Afs 6/2013-184, č. 3293/2015 Sb. NSS, bod 81; a ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 80/2012-40, č. 2808/2013 Sb. NSS, bod 40.

¹²⁶ V podrobnostech viz rovněž stanovisko generálního advokáta Bobka ze dne 5. 6. 2018, *Volkmar Klohn*, C-167/17, EU:C:2018:387, body 36–46.

Směrnice

kterého se jednotlivec dovolává.¹²⁷ Posuzuje se pouze konkrétní ustanovení směrnice, vlastnosti těch ostatních (jsou-li oddělitelné) nehrají žádnou roli.¹²⁸ Zkrátka dostatečné přesnosti a bezpodmínečnosti konkrétního ustanovení směrnice je třeba pouze v tom rozsahu, v jakém to potřebuje vnitrostátní soud k tomu, aby ho mohl použít v daném konkrétním případě.¹²⁹ Podobně jako u základacích smluv platí, že Soudní dvůr má snahu přímý účinek spíše přiznat než nikoliv a tento přístup by měly reflektovat i vnitrostátní soudy, chtějí-li postupovat v souladu s představami Soudního dvora.

Příkladem zde může být věc *Stichting Natuur en Milieu a další*.¹³⁰ V této věci byl Soudní dvůr povolán posoudit přímý účinek ustanovení směrnice, které znělo „1. Nejpозději do roku 2010 omezí členské státy své roční emise znečišťujících látek oxidu siřičitého (SO₂), oxidů dusíku (NO_x), těkavých organických sloučenin (VOC) a amoniaku (NH₃) na množství, jež nepřekročí emisní stropy uvedené v příloze I, přičemž vezmou v úvahu všechny úpravy provedené opatřeními, která Společenství přijme po zprávách uvedených v článku 9. 2. Členské státy zajistí, aby emisní stropy stanovené v příloze I nebyly v žádném roce po roce 2010 překročeny.“ Je nepochybné, že dané ustanovení má přímý účinek, pokud jde o povinnost nepřekročit dané emisní stropy. V daném případě však šlo o posouzení, zda z tohoto článku plynou nějaké konkrétní pozitivní povinnosti, které má členský stát plnit, aby daného cíle dosáhl. Soudní dvůr zde došel k závěru, že v tomto ohledu a v této dimenzi má daný článek čistě programovou povahu, neboť pouze uvádí cíl, jehož je třeba dosáhnout, a ponechává přitom členským státům

¹²⁷ Soudní dvůr to připomínal již v judikátu *Van Duyn* a jeho následná, pragmaticky orientovaná judikatura to jen dokazuje. Srov. k tomu velice podrobnou diskuzi v *Prechal*, S. op. cit. sub 94, s. 244–253.

¹²⁸ Na tuto skutečnost výstižně poukázal Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 6. 1. 2022, č. j. 11 A 78/2021-31, č. 4311/2022 Sb. NSS, bod 41, v němž se zabýval přímým účinkem ustanovení směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 o předcházení využití finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu. Městský soud odmítl názor Ministerstva spravedlnosti, které tvrdilo, že podmínku jasnosti a bezpodmínečnosti je třeba zkoumat pro směrnici jako celek. Uvedl, že je tomu právě naopak a postačí, pokud je jasné a bezpodmínečné konkrétní ustanovení směrnice (srov. též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2018, č. j. 8 Azs 290/2018-27, č. 3852/2019 Sb. NSS, body 14–15, a ze dne 28. 11. 2019, č. j. 2 Azs 113/2019-24, body 35–36). Pro přímý účinek postačí, lze-li identifikovat minimální pravidlo, a to například i tehdy, pokud členské státy mají určitý prostor pro uvážení (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2014, č. j. 3 As 75/2013-112, a ze dne 18. 12. 2015, č. j. 2 As 49/2013-109) nebo pokud je k minimálnímu pravidlu nutno dojít výkladem *a contrario* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2015, č. j. 1 Afs 6/2013-184, č. 3293/2015 Sb. NSS, bod 81).

¹²⁹ Srov. pro podobný závěr *Prechal*, S. op. cit. sub 94, s. 244.

¹³⁰ Rozsudek ze dne 26. 5. 2011, *Stichting Natuur en Milieu a další*, C-165/09 až C-167/09, EU:C:2011:348.

Přímý účinek jednotlivých typů aktů práva EU

široký rozhodovací prostor v otázce prostředků, jichž má být k dosažení tohoto cíle použito. Jednotlivci tedy nemohli přímo u vnitrostátního soudu tvrdit, že se mohli před 31. 12. 2010 domáhat toho, aby příslušné orgány odmítly nebo omezily přijetí rozhodnutí o udělení konkrétního povolení v oblasti životního prostředí nebo aby přijaly specifická kompenzační opatření po udělení takového povolení.¹³¹

Názornou vnitrostátní ukázkou k problematice jasnosti a bezpodmínečnosti z praxe českých soudů může být rozhodnutí Nejvyššího správního soudu¹³² týkající se souladu právní úpravy zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů, respektive jejího novelizovaného znění provedeného zákonem č. 402/2010 Sb., se směrnicemi EU.¹³³ Unijní směrnice mimo jiné ukládaly členským státům povinnost zvýšit do určitého data podíl elektřiny z obnovitelných zdrojů. Předmětná novela fakticky snížila výši státní podpory provozovatelům fotovoltaických elektráren, a to prostřednictvím odvodu za elektřinu ze slunečního záření (tzv. solární odvod). To považovali zmiňovaní provozovatelé nejen za protiústavní,¹³⁴ ale i za rozporné s unijním právem. Nejvyšší správní soud připomněl, že první směrnice ukládala České republice povinnost, aby do roku 2010 bylo 12 % hrubé domácí spotřeby elektřiny vyráběno z obnovitelných zdrojů, zatímco druhá směrnice (která nahradila tu první) pak ukládá České republice povinnost zajistit, aby podíl energie vyrobené z obnovitelných zdrojů dosáhl v roce 2020 13 % hrubé konečné spotřeby energie. Jakkoliv to samo o sobě představuje dostatečně jasný a bezpodmínečný závazek, směrnice ponechávají široký prostor pro uvážení, jakými konkrétními opatřeními bude tohoto cíle dosaženo. Ani jedna směrnice žádným způsobem nepředefinguje, že by stát musel přijmout nějaká konkrétní opatření typu zaručení výkupních cen, zaručení návratnosti investic, příspěvku na pořízení fotovoltaických elektráren, osvobození výroby energie z obnovitelných zdrojů od daně apod. Nejvyšší správní soud podotkl, že směrnice neobsahuje žádné ustanovení, na jehož základě by bylo možné dovodit právo provozovatele fotovoltaické elektrárny na stabilitu výkupních cen za dodávky elektřiny do distribuční sítě, potažmo tedy zákaz provádět daňové srážky z příjmů provozovatele

¹³¹ Srov. *Stichting Natuur en Milieu a další*, body 95–98.

¹³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 Afs 32/2013-37.

¹³³ Jednalo se o směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/77/ES ze dne 27. 9. 2001 o podpoře elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie na vnitřním trhu s elektřinou (Úř. věst. L 283, 2001, s. 33; zvl. vyd. 12/02, s. 121) a směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. 4. 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES (Úř. věst. L 140, 2001, s. 16).

¹³⁴ Těmito aspekty předmětné novely se zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (N 102/65 SbNU 367), kde došel k závěru, že novela protiústavní není.

Směrnice

fotovoltaických elektráren. Na základě toho Nejvyšší správní soud uzavřel, že přímý účinek není dán, neboť neexistuje dostatečně určitý, přesný a bezpodmínečný závazek členského státu aplikovatelný v kontextu dané věci.¹³⁵ Tento argumentační postup Nejvyššího správního soudu je podle našeho názoru v souladu s dlouhodobým přístupem Soudního dvora k těmto kritériím¹³⁶ a byl na vnitrostátní úrovni aprobevován i Ústavním soudem.¹³⁷ Navíc následný rozsudek Soudního dvora ve věci *IBV & Cie*¹³⁸ potvrdil správnost závěrů Nejvyššího správního soudu ohledně širokého uvážení členských států co do plnění cílů směrnice.¹³⁹

Kritéria dostatečné přesnosti a bezpodmínečnosti Soudní dvůr obvykle příliš nezkoumá v případech, kdy je směrnice uplatňována pouze jako měřítko legality, tedy tehdy, kdy se jednotlivec dovolává toho, že vnitrostátní opatření má být nepoužito pro rozpor se směrnicí (v případech přímého účinku vyloučením).¹⁴⁰ Ve věcech jako *VNO*,¹⁴¹ *Enka*¹⁴² nebo později například *Kraaijeveld*¹⁴³ Soudní dvůr uložil vnitrostátnímu soudu, aby posoudil, zda členský stát nepřekročil míru uvážení, kterou mu směrnice dávala. Pokud ano, pak měl vnitrostátní soud taková implementační opatření neaplikovat. Soudní dvůr dá někdy v tomto směru i bližší upřesnění toho, co by za překročení přípustné míry uvážení považoval.¹⁴⁴

Konkrétně v těchto případech vnitrostátní soud čelí situaci, kdy směrnice třeba umožňuje členským státům zavést určité výjimky nebo definovat nějaké pojmy v rámci určitých mezí. Vnitrostátní soud v takovém případě zkoumá, zda opatření členského státu zůstalo v mezích přiznané míry uvážení, a k tomuto posouzení mu stačí, aby tyto meze byly vymezeny pouze natolik přesně, aby to mohl posoudit ve vztahu k danému konkrétnímu

¹³⁵ Srov. stranu 4 citovaného rozhodnutí.

¹³⁶ Srov. například rozsudek ze dne 26. 5. 2011, *Stichting Natuur en Milieu a další*, C-165/09 až C-167/09, EU:C:2011:348, analyzovaný výše.

¹³⁷ Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2013, sp. zn. I. ÚS 2591/13. Následně se touto problematikou zabýval Ústavní soud ještě v kontextu odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením práva EU, kde došel k podobnému závěru jako Nejvyšší správní soud – srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2018, sp. zn. I. ÚS 1434/17 (N 108/89 SbNU 593), body 56–59. Na toto rozhodnutí Ústavního soudu shodně navázal také Nejvyšší soud v usnesení ze dne 28. 1. 2020, sp. zn. 30 Cdo 1757/2018.

¹³⁸ Rozsudek ze dne 26. 9. 2013, *IBV & Cie*, C-195/12, EU:C:2013:598.

¹³⁹ Srov. *IBV & Cie*, body 61–66.

¹⁴⁰ Jak jsme viděli v předchozí kapitole, tato skutečnost vedla některé autory k názoru, že se v tomto případě nejedná o přímý účinek. V této souvislosti jsme demonstrovali, proč je tento názor třeba považovat za nesprávný. Srov. kapitolu IV, oddíl 3.2.

¹⁴¹ Rozsudek ze dne 1. 2. 1977, *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, 51/76, EU:C:1977:12.

¹⁴² Rozsudek ze dne 23. 11. 1977, *Enka*, 38/77, EU:C:1977:190.

¹⁴³ Rozsudek ze dne 24. 10. 1996, *Kraaijeveld a další*, C-72/95, EU:C:1996:404.

¹⁴⁴ Srov. například *Kraaijeveld*, body 52–53.

Přímý účinek jednotlivých typů aktů práva EU

opatření.¹⁴⁵ Jestliže například stát zavedl výjimku, již směrnice zavést nepovolila, bude taková výjimka neaplikovatelná, protože je mimo míru uvážení, kterou státu směrnice ponechala.¹⁴⁶

Dostatečná přesnost a bezpodmínečnost ustanovení směrnice je naproti tomu předmětem detailnějšího přezkumu v případech, kdy se jednotlivec dovolává toho, aby mu taková norma založila nějaká konkrétní práva.¹⁴⁷ I zde ovšem platí to, co jsme již zmiňovali u základacích smluv. Interpretací nejasnosti nejsou překážkou dostatečné přesnosti, neboť ty mohou být odstraněny prostřednictvím předběžné otázky podané Soudnímu dvoru.¹⁴⁸ Problém nastává až tehdy, kdy jsou použité termíny natolik vágní, že je zřejmé, že vyžadují přijetí dalších opatření.¹⁴⁹ I zde vidíme, že přesnost se fakticky hodně překrývá s bezpodmínečností. Vše se v podstatě neustále točí kolem otázky, zda je možno v daném případě identifikovat pravidlo, na jehož obsahu nic nezmění diskrece přiznaná státům, a které tedy lze aplikovat bez ohledu na neexistenci prováděcích opatření. Často více než o konkrétní normu jde o výsledek,¹⁵⁰ který má směrnice zajistit, tj. Soudní dvůr třeba zkoumá, zda v rámci směrnice lze identifikovat nějakou minimální úroveň ochrany, jež má být jednotlivcům zajištěna bez ohledu na to, jak by členský stát využil poskytnutou míru uvážení, kdyby směrnicí implementoval. Jak potvrdil Soudní dvůr ve své judikatuře, „*právo členských států zvolit za účelem dosažení výsledku stanoveného směrnicí jeden z několika možných prostředků zajisté nevylučuje možnost, aby jednotlivci před vnitrostátními soudy uplatnili práva, jejichž obsah může být s dostatečnou přesností určen již na základě samotných ustanovení této směrnice*“.¹⁵¹

¹⁴⁵ Srov. například rozsudek ze dne 21. 3. 2013, *Salzburger Flughafen*, C-244/12, EU:C:2013:203, body 29–33.

¹⁴⁶ I takové použití směrnice k vyloučení nesouladné výjimky nesmí však vést ke zhoršení právního postavení jednotlivce – srov. oddíly 4.4 až 4.6 níže.

¹⁴⁷ Jedná se tedy o případy, které bychom mohli podřadit pod přímý účinek nahrazením – srov. kapitolu IV, oddíl 3.1.

¹⁴⁸ Srov. *Van Duyn*, bod 14.

¹⁴⁹ Srov. *Prechal*, S. op. cit. sub 94, s. 244.

¹⁵⁰ Ukázkou tohoto případu jsou například případy *Marks & Spencer* nebo *Francovich* (rozsudek ze dne 19. 11. 1991, *Francovich a další*, C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:428).

¹⁵¹ Rozsudek ze dne 15. 4. 2008, *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223, bod 72. Případ *Impact* je ostatně dobrou ukázkou toho, jak Soudní dvůr v praxi zkoumá, zda lze pouze na základě směrnice nějakou minimální ochranu jednotlivci přiznat, či nikoliv. Daná věc je příkladem toho, kdy Soudní dvůr dojde k závěru, že to možné není, neboť míra uvážení je natolik velká, že by Soudnímu dvoru nezbývalo než směrnicí při hledání minimálního pravidla *de facto* přepsat – srov. *Impact*, body 71–78. Za ukázkou zcela úspěšné identifikace minimálního pravidla lze považovat věc *Pfeiffer* (rozsudek ze dne 5. 10. 2004, *Pfeiffer a další*, C-397/01 až C-403/01, EU:C:2004:584, body 104–105), ale tam přímý účinek nemohl být aplikován, protože se jednalo o vztah mezi jednotlivci.

Směrnice

Konečně platí, že jak vyloučení nesouladné vnitrostátní úpravy, tak nahrazení nesouladné právní úpravy pravidlem chování přímo převzatým z unijního práva jsou oba příklady přímého účinku. Konceptně musí podléhat stejným podmínkám, jak ostatně potvrdil Soudní dvůr nejnověji rovněž ve věci *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*.¹⁵² V dané věci šlo o otázku, zda požadavek přiměřenosti sankcí stanovený v čl. 20 směrnice 2014/67¹⁵³ má přímý účinek. Daná věc nicméně v souhře s rozsudkem ve věci *Link Logistik*¹⁵⁴ názorně demonstruje, že jak vyloučení, tak nahrazení jsou vlastně dvě strany stejné mince. Navíc to, který z nich se uplatní v konkrétním případě, je dáno primárně vnitrostátní legislativou a její strukturou, nikoliv právem Unie. Zatímco ve věci *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* šlo primárně o vyloučení vnitrostátní úpravy, která stanovovala nepřiměřenou kumulaci sankcí, ve věci *Link Logistik* šlo o doplnění vnitrostátní úpravy o princip moderaace zákonem pevně stanovených sankcí. V obou případech se tak však dělo na základě obdobného přímo účinného ustanovení práva Unie: totiž požadavku přiměřenosti sankcí. Jinak řečeno, jak konkrétně zajistit soulad s přímo účinným pravidlem práva Unie je do značné míry mírou úvahy vnitrostátního orgánu. Může se tak stát upuštěním od aplikace části vnitrostátního pravidla či jeho částečným nahrazením pravidlem unijním. Pochopitelně jak vylučování, tak nahrazování se děje za šetření podstaty vnitrostátního práva, a to v míře nezbytné a přiměřené. Důsledkem přednosti a přímého účinku práva Unie není, že vnitrostátní právo má být vypáleno ke kořenům; pouze se v přiměřené a nezbytné míře neuplatní.¹⁵⁵

b) Časové hledisko: blokační účinek směrnic před uplynutím transpoziční lhůty

Směrnice dávají členským státům lhůtu k jejich implementaci. Z této skutečnosti plyne další podmínka pro aktivaci přímého účinku. Zásadně platí, že směrnice se lze přímo dovolat až po uplynutí implementační lhůty.¹⁵⁶

¹⁵² Rozsudek ze dne 8. 3. 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, C-205/20, EU:C:2022:168.

¹⁵³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/67/EU ze dne 15. 5. 2014 o prosazování směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb a o změně nařízení (EU) č. 1024/2012 o správní spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu („nařízení o systému IMI“) (Úř. věst. L 159, 2014, s. 11).

¹⁵⁴ Rozsudek ze dne 4. 10. 2018, *Link Logistik N&N*, C-384/17, EU:C:2018:810.

¹⁵⁵ V podrobnostech viz stanovisko generálního advokáta Bobka ze dne 23. 9. 2021, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, C-205/20, EU:C:2021:759, bod 75 an.

¹⁵⁶ Srov. například *Ratti*, bod 24. A použit by se měla zásadně na skutečnosti nastalé až po uplynutí implementační lhůty – srov. rozsudek ze dne 17. 1. 2008, *Velasco Navarero*, EU:C:2008:19, bod 27 a judikaturu tam citovanou. Směrnice se tudíž nelze před

Přímý účinek jednotlivých typů aktů práva EU

Z tohoto pravidla však existuje výjimka, kterou přineslo rozhodnutí ve věci *Wallonie*.¹⁵⁷ Z něj plyne, že směrnice může působit právní následky v právních řádech členských států již od okamžiku jejího oznámení členským státům, podle dnešní úpravy tedy okamžikem jejího zveřejnění v Úředním věstníku.¹⁵⁸ Soudní dvůr v tomto kontextu mluví o „právních následcích“, nikoliv však o přímém účinku.¹⁵⁹

Právní následky ještě před uplynutím implementační lhůty bude směrnice v právním řádu členského státu působit tehdy, pokud členský stát přijme opatření, která „by mohla vážně ohrozit dosažení výsledku stanoveného [...] směrnicí“.¹⁶⁰ Jako příklad uvedl Soudní dvůr situaci, kdy stát přijme implementační ustanovení, která mají zajistit provedení směrnice, přičemž jejich nesoulad se směrnicí by mohl vést k domněnce, že výsledek stanovený touto směrnicí nebude dosažen ve stanovené lhůtě, není-li možné včas provést jejich změnu.¹⁶¹ V praxi tedy půjde o situace, kdy se jednotlivec směrnice dovolá za tím účelem, aby vyloučil z aplikace takové opatření či předpis členského státu, který by mohl vážně ohrozit dosažení cílů směrnice k okamžiku uplynutí implementační lhůty. Pod „vážným ohrožením“ cílů směrnice si většina lidí patrně představí situaci, kdy směrnice například stanoví přísný režim ochrany určitého druhu zvíře a členský stát během implementační lhůty povolí její neomezený odstřel, takže po uplynutí implementační lhůty již nebude co chránit, byť by k onomu datu uvedl v účinnost sebepřísnější předpisy.¹⁶² V pojetí Soudního dvora však budou vážným ohrožením zřejmě i mnohem subtilnější situace.¹⁶³

vnitrostátními soudy zásadně dovolávat, pokud jde o řízení zahájená před tím, než uplynula lhůta stanovená pro její provedení (srov. stanovisko generální advokátky Sharpston ze dne 31. 10. 2019, *BP a další*, C-234/18, EU:C:2019:920, bod 45). V právních situacích vzniklých a definitivně proběhlých za platnosti starého práva (tj. před uplynutím implementační lhůty) se směrnice použije pouze na jejich budoucí účinky (tj. účinky nastalé po uplynutí implementační lhůty) – srov. rozsudek ze dne 15. 1. 2019, *E. B.*, C-258/17, EU:C:2019:17, body 50–53.

¹⁵⁷ Rozsudek ze dne 18. 12. 1997, *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, EU:C:1997:628.

¹⁵⁸ Srov. *Wallonie*, bod 41. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295, bod 106, který se – byť pouze okrajově – zabýval otázkou blokačního účinku směrnice; obdobně též usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2019, sp. zn. 29 Cdo 293/2017, bod 38, podbody 8–9.

¹⁵⁹ Obdobně viz také rozsudek ze dne 4. 7. 2006, *Konstantinos Adeneler*, C-212/04, EU:C:2006:443. Anotace v Soudních rozhledech, 2006, č. 9, s. 357. Bliže se mu věnujeme v kapitole VI.

¹⁶⁰ *Wallonie*, bod 45.

¹⁶¹ Tamtéž, bod 48.

¹⁶² Příklad je ilustrací, čistě hypotetický a nepředjímá kompetenci EU takovou směrnicí vůbec přijmout.

¹⁶³ Srov. například rozsudky ze dne 13. 3. 2014, *Jetair a BTW- eenheid BTWE Travel4you*, C-599/12, EU:C:2014:144; ze dne 26. 2. 2015, *Federconsorzi a Liquidazione giudiziale dei beni ceduti ai creditori della Federconsorzi*, C-104/14, EU:C:2015:125; ze dne 4. 5. 2016,

Směrnice

Obecně by nicméně měl být tento „blokační účinek“ směrnic, jak ho stanovil Soudní dvůr, omezen na situace, kdy by docházelo k vážným, tedy v zásadě nevratným změnám především faktického stavu v období mezi vstupem směrnice v platnost a uplynutím transpoziční lhůty. To by mělo vylučovat především situace odlišného výkladu či právního názoru, které v zásadě mohou být v okamžiku řádné transpozice přepsány skutečně ze dne na den.¹⁶⁴

c) (Nevyužitá) diskrece členského státu není překážkou přímého účinku

Samotná skutečnost, že směrnice ponechává členským státům určitý prostor pro uvážení při jejím provádění, nebrání tomu, aby ustanovení směrnice bylo možné považovat za přesné a bezpodmínečné, pokud členským státům jednoznačně ukládá přesnou povinnost dosáhnout výsledku, který není vázán na žádnou podmínku, co se týče použití pravidla v něm obsaženého.¹⁶⁵ Navíc skutečnost, že státy mají prostor pro uvážení, sama o sobě nebrání tomu, aby mohl být proveden soudní přezkum s cílem ověřit, zda dotčený členský stát při provedení tohoto ustanovení nepřekročil meze prostoru pro uvážení.¹⁶⁶

Soudní dvůr se navíc většinou snaží bránit tomu, aby se státy ve svůj prospěch dovolávaly uvážení, které nevyužily, obvykle proto, že směrnici vůbec neimplementovaly. V oblasti daní tak Soudní dvůr kupříkladu opakovaně konstatoval, že členský stát „nemůže namítat vůči daňovému poplatníkovi, který může prokázat, že jeho daňové postavení skutečně spadá do jedné z kategorií osvobození stanovených směrnicí,^[167] skutečnost, že tento stát nepřijal ustanovení určená právě k usnadnění použití tohoto osvobození“.¹⁶⁸

Komise v. Rakousko, C-346/14, EU:C:2016:322. Srov. nicméně rovněž rozsudek ze dne 22. 11. 2005, *Mangold*, C-144/04, EU:C:2005:709.

¹⁶⁴ *A fortiori* třeba stanovisko vnitrostátního nejvyššího soudu, které zaujalo právní výklad neslučitelný se směrnicí, u které ještě neuplynula transpoziční lhůta – srov. stanovisko generálního advokáta Bobka ze dne 11. 10. 2016, *Emil Milev*, C-439/16 PPU, EU:C:2016:760, body 37–53.

¹⁶⁵ Srov. například rozsudek ze dne 14. 1. 2021, *RTS infra a Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel*, C-387/19, EU:C:2021:13, bod 47; nebo rozsudek ze dne 8. 3. 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, C-205/20, EU:C:2022:168, bod 19.

¹⁶⁶ Srov. rozsudky ze dne 24. 10. 1996, *Kraaijeveld a další*, C-72/95, EU:C:1996:404, bod 59; jakož i ze dne 26. 6. 2019, *Craeynest a další*, C-723/17, EU:C:2019:533, bod 45; nebo ze dne 8. 3. 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, C-205/20, EU:C:2022:168, bod 28.

¹⁶⁷ V daném konkrétním případě se jednalo o směrnici Rady 2003/96/ES ze dne 27. 10. 2003, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny (Úř. věst. L 283, 2003, s. 51; zvl. vyd. 09/01, s. 405).

¹⁶⁸ Rozsudek ze dne 17. 7. 2008, *Flughafen Köln/Bonn*, C-226/07, EU:C:2008:429, bod 31. Srov. též například rozsudky ze dne 10. 9. 2002, *Kügler*, C-141/00, EU:C:2002:473,

Přímý účinek jednotlivých typů aktů práva EU

Zároveň se členský stát nemůže dovolávat ani možných výjimek z takového daňového osvobození, které mohl podle směrnice zavést, ale oné možnosti nevyužil.¹⁶⁹ Jinými slovy, jestliže směrnice dávala členskému státu možnost zavést výjimky z jejích pravidel, ale on je nezavedl, nemůže tyto výjimky namítat jako překážku přímého účinku a musí počítat s tím, že se proti němu směrnice uplatní ve výjimkami neomezeném rozsahu.

To je nicméně nutné odlišovat od situace, kdy mají členské státy širokou možnost úvahy při určení, co ještě do dané kategorie osvobození spadá. Soudní dvůr tak odmítl přiznat přímý účinek osvobození od DPH, které se dle směrnice vztahovalo na „*poskytování určitých kulturních služeb*“, s tím, že přesné vymezení obsahu tohoto ustanovení je na posouzení každého členského státu a nelze dovodit, že by při jeho neupřesnění bylo možné toto osvobození vztahovat na veškeré kulturní služby.¹⁷⁰

d) Praktická ukázka zkoumání podmínek přímého účinku: *Francovich*

Nejlépe je možno přístup Soudního dvora, a tím i návod pro vnitrostátní soudy demonstrovat na konkrétním případě z judikatury. Slavný případ *Francovich*¹⁷¹ je v tomto ohledu obzvláště ilustrativní. Pan Francovich pracoval pro jednu elektrotechnickou firmu. Namísto platu dostával pouze sporadické zálohy na mzdu. Dlužných částek se nedomohl ani exekucí vedenou vůči zaměstnavateli. Paní Bonifaci a 33 dalším zaměstnancům jednoho zkrachovalého textilního podniku nebyly vyplaceny dlužné mzdy ani přibližně 5 let po krachu společnosti. Směrnice Rady ze dne 20. 10. 1980 o sblížování právních předpisů členských států týkajících se ochrany zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele¹⁷² přitom stanovila, že členské státy mají vytvořit záruční instituce, které by vyplátily dlužné mzdy v případě platební neschopnosti zaměstnavatele. Implementační lhůta této směrnice uplynula 23. 10. 1983. Italská republika ji však neimplementovala ani koncem 80. let, tedy více jak 5 let po uplynutí implementační lhůty.

bod 52; ze dne 17. 2. 2005, *Linneweber a Akritidis*, C-453/02 a C-462/02, EU:C:2005:92, bod 34.

¹⁶⁹ Jak Soudní dvůr uvedl v již zmiňované věci *Flughafen Köln/Bonn* v bodě 32, „[t]oto omezení pravidla osvobození má totiž pouze případný charakter a členský stát, který tuto možnost nevyužil, se nemůže dovolávat svého vlastního opomenutí, aby daňovému poplatníkovi odepřel prospěch z osvobození, kterého se legitimně může domáhat na základě směrnice [...]“. Srov. obdobně *Kügler*, body 59–60; *Linneweber a Akritidis*, bod 35.

¹⁷⁰ Srov. rozsudek ze dne 15. 2. 2017, *British Film Institute*, C-592/15, EU:C:2017:117, body 14–28.

¹⁷¹ Rozsudek ze dne 19. 11. 1991, *Francovich a další*, C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:428.

¹⁷² Úř. věst. L 283, 1980, s. 23; zvl. vyd. 05/01, s. 217.

Směrnice

Tento případ je dnes znám především coby kolébka principu odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením práva EU.¹⁷³ Nicméně předtím, než se Soudní dvůr obrátil k tomuto principu, došel k závěru, že se nelze dovolávat přímého účinku směrnice v té míře, aby pouze na základě ní mohly být přiznány záruky zaměstnancům. A na tuto pasáž jeho argumentace obsaženou v bodech 10 až 26 rozsudku se nyní podíváme.

Soudní dvůr nejdříve připomněl, že přímý účinek mají ta ustanovení, která jsou z hlediska svého obsahu bezpodmínečná a dostatečně přesná. Soudní dvůr s ohledem na kontext případu konstatoval, že k přímé aplikaci směrnice pro daný účel je třeba posoudit identitu osob oprávněných k obdržení záruky (příjemců záruky), obsah uvedené záruky a identitu osob povinných k poskytnutí záruky. Pokud by byla ustanovení směrnice dostatečně jasná a bezpodmínečná k jejich určení, měla by přímý účinek.

Ustanovení směrnice byla podle Soudního dvora dostatečně jasná k určení příjemců záruky, neboť vnitrostátnímu soudu stačí ověřit, zda se jedná o zaměstnance ve smyslu vnitrostátního práva (čl. 2 odst. 2 směrnice) a zda nejsou vyloučeni z působnosti směrnice na základě přílohy stanovící určité kategorie zaměstnanců, které by členské státy mohly vyloučit (ohledně podmínek pro vyloučení odkázal Soudní dvůr na svou předchozí judikaturu, která je osvětlovala), a konečně zda se zaměstnavatel (pojem opět určen na základě vnitrostátního práva podle čl. 2 odst. 2 směrnice) nachází v situaci úpadku, která je jasně definovaná v čl. 2 směrnice.

Mnohem obtížnější byla otázka určení obsahu záruky. Směrnice ve svém čl. 3 stanovila povinnost členských států přijmout „opatření nezbytná k tomu, aby záruční instituce zajišťovaly, s výhradou článku 4, úhradu nesplacených pohledávek zaměstnanců, které vyplývají z pracovních smluv nebo z pracovních poměrů a týkají se odměny za období před určeným dnem“. Ohledně „určeného dne“ však byly ponechány členským státům na výběr tři možnosti. Navíc v závislosti na výběru „určeného dne“ měly členské státy možnost omezit podle čl. 4 odst. 1 a 2 období, po které trvá povinnost vyplácet záruky, na 3 nebo 8 měsíců počítaných podle pravidel stanovených čl. 4. Čl. 4 odst. 3 pak ještě dával členským státům možnost stanovit výplatní strop záruk, aby úprava nešla nad rámec sociálního cíle sledovaného směrnicí. Pokud by členské státy využily této možnosti, musely by sdělit Komisi metody, podle kterých horní hranici stanoví. Konečně čl. 10 umožňoval členským státům přijmout nezbytná opatření, aby se zabránilo zneužívání a podvodům. Soudní dvůr se tak musel vypořádat s ustanoveními, která ponechávala skutečně širokou míru uvážení členským státům. Přesto jejich přímý účinek dovodil.

¹⁷³ Srov. kapitolu VII.

Přímý účinek jednotlivých typů aktů práva EU

Soudní dvůr připomněl svou judikaturu stanovící, že právo státu vybrat si mezi několika způsoby dosažení cíle požadovaného směrnicí nevylučuje pro jednotlivce možnost uplatňovat u vnitrostátních soudů ta práva, jejichž obsah může být dostatečně přesně stanoven na základě pouhých ustanovení směrnice.¹⁷⁴ Soudní dvůr se zde zaměřil na určení cíle požadovaného směrnicí, jímž podle něj byla záruka, že zaměstnanci dostanou zaplacené dlužné mzdy v případě úpadku zaměstnavatele. Míra uvážení ponechaná členským státům nezasahovala přesnou a bezpodmínečnou povahu tohoto cíle. Povšimněme si, že Soudní dvůr zde přesnost a bezpodmínečnost neváže ke konkrétním ustanovením, ale k cíli, který na základě nikoliv bezpodmínečných ustanovení určil. Z toho plyne, že i na základě nikoliv bezpodmínečných a přesných ustanovení směrnice je možno identifikovat přesný a bezpodmínečný cíl, což umožní přímé použití směrnice.¹⁷⁵

Soudní dvůr souhlasil s žalobci a s Komisí v tom, že je možné identifikovat určitou minimální záruku, jež musí být zajištěna vždy. Z nabízených možností „určeného dne“ zvolil ten, který znamenal pro záruční instituce nejmenší břemeno. Ke zvolenému datu pak Soudní dvůr vztáhl možnost omezení podle čl. 4 odst. 2. Míru uvážení podle čl. 4 odst. 3 (platební strop) a čl. 10 (zabránění podvodům a zneužití) pak odmítl Itálii přiznat na základě *estoppel argumentu* – s odkazem na svůj judikát ve věci *Becker* Soudní dvůr zdůraznil, že členský stát, jenž nesplnil svou povinnost provést směrnici, nemůže zmařit uplatnění práv, která směrnice zakládá ve prospěch jednotlivců, na základě možnosti omezit výši záruky, již by mohl využít, kdyby (býval) přijal opatření nezbytná pro provedení směrnice. Na základě toho tak Soudní dvůr došel k závěru, že ustanovení určující obsah záruky jsou bezpodmínečná a dostatečně přesná.

Poslední překážkou, která před Soudním dvorem stála, bylo určení *osoby povinné k poskytnutí záruky*. Čl. 5 směrnice ukládal členským státům stanovit podrobnosti organizace, financování a fungování záručních institucí, které mělo být v souladu zejména s těmito zásadami: majetek institucí měl být nezávislý na provozním jmění zaměstnavatelů a měl být vytvořen tak, aby nemohl být v úpadkovém řízení zabaven; zaměstnavatelé měli přispívat na financování, ledaže bylo plně zajištěno orgány veřejné moci; povinnost institucí uhradit pohledávky měla být nezávislá na splnění povinnosti přispívat na financování. Soudnímu dvoru bylo navrhováno, aby identifikoval jako odpovědnou osobu stát, protože směrnice umožňovala, aby záruční instituce byly celé financovány veřejnými orgány, a bylo by

¹⁷⁴ Soudní dvůr odkazoval na rozsudky ze dne 4. 12. 1986, *FNV*, 71/85, EU:C:1986:465; a ze dne 23. 3. 1987, *McDermott a Cotter*, 286/85, EU:C:1987:154, bod 15.

¹⁷⁵ Srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2015, č. j. 1 Afs 6/2013-184, č. 3293/2015 Sb. NSS, bod 81.

Směrnice

neakceptovatelné, aby členský stát mohl popřít účinky směrnice tím, že by tvrdil, že mohl stanovit, že jiné osoby budou plnit roli záručních institucí. Ve světle způsobu, jakým se Soudní dvůr vypořádal s určením obsahu záruky, je téměř překvapivé, že tento argument odmítl. Soudní dvůr totiž zdůraznil, že odpovědnost podle směrnice zjevně leží na záručních institucích a stát je pouze tím, kdo v rámci organizace tohoto systému může stanovit, že záruční instituce budou celé financovány veřejnými orgány. Nakonec to byla tato nesnadno odlišitelná nuance, která vedla Soudní dvůr k závěru, že ustanovení týkající se oprávněných osob a obsahu záruky jsou dostatečně přesná a bezpodmínečná, ale nepostačují k tomu, aby se jich jednotlivci dovolal před vnitrostátními soudy, protože ustanovení směrnice *neidentifikují dostatečně osobu povinnou k výplatě záruky*. Stát sám nemůže být k tomu povinován pouze na základě toho, že neprovedl implementaci v předepsané lhůtě.¹⁷⁶

Francovich je ukázkou toho, že určité přímo účinné pravidlo chování lze najít téměř v každém ustanovení unijního práva. Jinou otázkou však je, zda existuje přímo účinné pravidlo chování aplikovatelné na kontext daného případu a v jím vyžadovaném rozsahu. Široká míra uvážení nemusí být vůbec překážkou. Tam, kde ustanovení sama nejsou bezpodmínečná, se snažíme identifikovat jasný a bezpodmínečný cíl směrnice; tam, kde mají státy na výběr z omezeného počtu konkrétních možností, volíme možnost pro ně nejméně nákladnou; tam, kde je míra uvážení příliš široká, odmítneme ji státům přiznat na základě *estoppel argumentu*. Najít přesné pravidlo pro zjištění hranice, za níž již nelze přímý účinek určit, není vždy snadné určit. Jak jsme již zmínili, konkrétní důvod, pro nějž nakonec Soudní dvůr odmítl přímý účinek ve věci *Francovich* přiznat, se nezdá ve světle jeho předcházející argumentace (hlavně té, kdy odmítá diskreci přiznat na základě *estoppelu*) zcela přesvědčivý. Ať je tomu jakkoliv, v případě pochybností je zde právě Soudní dvůr, jehož úkolem v rámci řízení o předběžné otázce je, aby nejasnosti vnitrostátnímu soudu v konkrétním případě osvětlil.

e) Shrnutí

Základní podmínky pro přímý účinek směrnice jsou následující: dostatečně přesné a bezpodmínečné ustanovení směrnice, nedostatečná či chybějící implementace a uplynutí implementační lhůty. ~~Kritéria přesnosti/jasnosti a bezpodmínečnosti je třeba chápat podobně jako v případě základních~~

¹⁷⁶ Tento závěr je trochu ironický ve světle toho, že v další části rozsudku shledal Soudní dvůr stát povinným k náhradě škody způsobené právě tím, že směrnicí neimplementoval. Podrobněji srov. kapitolu VII.

Přímý účinek jednotlivých typů aktů práva EU

~~správního soudnictví namísto podání civilní žaloby vůči druhému jednotlivci. Vezmeme-li si konkrétně například výše diskutovanou věc *Pafitis*, je ve světle případů *Pfeiffer* či *Smith* jasné, že původní akcionáři se nemohli dovolat směrnice přímo vůči novým akcionářům, a nemohli je tak zbavit jejich akcionářských práv. Kdyby však napadli přímo rozhodnutí správního orgánu, které k nepovolenému navýšení kapitálu primárně vedlo, pak by se jednalo o trojstrannou situaci, v níž by ztráta akcionářských práv nových akcionářů byla zřejmě považována za „pouhé negativní dopady“, které by vymození směrnice nebránilo.~~

4.6 Obrácený vertikální přímý účinek

Za obrácený vertikální přímý účinek se považují situace, kdy se členský stát v podobě jakékoliv své odnože domáhá po jednotlivci plnění povinnosti uložené směrnicí, kterou však stát neimplementoval. Výše uvedený výklad zakazující (či přinejmenším výrazně limitující) použití směrnice v horizontálních vztazích platí *a fortiori* pro obrácený vertikální přímý účinek, tedy situaci, kdy se směrnice dovolává stát vůči jednotlivci. Na rozdíl od horizontálního přímého účinku se totiž zde opět v plné síle musí přímo uplatnit i argument *estoppel*.³²¹ Ten je založen na úvaze, že se jednatel může přímo dovolávat nedostatečně implementované směrnice vůči státu proto, že stát nedostatečnou implementací nesplnil své povinnosti. Stát se tedy nemůže bránit odvoláním na své selhání (svou „nepoctivost“), tj. nemůže použít směrnici jako „štít“. Za těchto okolností by pak bylo zcela absurdní připustit, aby stát své nesplněné povinnosti mohl použít jako „meč“, tedy aktivně se jich dovolat vůči jednotlivci.

Judikatura Soudního dvora to potvrzuje, neboť též obrácený vertikální přímý účinek kategoricky a bezvýjimečně zapovídá.³²² Reflektují to i české soudy.³²³

³²¹ V případě zákazu horizontálního přímého účinku nefunguje *estoppel* jako přímý důvod tohoto zákazu, protože se jedná o vztah mezi jednotlivci, kterým nelze přičítat ani zprostředkovanou odpovědnost za neimplementaci směrnice. Je však důvodem nepřímým, protože přímý účinek směrnice byl povolen jen jako výjimečné opatření právě pro ty případy, kdy by se stát dovolával vlastní nepoctivosti a Soudní dvůr neviděl důvod, proč směrnicím přiznávat přímý účinek nad rámec této výjimečné a patologické situace.

³²² Srov. rozsudek ze dne 5. 7. 2007, *Kofoed*, C-321/05, EU:C:2007:408, bod 42; rozsudek ze dne 11. 6. 1987, *Pretore di Salò v. X*, 14/86, EU:C:1987:275, body 19–20; rozsudek ze dne 8. 10. 1987, *Kolpinghuis Nijmegen*, 80/86, EU:C:1987:431, body 9 a 13; rozsudek ze dne 26. 9. 1996, *Arcaro*, C-168/95, EU:C:1996:363, body 36–37; rozsudek ze dne 3. 5. 2005, *Berlusconi a další*, C-387/02, C-391/02 a C-403/02, EU:C:2005:270, body 73–74; z pozdější doby například rozsudek ze dne 27. 2. 2014, *OSA*, C-351/12, EU:C:2014:110, bod 47.

³²³ Srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2012, č. j. 8 Afs 69/2011-164 (viz výše sub 218), ze dne 23. 10. 2012, č. j. 9 As 121/2011-111, ze dne 9. 2. 2017,

Přímý účinek obecných právních zásad

4.7 Shrnutí přímého účinku směrnice

Přímý účinek směrnic je nejkompexnější problematikou spojenou s tímto pojmem. Přímý účinek může nastat pouze v případě, že je směrnice vadně implementována, ať již chybně, neúplně, či opožděně.

Případy vadné implementace lze dále dělit do dvou skupin. Do první skupiny spadají situace, kdy směrnice není použita vůči jednotlivci. V těchto případech bude test přímého účinku obdobný jako u základacích smluv, tedy vnitrostátní soud dělá vše, co je v jeho moci, aby s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti identifikoval v rámci daného předpisu alespoň minimální jasné pravidlo, které je soudně aplikovatelné. Druhá skupina zahrnuje případy, kdy má být směrnice použita proti jednotlivci. Zde není možné, přinejmenším v rovině deklarovaného principu, aby směrnice sama o sobě založila jednotlivci povinnost, a to přinejmenším v těch případech, kdy jde o povinnost, již stanoví sama směrnice (případy *Faccini Dori* či *Smith*). Určité omezené použití směrnice proti jednotlivci bylo Soudním dvorem připuštěno v situacích, kdy povinnost nevzniká přímo na základě směrnice (kdy jde o porušení notifikace v oblasti technických předpisů, tj. případy *CIA/Unilever*) nebo kdy je (vedlejší) důsledkem uplatnění směrnice ve sporu jiného jednotlivce proti státu (například věci *Wells* či *Arcor*).

V novější judikatuře je zákaz použití směrnice proti jednotlivci překvapivě nahloďován z jiných stran: stanovením možnosti přímého horizontálního účinku právních zásad a nověji efektivním přemístěním obsahu směrnic do horizontálně přímo účinných ustanovení Listiny EU. Na oba tyto problémy se nyní zaměříme.

~~5. Přímý účinek obecných právních zásad~~

~~Spojení „přímý účinek“ a „obecné právní zásady“ může znít jako protimluv. Leckdo by mohl pochybovat, zda něco pojmově tak neurčitého, vágního a z povahy věci odsouzeného ke konkrétnímu provedení, jako je právní zásada, může být bez dalšího samostatně aplikováno, či zda to snad dokonce může přímo zakládat práva a ukládat povinnosti. Pokud jde o právo EU, nebyla tato otázka nikdy příliš diskutována, ale našel se významný hlas, který přímý účinek obecných zásad podporoval. Byl to Bruno de Witte,~~

č. j. 1 Azs 216/2016-41, bod 23, ze dne 1. 7. 2021, č. j. 1 As 488/2020-44, bod 12; rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2021, č. j. 15 A 8/2019-49, č. 4196/2021 Sb. NSS, bod 31; rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2019, č. j. 1 Azs 146/2019-23, bod 25, ze dne 22. 11. 2016, č. j. 2 Afs 100/2016-29, č. 3552/2017 Sb. NSS, bod 51.