

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Mgr. Ing. Vladan Hrdlička, Ph.D.

**Negativní rozhodnutí o mezinárodní ochraně
ve světle soudního přezkumu**

Rigorózní práce

Tematický okruh: Správní právo

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 30. srpna 2022

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 513 183 znaků včetně mezer.

.....
Mgr. Ing. Vladan Hrdlička, Ph.D.

V Radosticích u Brna dne 30. srpna 2022

Poděkování

Poděkování patří mým nejbližším,

kolegům z oddělení mezinárodní ochrany Ministerstva vnitra,

doc. Lence Pítrové za korekce a připomínky k první podobě této práce.

Obsah

Úvod.....	7
1. Historický vývoj pronásledování	13
1. 1. Pronásledování a československá minulost	17
2. Prameny uprchlického práva.....	20
2. 1. Úroveň mezinárodního práva.....	20
2. 2. Úroveň práva Evropské unie.....	22
2. 3. Úroveň vnitrostátní.....	27
3. Nárok na právo získat azyl	31
4. Řízení před správním orgánem	36
4. 1. Postup správního orgánu před vydáním rozhodnutí.....	39
5. Specifika soudního přezkumu	42
5.1. Posouzení případu ex nunc pohledem	44
5. 1. 1. Charakter opravného prostředku	48
5. 1. 2. Zásada non-refoulement	51
5.2. Dokazování.....	53
5.3. Pronásledování	57
5.3.1. Pronásledování na kumulativním základě	62
5.3.2. Odůvodněný strach z pronásledování	65
5.4. Vážná újma.....	67
5.4.1. Důvodné obavy ze skutečného nebezpečí vážné újmy.....	68
6. Rozhodování Nejvyššího správního soudu.....	71
7. Rozbor vybraných případů	77
7.1. Důvod pronásledování obsažený v § 12 písm. a).....	77

7.2. Sporné případy v rozsahu § 12 písm. a)	80
7.3. Důvody pronásledování obsažené v § 12 písm. b)	91
7.3.1. Rasa	91
7.3.2. Náboženství	93
7.3.3. Národnost.....	95
7.3.4. Sociální skupina	96
7.3.5. Zastávání politických názorů	99
7.3.6. Pohlaví	100
7.4. Sporné případy v rozsahu § 12 písm. b).....	103
8. Humanitární azyl.....	128
8.1. Sporné případy v rozsahu § 14.....	130
9. Mezinárodní ochrana za účelem sloučení rodiny	135
9.1. Sporné případy v rozsahu § 13 a § 14b.....	136
10. Doplnková ochrana	140
10.1. Vymezení doplňkové ochrany.....	140
10.2. Druhy vážné újmy.....	142
10.2.1. Uložení nebo vykonání trestu smrti.....	142
10.2.2. Mučení, nelidské a ponižující zacházení	144
10.2.3. Vážné ohrožení života ve válečném konfliktu.....	148
10.2.4. Rozpor s mezinárodními závazky ČR.....	150
10.3. Sporné případy v rozsahu § 14a	153
11. Budoucnost azylového systému	180
11.1 Možnosti legislativních změn v české právní úpravě.....	187
Závěr	192

Seznam pojmů a zkratk	204
Seznam použitých zdrojů	206
Negativní rozhodnutí o mezinárodní ochraně ve světle soudního přezkumu – abstrakt, klíčová slova.....	227
Negative decisions on international protection in the light of judicial review – abstract, keywords	228

Úvod

Většina lidí přichází do styku s cizineckým právem velmi okrajově, občan České republiky zde prožije svůj život, aniž by se kdy potřeboval zajímat o právní instituty, jakými jsou dlouhodobý či trvalý pobyt, doplňková ochrana, azyl. Díky cestování má mnoho z nás základní znalost o krátkodobých typech pobytů – *vízách*. Jinak je tomu ovšem v případě cizince, neobčana, který má v zásadě dvě právní možnosti, jak zde legálně a dlouhodobě pobývat – režim zákona o pobytu cizinců a režim zákona o azylu.¹ Pokud cizinec nemá obstaránu možnost setrvání na českém území v jednom z těchto zákonů, je zde nelegálně. Kontakt s Odborem azylové a migrační politiky (OAMP) a znalost cizineckého práva je tudíž pro neobčany České republiky nutnost projevující se každodenně. Tato rigorózní práce se vztahuje k druhému ze dvou pilířů našeho cizineckého práva, k azylovému zákonu. Chci tímto zákonem čtenáře provést, a kde to bude možné, také mu předat postřehy, které jsem za několik let práce na Ministerstvu vnitra získal.

Práce představuje kompletní přepracování a podstatné rozšíření mé diplomové práce o soudním přezkumu negativních rozhodnutí (rozuměj zamítavých) ve věci azylu, ve které jsem se zabýval pouze § 12 zákona o azylu. Jde o práci kvalitativní, ve které jsem se snažil ostráhat statistik, ty jsou, mimo jiné, veřejně k nalezení do pár okamžiků na stránkách Ministerstva vnitra a media o nich i pravidelně informují, neboť jde o divácky vděčné téma. Těmi bych do tématu mnoho nového nepřinesl. Cesta kvalitativní, rozbor jednotlivých sporných kauz, ovšem může člověku dát jasnou představu o tom, jak funguje české azylové řízení zevnitř.

Metodologie a položení výzkumných otázek. Předložená rigorózní práce je kvalitativní případová studie, která stojí na detailní a kontextuální deskripci vybrané judikatury s její pokračující analýzou. Podotýkám, že nejde o pouhou deskripci

¹ Jako o třetí možnosti lze uvažovat o zákoně o dočasné ochraně cizinců, což je zákon určený pro situace *sui generis*. (zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, zákon je využíván v případech válek, humanitárních katastrof, živelných pohrom atd. Naposledy byl aktivován v souvislosti s válečnou situací na Ukrajině).

s navazující analýzou, tedy pouhý výběr judikatury s dílčím komentářem jako závěrem. Kdekoliv je to totiž možné, uvádím čtenáře do celkového kontextu případu – politického, historického i rozhodovacího, což mi umožňuje má mnohaletá zkušenost s rozhodováním právě těchto kauz. Následnou metodou porovnávání popsanych případů jsem schopen vytvořit dostatečný analytický rámec pro syntetizující závěr, který nám dá odpověď na otázku po důvodech, pro které jsou složité azylové případy přezkoumávajícími soudy rušeny a následně i vráceny do řízení na prvním stupni.

Metodu porovnávání případů jsem založil na poměrování důkazní síly těch důkazních prostředků, které se v dominantní míře v azylovém řízení objevují a lze pod ně shrnout takřka vše rozhodné, co se v azylovém spise může objevit. Mezi tyto důkazní prostředky řadím tuto trojici: *výpověď žadatele o mezinárodní ochranu, informace o zemi původu* (jimiž rozumím veškerá doložení ze strany Ministerstva vnitra) a *doložení ze strany samotného žadatele*. V práci budu na mnoha místech a případech argumentovat, že tyto důkazní prostředky mají u jednotlivých ustanovení azylového zákon rozdílnou důkazní sílu a pokud dochází ke zrušujícím rozhodnutím, děje se tak ve většinové míře tím, že soud přichází s jiným poměrem důkazní síly, než kterou ve své úvaze o zamítavém rozhodnutí předložil správní orgán (jiný pohled na kauzu při zásadě volného hodnocení důkazů). Výzkumné otázky, po kterých se zde tedy ptám, mohu zformulovat takto: *Pro jaké důvody jsou negativní rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany přezkoumávajícími soudy u jednotlivých institutů azylového zákona rušeny? A existuje mezi jednotlivými typy mezinárodní ochrany nějaká proměnlivost v důkazní síle výpovědi žadatele, informací o zemi původu a doložení ze strany žadatele?* Tyto otázky se budu snažit zodpovědět a rozhodně se při tom nechci uchýlit jen k deskriptivnímu popisu praxe.

K rozsahu analyzované judikatury a současnému stavu poznání. Důvody, proč si práce nárokuje předkládaný výběr recentní judikatury pojímat jako věcně složitý, výjimečný, leží v metodě výběru případů samotných. Jestliže jedním z kritérií byl čas, druhým byla spornost vyprávěného příběhu. Ani náznakem jsem

neměl v úmyslu dělat nekonečný výčet žádostí o azyl nesených motivem o další zlegalizování pobytu, veskrze poté, co osoba vypadne z režimu pobytového zákona anebo přicestuje do České republiky z bezpečné země původu a není s to obstojně vysvětlit, proč žádá o mezinárodní ochranu namísto pracovního víza a kryje se přitom zcestnou historkou (případy, které dobře zná každý azylový rozhodčí v zemi). Výběr judikatury je zaměřen na věcnou spornost a hraniční situace, u kterých došlo i k několikanásobnému zrušení rozhodnutí a jeho vrácení na první stupeň. Skutečný nesoulad mezi názory Ministerstva vnitra a přezkoumávajícími soudy. Věřím proto, že po přečtení práce bude mít čtenář možnost poznat i to, co jsem mu slíbil v anotaci (abstraktu), tedy seznat nejvíce možný zjistitelný profil žadatele o mezinárodní ochranu u nás, a to v obou písmenech rozhodovacího § 12 azylového zákona, který se získání azylu svojí situací velmi blíží. Plus lidí, kteří zde získávají doplňkovou ochranu skrze hrozbu vážné újmy.

Od vydání velkého komentáře k zákonu o azylu uplynulo více jak deset let, judikatura od té doby mnohé změnila a pozměnila a české soudy (nejen ty) řešily velký nápad žalob proti Ministerstvo vnitra v azylové věci. Pokud jsem dohledával případy, které v textu používám v části kazuistiky – sporné případy v rozsahu § 12 písm. a) a písm. b), – sporné případy v rozsahu § 14a a další, hledal jsem skutečně pouze čerstvou judikaturu, pokud možno od roku 2015 až do současnosti, aby nebyla zmíněna ve starších komentářích. Po přečtení si tak čtenář může rovněž udělat vlastní hrubý přehled recentní judikatury za poslední roky, nejde o věc vyčerpávající, ale přesto jsem si jist, že jsem důležitých judikátů ke sporným a nosným případům postihl dostatek. U některých věcí jsem se pozastavil více, u některých méně, rozhodoval o tom dopad na naši zemi. Zatímco se rasové pronásledování v dnešním světě stalo výjimečnou záležitostí, náboženské pronásledování stále zůstává nosným tématem s dopadem i na nás. V práci jsem se proto více zdržel jak nad rok od roku vyhrcořenější situací Svědků Jehovových v Ruské federaci, tak také nad velkým tématem v podobě náboženského

pronásledování v Čínské lidové republice. Obé rozhodování českých správních soudů v posledních pěti letech poznamenalo.

Stejně tak je tomu i v případě vypuknutí válečných konfliktů na Ukrajině a v Syrské arabské republice, které na nás měly bezprostřední dopad co do podaných azylových žádostí a následných udělených doplňkových ochran. Oproti například vojenskému puči v Myanmaru (Barmě) z února 2021 spojenému i s vyháněním Rohingů, státu, který je nám natolik vzdálen, že pochybuji, zdali k žádosti o mezinárodní ochranu ze strany některého tamního státního příslušníka v České republice vůbec od té doby došlo.

Celkové spektrum sporných kauz je ale mnohem širší, zaznamenány jsou hraniční azylové příběhy vyprávěné lidmi přes Afriku, arabský svět, Kavkaz až po oblast Střední Asie. Samozřejmě Ukrajina. Víceméně celá typická skladba zemí, které jsou v Česku svými občany nejvíce zastoupeny v žádostech o mezinárodní ochranu.

Je možné si říci, že Česká republika není místem, na kterém by se v exilu shromažďovala různorodá opozice ze zemí, kde je potlačovaná autoritářským režimem. Z pomyslných slavných jmen, která jsou veřejnosti alespoň trochu známa, mohu jmenovat Alese Michaleviče, muže, který se v Bělorusku roku 2010 odvážil kandidovat proti Alexandru Lukašenkovi na prezidenta. Známý opoziční lídr získal v Česku politický azyl roku 2011. Jde o malou reminiscenci k tomu, co se dělo v Bělorusku po prezidentských volbách v roce 2020.² Manžel bývalé ukrajinské premiérky, toho času vězněné, Oleksandr Tymošenko požádal v České republice o azyl v roce 2011 a následný rok ho získal. Média chvíli spekulovala na téma, že by do Česka mohla s tímto záměrem zamířit i samotná Julia Tymošenková. Situace po roce 2014 a s ní spojený pád proruské mocenské kliky Viktora Jankoviče ale vše

² *Běloruský disident Michalevič dostal azyl.* Informace převzata z ČTK. Dostupné on-line z: <https://www.lidovky.cz/noviny/belorusky-disident-michalevic-dostal-azyl.A110324_000023_ln_noviny_sko>. [citováno dne 25. 9. 2020]

změnil.³ Podobně tomu bylo v případě s Bohdanem Danylyšynem, bývalým ukrajinským ministrem hospodářství a vicepremiérem, hledaným Interpolem a SBU (ukrajinskou tajnou službou), který v České republice získal politický azyl roku 2011.⁴

Známým žadatelem o azyl u nás se stal roku 2013 Alexandr Torubarov, ruský zbohatlík a podnikatel, jehož případ se posléze dostal až k Soudnímu dvoru Evropské unie. Na samotný rozsudek ve věci v práci několikrát upozorním. Znalec veřejného dění si k jeho jménu jistě vzpomene na situaci, kdy ministr financí Miroslav Kalousek osobně nařídil personálu letiště na Ruzyni za jakoukoliv cenu zablockovat letadlo, které mělo Torubarova dopravit zpět do Ruska. A to těsně před jeho odletem. Později ministr sdělil, že: „*Vše, co ten den konal personál letiště, konal výhradně na mou odpovědnost.*“⁵ Jevgenij Nikulin, hacker a počítačový znalec, hledaný FBI mimo jiné proto, že se mu podařilo proniknout do e-mailové schránky demokratické kandidátky na americkou prezidentku Hillary Clintonové, zažádal náš stát o mezinárodní ochranu roku 2017. Před extradičním vydáním do USA následujícího roku mu to ovšem nijak nepomohlo. Od éry Václava Havla je rovněž známo, že Česká republika je při udělování mezinárodní ochrany vlídná k žadatelům z Kuby, to dosvědčují i azylové statistiky. Občas náš stát zasáhnou azylové vlny spojené s nějakým tématem a zemí, naposledy šlo o větší množství žadatelů z Čínské lidové republiky, vystupujících jako křesťané, nad několika jejich případy se v práci pozastavím – desítku let předtím se jednalo o vyznavače náboženství / meditačního směru či sportu – *falun gong*. Země i nosné téma zůstaly tytéž: Čína a náboženské pronásledování. Uprchlíckou vlnu z let 2015 a 2016 беру jakožto věc sui generis, jež se přes nás tehdy přehnal a dočasně zdvojnásobila azylové statistiky. Stejně ale jako Česko není vyhledávaným exilem světové

³ *Tymošenko dostal v Česku azyl. Jsou za tím peníze, tvrdí Kyjev.* Informace převzata z ČTK. Dostupné on-line z: <https://www.tyden.cz/rubriky/domaci/manzel-tymosenkove-dostal-v-cesku-politicky-azyl-jsou-za-tim-penize-zni-z-ukrajiny_221971.html>. [citováno dne 25. 9. 2020]

⁴ O kauze se rozepisuje Roman Joch, který byl v letech 2010–2010 poradcem premiéra a kauzu řešil. Viz JOCH, R. *Ne, pane premiére!* Praha: DEUS, 2013, s. 69–70.

⁵ *Kalousek chtěl cisternou zastavit letadlo s podnikatelem vydaným do Ruska.* Informace převzata z ČTK. Dostupné on-line z: <<https://www.novinky.cz/domaci/clanek/kalousek-chtel-cisternou-zastavit-letadlo-s-podnikatelem-vydany-m-do-ruska-192107>>. [citováno dne 25. 9. 2020]

opozice, není ani cílovou zemí případné masové migrace, která se dá čas od času ve světě do většího pohybu. Roli azylově cílových zemí v Evropské unii zdárně plní Německo, Nizozemí, Francie a Švédsko.

Člověk neví, a ani by neměl vědět, jaký typ osob u nás azyl nebo doplňkovou ochranu skutečně získává (vyjma uniklých případů do médií), vidí jen ve statistikách, že se tak děje. Můžeme se ale podívat na případy osob, které k tomu byly velice blízko, a možná, mezinárodní ochranu nakonec i získaly, kdo ví?

Jako do vysvětlení na okraj přidávám, že rigorózní práce se zaobírá stejně tak rovinou udělování azylu za účelem sloučení rodiny (§ 13) a azylu humanitárního (§ 14). Čtenář tedy dostává do rukou práci pokrývající skutečně všechny klíčové paragrafy, které lze v azylovém zákoně najít. Jistě, nejde o všechny rozhodovací paragrafy, nicméně rozhodování o finančních příspěvcích (§ 43) či o možnosti žadatele dočasně zadržet (§ 46a) jsou věci podružné a v zákoně se vyskytují jako procesní doplněk k tomu, k čemu byl zákonodárcem myšlen, tedy k *pomoci lidem prchajícím před pronásledováním a k ochraně osob před vážnou újmou*. Před samotný závěr jsem se rozhodl vložit vlastní úvahu o budoucnosti azylového systému, kterou je možné samu o sobě číst jako separátní text, před konečným shrnutím obsahu a odpovědí na položené výzkumné otázky.

1. Historický vývoj pronásledování

Azyl jako prostředek ochrany člověka je prastarým nástrojem, který sahá do náboženského myšlení, ve kterém byla některá místa, spravovaná náboženskými poměry, vyloučena z dosahu světské moci a bylo v nich tak možné nalézt útočiště a ochranu. Řečeno s nadsázkou byl azyl apelačním nástrojem, odvoláním se až k samotným bohům a jejich zákonům před pouhou lidskou spravedlností. Jsou ale známy i případy z Římské říše, kdy se světská moc nezastavila před sakrálním místem a byla schopná psance vyvléci i z něho. Ve středověku azyl nabyl charakter křesťanského rázu, kdy kněží a církevní činitelé intervenovali za hledanou osobu u světské moci a zaručovali se za ni.⁶ V novověku církevní azylové právo upadá ve prospěch světského zákonodárství, které začalo azyl pojímat jako územní institut v intencích hranic ovládaných státní mocí, která ochranu propůjčuje. Azyl tím nabyl územního charakteru, který si zachoval doposud. V tomto pojetí jeden stát propůjčuje pronásledované osobě útočiště ve svém prostoru a sféře moci před státním zřízením ovládajícím její domovinu. Velkou zkouškou prošlo právo azylu během třicetileté války vedené převážně z náboženských důvodů. Tato válka, která se zakončila vestfálským mírem neseným krédem „*cuius regio, eius religio*“, koho země, toho náboženství, vedla k vlnám masové migrace katolických a naopak protestantských věřících mezi státy Evropy, jež byly definitivně vymezeny právě jejich náboženstvím a pevnou hranicí. V Čechách a na Moravě známe dané období jako rekatolizaci (po vydání Obnoveného zřízení zemského roku 1627 byli všichni, kteří odmítli přestoupit na katolickou víru, nuceni opustit české země). Právě v oné době se rozvolnily azylové důvody do mnoha podob, politické a náboženské perzekuce, nucená vystěhování, vyhnání z domovských zemí.

Za církevním azylovým právem v českých zemích udělal konečnou tečku Josef II. Zajímavostí je, že azyl byl jako právní institut historicky spojen se symbolikou pláště. Pronásledovanému byl propůjčen plášť, nejčastěji ženskou

⁶ K dalšímu vývoji institutu azylu v antice a vlivům římského práva na jeho podobu blíže FRÝDEK, M. *Právo azylu v přechodovém období mezi antikou a středověkem*. In: JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (editoři). *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2016*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer, 2016, s. 262–273.

postavou, který ho ochránil. Ochrana byla též navázaná na listiny a výsostné glejty, které držitelé dávaly ochranu na cestu k nějakému cíli, případně zpět. Jan Hus byl takovouto ochranou listinou vybaven na svoji cestu do Kostnice králem Zikmundem. Svoji roli v dějinách také sehrál azyl diplomatický, který nejprve ve formách obyčejně mezinárodního práva chránil vyslance panovníka na dvoře sousedního krále. Strach z urážky cizího panovníka s možností rozpoutání vojenského konfliktu byl v dějinách vždy všem znám. Čínští císařové přidělovali cizím státním představitelům na svém dvoře strážu a průvodce, aby zajistili jejich bezpečí až do jejich vycestování za hranici.⁷ Velkých změn na poli azylu a uprchlictví přineslo 20. století, které se vyznačovalo mnoha národnostními konflikty a ideologickými válkami. Po vzniku SSSR docházelo k masovému odnímání sovětského občanství všem osobám spojeným s předešlým režimem, které se zdržovaly v zahraničí. Obdobná situace panovala v etnickém konfliktu mezi Tureckem a Arménií. Společnost národů pro uhašení těchto tragédií připravila několik mezinárodních smluv, jakými byly například Ujednání o právním postavení ruských a arménských uprchlíků z roku 1926 a zejména Úmluva o mezinárodním postavení uprchlíků z roku 1933. Tu ale bohužel přijalo pouhých osm států tehdejšího světa, Československo bylo mezi nimi.

Mezi roky 1933 až 1938 se Československo stalo ostrovem pro širokou německou inteligenci, které prchala před nastupujícím nacistickým režimem v sousedním Německu. Mezi osobnostmi nalézajícími útočiště v Československu tehdy byl i držitel Nobelovy ceny za literaturu Thomas Mann, který se v roce 1936 stal rovněž československým občanem a v ČSR pobýval až do jejího obsazení.⁸ Otřesy po druhé světové válce přinesly řadu mezinárodních smluv, které se dotýkaly uprchlictví a mezinárodní ochrany, těmi byly zejména Všeobecná deklarace lidských práv, která ve svém čl. 14 stanovila, že: „Každý má právo vyhledat si

⁷ K výše řečenému blíže LOJEK, A. *České azylové právo 16. až 18. století*. Praha: Univerzita Karlova, 2011, s. 7–55. Jiný pohled na věc lze získat z knihy *Československo. Stát, který zklamal*. Zde se dočítáme o nevoli českých úřadů vyjadřovanou k vlnám politické a židovské emigrace nejprve z Německa a následně z Rakouska. Viz HEIMANNOVÁ, M. *Československo. Stát, který zklamal*. Petrkov: Nakladatelství Petrkov, 2020, s. 103.

⁸ Viz HYRŠLOVÁ, K. *Thomas Mann*. In: VESELÝ, J. a kol. *Azyl v Československu 1933–1938*. Praha: Naše vojsko, 1983, s. 169–171.

před pronásledováním útočiště v jiných zemích a požívat tam azyl“; Úmluva o postavení osob bez státního občanství a další. Zejména se nám ale jedná o Úmluvu o právním postavení uprchlíků z roku 1951, která vstoupila v platnost v roce 1954. Tato mezinárodní smlouva, i v současnosti základní mezinárodně právní dokument uprchlického práva, se v našem textu ještě několikrát objeví.⁹ Úmluva přinesla obecnou definici uprchlíka, vyslovila zásadu non-refoulement (nenavrácení člověka do státu, kde mu hrozí nebezpečí) a obecně se vyslovila k důvodům pronásledování. Většina termínů obsažených v Úmluvě o právním postavení uprchlíků byla později rozvedena výkladovou příručkou k této Úmluvě vydanou pod záštitou Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR).¹⁰ Nutno zmínit, že ke škodě nedošlo k patřičnému provázání čl. 14 Všeobecné deklarace lidských práv, kde se hovoří o právu na azyl, a Úmluvou o právním postavení uprchlíků, která zavádí pojem uprchlík. Tato slovní nejasnost může vést k výkladové dvojkolejnosti a zaměňování pojmů, jak bude přiblíženo v následující kapitole.

Mezinárodní ochrana oproti azylu je termínem novějším a širším. Jde o termín navázaný na komunitární právo, jinak řečeno, právo Evropské unie, který v sobě zahrnuje jak azyl, tak také doplňkovou ochranu. Tu lze nejjednodušeji charakterizovat jako ochranu poskytnutou na kratší dobu než samotný azyl. Azyl se zpravidla poskytuje na neomezený čas. U veřejnosti ovšem azyl a mezinárodní ochrana často splývají vjedno, stejně jako u ní splývají vjedno uprchlictví a azyl. Doplňková ochrana také na rozdíl o azylu nevyžaduje pro své udělení spojitost

⁹ K historii mezinárodněprávní ochrany uprchlíků blíže ČEPELKA, Č. *Historie mezinárodněprávní úpravy pomoci uprchlíkům*. In: ŠTURMA, P., HONUSKOVÁ, V. a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, 2012, 253 s. 21–23. K historii uprchlictví a mezinárodní ochrany mohou rovněž odkázat k dalšímu sborníku Univerzity Karlovy v Praze, k tématu environmentální migrace, válečné migrace, nepravému uprchlictví srov. HONUSKOVÁ, V., FLÍDROVÁ, E., JANKŮ, L. a kol. *Dnes migranti – Zítřa uprchlíci? Postavení migrantů, kteří potřebují ochranu, v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova, 2014, 196 s.

¹⁰ Blíže ŠTURMA, P. *Současná mezinárodněprávní ochrana uprchlíků*. In: ŠTURMA, P., HONUSKOVÁ, V. a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, 2012, s. 25–42.

s důvody pronásledování – bez pronásledování z vybraných důvodů není možné azyl udělit, doplňkovou ochranu za splnění alternativních podmínek ano.¹¹

Po druhé světové válce mělo Československo nárazové zkušenosti s přijímáním uprchlíků, jakou bylo kupříkladu přijetí řeckých dětí a následně i jejich rodin nucených opustit Řecko po výsledku tamní občanské války zakončené roku 1949 vítězstvím prozápadních sil. V nynější době je pro Českou republiku základním pramenem azylového práva zákon č. 325/1999 Sb., o azylu.¹² Jsou v něm obsažena všechna kritéria a podmínky, kterými musí cizinec žádající v České republice o mezinárodní ochranu projít. Zákon stanovuje postavení žadatele o mezinárodní ochranu, jeho práva a povinnosti, doplňuje specifické procesní aspekty vůči správnímu řádu, které si toto řízení vyžaduje, a řeší i odnímání mezinárodní ochrany a pravomoci Ministerstva vnitra. Tomu je tato celková agenda podřízena. Zákonu o azylu historicky předcházela zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlictví, který byl v Československu přijat bezprostředně po pádu komunistického režimu. Po vstupu České republiky do Evropské unie v květnu 2004 následuje české právo legislativu Evropské unie a transponuje její koncepty, jak již bylo zmíněno výše – mezinárodní ochrana (international protection), doplňková ochrana (subsidiary protection). Zákon o uprchlících z roku 1990 ani zákon o azylu ve znění k roku 2000 tyto pojmy neobsahoval. K zavedení doplňkové ochrany do azylového zákona došlo až v roce 2006 novelou č. 165/2006 Sb., která do českého právního řádu transponovala doplňkovou ochranu ze směrnice komunitárního práva a přišla s nadřazeným termínem mezinárodní ochrany pro oba výše opakované pojmy (azyl – doplňková ochrana).¹³

¹¹ Přímě k jednotlivým formám mezinárodní ochrany viz MADLEŇÁKOVÁ, L. *Formy mezinárodní ochrany*. In: SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*. Praha: Leges, 2014, s. 110–112.

¹² Tento zákon je především prováděcím právním předpisem k čl. 43 Listiny základních práv a svobod. Blíže HŘEBEJK, J. *Zákon o azylu*. In: PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2015, s. 402.

¹³ Srov. také HRDLÍČKA, V. *Soudní přezkum žádosti o udělení mezinárodní ochrany (azylu)*. Diplomová práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2020, s. 16–19. Pasáž z mé diplomové práce jsem pro potřeby této práce poupravil a udělal některé jazykové korekce. Podkapitolu o pronásledování v československé minulosti jsem k historickému přehledu přidal nově.

1. 1. Pronásledování a československá minulost

Pronásledování se jen ojediněle vyskytne ve své čisté podobě, jakou je přímý zásah do lidských práv ze strany tajných či obdobných bezpečnostních složek autoritativního státu. Naopak se často maskuje. Perzekuce disidentů na sebe bere podobu různé šikany a ústrků, působení dlouhodobých potíží s cílem dissent otupit nebo nepohodlné lidi ze státu vyhnat mimo jeho hranice. Přinutit oponujícího člověka k přesídlení do jiné země. Považuji proto za vhodné seznámit se s perzekucí československého disentu před rokem 1989 na našem území v období tzv. normalizace, ten měl ve většině případů trestněprávní nebo šikanující tvář a samotný režim ho prezentoval jako boj s kriminalitou a okrajem společnosti, nikoliv s nepohodlnou opozicí.¹⁴ Osoby tímto tlakem postižené o své zkušenosti zanechaly bohaté vzpomínky – Pavel Kohout, Ivan Martin Jirous, Milan Kundera, Vilém Hejl, Ludvík Vaculík a další.

Existuje práce Ústavu pro soudobé dějiny AV ČR, která formou případových studií zmínění perzekuce mapuje. Protože případové studie jsou jádrem i této práce, srovnání jednotlivých případů se nabízí.¹⁵ Okruhy případů se vztahují ke stíhání protirežimních písemností, vydávání samizdatu, nezávislým náboženským aktivitám, kulturním projevům, protirežimním demonstracím, odpírání vojenské služby a dalším. Václav Havel se 15. ledna 1989 zúčastnil protirežimní demonstrace na Václavském náměstí, kterou částečně pomáhal i organizovat, následující den byl pro tento čin zadržen a započalo vyšetřování pro podezření z trestného činu výtržnictví podle § 202 odst. 1 trestního zákoníku, případně přečin proti veřejnému pořádku, neboť se měl zmíněnou aktivitou na Václavském náměstí dopustit: „*zjevné neúcty vůči společnosti*.“ Dne 16. ledna 1989 byl Václav Havel vzat do vazby. Následně došlo k překvalifikování jeho činu na trestný čin podněcování dle § 164 trestního zákoníku a trestný čin ztěžování výkonu pravomoci veřejného činitele dle § 156a

¹⁴ K perzekuci sahající až do období po roce 1948, odkazuje ke knize Viléma Hejla. Zejména ke kapitolám *Kolaps právního státu a Justice bez spravedlnosti*. Viz HEJL, V. *Zpráva o organizovaném násilí*. Praha: Univerzum Praha, 1990, 350 s.

¹⁵ Vyházím z knihy: PAŽOUT, J. *Trestněprávní perzekuce odpůrců režimu v Československu v období takzvané normalizace (1969–1989)*. Praha: Academia, 2017, 603 s. Jako další publikaci k tématu a také i vzniku Výboru na ochranu nespravedlivě stíhaných (VONS) mohou doporučit práci Petra Blažka a Jaroslava Pažouta sestavenou z rozhovorů s disidenty: BLAŽEK, P., PAŽOUT, J. (editoři) *Nejcitlivější místo režimu*. Praha: Nakladatelství Pulchra, 2008, 144 s.

trestního zákona. 21. února 1989 byl za tyto trestné činy shledán vinným a odsouzen k devíti měsícům výkonu trestu odnětí svobody nepodmíněně do zařízení II. nápravně výchovné skupiny. Proti rozsudku se odvolala jak obhajoba, tak i obžaloba. Odvolací soud rozsudek zrušil a odsoudil Václava Havla jen za přečin proti veřejnému pořádku k osmiměsíčnímu trestu výkonu odnětí svobody v zařízení I. výchovně nápravné skupiny. Proces zaznamenalo množství světových mediálních agentur.¹⁶ Šlo o poslední odsouzení V. Havla k výkonu trestu před listopadem 1989. Jako trestné činy výtržnictví byly souzeny akce pořádané skupinou The Plastic People of the Universe, a pokud by člověk neznal kontext věci, její politické pozadí, z pouhého spisu by nepoznal, že jde o záměrnou perzekuci.¹⁷

Politické pronásledování ve své základní podobě může být demonstrováno na životě spisovatele Pavla Kohouta a jeho zkušenostech před nuceným opuštěním Československa. Proti Pavlu Kohoutovi bylo zaměřeno množství vyšetřovatelů a provokatérů státní bezpečnosti, kteří měli za úkol činit mu potíže a příkoří. Na Kohouta byl tajnou policií veden spis s názvem „Dialog“ ke kterému vyšla i unikátní kniha.¹⁸ V bytě Pavla Kohouta byl založen požár neznámým pachatelem, stal se terčem vyděračů a neustále čelil výhrůžkám on i jeho rodina. Musel docházet na pravidelné výslechy a pohovory na policii. Po roce 1989 se rozkrylo, že za všemi těmito akcemi a znepríjemňováním života stála státní bezpečnost. Záměrem byla snaha donutit jej k emigraci, případně otupit jeho disidentské aktivity. Kohout po celou dobu aktivně vystupoval proti režimu a byl znám díky svým knihám i širší veřejnosti. Nakonec vycestoval do Rakouska, kde byl po čase zbaven československého státního občanství. Návrat mu nebyl umožněn. Kohout byl rovněž signatářem a zároveň i spoluautorem Charty 77. Případ Pavla Kohouta může posloužit jako vzor pro formulaci, která se v rozhodnutích Ministerstva

¹⁶ Blíže PAŽOUT, J. *Trestněprávní perzekuce odpůrců režimu v Československu v období takzvané normalizace (1969–1989)*. Praha: Academia, 2017, s. 392–397.

¹⁷ Srov. PAŽOUT, J. *Trestněprávní perzekuce odpůrců režimu v Československu v období takzvané normalizace (1969–1989)*. Praha: Academia, 2017, s. 294 – 298.

¹⁸ Viz SCHOVÁNEK, R. (editor) a kol. *Svazek Dialog. StB versus Pavel Kohout. Dokumenty StB z operativních svazků Dialog a Kopa*. Praha: Paseka, 2006, 400 s.

vnitru a v soudních rozsudcích k věcem mezinárodní ochrany často objevuje pod obratem *adresný zájem státní moci*. Člověk, jenž naplňuje svým osobním profilem obraz nepříjemného kritika režimu, bojujícího za svobodu a občanská práva až do té míry, že je režimu nepříjemný natolik, že je proti němu aktivně zasáhne silovými složkami. Pracovník odboru azylové a migrační politiky vyškolený k vedení azylových pohovorů by měl mít podobný předobraz člověka stále na paměti, aby věděl, jakým směrem se dotazovat a rozpoznal momenty pronásledování. Zejména, když se samotné pronásledování skrývá za maskou zdánlivě běžných trestních řízení, jak dokumentuje naše vlastní minulost. I případ z naší přítomnosti s Alexejem Navalným, je důkazem toho, jak může být trestní stíhání zneužito proti oponentům režimu.

2. Prameny uprchlického práva

Prameny uprchlického práva, tak jako je tomu i u pramenů práva v obecné doktríně správního práva, můžeme rozdělit na materiální a formální. Materiální prameny uprchlického práva jsou odrazem historického vývoje společenských vztahů souvisejících s uprchlictvím, poskytováním azylu, válečnými konflikty, humanitárními katastrofami, hledáním bezpečí před náboženským pronásledováním a jinými okolnostmi. Jde o realitu, minulou i současnou, která si žádá své vyjádření v konkrétním obsahu právní normy tvořící právní řád. Formální prameny uprchlického práva jsou pak ty vnější formy, které zachycují právní normy tvořící právní řád.¹⁹ Doktrína se shoduje, že mezi ně patří zejména ústavní pořádek, mezinárodní smlouvy, právo Evropské unie, zákony, prováděcí právní předpisy a do jisté míry i obecné právní principy a rozhodovací praxe.²⁰ Pro přehled uvedu hlavní prameny uprchlického práva konkrétně a to v trojčlenné úrovni: mezinárodní právo – právo Evropské unie – vnitrostátní rovina. Ke každému z pramenů ukáži na konkrétní důvod, proč jej počítat mezi prameny uprchlického práva.

2. 1. Úroveň mezinárodního práva

Všeobecná deklarace lidských práv. Všeobecná deklarace lidských práv pamatuje na právo vyhledat útočiště před pronásledováním a získání azylu v cizí zemi ve svém čl. 14. Ustanovení je doplněno i exkluzivní klauzulí, která z práva uvedeného výše vylučují případy osob utíkajících před stíháním pro nepolitické zločiny nebo činy, které jsou v rozporu s cíli a zásadami Spojených národů.

Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků. Úmluva o právním postavení uprchlíků je klíčovým pramenem uprchlického práva. Sepsání úmluvy si vyžádala nutnost vzniklá po 2. světové válce v oblasti masových pohybů uprchlíků v poválečné Evropě. Úmluva byla schválena na zvláštní konferenci OSN v roce 1951 a vstoupila v platnost roku 1954 a nejprve se týkala pouze evropské oblasti. V roce

¹⁹ Bližší vysvětlení viz KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 18.

²⁰ Tamtéž s. 18–40.

1967 byl schválen dodatkový protokol, který úmluvu zbavil jakýchkoliv zeměpisných omezení a učinil ji globální. Úmluva obsahuje komplexní definici pojmu uprchlík přímo ve svém prvním článku. Uprchlík se zde definuje jako osobu nacházející se mimo svoji vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů. Zároveň má je neschopna nebo má u výše zmíněných důvodů obavu přijmout ochranu svého mateřského státu. Analogicky se definice použije na osoby bez státní příslušnosti, které se nechtějí navrátit na místo svého dřívějšího pobytu. Úmluva stanovuje i povinnosti samotného uprchlíka vůči zemi, v které se ocitl a zavazuje státy k tomu, aby s uprchlíkem jednaly bez jakékoliv diskriminace a alespoň stejným způsobem, jako se svými vlastními občany. Dalším klíčovým ustanovením úmluvy se stal její čl. 33, který v mezinárodní rovině zakotvil zásadu zákazu vyhoštění a navrácení, známou pod francouzským slovním spojením *non-refoulement*.

„Žádný smluvní stát nerybostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice země, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení. Výhody tohoto ustanovení však nemohou být požadovány uprchlíkem, který z vážných důvodů může být považován za nebezpečného v zemi, ve které se nachází, nebo který poté, co byl usvědčen konečným rozsudkem ze zvláště těžkého trestného činu, představuje nebezpečí pro společnost této země.“²¹

Ustanovení o zákazu vyhoštění a navrácení se postupem času stalo rozhodným pravidlem u případů vyhoštění cizinců a nepřekročitelnou ochranou před jejich nuceným návratem do vlasti. Stran soudní ochrany uprchlíků je důležitý čl. 16 úmluvy, ten garantuje svobodný přístup ke všem soudům, které se na území smluvního státu nachází.

K úmluvě byl vypracován i manuál Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky – *Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíka*. Pro praktické seznámení s textem, pohledem soudce nebo azylového rozhodčího, má text příručky větší hodnotu, nežli samotná úmluva. Všechny pojmy úmluvy jsou v příručce přiblíženy

²¹ Čl. 33 ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků.

a interpretovány (pronásledování, opodstatněné obavy, náboženství, národnost, nositelé pronásledování atd.). Probrána je i otázka důvěryhodnosti a zvláštní případy uprchlictví, jako jsou uprchlíci váleční, dezertéři či odpírači výkonu základní vojenské služby.

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Tato úmluva zavazuje všechny své smluvní strany povinností respektovat lidská práva, v čl. 2 uznává zákonnou ochranu života každého člověka, zakazuje mučení a otroctví v čl. 3 a 4. Zejména k aktům mučení se judikatura Evropského soudu pro lidská stala vzorová a později na ni v práci na mnoha místech upozorním. Pakliže dochází k udělování doplňkové ochrany z důvodů porušení mezinárodních závazků, Evropská úmluva o ochraně lidských práv má mnoho článků, se kterými se návrat žadatele o mezinárodní ochranu do jeho země původu může dostat do rozporu. V extradičních spisech je nutné sledovat respektování práva na spravedlivý proces v čl. 6 a na účinný opravný prostředek v čl. 13, u rodinných kauz čl. 8 a v něm obsažené právo na respektování rodinného a soukromého života. Politické články úmluvy jsou absorbovány již českou národní úpravou (svoboda projevu, svoboda sdružování atd.).²²

2. 2. Úroveň práva Evropské unie

Listina základních práv Evropské unie. Právo na azyl je zde stanoveno v čl. 18, ten se přímo odvolává na Ženevskou úmluvu o právním postavení uprchlíků v souběhu se Smlouvou o Evropské unii a Smlouvou o fungování Evropské unie. Zmíněný článek je důležitý zejména ve spojitosti s čl. 47, jenž stanovuje právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces. Soudní dvůr spojením těchto dvou ustanovení totiž ve své judikatuře dovedl možnost udělení ochrany přímo soudem (rozsudek Torubarov). Na rozsudek k věci v práci ještě několikrát čtenáře upozorním. Samotná listina základních práv Evropské unie je základním rámcem pro společný

²² Pro vztah judikatury, ať již ESLP či SDEU, na azylovou politiku Evropské unie odkazují blíže k: MARKOVÁ, V. *Řízení o udělení mezinárodní ochrany ve formě azylu v České republice*. Diplomová práce, Karlova univerzita, Právnická fakulta, 2022, s. 64 – 68.

evropský azylový systém, o který členské státy usilovaly již od zasedání v Tampere v roce 1999.²³

Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie. V otázkách prostoru svobody, bezpečnosti a práva (hlava V.) EU rozvíjí společnou politiku v oblasti azylu, přistěhovalectví a ochrany vnějších hranic, která je založena na solidaritě mezi členskými státy a je spravedlivá vůči státním příslušníkům třetích zemí (obecnou deklaraci k azylové politice nacházíme rovněž ve Smlouvě o Evropské unii čl. 3). Následně je rozvedena unijní politika v oblasti azylu a přistěhovalectví. Harmonizována je vízová politika EU (schengenský vízový kodex) tak také jednotný azylový status a status doplňkové ochrany. Postup pro udělování azylového statusu či doplňkové ochrany je společný a měl by být harmonizován ve všech zemích. V protokolu č. 24 ke Smlouvě o fungování Evropské unie a Smlouvě o Evropské unie se jednotlivé členské státy zavazují k tomu, že v záležitostech azylu budou hledět na další členské státy jako na bezpečné země původu. Udělení ochrany v takových situacích mohou zvažovat jen ve specifických případech, jako je například porušování práv vyplývajících z úmluv.

Kvalifikační směrnice. Je směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 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. Směrnice představuje základ hmotněprávní úpravy uprchlictví v právu Evropské unie. Obsahuje jak základní vymezení definic (uprchlictví, mezinárodní ochrana, nezletilci atd.), tak obšírné pojednání o věrohodnosti, potažmo posuzování skutečností a okolností v azylovém příběhu (čl. 4). Přítomny jsou i články o dobrovolném návratu (čl. 35) a povinné součinnosti a výměně informací mezi státy (čl. 36). Schvalování této směrnice v roce 2011 bylo poměrně hladké, neboť nepřinášela státům takřka žádné nové

²³ Obšírně k legislativnímu procesu a vývoji společného evropského azylového systému blíže SVOBODOVÁ, M., SCHEU, H. C., GRINC, J. a kol. *Lišína základních práv Evropské unie. Deset let v praxi – hodnocení a výhled.* Praha: Auditorium, 2019, s. 98–70.

povinnosti pro členské státy a výhradně se zaměřovala na zpřesňování definice z textu její předchůdkyně, směrnice Rady 2004/83/ES.²⁴

Procedurální směrnice. Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu. Tato směrnice je procesním základem azylového práva Evropské unie. Směrnice řeší klíčový důkazní prostředek v řízení o mezinárodní ochraně, azylový pohovor, jeho vedení i specifické možnosti, které mohou nastat, tj. vedení pohovoru s dítětem či zranitelnou osobou, určuje výběr tlumočnicků pro potřeby řízení a požadavky na rozhodnutí ve věci. Pro potřeby opravného prostředku směrnice stanovuje, že členské státy EU zajistí žadateli o mezinárodní ochranu, aby měl přístup k účinnému opravnému prostředku před soudem prvního stupně proti zamítavému rozhodnutí ve věci. Přičemž členské státy zajistí, aby tento opravný prostředek obsahoval úplné *ex nunc* posouzení jak skutkové, tak i právní stránky případu a to nejméně u soudu prvního stupně. Po dobu řízení o opravném prostředku jsou členské státy povinny umožnit setrvání žadatele o mezinárodní ochranu na svém území. Směrnice rovněž pamatuje na bezplatnou právní pomoc a zastoupení při řízení o opravném prostředku. Dostatečná právní pomoc by měla nejméně obsahovat vypracování požadovaných procesních dokumentů pro řízení před soudem prvního stupně a účast na jednání tohoto soudu jménem žadatele. Členské státy mohou bezplatnou právní pomoc a zastoupení žadateli odepřít, pakliže je zjištěno, že tento disponuje dostatečnými finančními prostředky na její zajištění.

Směrnice o zacházení s žadateli o mezinárodní ochranu. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu. Směrnice je navázáním na procedurální směrnici představenou výše, s tím, že rozvádí a precizuje postupy přijímání žadatelů

²⁴ Tamtéž, s. 55.

o mezinárodní ochranu, jejich zajištění, svobodu pobytu, přístup k zaměstnání, povinnost lékařského vyšetření a jiné, veskrze prováděcí opatření.

Nariženi Dublin III. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států. Nařízení dle několika kritérií určuje zemi, která je odpovědná k vyřízení žádosti o mezinárodní ochranu příslušníkem třetí země či osobou bez státní příslušnosti. Země, ve které byla žádost podána a ta, která ji bude nakonec vyřizovat, se totiž může v mnoha případech lišit. Typickým pravidlem v nařízení je skutečnost, že za vyřízení azylové žádosti nese primárně odpovědnost ta země, která cizinci umožnila vstup na území EU, případně ta země, přes kterou cizinec poprvé do prostoru EU vstoupil (nelegální vstup). Pakliže cizinec podá žádost o mezinárodní ochranu v SRN, ale bude disponovat českým vízem, pak bude bez dalšího za vyřízení této žádosti odpovědná ČR a žadatel bude do tuzemska transferován v tzv. dublinském řízení (pravidlo obsažené v čl. 12). Jiným rozdělovacím klíčem může být místo pobytu jeho rodiny, která se již v prostoru EU nachází, u nezletilých osob je pravidlem, že příslušným státem k vyřízení žádosti je stát, ve kterém se nachází jeho rodina nebo alespoň sourozenci (čl. 1). Dublinská nařízení, od samého počátku (Dublin I. a dále), vzbuzují v rámci EU politické pnutí, neboť se vede spor o spravedlnosti při zatíženosti jednotlivých členských států ohledně vyřizování žádostí o mezinárodní ochranu. Patrné je to zejména u hraničních států (Řecko, Itálie), přes které cizinci do prostoru EU vstupují jako přes první země, ty pak nesou odpovědnost za jejich vniknutí do prostoru EU.²⁵

Nariženi o zřízení Agentury Evropské unie pro otázky azylu. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2303 ze dne 15. prosince 2021 o zřízení Agentury Evropské unie pro otázky azylu a o zrušení nařízení (EU) č. 439/2010. Toto

²⁵ Blíže k dublinským kritériím viz PÍTROVÁ, L. a kol. *Common European Asylum System in a changing world*. Praha: Karlova Univerzita, 2020, s. 40–45.

nařízení vzniklo rozpracováním nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 439/2010 ze dne 19. května 2010 o zřízení Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu. Agentura Evropské unie pro otázky azylu se tak vyvinula z původně Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu (EASO) se sídlem na Maltě. Úkolem agentury je především koordinace a posilování praktické spolupráce a výměna informací mezi členskými státy a jejich vlastními organizačními složkami, které mají za úkol azylovou agendu řešit. Agentura analyzuje situaci v třetích zemích a vydává o nich informace. Ty následně slouží jako podklady pro rozhodování azylových kauz. Agentura má rovněž za úkol shromažďovat informace z jednotlivých členských států a vyhodnocovat je, monitorovat azylovou politiku členských států. Nařízení ovšem na mnoha místech akcentuje, že role agentury je pouze podpůrná a poradní. Zřízení agentury bylo jedním z deklarovaných kroků reformy azylového systému EU (AMMR) s tím, že agentura má poskytovat intenzivnější operativní a technickou pomoc členským státům, než tomu bylo doposud. Nekončící snahou je rovněž zajišťování stále jednotnějšího postupu při posuzování žádostí o udělení mezinárodní ochrany.

Nařízení Eurodac. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 603/2013 ze dne 26. června 2013 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování nařízení (EU) č. 604/2013 kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, a pro podávání žádostí orgánů pro vymáhání práva členských států a Europolu o porovnání údajů s údaji systému Eurodac pro účely vymáhání práva a o změně nařízení (EU) č. 1077/2011, kterým se zřizuje Evropská agentura pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Hlavním cílem této směrnice je zřízení přístupu do jednotné databanky otisků prstů a sdílení informací o pohybech uprchlíků.

Směrnice o dočasné ochraně. Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími. Směrnice je určena pro mimořádné situace a s nimi spojenou nutnost vydávání dočasné ochrany velkému množství uprchlíků. Dne 4. března 2022 bylo poprvé v historii EU stanoveno, že nastala situace hromadného přílivu vysídlených osob ve smyslu článku 5 zmíněné směrnice z důvodů válečného konfliktu na Ukrajině a je proto nutné jim poskytnout dočasnou ochranu. V České republice směrnici provádí zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců.

Schengenský vízový kodex. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex). Nařízení je základní pilíř společné vízové politiky Evropské unie, vízum je v něm definováno jako krátkodobé povolení k pobytu nepřesahující 90 dní během jakéhokoliv období 180 dní. Formální náležitosti pro získání víza nařízení stanovuje v čl. 4 a násl. K běžnému vízu je žadatel předně povinen předložit doklad osvědčující účel cesty, doklady týkající se ubytování či důkaz o tom, že dotyčný má dostatečné finance, aby si ubytování hradil a dále důkaz o tom, že disponuje dostatečnými prostředky na dobu 90 dní a pro návrat zpět do vlasti. Nařízení také stanovuje povinnost zdravotního pojištění pro cestu a odevzdání biometrických údajů, tj. fotografie a otisky všech deseti prstů. Na důvody, pro které je žádost o vízum možné zamítnout, nařízení pamatuje ve svém čl. 32. Kromě nesplnění formálních požadavků může jít i o důvody bezpečností, kdy je cizinec považován za hrozbu pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost, veřejné zdraví nebo mezinárodní vztahy kteréhokoliv z členských států.

2. 3. Úroveň vnitrostátní

Listina základních práv a svobod. Listina rozeznává právo na azyl ve svém čl. 43. Článek udává, že cizinci, který je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod, bude poskytnut azyl. Souběžně je stanoveno, že azyl může být odepřen

osobám, které jednali v rozporu se základními lidskými právy a svobodami. Ustanovení bylo přijato v nově se ustanovujících demokratických poměrech a stále obsahuje označení státu v tehdejší podobě, tedy jako Českou a Slovenskou Federativní republiku. Označení státu nevyvolává žádné interpretační problémy, neboť je patrné, že aktuálně je jím myšlena Česká republika, neboť Listina základních práv a svobod byla vtažena do ústavního pořádku České republiky čl. 112 odst. 1 Ústavy. Stejně tak je možné poukázat na čl. 1 odst. 2 ústavního zákona č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní republiky. Vylučující klauzule, označující skupinu osob, které lze právo azylu odeprít, je v mezinárodní rovině pojmenována v čl. 1D, 1E a 1F ženevské úmluva o právním postavení uprchlíků. V právu EU je to čl. 12 kvalifikační směrnice a ve vnitrostátní úpravě §15 a §15a zákona o azylu.

Zákon o azylu. Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, je zákon přijatý dne 11. listopadu 1999. Je základním vnitrostátním pramenem uprchlického práva. V práci se k zákonu na mnoha místech obracím, a proto zde čtenáře odkazuji k textu níže, předně ke kapitole *Řízení před správním orgánem (OAMP)* ve které zákon rozebírám.

Zákon o pobytu cizinců. Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů. Zákon je hlavním právním předpisem pro většinu cizinců pobývajících na území ČR. Počet cizích státních příslušníků dlouhodobě žijících na území ČR neustále roste. V roce 2021 dosahoval jejich počet, po odpočtu držitelů mezinárodní ochrany, 658 564 osob. Toto číslo v posledních letech rok od roku stále stoupá.²⁶ Cizincem zákon rozumí každého, kdo není občanem ČR včetně občanů Evropské unie. Zákon upravuje režimy krátkodobých (do 90 dní) i dlouhodobých víz (nad 90 dní), pobyty přechodné a trvalé jako i podmínky vyhoštění. Odkazy k azylovému zákonu najdeme na mnoha místech zákona o pobytu cizinců. Rozhodnutí o správním vyhoštění podle

²⁶ Oficiální data Českého statistického úřadu – sledování počtu cizinců v ČR. Dostupné on-line z: <https://www.czso.cz/csu/cizinci/4-ciz_pocet_cizincu>. [citováno dne 13. 6. 2022]

zákonu o pobytu cizinců je vždy pravomocné až po zakončeném řízení o mezinárodní ochraně (§119). Informace o cizincích a jim poskytnuté mezinárodní ochraně není možné z cizineckého informačního systému sdílet s dalšími státy (§ 158 odst. 11). Pokud se řízení o mezinárodní ochraně protáhne natolik, že cizinec stráví na území ČR nejméně čtyři nepřetržité roky, přičemž poslední dva z nich probíhalo řízení o mezinárodní ochraně, může si za splnění dalších podmínek žádat o trvalý pobyt (§67). U mnoha případů z praxe můžeme sledovat časté měnění pobytových režimů mezi zákonem azylovým a tím o pobytech cizinců. Nejtypičtějším příkladem je situace, kdy cizinec přichází žádat o mezinárodní ochranu po mnohaletém pobytu v ČR v režimu zákona o pobytu cizinců po té, co o svůj pobyt přišel. Může se tak stát skrze trestnou činnost ale i pro pouhé nesplnění formalit navazující žádosti nebo zmeškání hmotněprávní lhůty. Rozhodovací praxe, jak bude dále rozebráno, se k těmto případům staví velmi skepticky, cizinec proto v takové situaci musí důvěryhodně vysvětlit skutečnost, proč přichází žádat o mezinárodní ochranu až v momentu, kdy ztratil svůj pobytový status v zákoně o pobytu cizinců nebo už přímo čelí správnímu vyhoštění. Otázka po účelovosti chování se zde velmi nabízí a mnohdy je přeskokování cizinců mezi režimy zmíněných zákonů vykalkulované právě tak, aby jim přineslo více času a zajistilo další legální pobyt v ČR.

Zákon o dočasné ochraně cizinců. Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců. Je provedením směrnice o dočasné ochraně, o které už bylo pojednáno výše.

Správní řád. Poměr azylového zákona ke správnímu řádu je poměrem speciálního zákona k obecnému. Správní řád se použije, pakliže azylový zákon nestanoví jinak. Konkrétní odkaz ke správnímu řádu obsahuje § 9 azylového zákona.

Lex Ukrajina. Invaze vojsk Ruské federace na Ukrajinu dne 24. února 2022 vyvolala přijetí rychlé série zákonů, které média začaly označovat pod zkratkou *Lex Ukrajina*. Jde o zákony č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace; č. 66/2022

Sb., o opatřeních v oblasti zaměstnanosti a oblasti sociálního zabezpečení v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace; č. 27/2022 Sb., o opatřeních v oblasti školství v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace. Zákony jsou zpracováním předpisu Evropské unie, konkrétně směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2021 (viz pojednání o směrnici o dočasné ochraně výše), po rozhodnutí Rady Evropské unie o tom, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu čl. 5 směrnice o dočasné ochraně, jimž je dočasná ochrana poskytnuta.

Podzákonné právní předpisy. V azylovém právu nalezneme několik agend upravených podzákonnými právními předpisy. Vyhláška Ministerstva vnitra č. 375/2005 Sb., řeší úhrady za stravu a ubytování poskytované v azylovém zařízení a výši kapesného žadatelů o mezinárodní ochranu. Denní kapesné žadatele o mezinárodní ochranu činí 30 Kč a úhrad za stravu a ubytování 242 Kč. Vyhláška Ministerstva vnitra č. 328/2015 Sb., provádí zákon o azylu v tom směru, že určuje bezpečné země původu. Jde o státy, ve kterých jsou respektována lidská práva a pro návrat cizinců je lze předběžně považovat za země, ve kterých jim nehrozí ani pronásledování, ani hrozba vážné újmy. Vyhláška také obsahuje vzor průkazu žadatele o mezinárodní ochranu, tím se cizinec po dobu řízení v ČR prokazuje. Průkaz je mu vydán po ukončení všech přijímacích procedur v Zastávce u Brna. Dobu jeho platnosti lze měnit podle potřeb řízení a zapisuje se do něj i aktuální místo pobytu žadatele, pakliže žije na privátní adrese mimo azylová zařízení.

3. Nárok na právo získat azyl

Česká republika se ke své azylové politice hlásí v čl. 43 Listiny základních práv a svobod: „*Česká a Slovenská Federativní Republika poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Azyl může být odepřen tomu, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobodami.*“ Jakožto se k ní hlásí i ve svých mezinárodních závazcích. Zde se pokusím odpovědět na otázku, jaké jsou názory na charakter práva na udělení azylu a s tím spojenou možnost si azyl nárokovat po státu. V našem případě budeme uvažovat Českou republiku, kde tuto otázku již deklaratorně vyřešil Ústavní soud svým nálezem – odborná diskuze na dané téma tím ale neskončila. K možnému porušení čl. 43 Listiny základních práv a svobod Ústavní soud vyslovil, že právo na azyl nelze vyvodit z žádných mezinárodních smluv a jako takový není termín „*azyl*“ ani v mezinárodním právu definován. Právo na azyl je tedy třeba pojímat jako nenárokové. Pojem „*azylu*“ se ovšem stal napříč státy sjednocujícím termínem pro poskytnutí ochrany cizím osobám, které se v daném státě objeví a žádají v něm o ochranu, což se i rovná tomu, co pod tímto termínem vnímá většinová veřejnost. Z neexistujících závazků v mezinárodní rovině je dále Ústavnímu soudu zřejmé, že neexistuje ani prostředek, který by Českou republiku zavazoval rozhodnout žádost o postavení uprchlíka (dle soudu i respektive azylu) a uprchlíky na své území přijímat. Akceptace těchto skutečností je ponechána mezinárodním právem pouze na vůli České republiky.²⁷

Dále ze systematiky Listiny základních práv a svobod, kde je čl. 43 zařazen na samotném konci v pasáži společných ustanovení, Ústavní soud dovodil, že právo na azyl nelze považovat za přirozené právo člověka ve smyslu čl. 1 Listiny.

²⁷ Blíže nález Ústavního soudu ze dne 30. 1. 2007, sp. zn. IV. ÚS 553/06. „*Právo azylu nelze považovat za právo nárokové; ani Listina základních práv a svobod, ani mezinárodní smlouvy o lidských právech, jimiž je Česká republika vázána, nezaručují, že právo azylu musí být žádajícímu cizinci poskytnuto. Rozhodnutí o neudělení politického azylu cizinci nemusí proto být nesouladné s čl. 43 Listiny. Není vyloučeno, že ústavní stížnost namítající neudělení azylu může být Ústavním soudem posouzena z pohledu jiných ustanovení chránících základní lidská práva a svobody, zejména v případech, kdy má být vykonáno správní vyhoštění stěžovatele z území České republiky, trest vyhoštění nebo kdy má dojít k vydání do ciziny podle trestního řádu.*“

Například ale komentář k Listině základních práv a svobod se k závěru o nenalezení žádného subjektivního práva v čl. 43 staví nelibě.²⁸

Ačkoliv je tak výklad tohoto článku vyřešen jeho samotným vykladačem, v odborné rovině je o nalezení charakteru práva na azyl v Listině základních práv a svobod dále spor, který zde krátce nastíníme. Na jedné straně je dlouhodobý názor V. Pavlíčka, který v právu na azyl nevidí přirozené či základní právo člověka, které by bylo možno vztáhnout pod čl. 1 Listiny základních práv a svobod. Zmíněný ústavní právník na toto téma poskytl i rozsáhlý rozhovor, ve kterém vyložil svůj názor. „... Známe přece film o tom, jak se herec Jiří Voskovec snažil po únoru 1948 vrátit zpátky do USA, kde žil během 2. světové války. V USA byl nicméně déle než rok internován, prověřovala se jeho loajalita vůči americkému státu, kam chtěl znovu vstupovat. To platilo ve všech státech Evropy i Ameriky. Jinými slovy – právo azylu není prostě automatické... Stát rozhoduje, komu umožní vstup. Když psal Aga Khan, první vysoký komisař OSN pro uprchlíky, o obsahu zmíněné úmluvy, zdůrazňoval, že uprchlík nemá nárok na azyl, ale jeho právem je pouze o azyl požádat. Suverenita státu spočívá v tom, že sám rozhoduje o přijetí toho či onoho uprchlíka – a zároveň zajišťuje bezpečnost svých občanů a respektování svého ústavního pořádku.“²⁹

Na druhé straně zaznívá názor, že ačkoliv z čl. 43 Listiny patrně veřejné subjektivní právo na udělení azylu nevyplývá, lze je jako povinnost pro Českou republiku dovodit z mezinárodního a komunitárního práva. Otázka se nám zde smrskává do jádra, které vyjadřuje jednání státu jako suveréna a zdali je možné odmítnout žadatele o mezinárodní ochranu bez dalšího. Lze zachytit i tento názor: „Pokud tedy žadatel naplní všechny podmínky, kritéria a požadavky stanovené právním rádem pro udělení azylu a zároveň tato pravomoc nezávisí na správním uvážení (jako je tomu typicky

²⁸ Viz MOLEK, P. ČL. 43 (Právo na azyl). In: WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 858. U této argumentace Ústavního soudu člověku skutečně přijde na mysl argument a contrario – azyl při srovnání se statutem uprchlíka (objektivní kategorie), jak je trefně zmíněn v komentáři P. Molka na stejné straně, na kterou je odkazováno.

²⁹ PAVLÍČEK, V. *Ústavní právník k migrační krizi: Stát rozhoduje, komu umožní vstup*. Rozhovor pro deník Právo ze dne 11. 7. 2016. Dostupné on-line z: <<https://www.novinky.cz/domaci/clanek/ustavni-pravnik-k-migracni-krizi-stat-rozhoduje-komu-umozni-vstup-40001604>>. [citováno dne 19. 4. 2020]

v případě tzv. humanitárního azylu), vzniká mu, dle mého názoru, veřejné subjektivní právo na udělení azylu.³⁰

Proti takovému postoji nelze nic namítat, v demokratickém právním státě není možné, aby stát činil svá rozhodnutí ze své vůle a bez zdůvodnění. Přesto ale nelze nevidět, že stát, který čelí masové migraci, převážně ekonomické, jako tomu bylo v případech Itálie a Řecka, si musí ponechat prostor, aby břímě, které není sám schopen zvládnout, rychle vyřešil zamítavým postojem. Že by pak právo na azyl mělo vyplývat z mezinárodních závazků nebo komunitárního práva, je něčím, čemu také nelze jen jednoduše přisvědčit, neboť čl. 18 Listiny základních práv a svobod Evropské unie je opět jen spojníkem mezi komunitárním azylovým právem (evropským slovníkem právem mezinárodní ochrany) a Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků a jejím protokolem.³¹ Pro vyřešení této rozporuplné matérie, či jak je tato spleť situací nazývána v komentáři k Listině „... nepřítisť přehledný terén mezinárodní a regionální úpravy uprchlictví a lidskoprávních závazků zakazujících vyhoštění...“³² je nutné vnést přímou linku uvažování do našeho textu.“

Úmluva o právním postavení uprchlíků staví uprchlictví jako objektivní kategorii hmotného mezinárodního práva, jejímž naplněním se jedinec uprchlíkem konstitutivně stane, vyslovení této skutečnosti státem je dále již jen deklaratorním aktem. Když se pak právo Evropské unie odvolává ve svých zásadách a stavbě přímo k tomuto dokumentu, staví svůj výklad pronásledování dle Úmluvy o právním postavení uprchlíků – čl. 9 směrnice 2011/95/EU – a dělá si ambici tuto úmluvu rozvíjet, pak přes veškerou slovní zdvojenost výrazů uprchlictví – azyl, které se nemusí krýt co do rozsahu, v jádru ale stojí na stejné myšlence. Je myslitelné tyto vazby přetrhávat s odkazem na suverenitu národního státu? Vším

³⁰ ODEHNALOVÁ, J. *Právo na azyl jako subjektivní právo*. Právní rozhledy 5/2017, C. H. Beck, s. 162. Dostupné on-line z: <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembrg5pxa4s7gvpngxzrzyza&groupIndex=0&rowIndex=0>>. [citováno dne 19. 4. 2020]

³¹ Citace čl. 18 Listiny základních práv Evropské unie: „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“).“

³² Viz MOLEK, P. ČL. 43 (Právo na azyl). In: WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 856.

zmíněným je Česká republika zavázána a právo na azyl tudíž jako veřejné subjektivní právo musí existovat. Obdobný závěr činí K. Klíma, s tím rozdílem, že svoji úvahu vede k čl. 43 Listiny základních práv a svobod odspodu přes organický výklad azylového zákona. „... Z výše uvedeného vyplývá, že právo na azyl je sice zvláštním subjektivním právem s určitými veřejnoprávními aspekty, které souvisejí zejména s mezinárodníprávními i evropskými závazky České republiky, ale co je nejdůležitější, je skutečnost, že jde o právo každé fyzické osoby a že jeho realizace je závislá na přivolení orgánů státní správy (Ministerstvo vnitra České republiky). Tudíž uplatnění tohoto práva je potažmo přezkoumatelné v režimu správního soudnictví a v kontextu s článkem 36 Listiny základních práv a svobod, případně (a následně) i v režimu ústavních stížností i Ústavním soudem České republiky... Tudíž, i skutečnost koncentrované jurisdikční vymahatelnosti práva na azyl dokládá jeho charakter zvláštního veřejného práva.“⁶³

Pro závěr, s vědomím toho, že právo bez nárokovosti není právo, se za čl. 43 Listiny základních práv a svobod musí právo na azyl přece jen skrývat. Další úvahy ale již přenechám právní teorii, neboť pokud se za čl. 9 směrnice 2011/95/EU či termínem pronásledování v českém azylovém zákoně skrývá v esenci též pojem, jak je chápán v Úmluvě o právním postavení uprchlíků (potažmo v jejím výkladovém manuálu UNHCR), pak pro praktické rozhodování, ať již soudní, nebo správní, se jedná předně jen o teoretizující odbočku, která z velké míry zanikne důsledným přizpůsobením českého azylového zákona mezinárodní a komunitární úpravě.³⁴

³³ Blíže KLÍMA, K. *Ústavněprávní kontext práva na azyl a práva na spravedlivý proces*. In: KLÍMA, K. a kol. *Azylové právo v evropském kontextu*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2017, s. 125. Čtenáře můžeme rovnou i odkázat na celou pasáž ve zmíněné knize, která nese jméno: „Ústavní úprava azylu v České republice v aktuálním evropském kontextu.“ Tamtéž s. 120–125.

³⁴ Jak již zaznělo v jedné z prvních úvah na toto téma od Dalibora Jílka. Viz JÍLEK, D. *Povaha práva cizince na azyl podle Listiny základních práv a svobod*. Časopis pro právní vědu a praxi, 2001, č. 4, s. 347–353. Dostupné on-line z: <<https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/8364/0>>. [citováno dne 19. 4. 2020]: „Zatvrzelá zdráhavost států uvést do normativní souvislosti postavení uprchlíka a právo na azyl, navzdory odkazu na Všeobecnou deklaraci lidských práv umístěnému v prvním odstavci preambule, lze vysvětlit vitálním zájmem smluvních států nevzdát se svrchované diskrece nad přistěbovalectvím. S tím zřejmě koresponduje pozdější neúspěch kodifikovat územní azyl v roce 1977, i když selhání může být také připsáno zásadním pojmovým nejasnostem.“ S obdobnou trefností se autor tamtéž vyjadřuje i k možným disputacím nad čl. 43 Listiny základních práv a svobod: „Články listiny rovněž obrážejí vzor jiných ústav, zejména Spolkové republiky Německo. Absence vůdčí a soudržné myšlenky poznamenala vnitřní formu i obsah jednotlivých článků. Bezpochyby určité projevy právního i filozofického eklekticismus nepřiznivě dopadly na čl. 43, jenž upravuje právo na azyl. Neznalost mezinárodněprávních souvislostí se rovněž nepřiznivě odrazila ve formulaci ústavní normy.“ Na okraj k citovanému je dlužno poznamenat, že odborná komentářová literatura k ústavě Německé spolkové republiky opět odkazuje k výkladu dle Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků. Kruh se

Pakliže se ovšem někdo zeptá na finální verdikt k charakteru práva na získání azylu, je nutné se vrátit hned na samotný začátek k nálezů Ústavního soudu, který jediným je autoritativním vykladačem české Listiny základních práv a svobod. I já sám se přikláním do tohoto proudu názorů. Akt udělení azylu je pro mne dobrovolným rozhodnutím suveréna, obdobného rázu, jako je kupříkladu udělení státního občanství.³⁵

uzavírá. Srov. MOLEK, P. *ČL. 43 (Právo na azyl)*. In: WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 859, bod 20.

³⁵ Kapitulu jsem částečně převzal z mé diplomové práce. Některé názory jsem doplnil a udělal jasný závěr oproti mému tehdejšímu pohledu. Pro srovnání čtenáře odkazuji k: HRDLÍČKA, V. *Soudní přezkum žádosti o udělení mezinárodní ochrany (azylu)*. Diplomová práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2020, s. 19–21.

4. Řízení před správním orgánem

Správní řízení o mezinárodní ochraně na prvním stupni je v českých podmínkách upraveno zákonem č. 325/1999 Sb., o azylu. V něm jsou obsaženy postupy a podmínky, kterými musí cizinec žádající v České republice o mezinárodní ochranu projít a které musí pro řízení splňovat. Zákon stanovuje postavení žadatele o mezinárodní ochranu, jeho práva a povinnosti, doplňuje specifické procesní aspekty vůči správnímu řádu a propůjčuje pravomoc rozhodovat ve věci Ministerstvu vnitra, kterému je tato agenda celkově podřízena. Konkrétně ji tam řeší Odbor azylové politiky a migrace (OAMP), potažmo jeho oddělení mezinárodní ochrany.

Zákon o azylu je členěn na tři části, přičemž první z nich je nejrozsáhlejší a obsahuje vše podstatné. Část druhá byla zrušena a měla jen technický ráz (obsahovala pouze § 95, který odkazoval na další zákony ohledně změny slova uprchlík). Třetí část je částí dodatkovou (závěrečné ustanovení o zrušení zákona o uprchlících). Zákon je taktéž vybaven přílohovou částí, která obsahuje vzor žádosti o udělení mezinárodní ochrany a vzor průkazu žadatele o mezinárodní ochranu. První část je členěna na dvanáct hlav.

První hlava definuje předmět právní úpravy a její základní pojmy (opakovanou žádost o mezinárodní ochranu, další opakovanou žádost, azylově relevantní pronásledování atd.) Hlava druhá řeší postupy při žádosti o mezinárodní ochranu, dopravu do azylového zařízení, oprávnění cizince žádat Českou republiku o mezinárodní ochranu. V hlavě třetí nalezneme vymezení působnosti Ministerstva vnitra (jak pro řízení o mezinárodní ochraně, tak pro řízení v rámci nařízení Dublin III.), rozhodovací paragrafy, na základě kterých dochází k udělení azylu, doplňkové ochrany, humanitárního azylu (§ 12, §14 an.), odejmutí azylu a doplňkové ochrany, společná ustanovení o řízení – vedení pohovoru s žadatelem o mezinárodní ochranu, speciální ustanovení o doručování (hlášené místo pobytu žadatele o mezinárodní ochranu, pokud se nezdržuje v azylovém táboře), zastavení řízení

a lhůty pro vydání rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany. Základní lhůta pro vydání rozhodnutí o mezinárodní ochraně je 6 měsíců, zákon ale zná možnosti, jak tuto lhůtu rozšířit až na měsíce 18 u věcně nebo právně složitých případů, dále v situacích při velkém počtu žádostí nebo při neplnění povinností ze strany žadatele. U extradičních případů zákon stanovuje speciální lhůtu pro vydání rozhodnutí ve výši 60 dní.³⁶ Hlava čtvrtá se týká přezkumu rozhodnutí správními soudy, o tom bude pojednáno níže v samostatné kapitole.

Hlava pátá upravuje pro azylový zákon velmi typickou věc, a to je otázka cizojazyčného tlumočení. Ministerstvo vnitra samo a na vlastní náklady obstarává pro řízení tlumočnické služby (na rozdíl např. od zákona pobytového, kde si tlumočnicka cizinec obstarává a hradí sám). Účastník řízení má právo jednat ve svém mateřském jazyce, či jazyce, ve kterém je schopen se dorozumět. Tlumočnick je ale Ministerstvem vnitra zaplacen a povolán pouze na ty úkony, na které ministerstvo žadatele o mezinárodní ochranu samo předvolá a na kterých jeho účast potřebuje pro postup v dalším řízení, nikoliv na ty úkony, které si dotyčný sám vyžádá (jako je např. nahlížení do spisového materiálu). Hlava šestá zakotvuje do zákona postavení Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (známého pod zkratkou: UNHCR), který má v řízení mnoho práv, včetně možnosti být přítomen pohovoru se žadatelem o mezinárodní ochranu, nahlížet do spisu účastníka řízení, vyžádat si statistiky o řízeních atd. V hlavě sedmé najdeme práva a povinnosti žadatelů o mezinárodní ochranu. Za zmínku stojí povinnosti žadatele poskytovat maximální součinnost Ministerstvu vnitra pro posouzení jeho případu, neboť je velkým rysem řízení o mezinárodní ochraně, že probíhá, a to velmi často, ve stavu důkazní nouze. Žadatel o mezinárodní ochranu ke své věci nemusí disponovat žádnými důkazy a celé řízení tedy důkazně stojí a padá převážně na pohovoru, který se často stává klíčovou oporou pro správní rozhodnutí. Dále zde nacházíme kontroverzní pasáž o možnostech zadržet žadatele o mezinárodní ochranu (§ 46 an.). Ministerstvo

³⁶ Blíže CHMELÍČKOVÁ, N., VOTOČKOVÁ, V. *Zákon o azylu. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 95–98.

disponuje možností žadatele zadržet až na 120 dní v azylovém táboře či detenčním zařízení pro cizince, skrze vyjmenované důvody (zjištění totožnosti, nebezpečí pro stát či veřejný pořádek, užívání padělaných dokladů atd.). Hlava osmá řeší průkaz žadatele o mezinárodní ochranu, průkaz k povolení pobytu a cestovní doklady. Pokud osoba mezinárodní ochranu získá, je jí vydáno povolení k pobytu na území České republiky a následně může zažádat i o cizinecký cestovní pas, na který může cestovat pod záštitou České republiky. Průkaz žadatele o mezinárodní ochranu je vzorem určen v příloze k azylovému zákonu. Další pasáže hlavy osmé jsou technické postupy a opatření (ztráta a poškození průkazu, jeho neplatnost atd.).

V deváté hlavě zákona nacházíme ustanovení o státním integračním programu, který je určen azylantům a osobám užívajícím doplňkovou ochranu (tedy osoby již s kladným rozhodnutím) k tomu, aby jim vytvořil předpoklady pro zajištění bydlení a získání znalostí češtiny. Hlava desátá pojednává o evidenci k věcem řízení, práci s osobními informacemi a o hlášeném místě pobytu. Ministerstvo vede evidenci žadatelů, azylantů i osob s udělenou doplňkovou ochranou, kterou spravuje jako informační systém. Do této evidence mají mimo jiné přístup i zpravodajské služby České republiky. Hlava jedenáctá se věnuje azylové infrastruktuře – azylovým zařízením a jejich správě. Ministerstvo vnitra tuto logistiku vykonává skrze správu uprchlických zařízení (SUZ), která je organizační složkou státu. Samotnou azylovou infrastrukturu tvoří Příjímací a Pobytové středisko Zastávka u Brna a Příjímací středisko Ruzyně na Letišti Václava Havla. Druhé ze zmíněných zařízení slouží jen k vyřízení žádostí, které jsou podány v tranzitním prostoru letiště. V ostatních případech jsou žadatelé promptně převezeni do Zastávky u Brna, kde se jejich žádosti začínají před správním orgánem vyřizovat. Po průchodu příjímacími středisky jsou žadatelé, pokud neodchází žít na privátní adresy, rozřazeni do ubytovacích táborů. Pobytové tábory správa uprchlických zařízení provozuje v Kostelci nad Orlicí a Havířově. Částečně slouží k ubytování i zařízení v Zastávce u Brna. Jako detenční tábory slouží zařízení Vyšší

Lhoty, Bálková a Běla-Jezová. Tábor v Běla-Jezové může být částečně rovněž užit i jako pobytové zařízení nebo karanténní tábor.

Hlava dvanáct obsahuje společná, zmocňovací a přechodná ustanovení. Můžeme zmínit ustanovení o zdravotních službách, kdy se každý žadatel o mezinárodní ochranu stává účastníkem veřejného zdravotního pojištění, registrováni jsou u Všeobecné zdravotní pojišťovny.³⁷ Jsou zde také řešeny přestupky, správní orgán má možnost za vybrané přestupky pokutovat žadatele až do výše 2 000 Kč. Zdravotní zařízení, které ministerstvu odmítne během řízení potřebnou součinnost, lze pokutovat až do výše 10 000 Kč.³⁸³⁹

4. 1. Postup správního orgánu před vydáním rozhodnutí

Před samotným vydáním rozhodnutí musí správní orgán dle správního řádu zjistit skutkový stav tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Jeho rozhodnutí je vedeno nutností nalézt tzv. materiální pravdu, skutečnost, která se stala (pronásledování) či hrozí (vážná újma). K tomu slouží zejména trojice důkazů, za prvé poskytnutí údajů k žádosti o mezinárodní ochranu a pohovor k žádosti o mezinárodní ochranu, za druhé, informace o zemi původu. A za třetí, doložení ze strany žadatele. S ostatními důkazními prostředky se v azylovém řízení setkáváme jen velice zřídka. V kazuistice poukážeme na důkaz svědeckou výpovědí v případě zjišťování rodinných vazeb na území České republiky. Ohledně důkazu znaleckým posudkem, který se logicky nabízí při vyvracení různých doložení žadatele (listin, rozsudků ze země původu atd.), odhalování jejich nepravostí, správní orgán ve své praxi přistupuje k tomu, že informace o padělání, např. ze zastupitelských úřadů,

³⁷ Ke zdravotním a sociálním poměrům žadatelů o azyl blíže SCHEU, C. H., NOVÁČKOVÁ, E. *Sociální status uprchlíků a žadatelů o mezinárodní ochranu z pohledu práva Evropské unie*. In: KOLDINSKÁ, K., SCHEU, C. H., ŠTEFKO, M. a kol. *Sociální integrace cizinců*. Praha: Auditorium, 2016, s. 52–83.

³⁸ Z literatury můžeme čtenáře dále odkázat k učebnici zvláštní části správního práva, blíže MADLEŇÁKOVÁ, L. *Mezinárodní ochrana*. In: SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*. Praha: Leges, 2014, s. 103–116. K rozhodovacím postupům při správním řízení obecně viz klasická učebnice obecného správního práva HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016.

³⁹ Text této kapitoly cituji dle mé diplomové práce. Viz HRDLÍČKA, V. *Soudní přezkum žádosti o udělení mezinárodní ochrany (azylu)*. Diplomová práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2020, s. 22–24. Nově jsem vložil podkapitolu o postupu správního orgánu před vydáním meritorního rozhodnutí o mezinárodní ochraně.

zakomponuje právě do informací o zemi původu a rovnou poukáže, že k padělání těchto listin v kontextu dané země běžně dochází.

Řízení je po celou dobu v rukou žadatele o mezinárodní ochranu (zásada dispoziční) a tento svoji žádost může vzít zpět až do okamžiku vydání rozhodnutí. Řízení je z logiky věci neveřejné a všechno, co je v něm cizincem sděleno, je bráno jako důvěrná informace. Správní orgán dbá zvláště na to, aby se informace sdělené žadatelem nedostaly k orgánům země jeho původu, před kterými může prchat. Jakýkoliv oficiální kontakt či dotaz na žadatele směrem ke státním orgánům jeho vlasti je vyloučen. Tato skutečnost přirozeně nemálo krátí zásadu vyšetřovací. Důkazy jsou hodnoceny dle zásady volného hodnocení důkazů, důkazy jsou tedy hodnoceny samostatně i ve vzájemné souvislosti bez jakýchkoliv formalizovaných kritérií o jejich důkazní síle atd. Odraz úvahy o hodnocení důkazů je zachycen v argumentační složce rozhodnutí samého. V případech pozitivních rozhodnutí se ovšem můžeme setkat s tím, že vzhledem k tomu, že správní orgán žadateli v plné míře jeho žádosti vyhovuje, argumentační část rozhodnutí chybí. Jedná se o velmi dobrou věc vzhledem k tomu, že žadatelé o mezinárodní ochranu mají velmi často ve zvyku vypovídat šablonovitě a neustále dokola zmiňovat klišé, která se vážou k zemím jejich původu. V práci na to bude čtenář později upozorněn v konkrétní kazuistice. Kloním se k názoru, že při vydávání pozitivních rozhodnutí o mezinárodní ochraně by argumentační část rozhodnutí měla být jen velmi obecná či absentovat zcela, aby z ní nešly vytvářet vzory (návod pro další žadatele o mezinárodní ochranu k tomu, co mají vypovídat, aby ochranu získali).

Zpravidla několik týdnů před vydáním rozhodnutí je žadatel o mezinárodní ochranu seznámen s informacemi o zemi jeho původu, které jsou do spisu správním orgánem doloženy, nebo rovnou seznámen se spisem celým, aby se zamezilo překvapivému rozhodnutí. I u tohoto správního úkonu je přítomen tlumočník, který může žadateli předložené informace přeložit.

Protože správní orgán opírá svoji argumentaci v rozhodnutí v naprosté většině případů o pohovor s žadatelem o mezinárodní ochranu, informace o zemi původu a žadatelova doložení, budu při rozboru judikatury poukazovat právě na tyto tři důkazy, jejich prolínání a hodnocení tak, jak rozdílně k nim přistoupil správní orgán a následně přezkoumávající správní soud. I když je řízení vedeno volným hodnocením důkazů, při rozboru judikatury uvidíme, že důkazní síla těchto tří klíčových důkazů se u jednotlivých typů ochrany velmi často liší a lze vystopovat opakující se podobnosti při jejich hodnocení. Po vydání rozhodnutí je naplánován správní úkon předání rozhodnutí žadateli, opětovně za přítomnosti tlumočníka. Žadatel je poučen o právní moci rozhodnutí, enunciatem, seznámen s důvodem neudělení i opravným prostředkem, kterým se proti rozhodnutí může bránit.

5. Specifika soudního přezkumu

Správní soudnictví plní ve společnosti funkci ochránce veřejných subjektivních práv stěžovatelů, kteří se domnívají, a zejména pak dovolávají toho, že došlo k porušení těchto práv akty správních orgánů.⁴⁰ Článek 4 a 90 Ústavy povolává soudy, aby poskytovaly ochranu právům a rozhodovaly ve věcech viny a trestu. K projednání žaloby proti rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany je místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu má žadatel o mezinárodní ochranu v den podání žaloby hlášené místo pobytu na území České republiky. Může jí o adresu privátní nebo pobytového střediska spravovaného SUS – Správou uprchlických zařízení, jakožto organizační složky Ministerstva vnitra.⁴¹ Lhůta k podání žaloby činí 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí, žaloba sama má zpravidla odkladný účinek a právní moc rozhodnutí, netradičně, s přihlédnutím k systematice správního řádu, nastává samotným předáním rozhodnutí (§ 31a zákona o azylu). Prvním dostupným opravným prostředkem k nápravě zásahu do práv stěžovatele se tak nestává rozklad, jak předpovídá správní řád, ale právě a přímo správní žaloba.⁴² Vyloučení opravných prostředků udaných správním řádem z azylového řízení je specifikem řízení o mezinárodní ochraně, nutným požadavkem na rychlost tohoto řízení a požadavkem na přístup k efektivnímu opravnému prostředku, jak ho v těchto řízeních požaduje SDEU, ESLP, právo Evropské unie jako celek.⁴³ Bezprostřední přenesení přezkumu na jinou část státní moci, než je exekutiva, plní potřebu rychlé garance nestranného posouzení. Formálně není na žalobu kladen žádný výjimečný nárok od běžných náležitostí

⁴⁰ Blíže HOETZEL, J. *Soudní kontrola veřejné správy*. Praha: Spolek českých právníků „Všehrd“, 1924, s. 12–22. V novodobé verzi: KÜHN, Z. *Komentář § 2 [Poslání správních soudů]*. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 3–15. Stejně tak: POTĚŠIL, L. *Komentář § 2*. In: POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 27 an.

⁴¹ Rozhodnout ve věci mezinárodní ochrany přísluší Ministerstvu vnitra ČR – Odboru azylové a migrační politiky. Stanovení příslušnosti soudu na podkladě hlášeného místa pobytu žadatele v den podání žaloby má za následek, že některé ze správních soudů mají výrazně větší nápad těchto žalob nežli soudy jiné. Zejména ty, v jejichž obvodech se nachází pobytová střediska pro žadatele o mezinárodní ochranu provozovaná správou uprchlických zařízení, tzv. azylové tábory. Předně, Krajský soud v Hradci Králové, Ostravě a Brně.

⁴² K bližší úvaze o vyloučení rozkladu jako řádného opravného prostředku z řízení o mezinárodní ochraně blíže KRÁLOVÁ, A., JURNÍKOVÁ, J. „*Ochrana subjektivních práv v cizinecké a azylové agendě*“. In: SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L. a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 321–325.

⁴³ K rychlosti a efektivitě prostředků nápravy u mezinárodní ochrany blíže rozsudek SDEU ze dne 28. 7. 2011, C-69/10 Brahim Samba Diouf.

žaloby, potažmo obecných náležitostí podání. Legální vymezení této žaloby nacházíme v § 65 soudního řádu správního. Tj. žaloba proti rozhodnutí správního orgánu.⁴⁴

Následný soudní přezkum probíhá v režimu soudního řádu správního, s tím, že je v určitých bodech výrazně prolomen sekundárním právem Evropské unie a mezinárodními závazky České republiky. Nejvýrazněji jde o skutečnost času a posuzování faktů vzešlých z dokazování. V právu EU máme dva klíčové prameny: směrnici Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany. A směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany. Tyto dvě směrnice tvoří pomyslný procesní a hmotněprávní základ azylového práva Evropské unie. Jejich použití v českém právním řádu je ale doposud problematické. Bohužel, pro stále nedůsledně provedenou transpozici směrnice 2011/95/EU do azylového zákona a zcela neprovedenou transpozici směrnice 2013/32/EU tamtéž či do soudního řádu správního, je třeba mít při rozhodování a posuzování případů ve věci mezinárodní ochrany neustále na paměti jak českou právní úpravu, tak tu z unijního práva.⁴⁵

V následujících čtyřech podkapitolách uvedu ke čtenáři termíny a podmínky, které tvoří minimální základ, abecedu, kterou je nutné znát jako před-porozumění pro to, aby azylové případy mohly být posuzovány a rozhodovány. Text je strukturován a napsán tím směrem, aby byl provázán s částmi práce obsahujícími kazuistiku a pomáhal při porozumění s jejich pročtením.

⁴⁴ Blíže KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 487 – 490.

⁴⁵ Samozřejmě stejně jako právo mezinárodní a ústavní. Blíže k normativnímu výkladu českého azylového práva viz MOLEK, P. *Právní pojem „pronásledování“ v souvislosti evropského azylového práva*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 141–142.

5.1. Posouzení případu ex nunc pohledem

Dle soudního řádu správního, § 75 odst. 1, zůstává přezkoumávaný spis časově zakonzervován do momentu vydání rozhodnutí – *při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu* –. Dle procedurální směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU, jejího čl. 46 odst. 3, členské státy ovšem zajistí, aby: „účinný opravný prostředek obsahoval úplné a ex nunc posouzení jak skutkové, tak právní stránky, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU, a to alespoň v řízeních o opravném prostředku u soudu prvního stupně.“ Čas pro transpozici této směrnice z roku 2013 do českého právního řádu vypršel dne 20. července 2015. Transpozice směrnice do zákona o azylu nebo do soudního řádu správního doposud nebyla provedena. Přitom směrnice je dostatečně určitá a zakládá právo účastníkům řízení spojené se zřejmou povinností státu. O přímé použitelnosti směrnice před právem členského státu EU tak nemůže být pochyby.⁴⁶

Právo EU tím vytvořilo přímo aplikovatelnou výjimku z § 75 odst. 1 soudního řádu správního. Ta prakticky vznáší požadavek na to, aby soustava českých krajských soudů – jejich správních úseků –, které přezkoumávají rozhodnutí o mezinárodní ochraně (ať již v jakékoliv formě), disponovaly aparátem, který pro ně bude schopen časově aktualizovat informace o zemích původu žadatelů, a celkově „občerstvit“ spis co do času ke všem původním informacím, které se v něm nachází a na kterých správní orgán založil své původní rozhodnutí. S přihlédnutím k tomu, že spis může obsahovat komunikaci mezi Ministerstvem vnitra a Ministerstvem zahraničí, jednotlivými zastupitelskými úřady v zemích cizinců či zpracované materiály pro individuální případy ke konkrétnímu datu, jejichž vyžádání a tvorba nezřídka zabere množství měsíců, staví tato směrnice před fungování české soustavy správních soudů značný praktický

⁴⁶ K přímému účinku evropského práva před právem členských států a jeho následnému použití, blíže TICHÝ, L., ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R., DUMBROVSKÝ, T. *Evropské právo*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 245–250.

problém, který jde za horizont této práce.⁴⁷ Spis může také obsahovat i informace bezpečnostního charakteru, prověřování cizince tajnými službami, které by mělo být ke dni rozhodnutí co nejvíce aktuální. Ministerstvo vnitra také nezřídka do spisu zakládá čerstvé opisy z rejstříku trestů. Ty používá při posuzování některých ustanovení, např. možnosti aplikovat na případ exkluzivní klauzuli nebo při zjišťování faktů o soukromém a rodinném životě žadatele na území ČR.⁴⁸

Jak je podotýkáno Z. Kühnem v jeho komentáři k soudnímu řádu správnímu, vše výše zmíněné by nečinilo až tak velký rozhodovací problém, dokud nepřijde řada na nová sdělení a doložení žadatelem, která tento činí až před soudním orgánem a u kterých je třeba zdůvodnit spornost jejich pozdního doložení vzhledem k povinnostem, které žadatel o mezinárodní ochranu má v řízení na jeho prvním stupni.⁴⁹ Obecně – staronová doložení či skutkové okolnosti, které mohly být sděleny dříve, na začátku a během prvostupňového řízení, kdy je dán žadateli plný prostor rozvinout jeho azylový příběh a podložit ho důkazy. Nejvyšší správní soud se přitom brání tomu, aby se z přezkumu žádostí o mezinárodní ochranu stala další úroveň řešící to, zdali má, nebo nemá žadatel právo mezinárodní ochranu získat ve světle další a nových tvrzení či doložení.

Apelace na koncentraci řízení před správním orgánem je zde patrná, i když výklad práva Evropské unie směřuje k opaku a nutí správní soudy k tomu, aby ve věci rozhodovaly v celistvosti s prolomením kasačního principu. Nejvyšší správní

⁴⁷ K diskuzi o budoucí koncepci českého správního soudnictví co do situace k přezkumu azylových rozhodnutí viz PÍTROVÁ, L. (editor) a kol. *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, 2016. Čtenáře mohou upozornit zejména na text Petra Navrátila, *Transpozice čl. 46 odst. 3 tzv. procedurální směrnice do právního řádu ČR: šance pro strukturální reformu správního soudnictví?* A text Davida Kryška, *Evropeizace migračního práva a české správní soudnictví*. Obojí obsažené v předkládané knize. Pro srovnání s francouzským správním soudnictvím v úseku mezinárodní ochrany blíže dobrý komparativní text Hany Lupačové. Viz LUPAČOVÁ, H. *Posouzení potřeby mezinárodní ochrany ex nunc v přepracované procedurální směrnici. Inspirace francouzským azylovým soudem (Cour nationale de droit d'asile)*. In: JÍLEK, D., PORÍZEK, P. (editoři). *Sborník ze semináře: Aktuální právní problémy cizineckého a azylového práva*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer, 2015, s. 261–304.

⁴⁸ K uplatnění exkluze (vylučovací klauzule) blíže HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M a kol. *Listina základních práv a svobod*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 1342–1358.

⁴⁹ Srov. KÜHN, Z. *Komentář § 75*. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 603.

soud se s tímto dilematem prozatím vyrovnal svým rozhodnutím z roku 2015.⁵⁰ V něm ohraničil možnosti žadatele o mezinárodní ochranu rozšiřovat jeho azylový příběh do bezbřehých rozměrů, což by na řízení mělo bezesporu zničující vliv, na skutečnosti, které nemohl dříve přednést bez své viny. Procedurální směrnici, její čl. 46 odst. 3, je pak nutno vykládat především jako nástroj k reflexi obecných změn a nových poměrů v zemi původu cizince, a jakékoliv rozšiřování azylového příběhu *in concreto* musí být váženo k protipólu té možnosti, zdali osoba v řízení svým rozšiřováním výpovědi netaktizuje za účelem zvýšení své šance mezinárodní ochranu získat. Nafukování azylového příběhu do větších rozměrů a přidávání dalších a dalších dějových rovin, které dříve nebyly zmíněny, musí být správním orgánem i soudem reflektováno s velkou obezřetností.

Prakticky lze dovodit, že půjde zejména o reakci žadatele a jeho právního zástupce na samotné rozhodnutí ve věci, z kterého snadno pochopí, co a jak správní orgán vedlo k tomu, mezinárodní ochranu neudělit a do své žaloby nastíní nové skutečnosti, které azylový příběh učiní více atraktivním. Správní soud pak skutečně přestane být přezkumným orgánem rozhodnutí, ale bude druhým stupněm posuzování žádostí o mezinárodní ochranu, nikoliv jen jejich „*přezkoumávatelem*“. Náráz na princip dělby mocí je zde zřejmý. Proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o této věci byla podána i ústavní stížnost, která byla

⁵⁰ „[V] případě přímého účinku čl. 46 odst. 3 směrnice č. 2013/32/EU by povinností krajského soudu bylo přezkoumat skutkovou i právní stránku případu ve věci mezinárodní ochrany ke dni svého rozhodnutí. Žadatel o mezinárodní ochranu má však též primární povinnost uvést v řízení před správním orgánem všechny skutečnosti, které jsou mu známy a které mohou být relevantní z hlediska možného udělení mezinárodní ochrany, a dát příležitost správnímu orgánu, aby o takto přednesených důvodech jeho žádosti kvalifikovaně rozhodl. Nejvyšší správní soud po prostudování spisového materiálu konstatuje, že stěžovatel tato tvrzení bez pochybností mohl uvést již v řízení před žalovaným, neboť se jedná o skutečnosti, které nenastaly až v průběhu správního řízení, a musely být stěžovateli při podání žádosti o mezinárodní ochranu známy. Neuvedl-li stěžovatel v řízení před správním orgánem posuzujícím jeho žádost všechny relevantní skutečnosti, neumožnil mu je kvalifikovaně posoudit a učinit součástí rozhodnutí, musí nést riziko v podobě zamítnutí rozhodnutí. Povinnost určenou čl. 46 odst. 3 směrnice č. 2013/32/EU nelze chápat jako podporu bezdůvodného roztržštění vylučení skutkového příběhu žadatele o mezinárodní ochranu v různých fázích řízení, včetně přezkumného soudního řízení. Jedná se o opatření, které má zamežit nesprávnému posouzení situace žadatelů ve světle aktuálních poměrů a závažných změn situace v zemi jejich původu či jejich osobních poměrů.“ (zvyraznil NSS). Ačkoliv Ústavní soud následně ústavní stížnost proti tomuto rozsudku zamítl nálezem ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. I. ÚS 425/16, je vhodné uvést, že se zcela neztotožnil s názorem správních soudů, že nové důvody lze přednést, pouze pokud je žadatel bez své viny nemohl uvést již v řízení před správním orgánem. Podle Ústavního soudu je totiž potřeba zohlednit, že existuje i řada dalších ospravedlnitelných důvodů, proč žadatel nesdělí všechny relevantní důvody pro udělení azylu již před orgánem prvního stupně. Mezi takové ospravedlnitelné důvody Ústavní soud zařadil například to, že „dotazování při osobním pohovoru se této skutečnosti netýkalo a konkrétní informaci nezjistilo; osobní pohovor nebyl proveden; žadatel nemusel pochopit relevanci některých skutečností pro žádost o mezinárodní ochranu; trauma, stud nebo jiné zábrany mohly zabránit úplnému ústnímu svědectví při osobním pohovoru (zejména v případě těch, kteří přežili mučení, sexuální násilí či pronásledování z důvodu sexuality); pohlaví tazatele nebo tlumočnicka mohlo být pro žadatele zábranou“. Rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2015, č. j. 10 Azs 194/2015-32.

zamítnuta nálezem Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. I. ÚS 425/16. V ní se Ústavní soud vyslovil pro rozšíření pole ospravedlňujících důvodů, pro které je možné v první fázi řízení zamlčet podstatnou skutečnost.⁵¹ Ústavní soud tento závěr činí z pozice vykladače Listiny základních práv a svobod.

Postoj k tomuto nálezu můžeme najít v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2019.⁵² Žalobce, na ústním jednání před Krajským soudem v Brně, konaném dne 28. 3. 2019 (jedná se o žalobu proti rozhodnutí o další opakované žádosti o mezinárodní ochranu, ze dne 13. 6. 2017), soudu sdělil, že v ČR žije již více jak 7 roků a nově ke svému případu dokládá příkaz k zatčení z roku 2012 vydaný bezpečnostními orgány jeho vlasti, v souvislosti s trestním stíháním pro jeho boje za lidská práva. Toliko zcela nová skutečnost k jeho původnímu azylovému příběhu, nadto velice starého rázu, z roku 2012, kdy byl jmenovaný ještě ve vlasti a mohl tak být bezprostředně zatčen již tehdy.⁵³ Doložení příkazu k zatčení tudíž bylo v rámci azylového příběhu velmi podezřelé co do své účelovosti. Krajský soud přesto rozhodnutí zrušil a vrátil ho správnímu orgánu k dalšímu řízení, následnou kasací se ale správní orgán domohl zrušení rozhodnutí krajského soudu a postoupení věci opětovně před krajský soud. Samotná skutečnost, že žalovaný nemohl předložené materiály doložit v dřívějším správním řízení (řízení), je již dle názoru Nejvyššího správního soudu nedostačující a musí být proveden konkrétní test ve vztahu k případu, tedy jak tato nová doložení vlastně zapadají do celkového kontextu věci. Z pohledu soudce je proto na místě se vždy důsledně zamyslet nad tím, jaké důkazy jmenovaný předkládá, jak je vtěsnává

⁵¹ „Čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 36 odst. 2 a 43 Listiny základních práv a svobod vyžadují, aby opravný prostředek proti zamítnutí žádosti o azyl byl účinný, což za určitých okolností vyžaduje připuštění předkládání nových azylových důvodů ve fázi řízení před správním soudem prvního stupně. § 75 odst. 1 soudního řádu správního nelze vykládat způsobem, že v řízení o mezinárodní ochraně lze před soudem vznášet nové důvody výlučně, pouze pokud je žadatel o mezinárodní ochranu nemohl uvést již v řízení před správním orgánem bez vlastního zavinění. Existuje řada dalších ospravedlnitelných důvodů, proč žadatel o azyl nesdělí všechny relevantní důvody pro udělení azylu již před ministerstvem jako orgánem prvního stupně. Vždy je nutno zohlednit povahu těchto nových skutečností a situaci konkrétního žadatele. Mezi ospravedlnitelné důvody patří například: dotazování při osobním pohovoru se této skutečnosti netýkalo a konkrétní informaci nezjistilo; osobní pohovor nebyl proveden; žadatel nemusel pochopit relevanci některých skutečností pro žádost o mezinárodní ochranu; trauma, stud nebo jiné zábrany mohly zabránit úplnému ústnímu svědectví při osobním pohovoru (zejména v případě těch, kteří přežili mučení, sexuální násilí či pronásledování z důvodu sexuality); poblížení tazatele nebo tlumočnicka mohlo být pro žadatele zábranou.“ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. I. ÚS 425/16.

⁵² Blíže rozsudek NSS ze dne 11. 7. 2019, č. j. 9 Azs 157/2019-2, bod 24.

⁵³ Blíže rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 3. 2019, č. j. 32 Az 16/2017-111.

do jeho původního azylového příběhu a jak mu svědčí ospravedlnitelné důvody pro to, aby se v jeho případě přistoupilo k výjimce z pravidla „bez vlastního zavinění“ požadované Ústavním soudem.

5. 1. 1. Charakter opravného prostředku

Tím, že je z přezkumu zamítavých rozhodnutí o mezinárodní ochraně vyloučen jako řádný opravný prostředek rozklad a na jeho místo postavena žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, se ihned ocitáme v úrovni mimořádného opravného prostředku. Jak již bylo jednou podotknuto, na samotnou žalobu není kladen žádný zvláštní nárok a tato se řídí ustanovením §65 an. s. ř. s., řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Až na některé výjimky má žaloba suspenzivní účinek a právní moc spojená s výkonem rozhodnutí je zpravidla odložena. Pro výše popsané situace stran dopadu práva Evropské unie je zde i na místě ptát se po tom, jaký má tento opravný prostředek vlastně charakter s přihlédnutím k tomu, na jakých zásadách je české správní soudnictví konstruováno?

Právní doktrína rozeznává tři systémy, do kterých je možné opravné prostředky, řádné i mimořádné, rozřadit. Jedná se o systém apelační, kasační a revizní. Apelační (též odvolací) systém se vyznačuje tím, že umožňuje soudu rozhodujícímu o případu věc přezkoumat jak po stránce právní, tak i skutkové. Samotné rozhodnutí může být při apelačním přezkumu potvrzeno, změněno i zrušeno. Soud má volné možnosti ve všech směrech, vyjma dokládání nových důkazů a tvrzení žalobcem (přípustnost novot). Na této skutečnosti se apelační systém dále dělí na systém úplné apelace, který plně připouští uplatnění nových důkazů a tvrzení, co nebyly vzneseny před orgánem prvního stupně. A neúplné apelace, kdy přezkoumávající soud vychází pouze z tvrzení, která byla uplatněna před orgánem prvního stupně a věc dále nerozšiřuje o nové důkazy a tvrzení. Dokazování a hodnocení je u neúplné apelace koncentrováno před orgánem prvního stupně (zásada koncentrace) a při přezkumu by již nemělo docházet k právnímu či

skutkovému prolamování přezkoumávaného stavu znovu před soudem, jinými slovy řečeno, věc má být jen přezkoumána, nikoliv zcela znovu od začátku posouzena a rozhodnuta. V systému kasačním a revizním soud přezkoumává věc pouze po právní stránce a následně ji potvrzuje či ruší a vrací k dalšímu řízení dle toho, zda došlo k porušení hmotného nebo procesního práva.⁵⁴ Rozdíl mezi kasačním a revizním systémem spočívá v tom, že u revizního systému může přezkoumávající soud rozhodnutí i změnit, to ale jen za předpokladu, že byl správně zjištěn skutkový stav, nicméně byl špatně právně posouzen.⁵⁵

Správní soudnictví v České republice je od 1. ledna 2003, nabytí účinnosti zákona č. 150/2002, soudního řádu správního, postaveno na principu plné jurisdikce, při kterém má soud možnost přezkoumávat napadené rozhodnutí jak po stránce právní, tak i skutkové.⁵⁶ Zároveň by ale soud neměl nahrazovat činnost správního orgánu jako takovou, proto by mělo být dokazování v maximální možné míře koncentrováno právě jen před správním orgánem. Správní soudy dále až na výjimky nemají možnost napadené rozhodnutí správního orgánu ve věci veřejného subjektivního práva změnit a nahradit rozhodnutím vlastním.⁵⁷ Žaloby zamítají nebo rozhodnutí ruší a vrací k dalšímu řízení. Jak bylo ovšem demonstrováno judikaturou v předešlé kapitole, přezkum zamítavých rozhodnutí o mezinárodní ochraně je atypický v obou bodech – jak co do zásady koncentrace, tak i možnosti

⁵⁴ Podrobně k doktríně opravných systému v právu viz ZAHRADNÍKOVÁ, R. a kol. *Civilní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 303–304.

⁵⁵ Blíže WINTEROVÁ, A., MACKOVÁ, A. a kol. *Civilní právo procesní. Část první: řízení nalézací*. Praha: Leges, 2015, s. 503.

⁵⁶ K principu plné jurisdikce blíže POMAHÁČ, R. a kol. *Správní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 62–70. Z judikatury se k plné jurisdikce souhrnně vyjadřuje rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2013, sp. zn. 2 Afs 32/2012. „Stávající systém správního soudnictví je založen na zásadě plné jurisdikce, což dokládá i stabilní judikatura zdejšího soudu (viz například rozsudky ze dne 31. 10. 2008, č. j. 2 Afs 70/2008 - 127, či ze dne 28. 11. 2008, č. j. 7 Afs 79/2007 - 85; všechna citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). To znamená, že ke objasnění skutkového a právního stavu je soud oprávněn zopakovat důkazy provedené správním orgánem, případně dokazování doplnit (§ 77 odst. 2 s. ř. s.), neboť při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co nalezl správní orgán. Soud přitom zváží rozsah doplnění dokazování tak, aby nenahrazoval činnost 2 Afs 32/2012 - 35 správního orgánu, přičemž případné doplnění dokazování musí směřovat ke skutkovému stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu. Jakýkoliv jiný výklad by atakoval smysl plné jurisdikce ve správním soudnictví (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89, č. 618/2005 Sb. NSS). Současně ovšem platí, že označený postup nelze po soudu žádat, pokud by tápal již v otázce, jaké listiny si má vůbec vyžádat, a především, zda by se listiny, které by si vyžádal, shodovaly s těmi, o něž správní orgán (stěžovatel) ve správním řízení opřel své rozhodnutí. To platí tím spíše, že možnost soudu doplnit dokazování (§ 77 odst. 2 s. ř. s.) nelze bez dalšího zaměnit za jeho povinnost (viz rozsudek ze dne 26. 11. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 104.“

⁵⁷ Blíže SVOBODA, K. *Dokazování*. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 237.

nahradit rozhodnutí správního orgánu rozhodnutím vlastním. Právě druhá možnost pak má dopad na to, jakého charakteru soudní přezkum ve věcech mezinárodní ochrany je co do systému opravných prostředků.

V recentní judikatuře, konkrétně v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 9. 2019, český správní soud poprvé v historii udělil mezinárodní ochranu v podobě doplňkové ochrany na dobu 24 měsíců.⁵⁸ Změnil rozhodnutí správního orgánu o veřejném subjektivním právu. Soud ta udělal namísto Ministerstva vnitra, s jehož zamítavým závěrem nesouhlasil. Rozhodnutí Městského soudu v Praze je odrazem rozsudku SDEU (velkého senátu) ze dne 29. 7. 2019, C-556/17 Torubarov. V tom Evropský soudní dvůr nepřímou narušuje koncepci českého správního soudnictvím tím, že z čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice (2013/32) ve spojení s čl. 47 Listiny základních práv a svobod EU (právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces) dovozuje možnost nahradit rozhodnutí správního orgánu vlastním, rozuměj soudním, rozhodnutím. Judikovaná situace dopadá na případy nechvalně známé přetahované, justičním slangem zvané jako ping-pong. Při tom dochází k opakovanému a odlišnému posouzení věci mezi jednotlivými stupni a časově neúměrnému protáhnutí řízení. I případ řešený Městským soudem v Praze byl tohoto typu a táhl se od ledna 2010.⁵⁹

Z popsané situace je zřejmé, že na základě práva Evropské unie je zde zpřístupněna možnost přezkoumávajícím soudům prvního stupně, v českém případě soudům krajským, udělit mezinárodní ochranu namísto správního orgánu, ačkoliv s tím samotná česká právní úprava nepočítá. Zásada koncentrace řízení je pak zase nejméně prolomena skrze *non-refoulement* a již citovaným nálezem ústavního soudu. Jaký je tedy nyní charakter opravného prostředku, rozumějme soudního přezkumu, ve věcech mezinárodní ochrany? Mám za to, že současný opravný prostředek na prvním stupni, správní žaloba ke krajskému soudu, má charakter *neúplné apelace*. Správní soud může rozhodnutí správního orgánu zrušit,

⁵⁸ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 9. 2021, č. j. 4 Az 8/2019-70.

⁵⁹ Rozsudek Městského soudu v Praze byl zrušen NSS, nikoliv ale pro meritorní důvody. Blíže Rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2022, sp. zn. 3 Azs 335/2020.

potvrdit a v typických případech dlouho trvajících sporů i změnit. Rozhodnutí je možné přezkoumat jak právně, tak také skutkově. To vše odkazuje k tomu, že se jedná o systém *apelační*, jenž je *neúplný*, neboť nové důkazy lze dokládat jen v situacích judikovaných Nejvyšším správním soudem a Ústavním soudem, jak bylo konkrétně rozebráno v předešlé kapitole s tím, že zůstává důraz na nutnost koncentrace důkazů a jejich provádění před správním orgánem.⁶⁰

5. 1. 2. Zásada *non-refoulement*

Z roviny mezinárodních dohod, které Českou republiku vážou, se k § 75 soudního řádu správního vztahuje co do času Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951. Tento základní mezinárodní dokument uprchlického práva ve svém čl. 33 zavedl tzv. princip *non-refoulement* (zákaz navrácení). Jde o zákaz vyhošťování v situaci, kdy by osoba vyhošťovaného uprchlíka měla být po vyhoštění ohrožena na životě či svobodě z důvodů rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině či politického přesvědčení. Exkluzi z principu představují osoby pro společnost nebezpečné stran spáchání zvláště těžké trestné činnosti.⁶¹ Odraz tohoto principu nalezneme také v Evropské úmluvě o lidských právech. Předně v jejím čl. 3 – *zákaz mučení* –. Jde o ustanovení absolutní.⁶² Přitom tato zásada může přivodit prolomení nejen § 75 odst. 1 soudního řádu správního, jak je rozebíráno, ale může zasáhnout i do druhého z odstavců zmíněného ustanovení, které přezkum případu drží v mantinelech žaloby: *soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí.*

⁶⁰ Podotýkám, že jde o mé vlastní hodnocení a v judikatuře se můžeme setkat se stále hájeným názorem, že soudní přezkum ve věcech mezinárodní ochrany je i přes uvedené nesen kasačním systémem. „Z bodu 17 rozsudku ve věci *Torubarov* vyplývá, že maďarská právní úprava účinná do 15. 9. 2015 (zákon č. III z roku 1952, občanský soudní řád) umožňovala soudy v určitých případech změnit správní rozhodnutí, mimo jiné ve věci přiznání postavení uprchlíka. Z toho vyplývá, že soudní přezkum nebyl na rozdíl od České republiky v Maďarsku založen pouze na kasačním principu. Proto i přes jisté skutkové podobnosti Nejvyšší správní soud nadále trvá na závěrech plynoucích z jeho vlastní výše citované judikatury.“ Rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2022, sp. zn. 3 Azs 335/2020.

⁶¹ V českých právních předpisech má tento princip největší míru zastoupení u doplňkové ochrany, která je brána jako dočasné poskytnutí ochrany na předem vymezenou dobu, po kterou nebezpečí pro cizince v zemi jeho původu potrvá. Doplňková ochrana byla představena evropským právem, mezinárodní právo ji nezná. Pobytovým právem je tento princip posuzován v souvislosti s tzv. překážkami ve vycestování (§ 179 zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky). K uvedenému srov. CHMELÍČKOVÁ, N., VOTOČKOVÁ, V. *Zákon o azylu. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 55–58.

⁶² Blíže KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 401 a n.

Nejvyšší správní soud připouští namítání nových okolností poukazující na non-refoulement před správními soudy, to ale pouze za předpokladu, že již neexistuje jakékoliv další řízení, ve kterém by případná ochrana před nuceným návratem cizince do domoviny mohla být poskytnuta. Vzhledem k tomu, že přístup k azylovému řízení není nijak limitován počtem (lze podat bezpočet azylových žádostí v rychlém sledu po sobě), je nemožnost otevření nového řízení o mezinárodní ochraně spíše akademickou představou. Tato možnost je zde téměř vždy.⁶³ Protože pak má správní soud možnost přiznat odkladný účinek žalobě téměř u všech typů zamítavých rozhodnutí o mezinárodní ochraně, je vždy dostatek času případ prověřit.⁶⁴ Jak si ukážeme i v pasážích sledujících kazuistiku, soudy v těchto situacích (objeví se nová a zásadní skutečnost s návazností na zákaz navrácení) rozhodnutí nejčastěji zruší a vrátí správnímu orgánu k dalšímu řízení. Věc můžeme dokumentovat na případech ukrajinských žádostí o mezinárodní ochranu v souvislosti se začátkem válečného konfliktu v únoru 2022. Judikát, jenž se zásadou *non-refoulement* v tomto ohledu zaobírá, a staví na ní enunciát, byl vydán NSS v březnu 2022. Soud shrnuje vše popsané výše v bodě 12 argumentační části rozhodnutí: „*Prolomení pravidel zakotvených v § 75 odst. 1 a § 109 odst. 5 s. ř. s. kvůli zásadě non-refoulement je ovšem namísto pouze tehdy, nelze-li dotčenému jednotlivci poskytnout ochranu v jiném řízení (usnesení rozšířeného senátu č. j. 7 Azs 79/2009 - 84). Nejvyšší správní soud nicméně shledal, že není vhodné odkazovat stěžovatelku na jiná řízení, která jí mohou zajistit ochranu (např. možnost podat opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany). Přiblížil přitom k důsledkům posouzení žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně*

⁶³ „Pro daný případ to znamená, že by soud nemohl přehlédnout (bez ohledu na obsah žaloby), pokud by byly dány důvody k ochraně žalobce před brozící vážnou újmou v zemi původu, které žalovaný nezohlednil za situace, kdy již nepřichází v úvahu žádné další řízení, v němž by mohla být ochrana poskytnuta. Poznatky k tomu zpravidla vyplynou z vyjádření žadatele v žádosti nebo při pohovoru a ze skutečností zjištěných o zemi původu v řízení či známých z jiných řízení, či známých obecně. Pokud tedy soud má k dispozici poznatky o tom, že žadatel o azyl je nezbytně poskytnout doplňkovou ochranu podle § 14a zákona o azylu, neboť její neposkytnutí by bylo narušením zásady *non-refoulement* a ochranu již nelze poskytnout v jiném řízení, rozhodnutí žalovaného zruší, aniž by taková skutečnost musela být žalobou výslovně namítána.“ Rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84. „Jednu z možných výjimek představuje již dnes běžně uznávaná povinnost správního soudu zohlednit i v rámci soudního řízení při přezkumu rozhodnutí o mezinárodní ochraně zásadu *non-refoulement* (srovnej čl. 33 odst. 1 Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951, č. 208/1993 Sb.). Krajský soud je tak za určitých podmínek povinen odchylně se od § 75 odst. 1 s. ř. s. a přiblížit i ke skutečnostem relevantním z hlediska mezinárodní ochrany, které vyšly najevo až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí.“ Rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104-2013-46.

⁶⁴ K výjimkám z odkladného účinku žaloby viz § 32 odst. 2, zákona č. 325/1999 Sb. Blíže k celé věci také POTĚŠIL, L. *Komentář § 75*. In: POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 681–682.

neúspěšné a brozbě, kterou aktuální situace na Ukrajině představuje. Nepřehlédl např. „síta“ přípustnosti opakované žádosti stanovené v § 11a odst. 1 zákona o azylu, jehož podmínky žadatel musí splnit, aby jeho žádost vůbec byla meritorně posouzena.“⁶⁵Tento postup shledávám jako správný, za těchto situací není vhodné cizince odkazovat na další řízení, již jen s přihlédnutím k principu hospodárnosti a šetření práv.

5.2. Dokazování

Je obtížné představit si výše zvláštní části správního práva, ve které by případné dokazování mohlo probíhat v tak extrémní důkazní nouzi, jaká může nastat v řízení o mezinárodní ochraně. Důkazní nouze, která v řízení může, ale také nemusí nastat, je přímo charakteristickým znakem tohoto řízení. Lze si snadno představit situaci, kdy prcháající osoba ze země její státní příslušnosti uteče bez jakýchkoliv prostředků nebo se v azylovém táboře objeví žadatel o azyl bez dokladů, jakýchkoliv dalších prostředků, i dokonce bez vlastního prádla. Pomyslná osoba cizince, která se objeví „odnikud“ a nese si jen svůj příběh, který je třeba vyslyšet, aby věc mohla být posouzena.

Azylový zákon má samostatně upravenou dokazovací část oproti správnímu řádu, spektrum použitelných důkazů je totožné jako v obecné úpravě, jejich specifičnost oproti standardnímu správnímu řízení je ovšem značná. Pro situaci výše naznačenou je patrné, že jeden z důkazních prostředků musí být postaven na roveň pomyslného korunního důkazu a důkazní břemeno je třeba rozdělit mezi správní orgán a žadatele o mezinárodní ochranu. Takovým důkazem je v řízení o mezinárodní ochraně azylový pohovor, na který zákon o azylu samostatně pamatuje ve svém § 23. Zdali někde „bije srdce“ azylového řízení, je to zde. *„Pokud bychom hledali nejpodstatnější moment z celého azylového řízení, v němž se koncentruje jádro posuzovaného případu, pak bychom bezpochyby dospěli k osobnímu pohovoru, který s žadatelem vede pracovník Ministerstva vnitra. Je tomu tak jednak proto, že žadatel v jeho průběhu má největší možnost ovlivnit svůj další osud vlastní věrohodnou výpovědí, ale též proto, že od kvality*

⁶⁵ Bod 12 rozsudku NSS ze dne 24. 3. 2022, sp. zn. 1 Azs 36/2022.

a vypovídající hodnoty provedeného pohovoru se následně odvíjí celé další posuzování, a to včetně soudního přezkumu.⁶⁶ Na pohovor dále navazuje judikatura Nejvyššího správního soudu o rozložení důkazního břemene v řízení, a to i v souvislosti s § 23c písm. c) o podkladech pro vydání rozhodnutí. Zatímco žadatel o mezinárodní ochranu je povinen vynaložit maximální úsilí, aby vysvětlil všechny okolnosti ve své věci, správní orgán zajišťuje nejaktuálnější informace o zemi jeho původu nebo státu posledního trvalého bydliště, aby vytvořil znalostní kulisu pro své individuálně pojaté rozhodnutí (v akutním případě zjišťuje i informace přímo o samotné osobě žadatele v jeho domovském státě přes tamní zastoupení, to je ale výjimečný jev).⁶⁷

Vyzvednutím pohovoru s žadatelem o mezinárodní ochranu v žebříčku důkazů ale obecná zásada volného hodnocení důkazů v řízení nepadá. Její užívání ale může vytvořit velkou tenzi. Osoba, která pochází z demokratické země, právně a kulturně vyvinuté, třeba i více, nežli místo, kde o azyl žádá, může svým verbálním vystoupením před správním orgánem předejít, že byla ve své vlasti pronásledována. Její tvrzení pak není jak rozporovat vyjma obecných informací o zemi jejího původu, tedy prostou negací její výpovědi. Rozšířený je ovšem druhý pól, ten, kdy žadatel o mezinárodní ochranu pochází z problematické země, demokratickými a lidskoprávními hledisky viděno, a svůj azylový příběh vystaví ve formě klišé, nálepky, která o této zemi, nikoliv nezaslouženě, může panovat. Aniž je na místě podezřívat někoho a priori ze lži, je rozdíl mezi důvěřivostí, naivitou a hloupostí. V takové situaci je na správním orgánu, aby pohovor vedl tak, že dotyčná osoba svojí výpovědí prokáže věrohodnost a konzistenci svých tvrzení. Je

⁶⁶Viz KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 308.

⁶⁷ „Rozhodnutí správního orgánu o tom, že se žadatel neuděluje mezinárodní ochrana dle § 12 až § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, nemůže obstát, pokud správní orgán rezignuje na své základní povinnosti v řízení ve věci mezinárodní ochrany, tedy neprovede řádně pohovor s žadatelem tak, aby položené otázky důsledně směřovaly ke zjištění veškerých rozhodných skutečností a ke prověření bodnověrnosti žadatelova azylového příběhu, neobstará si relevantní informace o zemi původu, které by byly specificky zaměřeny na azylový příběh žadatele a z něj vyplývající rozhodné skutkové otázky, a ani informace, které si obstará, řádně a objektivně nezhodnotí a s rozhodnými skutečnostmi k posouzení, zda žadatel naplňuje definici uprchlíka dle § 12 písm. b) zákona o azylu, či má nárok na udělení doplňkové ochrany dle § 14a zákona o azylu, se řádně nerypořádá.“ Rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2019, č. j. 5 Azs 207/2017-36. „... není povinností žadatele o azyl, aby pronásledování své osoby prokazoval jinými důkazními prostředky než vlastní věrohodnou výpovědí. Je naopak povinností správního orgánu, aby v pochybnostech shromáždil všechny dostupné důkazy, které věrohodnost výpovědi žadatele a azyl vyvracejí a zpochybňují.“ Rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2005, č. j. 6 Azs 235/2004-57. K důkaznímu břemenu v řízení o mezinárodní ochranu rovněž dále viz rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2008, č. j. 5 Azs 66/2008-70.

ale otázkou, jakým výslechovým mistrovstvím by tak správní orgán měl vlastně činit. Zlí jazykové v tomto bodě tvrdí, že azyl je možno si vyhat umělou výpovědí. Právo Evropské unie skrze směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU pak za splnění pěti podmínek poskytuje tvrzením žadatele o mezinárodní ochranu velikou důkazní sílu – takřka, jak bylo řečeno výše, pomyslného korunního důkazu. V čl. 4 odst. 5 směrnice 2011/95/EU se dozvídáme, že:

Uplatňují-li členské státy zásadu, podle které je povinností žadatele, aby žádost o mezinárodní ochranu zdůvodnil, a nejsou-li jednotlivá prohlášení žadatele doložena písemnými nebo jinými doklady, neryžují tato prohlášení důkazy při splnění těchto podmínek: a) žadatel vynaložil skutečné úsilí, aby svou žádost odůvodnil; b) žadatel předložil všechny náležitosti, které měl k dispozici, a podal uspokojivé vysvětlení ohledně jiných chybějících náležitostí; c) prohlášení žadatele byla shledána souvislými a hodnověrnými a nejsou v rozporu s dostupnými zvláštními i obecnými informacemi o případě žadatele; d) žadatel požádal o mezinárodní ochranu v nejkratší možné době, ledaže může prokázat dobrý důvod, proč tak neučinil, a dále e) byla zjištěna celková hodnověrnost žadatele.

Dále je možné k pomyslnému dilematu připočíst skutečnost, že veškeré informace sdělené žadatelem o mezinárodní ochranu před správním orgánem jsou nazírány jako důvěrné a správní orgán je povinen dostát tomu, aby se tyto informace nikdy nedostaly k původcům pronásledování. To víceméně ve velké míře případů vylučuje jakékoliv možné zkontaktování oficiálních míst země původu žádajícího cizince s tím, že pro důvěrnost není možné provést oficiální šetření k jeho konkrétní osobě. Výčet zásad, které jsou tak v řízení o mezinárodní ochraně ku prospěchu a ochraně cizince zkráceny, můžeme rozšířit o zásadu projednací (§ 50 odst. 2 správního řádu) a vyhledávací (§ 52 správního řádu). V souhrnu řečeno, vychýlení běžných zásad a standardů správního řízení v řízení o mezinárodní ochraně ke straně žadatele je zjevné.⁶⁸ Nemyslím si, že by pro takovéto odchylky neexistovaly legitimní rozlišovací důvody, ostatně v případě záporného výsledku může dojít k zásahům do základních lidských práv velkého rázu.⁶⁹ Jisté pro *dubio in reo* je na místě. Jinou otázkou je, nakolik je této cizorodé zásadě v kontextu zásad českého správního řízení vykolíkový prostor výše

⁶⁸ Zde je možné upozornit na provokativní a údernou esej SVOBODY, P. *Dokazování v azylovém řízení na sklonku éry náivního humanismu*. In: PÍTROVÁ, L. (editor) a kol. *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, 2016, s. 141–144.

⁶⁹ Srov. se závěry SVOBODY, P. *Dokazování v azylovém řízení na sklonku éry náivního humanismu*. In: PÍTROVÁ, L. (editor) a kol. *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, 2016, s. 143–144.

citovanou směrnicí EU. Otázka věrohodnosti je pro posuzování azylového případu tak esenciální, že na ni v práci ještě později narazíme.

K provádění dokazování v režimu soudního řádu správního a kusé úpravě, kterou v něm k dokazování nacházíme (speciální k občanskému soudnímu řádu), platí vše řečené. A to jak k provádění důkazů, tak i užití zásady volného hodnocení důkazů. Právo Evropské unie tlačí správní soudnictví do pozice odvolací instance, která by měla případ sama za sebe vyhodnotit, ba co více, při splnění jisté podmínky sama rozhodnout, zdali dojde k opačnému závěru, se kterým přišel správní orgán. Za takovýchto podmínek je nepředstavitelné, že by před správním soudem neproběhlo zopakování důkazů provedených správním orgánem, předně těch, které se chystá soud rozporovat nebo s nimi nesouhlasí. Správní soud by měl zpravidla v řízení zopakovat všechny důkazy provedené správním orgánem, pokud se chystá od rozhodnutí správního orgánu odklonit. Hodnocení důkazů bez jejich provedení zakládá zřejmé porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Dvojnásob taková skutečnost platí, pokud je posuzování věci v režimu důkazní nouze, jak se v řízení o mezinárodní ochraně může velice lehce stát. Ve světle judikatury Ústavního soudu je do budoucna jen těžce představitelné, aby se neprosadil prozatím soukromý názor Z. Kühna v analogii k dokazování v prostoru občanského soudního řádu. *„Můj osobní názor, byt' zatím nepodložený judikaturou NSS, je ten, že by správní soud měl s ohledem na obecné principy přímosti a bezprostřednosti dokazování zopakovat důkazy zejména tam, kde zamýšlí důkaz hodnotit jinak, než jak jej hodnotil správní orgán. Přehodnocení významu důkazu (např. hodnocení vyslychaného svědka na věrohodnost, zatímco správní orgán jej hodnotil jako věrohodného, eventuálně dovodit z důkazu výpovědi svědka jiné skutkové závěry než správní orgán) by se nemělo dít „od stolu“, jen pročtením spisu. Bohužel to se ve správní justici velmi často děje, což je pravděpodobně nastaveno mentálním nastavením správních soudů a jejich nechtů dokazovat. Správní justice je totiž s ohledem na zcela převažující zjišťování informací ze správního spisu nastavena na to, že správní*

soudy pravidelně nedokazují.⁷⁰ Takový postoj je velmi přiléhavý i pro řízení ve věci mezinárodní ochrany a jeho soudní přezkum, kde hodnocení případu mnohdy stojí a padá právě na pohovoru se žadatelem o mezinárodní ochranu.^{71 72}

5.3. Pronásledování

Pronásledování je ústřední pojem azylového zákona a rozhodná skutečnost pro posouzení žádosti o mezinárodní ochranu v rozsahu § 12 písm. a) a § 12 písm. b).⁷³ Co je pronásledováním, azylový zákon rozeznává ve svém § 2 odst. 4:

Pronásledováním se rozumí závažné porušení lidských práv, jakož i opatření působící psychický nátlak nebo jiná obdobná jednání anebo jednání, která ve svém souběhu dosahují intenzity pronásledování, pokud jsou prováděna, podporována nebo trpěna původci pronásledování.

Bližší vysvětlení pak nalezneme v odst. 6 téhož paragrafu.

Původcem pronásledování nebo vážné újmy se rozumí státní orgán, strana nebo organizace ovládající stát nebo podstatnou část území státu, jebož je cizinec státním občanem nebo v němž měla osoba bez státního občanství poslední trvalé bydliště. Původcem pronásledování nebo vážné újmy se rozumí i soukromá osoba, pokud lze prokázat, že stát, strana nebo organizace, včetně mezinárodní organizace, kontrolující stát nebo podstatnou část jeho území nejsou schopny nebo ochotny odpovídajícím způsobem zajistit ochranu před pronásledováním nebo vážnou újmu.

V Ženevské úmluvě o právním postavení uprchlíků z roku 1951 definici pronásledování nenalézáme, i když je tento termín rozhodný pro určování statusu

⁷⁰ KOCOUREK, T. *Komentář § 76*. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 623–633.

⁷¹ K nutnosti zopakování důkazů při odvolání viz náleze Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2006, sp. zn. II. ÚS 363/06. Pro typizaci výpovědi jako důkazu při odvolání je možné v analogii nabídnout Petrův a Jirsův komentář k občanskému soudnímu řádu: „... hodnotí-li odvolací soud jinak než soud prvního stupně výpovědi účastníků či svědků, kteří byli vyslechnuti přímo před soudem prvního stupně, ač důkazy výsledkem zopakoval pouze přečtením protokolu o jejich výpovědích před soudem, zatížil řízení vadou, jež mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci (viz rozsudek Nejvyššího soudu zde dne 23. 8. 2006, sp. zn. 33 Odo 803/2005). Důkazy bezprostředně provedené před soudem prvního stupně (typicky výpověď svědka) musí odvolací soud, chce-li se odchýlit od skutkových zjištění soudu prvního stupně, vždy sám opětovně provést, případně je povinen provést další důkazy, které mu poskytnou pro odlišné skutkové hodnocení rovnocenný podklad (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 5. 2015, sp. zn. 33 Cdo 2299/2014).“ PETR, B., JIRSA, J. *Komentář § 213*. In: JIRSA, J. a kol. *Občanské soudní řízení. Soudcovský komentář. Kniha IV. § 201–250 občanského soudního řádu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 83.

⁷² Obdobný názor najdeme i v monografii Karla Svobody o dokazování, konkrétně v závěru o dokazování ve správním řízení, viz SVOBODA, K. *Dokazování*. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 242 – 244.

⁷³ Protože tento pojem byl v českém akademickém prostoru i soudní judikatuře nesčetněkrát rozebrán a byla mu věnována i celá knižní monografie, nelze zde než dopředu odkázat na práci Pavla Molka. Blíže MOLEK, P. *Právní pojem „pronásledování“ v souvislosti evropského azylového práva*. Praha: C. H. Beck, 2010. Případně na hutný komentář téhož autora ke zmíněným ustanovením viz KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 75–148.

uprchlíka. Příručka k tomuto dokumentu ovšem nabízí intuitivní přiblížení se tomu, na jaké chování jako na pronásledování nazírat.⁷⁴

„51. Neexistuje žádná všeobecně přijatá definice „pronásledování“ a různé pokusy o její formulování se neseťkaly s velkým úspěchem. Z článku 33 Úmluvy z r. 1951 lze vyrozumět, že obrožení života či svobody z důvodu rasy, náboženství, národnosti, politických názorů nebo příslušnosti k určité společenské vrstvě je vždy pronásledováním. I další případy vážného porušování lidských práv by – ze stejných důvodů – rovněž představovaly pronásledování.

52. Zda by i další předpokaté kroky či hrozby znamenaly pronásledování, záleží na okolnostech každého případu včetně subjektivního aspektu, jak se o něm zmiňují předchozí odstavce. Subjektivní charakter obav z pronásledování si vyžaduje vyhodnocení názorů a pocitů dotyčné osoby. Právě ve světle těchto názorů a pocitů musejí být nezbytně vnímána skutečná nebo předpokládaná opatření proti ní. Vzhledem k rozdílné psychice různých jedinců a k okolnostem každého jednotlivého případu se interpretace toho, co představuje pronásledování, musí nutně lišit.“

Právo Evropské unie pronásledování obsahuje v obdobném ražení jako česká právní úprava, a to v čl. 9. směrnice 2011/95/EU (definice evropského práva se přímo odkazuje k Ženevské úmluvě o uprchlicích z roku 1951, je tak patrné, že evropský zákonodárce se snažil být rozšiřujícím interpretem oné celosvětové uprchlické úmluvy).

Aby bylo jednání považováno za pronásledování ve smyslu čl. 1 odst. 1 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).

Právo Evropské unie nabízí demonstrativní výčet jednání in concreto, která mohou být pod pronásledování prakticky podřazena (fyzický a psychický nátlak, opatření uplatňovaná diskriminačním způsobem, odepření soudní ochrany – okolnosti, které v mezinárodním ani českém právu nenacházíme).

Ve světle zmíněných citací jsem přesvědčen, že exaktní definici pronásledování jako takovou čtenáři nabídnout nelze a bylo by i nežádoucí snažit se tento termín petrifikovat nějakou přesnou definicí. Pronásledování je třeba stále dovozovat správní a soudní rozhodovací praxí, upravovat a vyhledávat v jednotlivých situacích žadatelů o mezinárodní ochranu. Na místě je tedy neustálé

⁷⁴ Pronásledování se jako termín objevuje i v čl. 14 Všeobecné deklarace lidských práv.

přibližování se a upřesňování tohoto termínu ve smyslu neurčitého právního pojmu, kterým i pronásledování je. Stran mezinárodního práva a nejlepšího postupu je dobré odkázat na citovanou příručku k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíka, která je výkladovým manuálem k Ženevské úmluvě o postavení uprchlíků z roku 1951 a jejímu protokolu z roku 1967. Tam se pronásledování objevuje v souběhu s opodstatněnými obavami z pronásledování (termín, ke kterému se vrátíme níže v podobě, v jaké se vyskytuje v českém azylovém zákoně – odůvodněný strach) a jde patrně o nejcitlivější „nejlidštější“ přístup.

Protože by ovšem takový intuitivní přístup byl pro pozdější praktickou část mojí práce těžko uchopitelný, musíme se po nějaké metodě poohlédnout. V knižní monografii najdeme rozložení pojmu pronásledování na několik stavebních kamenů, systém představený do českého prostředí z anglosaské literatury a judikatury.⁷⁵ Dle tohoto přístupu v sobě pronásledování zahrnuje čtyři stavební kameny, které je třeba v azylovém příběhu hledat:

- (1) *chráněný zájem;*
- (2) *způsob jeho obroženi (forma zásahu);*
- (3) *ztrátu ochrany v zemi původu;*
- (4) *kauzální vztah k důvodům pronásledování.*

Není to jediná možná cesta, jak k pojmu pronásledování přistoupit, my se ho v této práci ale podržíme, protože jde o nejvíce racionálně vystavěný přístup, jak k posouzení azylového příběhu přistoupit. V jiné variaci lze tento postup

⁷⁵ Máme zde na mysli přístup, se kterým se ve své knize ztotožnil Pavel Molek a který je užíván Goodwin-Gillem a McAdamovou v jejich knize *The Refugee in International Law*. Viz MOLEK, P. *Právní pojem „pronásledování“ v souvislosti evropského azylového práva*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 44 a n.

charakterizovat jako rovnici: *pronásledování* = *vážná újma* + *selhání ochrany ze strany státu*.⁷⁶

Chráněným zájmem se rozumí práva žadatele o mezinárodní ochranu chráněná lidskoprávními úmluvami, v jistém smyslu ale jde i o možné charakteristiky skupiny (rasa, sexuální orientace, náboženství, politický názor – nejobširněji rozebrány v čl. 10 směrnice 2011/95/EU).⁷⁷ Způsob ohrožení nám odpoví na otázku, jaké intenzity je zásah do zmíněných práv, a zdali je tato intenzita dostatečná či dost setrvalá na to, aby zavdala azylově relevantní pronásledování. Odborná literatura totiž vyslovuje shodu, že zásah rovnající se pronásledování by měl mít trvající charakter a měl by zavdávat dlouhodobé špatné zacházení s jedincem. Trvalost a adresnost zásahu jsou jedním z kritérií pro posouzení, zdali jde, nebo nejde o pronásledování.⁷⁸

Známý příklad, který se na první pohled jeví jako pronásledování, ačkoliv jím není, je exces bezpečnostních složek k osobě žadatele o mezinárodní ochranu, za kterým se ale neskrývá nic více, než je situační nahodilost (zbití na policejní stanici po zatčení na ulici, konflikt se sousedem, který souběžně pracuje jako policista, perzekuce pro trestnou činnost atd.). Selhání ochrany v domovině žadatele o mezinárodní ochranu můžeme charakterizovat jako nemožnost dovolat se pomoci na území jeho vlasti. Prakticky se zde zkoumá zejména aktivita dotyčného při snaze nalézt si pomoc v jeho domovině předtím, než přistoupí k opuštění jeho země a začne si hledat ochranu ve zcela jiném státě. To, že by takováto aktivita volající po nápravě neměla být pouhou rezignací, je nasnadě. Nakonec, propojení pronásledování s důvody pronásledování je zřejmé, dotyčná osoba musí být postihována za projevy svých politických názorů, rasu, náboženství a další

⁷⁶ HONUSKOVÁ, V. *Definice uprchlíka a její výklad a aplikace v současném mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova, 2011, s. 70.

⁷⁷ V esenci se jedná předně o takzvaná nezpochybitelná lidská práva, která se objevují ve formě obyčejové normy kogentního mezinárodního práva = zákaz mučení, nelidského zacházení, otrocká práce. Blíže HONUSKOVÁ, V. *Definice uprchlíka a její výklad a aplikace v současném mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova, 2011, s. 72.

⁷⁸ Srov. MOLEK, P. *Právní pojem „pronásledování“ v souvislosti evropského azylového práva*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 73.

okolnosti rozeznávané jako chráněný zájem. Nikoliv být stíhána pro trestnou činnost, osobní problémy, závazky z podnikání atd.

At' již tak vyjdeme z české právní úpravy či z úpravy práva EU či práva mezinárodního, pro zhodnocení případu je za pronásledováním vždy nutné vidět stát, domovinu žadatele o mezinárodní ochranu, která buď selhává v poskytnutí ochrany, nebo aktivně vystupuje proti osobě pronásledovaného svými zjevnými či skrytými aktivitami, zdánlivou pasivitou. Tato skutečnost vychází z logiky věci samotného institutu azylu, který je, jak ho rozeznává moderní právo, poskytnutí ochrany na území jednoho státu před útlakem, kterého se dostalo cizinci v zemi jeho původu ze strany druhého státu. V pozadí prosvítá republikánské nazírání, kdy se stát stará a chrání své občany, na které nahlíží bez rozdílů.

Pokud je tedy pronásledování neurčitým právním pojmem, který je třeba stále vymezovat v individuálních případech, je na místě také předběžně vyhodnotit minulou soudní praxi. České soudy se do precizace pojmu pronásledování pustily až po několika letech, ve kterých si nejprve prošly cestou judikování toho, co pronásledování není, tedy jakýmsi negativním vymezením pojmu pronásledování. Ovšem i negativní vymezení nemusí být na škodu a jistě také po zřízení Nejvyššího správního soudu trvalo nějakou dobu, než se nápad patřičných případů „nosných azylů“ dostal až před Nejvyšší správní soud. Jak demonstruje P. Molek, v judikatuře Nejvyššího správního soudu z let 2007 a starší (včetně doby, kdy byl vrcholem správního soudnictví Vrchní soud v Praze), se většina odůvodnění koncentrovala na to, jaká jednání a situace azylově relevantním pronásledováním nejsou, nežli naopak.⁷⁹ Za příklad pozitivně vymezeného judikátu k pojmu pronásledování se uvádí rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z května 2009, který se dotýkal svobody náboženského vyznání v Kazašské republice. Dotyčný a jeho spoluvěřící se setkávali s problémovými situacemi, včetně fyzického napadení policisty, poté,

⁷⁹ Srov. MOLEK, P. *Právní pojem „pronásledování“ v souvislosti evropského azylového práva*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 166 an. K obdobnému závěru lze dojít i při čtení sebrané judikatury ve věci mezinárodní ochrany na Slovensku, srov. HARAJDÍČ, J. *Judikatura vo veciach azylu*. Bratislava: Wolters Kluwer SVK, 2015, 601 s. S pozitivním vymezením pronásledování se zde téměř nesetkáme, naopak většina rozsudků je vázána na neprokázání opodstatněnosti obav z pronásledování, viz pasáž číslo jedna zmíněné knihy, zejména pak s. 81–198.

co odmítli oficiální registraci jejich náboženské skupiny, kterou tamní zákony požadovaly (vyznavači takzvaného „čistého islámu“). Osoba žadatele následně začala mít další potíže, které byly vytvářeny ze strany oficiálních složek – nemožnost nalezení si práce, neboť byl veden jako problémový u výboru národní bezpečnosti, obavy z bezpečnostního aparátu jako celku. Fyzické napadení na policejní stanici a hrozby vykonstruovaným trestním řízením. Soud žalobě vyhověl a vrátil věc na první stupeň s tím, aby bylo rozšířeno dokazování a zjištěno, zdali nedošlo k pronásledování na kumulativním základu.⁸⁰

5.3.1. Pronásledování na kumulativním základě

To nás ještě přivádí ke specifickému typu pronásledování, který se v posuzovaném případě může vyskytnout takříkajíc „mezi řádky“ azylového příběhu. Na rozdíl od české úpravy právo EU a mezinárodní právo pracuje více s intenzitou a četností, kdy jednání může být zařazeno jako pronásledování na podkladě jednorázového incidentu velké intenzity, anebo drobných incidentů s malou intenzitou, ovšem v dlouhé časové řadě, tyto incidenty pak svým součtem – kumulací – dosáhnou intenzity azylově relevantního pronásledování. Mezinárodní a evropské sekundární právo tak přišlo s formou dlouhodobého, ne zcela na první pohled zjevného a skrytého pronásledování, které ve svém součtu může zavdat dostatečně závažné porušení základních lidských práv. Tím je tzv. *pronásledování postavené na kumulativním základě*. Tento typ pronásledování judikoval Nejvyšší správní soud v roce 2010 na případu občanky Kyrgyzské republiky. Zmíněná žena byla nucena setrvat v polygamním manželství domluveném rodiči a založeném na islámských tradicích proti její vůli. Byla zde vystavena dlouhodobému domácímu

⁸⁰ „Od samotného zákonného požadavku registrace náboženské skupiny podle právního řádu země původu žadatele o mezinárodní ochranu a vynucování této registrace zákonem dovolenými a zároveň přiměřenými prostředky je třeba odlišovat taková případná represivní jednání bezpečnostních složek či jiných orgánů veřejné moci v zemi původu vůči členům dané náboženské skupiny, která jsou zcela zjevným excesem ze sféry zákonem dovolených opatření (např. brutální fyzické násilí, resp. hrozba vykonstruovaných obvinění ze závažné trestné činnosti) a která zároveň mohou podle konkrétních okolností buďto samostatně, nebo na kumulativním základě dosáhnout intenzity pronásledování ve smyslu § 2 odst. 7 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.“ Rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2009, č. j. 5 Azs 7/2009-98. Rozsudek je také zařazen a okomentován v přehledu rozhodnutí ve správním soudnictví za roky 2003–2013. Viz MOLEK, P., STRÁNSKÁ, J. *Přehled rozhodnutí ve správním soudnictví. 2003–2013*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 350.

násilí a rovněž jí byla znemožněna konverze k jinému náboženství.⁸¹ Z řečeného je zřejmé, že pro vystopování kumulativně založeného pronásledování je třeba velké citlivosti na situaci žadatele o mezinárodní ochranu a schopnost číst mezi řádky.⁸²

Pronásledování na kumulativním základě se v rozsudcích NSS objevuje poměrně často i nyní. Vyčerpávající charakteristiku pronásledování na kumulativním základě doprovázené bohatou a shrnující kazuistikou lze nalézt mimo jiné např. v recentním rozsudku NSS ze dne 9. 6. 2021, sp. zn. 6 Azs 94/2021. „Dále stěžovatelka namítá, že se v jejím případě jednalo o pronásledování na kumulativním základě. Stěžovatelka je toho názoru, že čelila ve své vlasti celé sérii zásahů (ústrků), které samy o sobě sice nedosahovaly dostatečné intenzity a systematickosti, aby je bylo možné považovat za pronásledování ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o azylu a čl. 9 odst. 1 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 poskytované ochrany (tzv. kvalifikační směrnice), avšak ve svém souhrnu jich dosáhly, a tudíž byly pronásledováním (k pronásledování na kumulativním základě blíže viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. října 2006 č. j. 2 Azs 66/2006 - 52, č. 1066/2007 Sb. NSS, a ze dne 14. června 2012 č. j. 6 Azs 4/2012 - 67, bod 23).“ Popsaný případ NSS dále meritorně zhodnotil: „Posouzení, zda se jedná o pronásledování na kumulativním základě, je vždy záležitostí individuální, nicméně z judikatury Nejvyššího správního soudu zřetelně plyne, že jej shledal v případech, kdy bylo do sféry žadatele o mezinárodní ochranu zasaženo výrazně intenzivněji než v současném případě. V rozsudku ze dne 19. září 2007 č. j. 1 Azs 40/2007 - 129 např. dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že je pronásledování na kumulativním základě nutné zohlednit v případě žadatelky, která měla z důvodu svého náboženského vyznání potíže s nesnášenlivostí spoluobčanů, nátlak na ni vyvíjel

⁸¹ „I. Skutečnost, že žadatelka o mezinárodní ochranu byla nucena uzavřít sňatek nebo setrvat v manželství proti své vůli, lze v souběhu s dalším porušováním lidských práv (například domácím násilím) a podle situace v zemi původu považovat za pronásledování [čl. 9 písm. b) kvalifikační směrnice (2004/83/ES)]. II. U žadatelky v postavení druhé, zákonem neuznávané, manželky v polygammím manželství, která byla proti své vůli nucena setrvat ve sňatku, v němž byla navíc vystavena domácímu násilí, je při posuzování ochrany v zemi původu potřeba vzít v úvahu, zda je v zemi původu ochrana před domácím násilím dostupná a účinná pro ženy v obdobném postavení [čl. 6 a čl. 7 kvalifikační směrnice (2004/83/ES) a § 2 odst. 7 zákona č. 325/1999, o azylu].“ Rozsudek NSS ze dne 25. 1. 2011, č. j. 6 Azs 36/2010-274.

⁸² Blíže také bod 53. Příručky k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků UNHCR.

také zaměstnavatel, přičemž nakonec sama ze zaměstnání odešla, a zároveň ji opakovaně perlustrovala policie, požadovala od ní peníze a odebrala a ztratila její doklady. Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud rovněž v již citovaném rozsudku č. j. 6 Ažs 4/2012 - 67 u žadatele, jenž byl dvakrát vyslýchán policií, která jej varovala, že by se měl s manželkou přestat účastnit opozičních aktivit a distribuovat letáky na opozičních mítincích, přičemž totožné varování obdržel i od svého zaměstnavatele. Dále lze uvést rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. května 2019 č. j. 9 Ažs 20/2019 - 59 týkající se žadatelky, která byla v souvislosti s politickým aktivismem (účast na demonstracích) podrobena opakovaným několikahodinovým výslechům, jež vygradovaly až k domovní prohlídce. Oproti tomu pouhé opakované výslechy na prokuratuře pro domnělé činy, při nichž žadateli nebylo vybrožováno, ani na něj nebyl vyvíjen nátlak, intenzity pronásledování nedosahují (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. května 2021 č. j. 9 Ažs 17/2021 - 46). Stěžovatelka v porovnání s uvedenými případy nebyla ani jednou podrobena policejnímu výslechu (resp. byla pouze jednou zadržena a ztotožněna), nebylo jí vybrožováno a nebyl na ni vyvíjen nátlak. Nesetkala se ani s žádným násilným jednáním ze strany represivních složek státu. Proto Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, pokud dospěl k závěru, že stěžovatelka nebyla vystavena pronásledování.⁸³

Samotný rozsudek dává přes odkaz na další mnohačetnou kazuistiku podrobnou představu o tom, v jakých situacích rozhodovací praxe NSS pronásledování na kumulativním základě shledává. Jak je zaznamenáno, děje se tak zejména u nábožensky podložených případů, ve kterých žadatelé o mezinárodní ochranu neměli konkrétní a vážné problémy, soustavná nevraživost jejich okolí je ale nakonec přiměla vlast opustit. Přesto musí být ale zachována jistá intenzita těchto drobných, dílčích ústrků. Nemělo by se jednat o občanské rozepře, konflikt mezi lidmi, které lze najít v každé společnosti, jenž je národnostně, nábožensky či jinak rozdělena.

Tvrzení žadatelů o mezinárodní ochranu v tomto bodě samozřejmě musí také korespondovat s informacemi o zemi původu, ty musí dotvrdit, že v daném

⁸³ Viz argumentační jádro rozsudku NSS ze dne 9. 6. 2021, sp. zn. 6 Ažs 91/2021.

státě opravdu k náboženskému pronásledování té či oné skupiny věřících opravdu dochází. V práci poukáží na takové případy později, konkrétně u Svědků Jehovových na území Ruské federace. Stran důvodů se dá o kumulativním pronásledování uvažovat u všech motivů vedoucích k pronásledování, tj. politika, národnost, náboženství, pohlaví aj.

5.3.2. Odůvodněný strach z pronásledování

Odůvodněný strach z pronásledování je poslední termín, který v této části práce potřebuje vyložit, abychom pasáž o pronásledování zkompletovali. Již v několikrát zmiňovaném manuálu k úmluvě o právním postavení uprchlíků je odůvodněnému strachu z pronásledování (některé české překlady uvádí slova opodstatněnost a obavy, nicméně význam je týž) věnován při interpretaci největší prostor. Odůvodněný strach z pronásledování se při jeho vyhodnocování rozkládá na dvě části, *za prvé jde o subjektivní stav myslí jedince*, ten je obvykle přesvědčen o tom, že se mu dostalo tak velkých příkoří v zemi jeho původu, až pro ně musel uprchnout. Při posuzování žádosti o mezinárodní ochranu představuje nastavení myslí žadatele o azyl vůbec tu největší proměnnou a liší se co do krajností od člověka k člověku. Někdo může být subjektivně přesvědčen o pronásledování své osoby poté, co se dostane do potyčky s policisty, je s ním zahájeno trestní řízení nebo je popotahován různými kontrolami při svém podnikání. Pro jinou osobu, méně citlivou, takové věci mohou být běžné a pronásledování pocítí až při bezprostředním ohrožení svého života.

Každý případ je tudíž nutné hodnotit s přihlédnutím k nastavení myslí a charakteru toho či onoho žadatele a podchycení jeho charakteru. Nezájdeme daleko, když učiníme menší závěr, že při této činnosti se od správního orgánu či soudu očekává opravdu psychologizující výkon spočívající v rozpoznání nastavení myslí žadatele o azyl. Každý pevný a záchytný bod nesubjektivní povahy má tudíž při hodnocení azylového příběhu velkou cenu. Zde bývá pro příklad zmiňováno nechvalně známé asylum-shopping, které dopadlo na vybrané státy severní Evropy,

předně Švédsko, během takzvané uprchlické krize v roce 2015 a 2016. Osoby, které vypravují o pronásledování na život a na smrt ve svém domovském státě, následně cestují přes množství bezpečných zemí, aby požádaly o mezinárodní ochranu v zemi, která jim je geograficky i kulturně velmi vzdálena. V těchto případech je nezbytně nutné, aby osoba v pohovoru důsledně vysvětlila, proč zvolila tak dalekou cestu, nepožádala o mezinárodní ochranu v první bezpečné zemi, jak lze logicky očekávat a požadovat, a zvolila si jinou cílovou zemi, přičemž mnohdy procestovala polovinu světa, aby se do takové země dostala.

Aby bylo zabráněno bezbřehé psychologizaci, připojuje se k posuzování odůvodněnost těchto obav. *Za druhé tak jde o objektivní kontext*, ve kterém je azylový příběh žadatele posuzován. Ten sestává z informací o zemi původu, na jejichž pozadí je azylový příběh hodnocen. Informace o zemi původu mnohdy představují jedinou možnou korekci výpovědi žadatele o mezinárodní ochranu. Je zde možnost, že osoba, která pochází ze země, která je hodnocena jako svobodná a dodržující předmětná lidská práva, získá mezinárodní ochranu, její výpověď před správním orgánem ale musí být bez vady a velké argumentační síly. Na tomto místě je dobré zmínit, že subjektivní prvek při hodnocení odůvodněnosti strachu z pronásledování v praxi ustupuje před jeho objektivní částí.⁸⁴ Ani Ministerstvo vnitra, ani soudy nemají zájem zapracovávat do řízení o mezinárodní ochraně přílišnou psychoanalýzu, což v řízení, kde by mělo být přece jen cílem zjistit materiální pravdu, bylo nadbytečné, pokud pro to neexistuje vyložený důvod. Nicméně i k tomu, co bylo řečeno ve vztahu k dokazování a význačnému místu, které zaujímá pohovor s žadatelem o mezinárodní ochranu, by měla mít samotná výpověď dotyčného vždy kvalitativně vyšší důkazní sílu než obecné informace o zemi jeho původu. Individuální vyvažování mezi subjektivní a objektivní částí odůvodněného strachu z pronásledování je vždy na místě případ od případu. Komentář k azylovému zákonu i zde odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního

⁸⁴ Blíže KOSARĚ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 84.

soudu jakožto na vzor takovéto vyvažovací úvahy, slovy P. Molka, logickou ekvilibristikou, do které se někdy soudce musí pustit.⁸⁵

5.4. Vážná újma

Jak v právu Evropské unie, tak i českém právu je ihned zřejmé, že zákonodárce si pod pojmem vážné újmy představoval dosti konkrétní a nelibé zásahy do tělesné nebo duševní integrity člověka. Jedná se zde především o uložení trestu smrti, o kterém bude pojednáno samostatně níže a který je v prostoru Evropské unie zakázaným trestem ve smyslu Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, jejího šestého protokolu a následně protokolu třináctého, posledního, jenž tento trest ruší za každých okolností, včetně válečného stavu.⁸⁶ Od závazku zrušení trestu smrti za každých okolností nelze odstoupit dle článku patnáct ani v případě válečného stavu, poněkud kontroverzně, neboť vojenská disciplína za válečného stavu byla v minulosti utužována trestem smrti za bojová selhání, obrácení zbraně proti vlastním lidem atd.

V druhém bodě je za vážnou újmu považováno mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání žadatele o mezinárodní ochranu v zemi jeho původu. V definici máme nejširší pojem možných hrůz, jež lze na člověku spáchat, a jako takové jde opravdu o velmi robustní ustanovení co do ochrany člověka před nepříznivými dopady po návratu do jeho vlasti. V užším pojmu jde o vyjádření článku třicátého třetího Úmluvy o právním postavení uprchlíků, zásady *non-refoulement* / nenavrácení. Tedy, nenavrácení člověka do státu, jakéhokoliv, ve kterém by jeho život či svoboda byly ohroženy pro patřičný důvod, jakož i článku tři Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Rozdíl mezi úpravami nalezneme ten, že zmíněný článek tři, ochrana v něm obsažená, je naprosto nederegovatelná, naproti tomu z udělení doplňkové ochrany je možné cizince vyloučit (§ 15a zákona o azylu). Cizinci tedy nebude možné doplňkovou

⁸⁵ Blíže rozsudek NSS ze dne 26. 3. 2008, sp. zn. 2 Azs 71/2006.

⁸⁶ Viz FAIX, M., BUREŠ, P., SVÁČEK, O. *Rukověť ke studiu mezinárodního práva 1: Dokumenty*. Praha: Leges, 2015, s. 231–245.

ochranu udělit, nebude jej možné ale vyhostit.⁸⁷ Nakonec jde o vážnou újmu v podobě ohrožení života civilisty nebo jeho lidské důstojnosti z důvodů svévolného násilí v situaci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu. Rozdíl mezi písm. b) a c) je předně v tom, že jde o civilistu a také je zde konkrétně určeno ohnisko možné vážné újmy – válečný konflikt. V historii byl válečný konflikt vždy zdrojem masové migrace a uprchlické právo nabylo vrcholu právě po 2. světové válce, která zapříčinila pohyby mas obyvatelstva mezi zeměmi. I v současné době jsou válečné konflikty nejtypičtějším zdrojem masové migrace (ukončení válečné intervence NATO v Afghánistánu, znovudobytí Náhorního Karabachu Ázerbájdžánem s následným vytačením Arménů z neuznané republiky Arcach, boje na Ukrajině). Písm. d), vážná újma pro rozpor s mezinárodními závazky, je české specifikum, o kterém bude pojednáno samostatně níže.

5.4.1. Důvodné obavy ze skutečného nebezpečí vážné újmy

Stejně jako u odůvodněného strachu z pronásledování i u vážné újmy přidává zákonodárce k pojmu vážné újmy adjektiva, která mají daný pojem precizovat a vyložit. U důvodné obavy se můžeme odkázat k odůvodněnému strachu, jak byl vyložen výše, neboť hledat zde rozdíly by byla otázka vskutku drobných nuancí. Zastavme se proto více u druhého z termínů – *skutečného nebezpečí vážné újmy*. Vážnou újmu není možné v azylovém příběhu o mezinárodní ochranu vyfabulovat, pokud například tento tvrdí, že mu v jeho zemi hrozí trest smrti, a následně je zjištěno, že pochází ze státu, ve kterém byl zrušen trest smrti za veškeré trestné činy, jeho tvrzení se stává bezpředmětným, ať už ke své osobě uvádí cokoliv.

Z informací o zemi původu tedy vyvstane, že trest smrti není daným státem již dlouhodobě aplikován (sám stát může být už i přímo vázán Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv) a naposledy v něm byl trest smrti vykonán před x lety nazpět, i při prvotřídní výřečnosti cizince a sdělení těch nejsubjektivnějších obav ze

⁸⁷ Srov. CHMELÍČKOVÁ, N., VOTOČKOVÁ, V. *Zákon o azylu. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 56.

strachu z vykonání daného trestu nemůže být jeho slovům přisvědčeno, neboť nejde o *skutečné nebezpečí*, ale pouze o jeho subjektivní strach. Opětovně se dostáváme k bodu, kdy musí sdělené korespondovat s realitami v zemi původu.

Obdobně jednoduchá situace nastává v případech válečných konfliktů, kdy je zřejmé, už jen z běžně veřejných zdrojů, zdali je daný stát ve válečném stavu s jiným státem či v něm probíhá vnitřní ozbrojený konflikt. Nelze shledat skutečné nebezpečí vážné újmy dle § 14a písm. c) zákona o azylu v příběhu člověka, který pochází ze státu, který je bezpečnostně v pořádku a žádný ozbrojený konflikt mu po návratu domů nehrozí. I kdyby v něm jeho subjektivní strach z války dosahoval kterékoliv míry. Opak by se rovnal popírání reality.

Složitější situace může nastat u posuzování vážné újmy z titulu mučení, nelidského či ponižujícího zacházení. Což je věc, kterou nelze vyvrátit tak snadno jako výše zběžnou informací o zemi původu. Na místě je důsledné posuzování tvrzeného s informací o zemi původu, která ale tentokrát musí být mnohem více adresnější, typicky podmínky výkonu trestu odnětí svobody v dané zemi u extradičních případů. Ve spise by pro tyto případy neměla absentovat informace o systému vězeňství v rozebírané zemi, trestní justice a o podmínkách v tamním vězeňství. Patříčné je i vyžádání fotokopie extradičního spisu a jeho založení do spisového materiálu k mezinárodní ochraně.

Případy ale mohou být ještě více jemné. Dotyčný tvrdí, že byl v zemi původu mučen lokálním policistou, hrozí mu ponižující zacházení při navrácení do výchovného nebo detenčního ústavu. V azylovém příběhu jsou stopy ponižujícího zacházení ze strany úředníků lokálního úřadu. Orgány činné v trestním řízení sahají k mučení při postupu v trestním řízení atd. Zde je na vážném zvážení každého případu, jak věc *in concreto* rozsoudit. Nutné je ale mít na paměti, že pouhá možnost špatného zacházení by sama o sobě neměla mít za následek například porušení článku 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, z které je tento typ vážné újmy vyvozen. Ponižení, mučení či nelidské zacházení, které vážnou újmu

naplňují, by měly dosáhnout skutečně mimořádné úrovně, jejíž ohodnocení závisí na souhrnu všech okolností případu. Nemělo by se jednat o bagately, popřípadě lokální nahodilosti, facka od policisty, nevlídné chování úředníka jednoho úřadu, nesympatie obvodní městské policie atd.

Doplňková ochrana by zde měla být udělována v případě nebezpečí mučení, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu tam, kde je takové nebezpečí reálné, skutečné a bezprostředně existující, nikoli tam, kde vůbec nastat nemusí či může nastat jedině v případě přidružení se jiných okolností, kumulací různých neočekávaných situací nebo výskytu skutečností, které dosud nelze dopředu předjímat. Přidružením věcí, které jsou pouze domněnkami a hypotetickými fabulemi.⁸⁸ Odkázat je také znovu možné na takzvaný test „reálného nebezpečí“, čímž se myslí zcela totéž, jako „skutečným nebezpečím“, jenž vypracoval Evropský soud pro lidská práva k čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a který do své judikatury přebírá i náš NSS, jak bylo již jednou v textu upozorněno.^{89 90}

⁸⁸ Zde nezbyvá než osvěžit si učení o formální a materiální pravdě a jejich nalezení pomocí dokazování. Striktní oddělování domněnek a faktů. Pro přiblížení srov. CHMELÍK, J., BRUNA, E. *Dokazování v trestním řízení. Trestněprávní a kriminalistické aspekty*. Praha: VŠFS, 2018, s. 38–42.

⁸⁹ Viz KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 172–173. Abych čtenáři nabídl přímou představu k testu reálného nebezpečí, uvedu výňatek z rozsudku, který užívá jako vzorový i Pavel Molek a na který jsem už také jednou odkázal v práci jako k celku. „*Ve vztahu ke brozbě nelidského a ponižujícího zacházení podle čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod by pak muselo být splněno, že stěžovateli brozí „reálné nebezpečí“ takového zacházení. „Reálným nebezpečím“ (srov. rovněž § 14a odst. 1 zákona o azylu, jež užívá ve stejném významu slovní spojení „skutečné nebezpečí“) nutno rozumět, že ve významném procentu případů obdobných situací stěžovatele dojde ke nežádoucímu následku, takže stěžovatel má dobré důvody se domnívat, že takovýto následek může s významnou pravděpodobností postihnout i jeho. V tomto ohledu nutno poukázat především na úvahy o „real risk“ (reálném riziku) nelidského a ponižujícího zacházení vyslovené Evropským soudem pro lidská práva ve věci Vilvarajah a další proti Spojenému království (rozsudek z 30. 10. 1990, žádosti č. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13147/87 a 13148/87), zejm. na jeho bod 103; tento rozsudek ve svých úvahách navazuje na rozsudek téhož soudu ve věci Cruz Varas a další proti Švédsku (rozsudek z 20. 3. 1991, žádost č. 15576/89), zejm. na jeho body 69 a 70. Odkázat lze i na vnitrostátní judikaturu evropských států, která z této i další navazující judikatury Evropského soudu pro lidská práva vychází, např. na rozhodnutí rakouského Správního soudního dvora ze dne 19. 2. 2004, sp. zn. 99/20/0573, dostupného např. na http://www.asylum-online.at/pages/refoulement_folterverbot.html, jež vyžaduje „reale Gefahr“ (reálné nebezpečí) nelidského a ponižujícího zacházení a říká, že nedostačuje „bloße Möglichkeit“ (pouhá možnost) takového zacházení. Z toho plyne, že ve vztahu ke brozbě nelidského a ponižujícího zacházení podle čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod musí být splněn vyšší důkazní standard než ve vztahu ke odůvodněnému strachu z pronásledování podle § 12 zákona o azylu (a potažmo ve smyslu čl. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků). Jinými slovy, test „reálného nebezpečí“ je vůči stěžovateli přísnější než test „přiměřené pravděpodobnosti“. Ani test „reálného nebezpečí“ ale nedosahuje intenzity trestního standardu „nade vši pochybnost“, ani důkazního standardu užívaného v zemích common law v civilních věcech („vyšší pravděpodobnost je ano, než že ne“ [balance of probabilities]). Rozdíl mezi testem č. j. 2 Azs 71/2006 - 91 „reálného nebezpečí“ a testem „přiměřené pravděpodobnosti“ spočívá v tom, že důkazní standard „reálného nebezpečí“ se blíží důkaznímu standardu užívanému v zemích common law v civilních věcech daleko více než důkazní standard „přiměřené pravděpodobnosti“.“ Citováno z argumentační složky rozsudku NSS ze dne 26. 3. 2008, sp. zn. 2 Azs 71/2006.*

6. Rozhodování Nejvyššího správního soudu

Po zamítavém rozsudku krajského soudu ve věci mezinárodní ochrany v neprospěch cizince zde zůstává možnost mimořádného opravného prostředku ve formě kasační stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu. Kasační stížnost je v české právní úpravě definována jako mimořádný opravný prostředek širokého rozsahu, kterým lze napadat jak vady právní, tak i vady skutkové. V posledku tak na Nejvyšší správní soud může napadnout velké množství podání bez jakéhokoliv omezení vyjma nepřipustnosti dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojitosti s § 104 soudního řádu správního. Jde především o věci volební, věci nákladovosti řízení a vrácených rozhodnutí Nejvyšším správním soudem zpět na soudy krajské. Na vybraném úseku státní správy, za určité vyhocené situace, mohou ovšem nastat podmínky, kdy se množství správních rozhodnutí, následného soudního přezkumu těchto rozhodnutí a s tím i spojených kasačních stížností stanou natolik velkým břemenem, že Nejvyšší správní soud jako vrcholnou instituci správního soudnictví zahltlí.

Takováto situace nastala v oblasti cizineckého správního práva po roce 2000, kdy kulminovaly počty žádostí o mezinárodní ochranu, které z roku 2000 na rok 2001 skočily o více jak 10 000 a dosáhly pro Českou republiku svého historického vrcholu právě tímto rokem v počtu 18 094 žádostí.⁹¹ Většina těchto žádostí byla banálního rázu a odkazovala na přeskakování cizinců v režimech tehdy nedlouho platících zákonů – č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, a č. 325/1999 Sb., o azylu, kdy se dotyčný po ztrátě svých legálních pobytových možností v prvním zákoně snažil legalizovat svůj další pobytový status ve druhé ze zmiňovaných úprav. Připomeňme si také, že cizinci žádající o mezinárodní ochranu jsou dle zákona o soudních poplatcích osvobozeni od soudního poplatku, čímž odpadá jak suma za správní žalobu před krajským soudem, tak i suma za kasační stížnost. Dokončit

⁹⁰ K této kapitole rovněž odkazuji k mé diplomové práci: HRDLIČKA, V. *Soudní přezkum žádosti o udělení mezinárodní ochrany (azylu)*. Diplomová práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2020, s. 24 – 39. Text jsem přepsal i nově doplnil dle potřeb této práce.

⁹¹ Ke statistikám až po rok 2016 blíže CHMELÍČKOVÁ, N., VOTOČKOVÁ, V. *Zákon o azylu. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 273–278.

řízení o mezinárodní ochraně včetně následného soudního přezkumu se tedy nabízí bez jakýchkoliv nákladů vyjma těch na právní služby.

Situace ohledně masovosti nápadu kasačních stížností ve věci mezinárodní ochrany se v běhu času vyřešila sama od sebe vstupem České republiky do Evropské unie, kdy se vzhledem ke geografické poloze českých zemí a dublinským nařízením, určujícím země odpovědné za posouzení azylových žádostí, stala Česká republika v příslušnosti vyřizování žádostí o mezinárodní ochranu okrajovou zemí. Počet žádostí o mezinárodní ochranu se následně ustálil na administrativně zvládnutelných číslech. Pro efektivní řešení obdobných situací byl ale přece jen novelou soudního řádu správního pro věci mezinárodní ochrany zaveden § 104a o jejich nepřijatelnosti.

(1) Jestliže kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost.

(2) K přijetí usnesení podle odstavce 1 je třeba soublasu všech členů senátu.

(3) Usnesení podle odstavce 1 nemusí být odůvodněno.

Tímto paragrafem bylo Nejvyššímu správnímu soudu umožněno, aby prořídil napadené kasační stížnosti ve věci mezinárodní ochrany dle jejich závažnosti a meritorně posoudil ty, které jsou toho hodny, a usnesením odmítl ty, které nesplní požadavek *podstatného přesahu vlastního zájmu stěžovatele*. Toto slovní spojení lze rozdělit na dva neurčité právní pojmy, které se prakticky vážou s institutem správního uvážení.⁹² O co se má jednat konkrétně, Nejvyšší správní soud vyložil ve své judikatuře.⁹³ Případ musí přesahovat vlastní zájem stěžovatele

⁹² Blíže FILIPOVÁ, J. *Tzv. nepřijatelnost kasační stížnosti o mezinárodní ochraně podle § 104a s. ř. s. 1.* vyd. Tribun EU, s. r. o. Brno, Dny práva – 2008 – Days of Law, od s. 1394–1403, 10 s. 2008. Dostupné on-line z: <<https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/filipova.pdf>>. [citováno dne 22. 4. 2020]

⁹³ Rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39. „I. Přesahem vlastních zájmů stěžovatele je jen natolik zásadní a intenzivní situace, v níž je – kromě ochrany veřejného subjektivního práva jednotlivce – pro Nejvyšší správní soud též nezbytné vyslovit právní názor k určitému typu případů či právních otázek. Přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případech rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu. Primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v řízení o kasačních stížnostech ve věcech azylu je proto nejen ochrana individuálních veřejných subjektivních práv, nýbrž také výklad právního řádu a sjednocování rozhodovací činnosti krajských soudů. II. Přijatelnost kasační stížnosti je třeba odlišovat od přípustnosti kasační stížnosti na straně jedné a důvodnosti na straně druhé. Přípustnost (či tedy spíše absence některého z důvodů nepřijatelnosti) kasační stížnosti je dána splněním zákonných procesních předpokladů, jako je včasné podání kasační stížnosti (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), řádné zastoupení (§ 105 odst. 2 s. ř. s.), absence dalších zákonných důvodů nepřijatelnosti (§ 104 s. ř. s.) apod. Důvodnost kasační stížnosti na straně

a překročit svým dopadem onen pouhý jednotlivý případ, což by měl stěžovatel ve své kasační stížnosti soud již upozornit. Je přidán i praktický a demonstrativní výčet situací, jak onen přesah může vypadat. O takové typizované situace se jedná, když se kasační stížnost dotýká doposud neřešené právní otázky, otázek, které byly v minulosti řešeny rozdílně, je potřebný judikatorní odklon, anebo budou v rozhodnutí krajských soudů shledána pochybení výrazné intenzity.

NSS má na zřeteli především situace dotýkající se nerespektování jeho ustálené judikatury, či hrubá pochybení při výkladu hmotného a procesního práva. Problematictější se jeví vztažení pojmu podstatného přesahu vlastního zájmu stěžovatele k žalovanému, k Ministerstvu vnitra příslušnému azylové žádosti rozhodovat, neboť jak onen vlastní zájem, který může být vždy jen zájmem veřejným, jenž správního orgánu reprezentuje, vyložit? Nejvyšší správní soud toto dilema vyřešil v souladu se zásadou rovnosti účastníků řízení a rozšířil svoji dřívější judikaturu.⁹⁴

Ministerstvu vnitra, jakožto žalovanému před krajským soudem, je při podání kasační stížnosti dán stejný prostor, jako je tomu u neúspěšného žadatele o mezinárodní ochranu. Jedná se pro praktické fungování soudního přezkumu o velmi žádoucí efekt. Neboť: „*V realitě bude přijatelnost kasační stížnosti podané žalovaným (Ministerstvo vnitra) mnohem častější, protože žalované ministerstvo je správním orgánem specializujícím se na azylové kauzy, sledujícím vývoj judikatury a podávajícím kasační stížnosti zpravidla jen tam, kde bude vskutku vhodné judikaturu sjednotit či napravit judikatorní exces krajského soudu.*“⁹⁵ Správní orgán, který se dlouhodobě udělování mezinárodní ochrany zabývá, je k ní místně, věcně i funkčně příslušný, má mnohem

drubé je otázkou věcného posouzení kasačních důvodů stěžovatelem uváděných (§ 103 odst. 1 s. ř. s.). III. V zájmu stěžovatele v řízení o kasační stížnosti ve věcech azylu je nejenom splnit podmínky přípustnosti kasační stížnosti a svoji stížnost opřít o některý z důvodů kasační stížnosti, stanovených v § 103 odst. 1 s. ř. s., nýbrž též uvést, v čem stěžovatel spatřuje – v mezích kritérií přijatelnosti – v konkrétním případě přesah svých vlastních zájmů, a z jakého důvodu by tedy měl Nejvyšší správní soud předloženou kasační stížnost věcně projednat.“

⁹⁴ Rozsudku NSS ze dne 31. 1. 2007, čj. 2 Azs 21/2006-59. „Kasační stížnost může být ve smyslu § 104a s. ř. s. přijatelná i v případě, že je podána Ministerstvem vnitra z důvodu zásadního pochybení krajského soudu, které bude spočívat v tom, že krajský soud hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva, případně že nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu.“

⁹⁵ KÜHN, Z. Komentář §104a. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 961.

větší předpoklady proto odhalit soudní nesprávnosti při špatném vyhodnocení případu a následně na ně upozornit Nejvyšší správní soud v kasační stížnosti.

K rozsahu označení „ve věcech mezinárodní ochrany“ zaujal Nejvyšší správní soud minimalistický výklad a zúžil pole možných rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany, které lze odmítnout pro nepřijatelnost, jen na podané kasační stížnosti proti rozhodnutím krajských soudů, kterými se končí řízení o žalobách proti neudělení mezinárodní ochrany v té či oné podobě – viz § 2 odst. 1 písm. e), azylového zákona (připomeňme zde například rozhodnutí stran zajišťovacího institutu, který v azylovém zákoně můžeme taktéž najít).⁹⁶ Ke vztahu přípustnosti a nepřijatelnosti kasačních stížností lze uvést, že nepřijatelná je pouze taková kasační stížnost, která je přípustná. Jinými slovy, nelze vyslovit nepřijatelnost o kasační stížnosti, která nesplnila procesní podmínky řízení před Nejvyšším správním soudem a trpí nezhojenými vadami podání. Komentář L. Hloucha k tomu resumuje: „*Nepřijatelnost je specifický sekundární procesní prostředek, kterým Nejvyšší správní soud zkoumá, zda je na místě meritorní přezkum napadeného rozhodnutí krajského soudu ve věci mezinárodní ochrany.*“⁹⁷ Přijetí usnesení o nepřijatelnosti kasační stížnosti bylo podmíněno souhlasem všech členů senátu obdobně, jako je tomu u usnesení o neopodstatněnosti ústavní stížnosti při řízení před Ústavním soudem. Smyslem předloženého postupu bylo maximální možné omezení volného soudcovského uvážení o návrhu a v případě pochyb jakéhokoliv člena senátu otevření cesty k meritornímu posouzení věci. Jednomyslnost rozhodnutí u nenárokových opravných prostředků je vyžadována i Ústavním soudem.⁹⁸ Pro zvýšení záruky při posuzování bylo původně o těchto kasačních stížnostech rozhodováno pětičlennými senáty, tato skutečnost ale odpadla novelou z roku 2012, od které azylové věci napadají před běžné, standardní, tříčlenné senáty.

⁹⁶ Rozsudek NSS ze dne 21. 1. 2015, č. j. 9 Azs 66/2014-69. „*Nejvyšší správní soud může odmítnout pro nepřijatelnost podle § 104a odst. 1 s. ř. s. pouze kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu, kterým se končí řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany ve smyslu § 2 odst. 15 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.*“

⁹⁷ HLOUCH, L. *Komentář § 104a*. In: POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 1017.

⁹⁸ KÜHN, Z. *Komentář § 104a*. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 961.

Poslední ustanovení o možnosti absentování odůvodnění v usnesení o nepřijatelnosti kasační stížnosti ve věci mezinárodní ochrany bylo v minulosti Nejvyšším správním soudem, patrně z předběžné opatrnosti, využito jen výjimečně.⁹⁹ Ačkoliv je záměr zákonodárce zjevný, snaha Nejvyšší správní soud v této agendě maximálně odbřemenit, ošemetně se tím věc posunula do pole judikování mezi Ústavním soudem a Nejvyšším soudem stran odůvodňování nepřípustnosti dovolání v občanském právu. Ústavní soud na tomto poli vynucuje pod hlavičkou práva na spravedlivý proces přiměřené odůvodňování i usnesení o nepřipuštění mimořádného a nenárokového opravného prostředku.¹⁰⁰ Ve zkratce, u usnesení o nepřípustnosti dovolání je pro Ústavní soud žádoucí, aby i zde odůvodnění přeskočilo latku požadovanou pro odůvodňování rozhodnutí občanským soudním řádem. Analogie, která by zde mohla být vyvozena mezi tímto postupem dle občanského soudního řádu a následně postupem dle soudního řádu správního, je zjevná.¹⁰¹

Pro patrnou nesouladnost s ústavou Nejvyšší správní soud přistupoval k odůvodňování nepřijatelných kasačních stížností o mezinárodní ochraně v míře, která si nijak nezadá s běžným meritorním posouzením věci. Situace se odlišuje senát od senátu, ale paušálně jde sdělit, že usnesení šla za horizont pouhého odkazu na dřívější prejudikáty k typově podobným případům.¹⁰² Pokud pak stěžovatel a jeho právník poukazovali a rovněž argumentovali dřívější judikaturou Nejvyššího správního soudu, soud se zpravidla vypořádal s námitkou opět odkazováním na stávající judikaturu, nebo rozhodnutí argumentačně posílil, aby stěžovatel pochopil,

⁹⁹ Jako příklad lze uvést usnesení NSS ze dne 21. 11. 2013, sp. zn. 6 Azs 20/2013 (*Není-li usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost odůvodněno (§ 104a odst. 1 a odst. 3 s. ř. s.), nemusí být odůvodněny ani navazující výroky o nákladech řízení a o odměně ustanoveného advokáta.*)

¹⁰⁰ K řečenému srovnej i stanovisko Ústavního soudu: stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16.

¹⁰¹ K řečenému např. náleze Ústavního soudu ze dne 24. 10. 2016, sp. zn. I. ÚS 700/16. „Bylo-li dovolání, jehož přípustnost stěžovatel založil na řešení otázky bmotného nebo procesního práva, která má být dovolacím soudem posouzena jinak, odmítnuto pro nepřípustnost, přičemž Nejvyšší soud v odůvodnění pouze odkázal na dosavadní judikaturu významnou pro rozhodnutí posuzované věci, aniž by zdůvodnil, proč jsou v ní prezentované závěry správné, resp. proč nejsou správné závěry stěžovatele o nutnosti změny současného přístupu k řešení uvedené otázky, došlo k zásahu do práva stěžovatele na spravedlivý proces.“

¹⁰² Již jen při zvážení několika vybraných usnesení o nepřijatelnosti z roku 2020 je na první dobrou zřejmé, že rozhodnutí obsahuje jak argumentační vypořádání se se skutkovými okolnostmi, jejich rozebrání, odkazy na prejudikáty a celkově bohaté zvážení věci, které není nikterak slabším bratříčkem zamítavých rozhodnutí, srov. např. usnesení NSS ze dne 21. 4. 2020, č. j. 9 Azs 32/2020-36.

že jeho podání nemůže zvrátit dosavadní rozhodovací praxi. Nejinak tomu bylo v rovině u otázek skutkových.¹⁰³ Veškerá argumentační stránka, která byla nad rámec posouzení přijatelnosti, byla ovšem pouhé *obiter dictum*, potvrzení věci a dodatečné podpoření rozsudku krajského soudu nebo rozhodnutí odboru azylové a migrační politiky, neboť odůvodnění usnesení o nepřijatelnosti mělo sledovat zřejmý účel... „*Cílem odůvodnění usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost je kvalifikovat posuzovanou věc jako typový případ, který již byl judikaturou Nejvyššího správního soudu dostatečně řešen a nejde o spornou právní otázku, jakož ani o takové procesní pochybení krajského soudu (mající vliv na zákonnost rozhodnutí jako takového), které by mělo za následek přijatelnost kasační stížnosti.*“¹⁰⁴ Tedy rychlý postup rozhodnutí, který měl Nejvyššímu správnímu soudu vybojovat čas, aby se mohl zabývat složitější materií, nežli neustálým posuzováním jedné variace tisícového téhož.

Novelou soudního řádu správního z února 2021 došlo k rozšíření možné nepřijatelnosti kasačních stížností na veškerou agendu, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce. Třetí odstavec o tom, že tyto usnesení nemusí být odůvodněna, byl novelou ze s. ř. s. vyškrtnut. Institut nepřijatelnosti se dlouho diskutoval jak mezi soudci tak také ve správní vědě. Argument pro zavedení tak rozsáhlé nepřijatelnosti byl nejvíce nesen přetížeností Nejvyššího správního soudu.^{105 106}

¹⁰³ K bližšímu srovnání, přepočtu na normostrany a porovnání usnesení o nepřijatelnosti a zamítavých rozhodnutí blíže studie: BOBÁK, M., HÁJEK, M. *Nepřijatelnost dle § 104a s. ř. s.: smysluplný krok, nebo kanón na vrabce?* MUNI Law Working Paper, 2015, č. 2. Dostupné on-line z: <<https://www.law.muni.cz/dokumenty/30220>>. [citováno dne 22. 4. 2020]. Zdáli zde dochází k rozevírání nůžek mezi usneseními o nepřijatelnosti a meritorními rozhodnutími, děje se tak předně bobtnáním druhého nežli krácením prvního. Jistý progres po letech existence tohoto procesního institutu ovšem nalézt lze, jak sděluje komentář. „*Soudci mají příliš často tendenci sklouzávat k meritorně detailnímu typu odůvodnění. Přesto je evidentní, že se usnesení o nepřijatelnosti začínají od meritorních rozhodnutí svou podobou lišit.*“ Viz KÜHN, Z. *Komentář § 104a*. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 964.

¹⁰⁴ Viz HLOUCH, L. *Komentář § 104a*. In: POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 1019.

¹⁰⁵ Viz zpráva ČTK: *Nejvyššímu správnímu soudu se rozšíří možnost odmítnut kasační stížnosti*. Informace převzata z ČTK. Dostupné on-line z: <<https://advokatnidenik.cz/2020/02/13/nejvyssimu-spravnimu-soudu-se-zrejme-rozsiri-moznost-odmitat-kasacni-stiznosti/>>. [citováno dne 29. 3. 2022]

¹⁰⁶ Čtenáře k textu o rozhodování NSS rovněž odkazují k: HRDLIČKA, V. *Soudní přezkoumání žádosti o udělení mezinárodní ochrany (azylu)*. Diplomová práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2020, s. 39–43. Pasáž z mé diplomové práce jsem aktualizoval a udělal některé jazykové korekce.

7. Rozbor vybraných případů

7.1. Důvod pronásledování obsažený v § 12 písm. a)

Výkladu pojmu pronásledování jsem již věnoval prostor výše, nyní se separátně zaměřím na možné důvody, s jejichž přidružením k pronásledování (pronásledování pro a za co...), může dojít k udělení mezinárodní ochrany ve formě azylu.

Zákonné ustanovení § 12 písm. a) vyjadřuje možnost udělení azylu za pronásledování z důvodů uplatňování politických práv a svobod. Toto ustanovení má svůj původ v čl. 43 Listiny základních práv a svobod a bylo i judikaturou dovozeno, že by mělo být vykládáno právě v duchu Listiny. Z ustanovení je zřejmý objektivní prvek, a osoba žadatele tak musí prokázat, že byla co do minulosti ve své vlasti pronásledována pro uplatňování svých politických práv a svobod, přičemž toto pronásledování trvá stále. Při výkladu v duchu s Listinou je pak patrné, že se pod tímto ustanovením mohou konkrétně skrývat porušení práv a svobod spojená se svobodou projevu a právem na informaci (čl. 17 Listiny), právem petičním (čl. 18 Listiny), právem shromažďovacím (čl. 19 Listiny), právem sdružovacím (čl. 20 Listiny), právem volebním a přístupem k veřejným funkcím (čl. 21 Listiny), svobodnou soutěží politických sil (čl. 22 Listiny) a právem na odpor (čl. 23 Listiny).

K samotné provázanosti mezi azylovým zákonem a Listinou se Nejvyšší správní soud vyjádřil svým rozsudkem, ve kterém našel spojitost mezi politickým pronásledováním na podkladě důvodů spojených s čl. 17 Listiny o svobodě projevu a právem na informaci.¹⁰⁷ V něm se muž z Angoly domáhal informace o svém

¹⁰⁷ Rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2008, sp. zn. 2 Azs 45/2008. „I. Ustanovení § 12 písm. a) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, musí být vykládáno souladně s čl. 43 Listiny základních práv a svobod a její celkovou systematikou, a to jednak proto, že má toto ustanovení ústavního pořádku vyšší právní sílu, a jednak proto, že je § 12 písm. a) zákona o azylu promítnutím této ústavní normy na zákonné úrovni. Za politická práva a svobody tudíž musejí být pokládána politická práva ve smyslu blavy druhé oddílu druhého Listiny základních práv a svobod, včetně svobody projevu a práva na informace podle jejího čl. 17. II. Ustanovení § 12 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, musí být v souladu s příkazem eurokonformního výkladu vykládáno souladně se směrnicí 2004/83/ES, a to nejspíše od uplynutí transpoziční lhůty k implementaci směrnice, bez ohledu na to, že sám text tohoto zákonného ustanovení se vlivem této směrnice nijak nezměnil. III. Za předpokladu, že původci pronásledování žadatelů o mezinárodní ochranu jeho politické přesvědčení připsují, není pro účely posouzení spojitosti mezi pronásledováním a azylově relevantními důvody ve smyslu § 12 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, vykládaného v souladu s čl. 10 odst. 2 směrnice 2004/83/ES, rozhodné, zda žadatel politické názory, pro které je pronásledován nebo pro které mu pronásledování hrozí, skutečně zastává.“

zatčeném bratrovi, který byl členem opozičního hnutí FNLA, tím na sebe přivedl pozornost bezpečnostních složek a došlo i k jeho krátkodobému zatčení, kdy byl dva dny držen na policii. Správní orgán neudělil dotyčnému mezinárodní ochranu v žádné z forem a tento postoj byl aprobován i Krajským soudem v Hradci Králové, který žalobu žadatele proti rozhodnutí zamítl. Žalovaný i krajský soud zastaly ve věci názor, že u žadatele o mezinárodní ochranu není přítomno pronásledování pro uplatňování politických práv a svobod, neboť zde chybí důvod takového pronásledování – zastávání určitých politických názorů nebo uplatňování politických svobod.

Nejvyšší správní soud tento pohled shledal úzkoprsým nazíráním případu pouhým textem azylového zákona. Nikoliv ale zařazením věci do kontextu českého právního řádu. Soud následně přisvědčil stěžovateli, že byl v Angole pronásledován z důvodů odkazujících na porušení čl. 17 odst. 1, 2 a 4 Listiny. Dále soud v rozsudku vyzvedl nutnost posuzovat případ v souladu s textem směrnice 2011/95/EU, a tím i Úmluvou o právním postavení uprchlíků, kterou směrnice rozvíjí. Nutno dodat, že i důvodová zpráva k azylovému zákonu odkazuje ke sjednocení odlišností z Úmluvy o právním postavení uprchlíků a čl. 43 Listiny pod § 12 azylového zákona. Ačkoliv tedy popsáno jinými slovy, míněno je totéž a slovní nepřesnost by neměla bránit subsumování důvodů z čl. 43 Listiny pod důvody v Úmluvě o právním postavení uprchlíků.¹⁰⁸

Pro výše uvedené se při aplikaci azylového zákona stává problematičtější rozlišení pronásledování za uplatňování politických práv a svobod dle § 12 písm. a), od odůvodněného strachu z pronásledování pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství žadatel má, nebo zde dříve trvale pobýval, pokud je osobou bez státního občanství dle § 12 písm. b). Toto „zdvojení“ politických důvodů do dvou paragrafů vede dle některých autorů komentáře k azylovému zákonu v praxi k tomu, že pokud je azyl pro politické důvody jako takový udělován,

¹⁰⁸ Viz KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 81.

děje se tak zejména na konto § 12 písm. b), nikoliv písm. a).¹⁰⁹ Prakticky jde totiž zřejmě snáze subsumovat politické pronásledování pod § 12 písm. b) nežli pod písm. a). Vyjma právně teoretické debaty ale je možné věc uzavřít tím, že jde o faktické zdvojení pojmů stejného obsahu, přičemž jeden je do zákona zaveden z čl. 43 Listiny – § 12 písm. a) a druhý je zapracován do textu zákona ze znění Úmluvy o právním postavení uprchlíků a směrnice 2011/95/EU. Pokud si pak čtenář přeje jen přeje rozlišovací klíč, můžeme zdůraznit již jednou výše zmíněný objektivní důkaz uplatňování politických práv a svobod. Cizinec tak musí nejtypičtěji vypovědět, že ve své vlasti uplatňoval politická práva a svobody, přičemž došlo k jeho následné perzekuci (nikoliv, že se mu dosud nestala a jen se jí obává). Nedochozí zde ke štěpení na objektivní a subjektivní prvek, jako je tomu u slovního spojení „*odůvodněný strach z pronásledování*“.¹¹⁰

Výjimku z dané objektivní skutečnosti může tvořit situace, kdy žadatel sice ve své vlasti politicky aktivní nijak nebyl a případné politické názory nemá, ty jsou mu ale – *připisovány* – aktéry pronásledování, a tak by za ně byl stejně pronásledován. Z již zmíněného rozsudku o muži z Angoly pak vystupuje, že Nejvyšší správní soud možné připisování politických názorů vztahuje k oběma písmenům probíraného paragrafu. Příkladem půjde o situaci, kdy si státní orgány dané země vyberou a zaškatulkují do množiny politicky aktivních osob člověka, který ovšem takto politicky aktivní není a ani nesdílí politický postoj lidí z množiny, do které je přiřazen. Rovnost připisovaného politického přesvědčení s politickým přesvědčením skutečným by už tudíž mělo být rozhodovacím standardem při posuzování žádostí o mezinárodní ochranu.¹¹¹

¹⁰⁹ CHMELÍČKOVÁ, N., VOTOČKOVÁ, V. *Zákon o azylu. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 50.

¹¹⁰ Zde se čtenář může pro srovnání navrátit výše do části věnované odůvodněnému strachu z pronásledování.

¹¹¹ Blíže již jednou citovaný rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2008, sp. zn. 2 Azs 45/2008.

7.2. *Sporné případy v rozsahu § 12 písm. a)*

Zmínil jsem již v textu fakt z komentářů k azylovému zákonu, že k udělení azylu podle § 12 písm. a) přistupuje Ministerstvo vnitra opravdu velice zřídka, což vede i k malému množství rozporuplných případů, které napadají ke správním soudům. Malé množství judikatury ale také bezesporu zapříčiňuje to, že Česká republika jistě není cílovou zemí opozičních struktur z autoritativních režimů. Místem, kam by se takoví lidé běžně uchýlovali do exilu. Je zde i rozumný předpoklad, že pokud k udělení tohoto typu mezinárodní ochrany dojde hned při první příležitosti, tedy Ministerstvo vnitra žádosti plně vyhoví, děje se tak v situaci, kdy koresponduje výpověď žadatele o mezinárodní ochranu s informacemi o zemi jeho původu a tento je ještě schopen svá tvrzení důkazně podložit (objektivní prvek). Přeci jen, žijeme v době propojeného světa, ve kterém lze informace sdílet po sociálních sítích a rychle přeposílat elektronickou komunikací. Tvrdí-li tedy žadatel o mezinárodní ochranu, že je kupříkladu opozičním politikem ze země, ve které je situace opozice záměrně potlačována, je na místě se ho zeptat, může-li svoje slova potvrdit novinovým článkem, potvrzením jeho politické strany, případně jiným důkazem, jenž je adresný k jeho vlastní osobě.

Zajímavý je pro nás případ občana ázerbajdžánské republiky, který v ČR požádal o mezinárodní ochranu v říjnu roku 2012. Ázerbájdžán po rozpadu SSSR, byť vystupující jako republika, je ve faktické moci rodiny Alijevů. Od roku 1993 Hejdara Alijeva a po jeho smrti v roce 2003 drží v zemi vládu a prezidentský úřad jeho syn Ilham. Ten může být dle ázerbajdžánské ústavy volen doživotně prezidentem a v opakujících se volbách i drtivě potvrzuje své postavení. Jeho manželka je viceprezidentkou země a bližší rodina zaujímá četné funkce ve státní správě. Do budoucna se též opětovně počítá s mezigeneračním střídáním v prezidentském úřadu, tedy předání moci jeho synovi či blízké přízni. Zákonodárná moc je zde svěřena parlamentu, který je pod politickou kontrolou strany *Nový Ázerbájdžán*, ta je zase opakovaným vítězem sporně konaných parlamentních voleb. Samotná strana je blízce spojena s prezidentem a důsledně

prosazuje jeho politiku. Stát tak nese znaky autoritativního režimu, který se formálně maskuje jako demokracie. Tolerovaná opozice zde existuje, na politické scéně se jí ovšem dostává jen přesně vykolíkováného prostoru, a pokud vystupuje příliš horlivě proti vládě, je umlčována. Opozice vyhnaná ze země se koncentruje zejména v Evropě.

Žadatel ke svému azylovému příběhu rozvedl, že je od roku 2006 členem politické strany Musavat, strany opoziční vůči vládě. Byl aktivní v mládežnické organizaci této strany a po roce 2011, kdy začala vlna protivládních protestů, se jich začal účastnit. V této souvislosti na sebe upozornil bezpečnostní složky, které ho několikrát zadržely, přičemž byl podroben verbálnímu i fyzickému násilí. Jedno ze zadržení na něj mělo dlouhodobý zdravotní dopad. Žadatel podložil svůj příběh novinovými články, ve kterých vyjadřoval protivládní kritiku, a členskou legitimací politické strany Musavat. Spornou ale byla okolnost, že dotyčný mezi lety 2001–2009 studoval na zahraniční univerzitě, přičemž tato studia byla financována ze státního stipendia, a jeho problémy jako takové začaly až od roku 2011 nahoru. To vysvětlil tím, že se až do roku 2011 větší protivládní demonstrace v jeho vlasti nekonaly. Správní orgán nepřistoupil k udělení mezinárodní ochrany, protože davovou účast na masových protivládních protestech s následným zatčením nepovažoval za dostatečné vyjadřování politických práv a svobod, a upozornil na okolnost s jeho státním stipendiem, díky kterému se mu dostalo zahraničního vzdělání. Krajský soud s tímto závěrem souhlasil a žalobu proti správnímu rozhodnutí zamítl.

Nejvyšší správní soud ale obě rozhodnutí zrušil a vrátil věc před správní orgán k dalšímu řízení. Předně se neztotožnil s námitkou, že jednotlivá zadržení žadatele byla vždy provedena davovým způsobem, tedy zásahem policie proti davu, ve kterém se jmenovaný pouze nacházel. K jeho zatčení totiž cíleně došlo i před mládežnickou pobočkou strany Musavat, což k případu dokládá adresnost. Jeho zadržení byla dále spojena s tím, že po něm bylo přímo požadováno to, aby zanechal svých politických aktivit, a to i pod výhrůžkami stran vykonstruovaného

trestního řízení. Tím mu ze strany státu bylo dáвано jasně a systematicky najevo, že jeho opoziční aktivity nebudou tolerovány a budou mít negativní dopad na jeho život. V minulosti této osoby lze též nalézt dlouhodobou a aktivní politickou činnost, minimálně co do jeho členství v opoziční straně. Nelze tudíž tvrdit, že by se svojí politickou „horlivostí“ začal jen účelově, v bezprostřední době před vycestováním nebo snad rovnou až po něm. Žalovaný byl také schopen jeho azylový příběh podpořit konkrétními důkazy, novinovými články, což se i při dlouhodobém projevování politické činnosti dá logicky očekávat.¹¹² V popsaném případě došlo k souběhu výpovědi žadatele, doložení i informací o zemi původu. Taková kombinace měla velkou důkazní sílu proto, aby vytvořila převahu i nad divnými a jistě spornými momenty, které je možné rovněž v případě objevit.

Další případ muže a jeho rodiny z Ázerbájdžánu napadl před české soudy v letech 2017 a 2018. Jmenovaný k sobě uváděl, že je členem nejmenované politické strany „X“, která je, jak z rozhodnutí soudu vyplývá, stranou opoziční k vládnoucí ázerbajdžánské garnituře (z pozdějšího vyjádření právního zástupce, které je v usnesení též obsaženo, vystupuje, že jde opět o stranu Musavat). Dotyčný měl do strany vstoupit v roce 2013 a zhruba 3 až 4 roky v ní byl aktivní tím způsobem, že chodil na její protivládní shromáždění. Na těchto shromážděních se dostal do několika uličních střetů s pořádkovou policií, po jednom z nich byl čtyři dny v bezvědomí. Na narození své dcery byl odvečen neuniformovanou policií z jeho domu, držen a mučen na jemu neznámém místě. O své cestě do Evropy hovořil jako o cestě ilegální a o mezinárodní ochranu žádal pro jeho politické aktivity. Pro rozpory ve výpovědi při srovnání s výpovědí jeho manželky, které nebyl schopen plně vysvětlit, a skutečnost, že se podařilo dokázat, že jeho cesta do prostoru Evropské unie byla vyřízena legálním způsobem, byl azylový příběh jmenovaného shledán nevěrohodným.¹¹³ Na příkladu vidíme, že výpověď žadatele korespondovala s informacemi o zemi původu. Tím, že se ovšem správněmu

¹¹² K popsanému srov. rozsudek NSS ze dne 7. 6. 2016, č. j. 10 Azs 62/2016-58.

¹¹³ Srov. usnesení NSS ze dne 4. 4. 2019, č. j. 3 Azs 120/2018-73.

orgánu podařilo výpověď rozbít objektivními důkazy o nevěrohodnosti, byla celá věc vyhodnocena jako nevěrohodná. Soudy daný postup aprobovaly. Žádná doložení ze strany cizince nelze z rozhodnutí vyčíst. Na kauze je možné podtrhnout vyšší důkazní sílu výpovědi před informacemi o zemi původu při posuzování politického pronásledování.

Rozporuplný případ blížký důvodu obsaženému pod § 12 písm. a) zákona o azylu rozhodoval v srpnu 2018 Krajský soud v Hradci Králové, který již potřetí rušil rozhodnutí správního orgánu o neudělení mezinárodní ochrany občanu Gruzie, jenž o ni zažádal v ČR dne 2. 8. 2010. Tento muž osetinské národnosti, právního vzdělání, pracoval v kanceláři gruzínského ombudsmana, kde se zaměřoval na problematiku národností, náboženství a restitucí. V roce 2006, před konfliktem Gruzie s Ruskou federací o území Jižní Osetie z roku 2008, se účastnil volby osetinské vlády a přijímal dokumenty o jednotlivých kandidátech. Na popud gruzínské tajné služby dodatečně na kandidátku zapsal osobu, která původně nekandidovala a následně ve volbách uspěla natolik, že se stala součástí osetinské vlády. Když dne 29. 10. 2006 cestoval z Jižní Osetie do Tbilisi, byl zadržen policejní hlídkou a následně převezen neznámými muži na státní bezpečnost, kde mu byla nabídnuta otevřená spolupráce s gruzínskými tajnými službami. Když to odmítl, byl zbit a bylo mu vyhrožováno vykonstruovaným trestním stíháním v souvislosti s drogami. Ačkoliv nakonec podepsal jemu předkládané dokumenty, bylo s ním stejně zahájeno trestní řízení pro držení omamných látek. Odsouzen byl posléze na čtyři roky vězení. Proces měl být dopředu připraven a bylo mu k němu sděleno, že když bude vystupovat na svoji obhajobu, dostane deset let namísto čtyř. Propuštěn byl dne 12. 11. 2009 na amnestii. Při pobytu ve vězení se mu výrazně zhoršil zdravotní stav.

Během roku 2010 poskytl cizinec ke svému případu mnoho rozhovorů do médií a pracoval pro organizaci Human Rights Center (HRIDIC). Rovněž vystupoval v televizním dokumentu, který se týkal jeho případu a situace kolem Jižní Osetie, ten byl veřejně prezentován televizí v červnu 2010. Pro všechny

zmíněné aktivity se jeho postavení v Gruzii stalo nebezpečným a za pomoci českého Ministerstva zahraničních věcí opustil svoji zemi směrem do ČR. Skepsi ohledně jeho možného a bezpečného návratu do Gruzie vyslovil i tamní ombudsman. Celková důkazní matérie k případu byla bohatá a zdaleka nestála jen na samotných slovech žadatele. Přesto se správní orgán snažil jeho azylový příběh rozporovat v několika bodech a dvakrát k udělení mezinárodní ochrany nepřistoupil. Soud v Hradci Králové se ve věci například neztotožnil s tím, že z pouhé deklarace žadatele o mezinárodní ochranu, že nebyl nikdy politicky angažován, nelze dále dovozovat, že se ho netýkají rozmišky mezi politickými garniturami jeho země nebo politika, která se týká místního národnostního problému, ve kterém se aktivně angažuje (Osetinci versus Gruzíni).¹¹⁴ Z podaného je přitom patrné, že k případu cizince mají co říci zejména čl. 17 Listiny o svobodě projevu a také čl. 21 o svobodné volbě zástupců a přímém podílení se na správě věcí veřejných. U kauzy korespondovala výpověď žadatele o mezinárodní ochranu s informacemi o zemi jeho původu, přítomna byla i doložení ve formě konkrétních důkazů. Tedy velká důkazní síla, která by měla vést k udělení mezinárodní ochrany bez nutnosti následného soudního přezkumu. Ten v dané situaci jen upozornil na příliš formalistický a plochý přístup orgánu prvního stupně.

K případu z Gruzie popsanému výše je ovšem zapotřebí dodat, že samotná země v posledních deseti letech prošla vývojem a nyní je řazena mezi tzv. bezpečné země původu, kde k pronásledování a porušování lidských práv dochází jen zřídka, a pokud ano, jsou zde mechanismy ochrany před takovým jednáním. To dokazuje rozhodnutí z května 2018, ve kterém se posuzoval případ muže z Gruzie, člena politické strany Sjedenocené národní hnutí (UNM), jenž žádal o mezinárodní ochranu z důvodů politického pronásledování své osoby. Dle jeho slov měl být aktivní v mládežnických pobočkách této politické strany a po pro stranu neúspěšných volbách v roce 2012, ve kterých UNM neuspěla, byl několikrát zadržen policií v souvislosti s drogami, což měla být vykonstruovaná skutečnost

¹¹⁴ K popsanému srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. 8. 2017, č. j. 29 Az 53/2016-55.

s přesahem do trestního řízení. Pracovně byl dotyčný zařazen u bezpečnostního sboru, a to přímo u ochranné stráže prezidenta. Skrze šikanu na pracovišti pro jeho politické názory a vykonstruovaná stíhání byl donucen práci opustit. Pro politické postoje nemohl získat zaměstnání, a když už nějakou získal, byl odmítnut poté, co se politicky projevil. Na přelomu srpna a září 2015 byl opětovně několikrát zadržen a policisté na něj tlačili, aby opustil Gruzii směrem do zahraničí. Vlast opustil až v březnu 2016 díky finanční podpoře od příbuzných. Dříve neměl na vycestování dostatek prostředků. Sdělil, že se cítil být v Gruzii politicky pronásledovanou osobou a stejně tak cítí i strach z dalšího pronásledování po návratu do Gruzie. Svá tvrzení dotyčný nepodpořil žádným jiným důkazem, nežli právě jen svojí výpovědí před správním orgánem. Správní orgán i soud k případu sdělily, že žalobce dle informací o zemi původu a o zmíněné straně nespadal do kategorie ohrožených osob, neboť byl pouhým koordinátorem strany na obecní úrovni a nikoliv vrcholným činitelem. A jen právě ti po volbách z roku 2012 čelili obtížím od strany Gruzínský sen, jenž volby vyhrál. Jeho promluva pak byla co do detailů velmi neurčitá a řečený nebyl schopen určit ani moment, kdy mu policie odebrala legitimaci strany. Celkově měl problémy určit i data konání jednotlivých voleb v Gruzii a svých zadržení policíí. Z pohovoru vyšlo i najevo, že vyhození dotyčného z prezidentské bezpečnostní služby bylo dílem reorganizace, a nikoliv cíleným krokem proti dotyčnému. Významnou skutečností byl také fakt, že ačkoliv žadatel o mezinárodní ochranu zařadil své problémy do roku 2012 a dále, vlast opustil až po více jak čtyřech letech, přičemž se nedalo tvrdit, že by se jeho problémy měly stupňovat. V rozhodnutí je také patrný vývoj co do spravování Gruzie, kdy se tato země postupem času zařadila mezi bezpečné země původu, a od roku 2017 má dokonce s Evropskou unií zaveden bezvízový styk.¹¹⁵ Na případu můžeme ukázat situaci, kdy informace o zemi původu předčily svojí důkazní silou výpověď samotného žadatele. Situaci pomohla i skutečnost, že

¹¹⁵ Srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 2. 2018, č. j. 32 Az 51/2016-59, a usnesení NSS ze dne 31. 5. 2018, č. j. 7 Azs 90/2018-44, a rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 8. 10. 2018, č. j. 29 Az 29/2017-53.

výpověď z pohovoru o mezinárodní ochraně byla místy velmi neurčitá ke skutečnostem, které k sobě cizinec tvrdil.

Ukrajiny byla rovněž zemí, která byla až na výjimky brána jako bezpečná (výjimku tvořily východní oblasti při hranici s Ruskem, které vyhlásily autonomii). Celá věc se zcela změnila po válečném konfliktu z února 2022, kdy zemi napadla Ruská federace. Popsaná kazuistika níže se vztahuje na situaci před válečným napadením a vychází z bezpečnostní a politické situace roků 2014 až do počátku roku 2022.

Na případech napadlých na soudy můžeme sledovat, že na udělení azylu nebylo dostačující tvrzené pronásledování od organizace Právý sektor¹¹⁶, která dotyčného opakovaně verbuje do svých řad, nebo obecné nesouhlasné vystupování proti politice či pouhé členství v politické straně.¹¹⁷ O krok dál zašel případ ukrajinského muže, který si nárokoval udělení politického azylu pro skutečnost, že byl agitátorem Strany regionů, která byla vládnoucím uskupením před revolucí v roce 2014 a domovskou stranou bývalého prezidenta Viktora Janukovyče, který je dnes v ruském exilu. Jmenovaný pro tuto stranu agitoval v Sumském regionu a během revolučních událostí, tzv. Majdanu, vystupoval v tzv. anti-Majdanu, to ale toliko pro peníze na léčbu jeho nemocného syna. Po skončení převratu se dostal do konfliktů s radikálním Právým sektorem. Správní orgán i soud si ovšem korespondovaly v tom směru, že se u této organizace jedná o nestátního původce pronásledování, před kterým je možné najít ochranu přímo na Ukrajině. Formálně vzato jde o pravdivé tvrzení, ovšem při zvážení toho, že dotyčný své problémy zažíval v letech 2014 a 2015, kdy bylo postavení dané politické strany v ukrajinské společnosti i v rámci státu dost silné co do jejího napojení na stát, se jednalo o spornou věc. Lze totiž připomenout, že vojenské křídlo dané strany bylo svého času ukrajinským ministerstvem vnitra uznáno jako oficiální ozbrojený sbor

¹¹⁶ Nacionalistická politická strana, která svého času disponovala i vojenským křídlem v podobě tzv. batalionů, které vysílala do boje na východ Ukrajiny jako polovojenské – dobrovolnické oddíly. Nejznámějším se stal batalion *Азов*.

¹¹⁷ Srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 9. 2017, č. j. 32 Az 4/2017-25.

a zařazeno pro boj k východní armádě.¹¹⁸ Dokud tedy byla Ukrajina řazena jako bezpečná země původu, informace získané Ministerstvem vnitra o zemi svoji důkazní silou převýšily i výpověď žadatele. Ve sledovaném případě se tak stalo u nestátního aktéra pronásledování. O případných doloženích ze strany žadatele není v rozhodnutí soudu nic zmíněno.

V listopadu 2019 vrátil Nejvyšší správní soud před Krajský soud v Hradci Králové zamítavý rozsudek k žalobě muže z Nigérie, který se dovolával azylu pro politické pronásledování způsobené jeho účastí v hnutí MASSOB (Movement for the Actualization of the Sovereign State of Biafra). Hnutí MASSOB vystupuje v Nigerii za vytvoření nezávislého státu Biafra při jihovýchodním pobřeží, místa bohatého na ropu a suroviny. V historii Nigérie už ke vzniku tohoto státu došlo v letech 1967–1970, kdy se zmíněná oblast pokusila osamostatnit za pomoci síly, čímž vypukla krvavá občanská válka, někdy také známá jako válka o Biafru. Muž v České republice zažádal o mezinárodní ochranu v září 2016 a sděloval, že byl více jak 11 let členem tohoto hnutí a aktivně za něj politicky vystupoval. Několikrát před správním orgánem do protokolu zmínil, že členové udaného hnutí jsou loveni státními jednotkami jako „lovná zvíře“ a po zatčení se jim dostává nelidského zacházení.

On sám měl být zadržen na protestním shromáždění v lednu 2016 a měsíc a půl držen v nelidských podmínkách bez soudu a jakéhokoliv oficiálního rozhodnutí. Během zadržení na něj byl vyvíjen nátlak, aby hnutí opustil. Zavázal se ke svým slovům doložit členskou kartu tohoto hnutí, o kterém navozoval dojem, že je v Nigerii v jakési poloilegalitě. Členskou kartu pak skutečně doložil s vysvětlením, že si ji dal poslat od manželky z Nigérie, se kterou se tam právě rozvádí. Samotná kartička neměla žádné ochranné prvky a běželo pouze o kus papíru s fotkou cizince, jeho jménem a adresou v Nigerii. Dále rozvedl, že po svém propuštění ze zadržení se skrýval u svých kamarádů v Beninu a za manželkou

¹¹⁸ K popsanému srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 11. 2018, č. j. 32 Az 22/2017-50.

domů docházel pouze nahodile, aby nebyl zachycen policií. Od kamaráda pracujícího u tajné police se totiž ke své osobě dozvěděl, že je na seznamu hledaných osob. Z Nigérie proto vycestoval autobusem s úmyslem hledat si místo pro bezpečný život. K vlastní cestě nebyl schopen vysvětlit, proč si k azylové žádosti vybral právě Českou republiku, a ani to, jakým způsobem se sem fakticky dostal. Za svého pobytu v tuzemsku vstoupil do hnutí IPOB Czech Republic (Indigenous People of Biafra), což je politická organizace s totožným cílem, jako má samotný MASSOB. Nejvyšší správní soud rozsudek zrušil pro vadu nepřezkoumatelnosti z nedostatku důvodů pro zamítavé rozhodnutí, nedostatečné vypořádání se s věcí.¹¹⁹ Krajský soud ve věci znovu rozhodoval v dubnu 2020 a opět žalobu zamítl, když stejně v souladu se správním orgánem shledal azylový příběh žalobce jako nevěrohodný. Velkou roly sehrály informace o zemi původu, které k Nigérii udaly, že státní orgány hnutí MASSOB dlouhodobě nepovažují za hrozbu a jeho členy aktivně nevyhledávají. Ve výpovědi byly i další nekonzistence a celková stavba azylového příběhu byla chabá.¹²⁰ Případ je velmi sporný a můžeme tedy očekávat jeho další vývoj.

Případ novináře a spisovatele z Turecké republiky, který se dovolával mezinárodní ochrany pro omezování při své publikační činnosti a vystupování na podporu LGBT komunity, byl řešen Městským soudem v Praze v prosinci 2021. Při doplnění žaloby cizinec uvedl, že se dovolává ochrany i za pronásledování jeho osoby z důvodů sexuální orientace a politických názorů. Osoba žadatele o mezinárodní ochranu do roku 2004 pracovala jako novinář. Pak byla z redakce propuštěna. Oficiálním důvodem měla být ekonomická nouze, dotyčný je ale přesvědčen o tom, že se tak stalo z důvodů kontroverzí okolo jeho článků. Od svého propuštění z redakce vydal celkem šest knih, ve kterých se zabývá i LGBT tematikou na pozadí situace v Turecku. Jedna z nich se dotýká také situace okolo protestů v Gezi Parku v Istanbulu. Tyto protesty byly namířeny proti vládnoucí

¹¹⁹ Viz rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2019, č. j. 4 Azs 250/2019-61.

¹²⁰ Viz rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22. 4. 2020, č. j. 31 Az 5/2018-78.

straně AKP a staly se masivní demonstrací nepřízně s panující vládou v Turecku. Jmenovaný byl na těchto demonstracích účastný jako řadový demonstrant. Ačkoliv v Turecku žádné oficiální cenzura neexistuje, lze říci, že většina redakcí a médií je v ekonomickém napojení na stát a drží se svými názory oficiálního postoje turecké vlády.

Z informací o zemi původu, Turecku, vyplývá, že v této zemi dochází k porušování lidských práv, a to zejména po roce 2016, kdy ve státě došlo k nezdařenému vojenskému puči, a byl vyhlášen mnohaletý výjimečný stav. Ze zosnování samotného převratu byla obviněna organizace Hizmet Fethullaha Gülena, s níž nemá žadatel nic společného, přesto se omezení základních práv dotkly nepřímo i jeho vlastní osoby, protože se proti opoziční nálady zostřily stejně jako i nevole k lidem s menšinovou sexuální orientací. Celé shrnutí poskytnutí údajů k žádosti o mezinárodní ochranu je soudem rekapitulováno v bodě 23 rozsudku.¹²¹ Kauza v sobě obsahuje moment jak politického pronásledování, tak také pronásledování skrze sexuální orientaci. Soud napadené rozhodnutí zrušil pro nutnost znovu přezkoumat obě situace. Žadatel ke své věci doložil vyjádření mezinárodní organizace PEN KLUB a odkázal na zprávu Organizace RSF - Reportéři bez hranic, k cenzuře v Turecku. Obě doložení podporují výpověď dotyčného o potírání opozičních aktivit. Jmenovaný ve vyjadřování svých politických názorů přes sociální sítě pokračuje i od svého příjezdu do ČR. Mimo jiné sdílí na sociálních sítích karikaturu tureckého prezidenta. „*V této souvislosti žalobce v průběhu soudního předložil rozhodnutí Smírčího trestního soudu v Ankaře o zablokování příspěvků různých autorů na Twitteru, mezi nimiž byl i příspěvek žalobce, kterým sdílel karikaturu tureckého prezidenta Erdogana v časopise Charlie Hebdo, z čehož je patrné, že žalobce je pro tureckou státní moc viditelný, že jeho projevy vůči státní moci represivní složky*

¹²¹ „K žádosti žalobce sdělil, že je ateista, liberální demokrat, není členem žádné politické strany. Je svobodný a bezdětný. Do ČR přiletěl v březnu 2017, s odchodem z vlasti mu pomohl jeden český novinář. Žalobce uvedl, že je spisovatel, již mu vyšlo 6 knih. V posledním románu popisuje mimo jiné události z Gézí Parku v Istanbulu. V Turecku byl nakladateli se svými knihami odmítán. Píše o všem, zejména o situaci Turků, kteří jsou v Turecku utlačováni pro svůj postoj k životu (homosexuálové, extravagantní lidé, atd.). Zná se s reportérem Českého rozhlasu, který od něj získával informace a publikoval je v ČR. Žalobce též uvedl, že by se chtěl v ČR učit češtině, ale nemá žádné finance, potřeboval by státní podporu.“ Bod 23 rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 12. 2021, č. j. 2 Az 2/2018-88.

*monitorují a hodlají jim zabránit. Proto nelze žalobce považovat jen za bývalého novináře a po tvůrčí stránce vybořelého spisovatele, který se věnoval kontroverzním tématům. Skutečnost, že stát omezuje nebo hodlá omezit sociální síť, je silnou indicií o porušování lidských práv a svobod.*¹²²

Z popsaného vidíme důkazní souhrn výpovědi žadatele o mezinárodní ochranu, informací o zemi původu a nakonec i doložení, která byla učiněna až před správním soudem. Svoji úlohu hraje i to, že žadatel o mezinárodní ochranu pokračuje ve vyjadřování svého politického názoru také po odchodu ze své země původu. Pakliže se situace ve věci nějak důkazně nezvrátí, bude pro správní orgán v pokračujícím řízení velmi těžké znovu mezinárodní ochranu neudělit. Z kontextu případu je na místě i možnost jejího udělení právě z důvodu uvedeného § 12 písm. a) zákona o azylu.

Motiv politického pronásledování se objevuje u případu, který přezkoumával Krajský soud v Hradci Králové v únoru 2021.¹²³ Žadatel o mezinárodní ochranu, pocházející z poloostrova Krym, toho času a i nyní okupovaného Ruskou federací, se domáhal ochrany z důvodu členství v hnutí Hizb ut – Tahrir, jenž je v Rusku zakázané.¹²⁴ Lidé z hnutí, kteří zůstali na Krymu i po jeho obsazení, skončili ve vězení. On sám uprchl na území Ukrajiny v roce 2014 bezprostředně po obsazení poloostrova Ruskem. Možnost přesídlit se v rámci Ukrajiny cizinec sám pro sebe hodnotil jako nerealistickou. Odkázal přitom na svůj neúspěšný pobyt ve Lvově. Soud rozhodnutí správního orgánu zrušil a vrátil k dalšímu řízení. Důvody zrušení jsou shrnuty v bodě 76 rozsudku. *„Adekvátně posoudí otázku možného pronásledování žalobce b), hrozbu jeho deportace na Krym a důsledky, které by v tomto ohledu dopadaly na zbytek jeho rodiny, a ty v intencích tohoto rozsudku vyhodnotí. Poté zaměří svou pozornost na faktickou možnost vnitřního přesídlení žalobců. V případě pochybností ohledně skutečností, které žalobci předestřeli v průběhu správního řízení, doplní jejich výpovědi vhodnými otázkami. Bude postupovat tak, aby mohl konstatovat dostatečné zjištění skutkového stavu. Postaví tak zcela*

¹²² Bod 62 rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 12. 2021, č. j. 2 Az 2/2018- 88.

¹²³ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 2. 2021, č. j. 30 Az 5/2020-61.

¹²⁴ Hizb ut – Tahrir (česky „Strana osvobození“) je mezinárodní panislámská politická organizace. Jejím cílem je sjednotit všechny muslimské země jako islámský stát nebo chalífát. Organizace byla založena v roce 1953 jako Sunnitská muslimská organizace v Jeruzalémě.

najisto, zda žalobcům pronásledování nebo újma ve smyslu zákona o azylu skutečně brozí, či nikoliv.“¹²⁵ Rozhodnutí bylo tedy zrušeno skrze nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, a toho, že skutkový stav ohledně některých aspektů posuzované věci, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí, nebyl zjištěn v úplnosti. V rozsudku nalezneme i odkaz na nutné doplnění spisu o aktuální informace o zemi původu.¹²⁶

7.3. Důvody pronásledování obsažené v § 12 písm. b)

Písm. b) zmíněného paragrafu je téměř přesným přepisem definice ze směrnice 2011/95/EU, tedy odrazem evropského práva do znění českého právního přepisu. K postavení uprchlíka zde mezi definicemi v písm. d) čteme:

„Pro účely této směrnice se rozumí... „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 sboru uvedeným obavám odmítá ochranu dotyčné země, nebo osoba bez státní příslušnosti, která se ze stejných sboru uvedených důvodů nachází mimo zemi svého dosavadního pobytu, která vzhledem ke sboru uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit a na kterou se nevztahuje článek 12...“

Samotná směrnice pak na rozdíl od českého zákona věnuje prostor i jednotlivým důvodům pronásledování a definuje je. Běží o důvody týkající se rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině (vrstvě) a zastávání politických názorů. Jediný rozdíl mezi českou a evropskou úpravou je ještě v přidružení šestého důvodu týkajícího se pohlaví, který ve směrnici nenajdeme. V krátkosti se níže zastavím u každého z důvodů.

7.3.1. Rasa

Rasa je „... *konstrukt rozčleňující kontinuum lidské populace do kategorií na základě fyzických vlastností*“.¹²⁷ Základní rasistické teorie vychází z odlišností barvy pleti a fyzické stavby těla mezi lidmi. V lidských dějinách se můžeme na mnoha místech

¹²⁵ Z bodu 76 rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 2. 2021, č. j. 30 Az 5/2020-61.

¹²⁶ Ministerstvo vnitra rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové napadlo kasační stížností, kterou NSS odmítl pro nepřijatelnost. Viz Usnesení NSS ze dne 8. 12. 2021, č. j. 10 Azs 78/2021-73.

¹²⁷ JANDOUREK, J. *Sociologický slovník*. Praha: Portál, 2007, s. 201.

setkat se skutečností rasové segregace do izolovaných tříd, které mělo pro jednotlivé třídy velké sociální dopady. Jako patrně nejznámější příklad je možné uvést k otroctví určenou černošskou populaci v USA před tamní občanskou válkou. Členění do ras je často opřeno o rasistické teorie, které hlásají výjimečnost jedné rasy nad druhou a nebezpečnost cizí rasy pro rasu vlastní. Sama biologická rozdílnost mezi lidmi je nesporná a jako taková je zřejmě způsobena adaptací jednotlivých částí lidské populace na místní odlišné prostředí. Skupinové paušalizování o vlastnostech těchto skupin ale často vede k pseudovědeckým závěrům a nesmyslnému připisování obecných charakteristik celému segmentu populace bez rozdílu, což má svůj vrchol v právě zmíněných rasistických teoriích.¹²⁸ Při posuzování pronásledování z hlediska rasy je dle směrnice 2011/95/EU třeba pod tento pojem zahrnout zejména *barvu pleti* (toliko nejčastější kritérium sloužící jako opora rasistických teorií), *odlišnost původu a příslušnost k etnické skupině*. Ze zmíněného je ku prospěchu věci dobré načrtnout nuanci mezi rasou a etnikem. Rasa a etnicita totiž nejsou totožné kategorie a lze se setkat s jejich zaměňováním. Etnická rozdílnost nemusí být založena pouze rasově, tedy odlišností fyzickou, ale i odlišností kulturní, teritoriální, jazykovou, historickou či rozdílností v sebepojetí. Na rozdíl od rasy tak příslušnost k etnické skupině nemusí mít výraznější oporu ve fyzické odlišnosti, kterou by se jedno etnikum lišilo od etnika sousedního. Jejich rozdílnost bude spočívat zejména v chování, hodnotovém systému, jazyku a historii.¹²⁹ Z tohoto úhlu pohledu je proto samotný text směrnice poněkud nešťastným, protože podřazuje širší kategorii pod užší – etnicitu pod rasu. K hledisku původu mohu jen lakonicky dodat, že se jedná o provázanost s předky, tedy rodinný „mezigenerační přenos“, kdy je odlišnost člověka od kolektivu stavěna na základě jeho přímých předků, kterých je potomkem.

¹²⁸ Blíže JANDOUREK, J. *Sociologický slovník*. Praha: Portál, 2007, s. 201–202.

¹²⁹ Srov. JANDOUREK, J. *Sociologický slovník*. Praha: Portál, 2007, s. 71.

7.3.2. Náboženství

Směrnice 2011/95/EU k náboženství vysvětluje:

„... 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 příkázaného jakýmkoli náboženským přesvědčením...“

Latinský výraz pro náboženství skrývá slovo *religio*, které je odvozeno od slova *ligare*, což znamená vzájemnou provázanost. Samotných definic náboženství můžeme najít několik v rozmanitosti dle postoje autora takové definice.¹³⁰ Já se zaměřím jen na skutečnosti, které jsou příhodné pro moji práci. Předně tedy soudní přezkum negativního azylového rozhodnutí. Je nesporné, že náboženství je niterným vztahem člověka k transcendenci, nejčastěji chápané jako bůh či bohové (teismus – polyteismus) nebo principu či hodnotám (neteistická náboženství). Tento vztah se označuje jako víra. Náboženství člověka se často promítá i do vnějšího světa, to ale může být jen formální pózou a kupříkladu šíitský islám je znám faktem, že jeho příslušníci svoji víru záměrně skrývají a nedávají ji znát svému okolí. Přejít mezi náboženstvími, změna víry, se označuje jako konverze – konvertování člověka od jedné víry k druhé. Ke konverzi může být člověk násilně přinucen, pak jde ovšem opět jen o formální přechod, neboť autentická změna víry může nastat vždy jen niterným přerodem člověka. Již z podaného je zřejmé, že v případech azylových žádostí opřených o změnu náboženského vyznání se takřka nelze vyhnout psychologizaci, která se může stát tak ošidnou pro nalezení požadované materiální pravdy. V kapitole o dokazování jsem slíbil čtenáři, že se ještě v práci zastavím u posuzování věrohodnosti, zde je proto příhodné místo, neboť byla judikaturou vytvořena metodika, kterou se má ke konvertování v azylovém příběhu cizince přistupovat.¹³¹

¹³⁰ Blíže ŘÍČAN, P. *Psychologie náboženství*. Praha: Portál, 2002, s. 35–42.

¹³¹ „Pro posouzení věrohodnosti tvrzení, že žadatel o mezinárodní ochranu byl pronásledován z důvodu konverze ke křesťanství [§ 12 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu], by se měl správní orgán zaměřit při výslechu žadatele zejména na: (i) posouzení života žadatele před konverzí, (ii) samotnou konverzi, (iii) zhodnocení konverze žadatelem, (iv) žadatelovu znalost nového náboženství a (v)

K posouzení autenticity konvertování nelze přistupovat plošnou aplikací znalostních testů o daném náboženství, neboť ty se může žadatel hravě naučit. I když i zde najdeme případy, kdy se dotyčný takřkajíc „znemožnil“ už v této startovní rovině, neboť neměl o své věrouce ani ty nejelementárnější znalosti, což nutně vede k závěru o pozerství.¹³² Pro rozkrytí autentického náboženského přesvědčení je nutné zaměřit se na život před konverzí (I.), tedy jaká byla jeho původní víra, jaký k ní měl vztah a co ho k samotné konverzi přivedlo a jak – změna vnitřních hodnot – která se v něm udála. (II.) Moment samotné konverze. Jak dlouho jeho konverze probíhala, jak se projevovala na jeho náboženském životě a či prošel nějakými vstupními rituály (křest, obřizka atd.). (III.) Jeho subjektivní hodnocení konverze. Které okolnosti se v jeho životě změnily, co mu nová víra přinesla do života, jak se zapojil do nové náboženské komunity. (IV.) Znalosti nového náboženství, tedy např. texty modliteb, znalost základních písemností (Bible, Korán, Bhagavadgíta). Jak často tyto texty čte? V kterém jazyce se s nimi seznamuje? Jaké svátky se v těchto náboženstvích slaví v tom či onom měsíci? (V.) Současná náboženská aktivita žadatele. Zde je potřebné zjišťovat, jak jmenovaný své náboženství prožívá, když je ve svobodné zemi, ve které se může nábožensky volně vyjadřovat. Předně, jak je zapojen do náboženské komunity v ČR, kam zde dochází na modlitební místa, kdo je zde jeho duchovním pastýřem, jaké má nové náboženské vazby. Lze pak jeho náboženství přenést a stejnou měrou uplatňovat i v zemi původu? Dle soudu by vše výše zmíněné mělo být poměřeno zásadou volného hodnocení důkazů, což nutně povede k plastickému obrazu žadatelovy osobnosti. Na základě tohoto profilu, s přistoupením k dalším důkazům (pohovory se spoluvěrci, informacemi o zemi původu), je možné přistoupit

náboženskou aktivitu žadatele. Závěr opřený výlučně o dílčí mezery ve znalosti křesťanské věrouky zpravidla není dostatečný.“ Rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2015, č. j. 4 Azs 71/2015-54.

¹³² „Úkolem správního orgánu při zjišťování skutkového stavu bylo zjistit nejen jaké důvody stěžovatele vedly k odchodu ze země původu a podání žádosti o azyl v ČR, ale i osvědčit pravdivost stěžovatelových tvrzení. Pokud stěžovatel uvedl, že je katolického vyznání, nicméně neví, co je to Bible, jakožto základní pramen katolické věrouky, a nezná vůbec křesťanské svátky, tedy není vůbec jisté, zda svoji víru nějak praktikuje, je tvrzení stěžovatele o sobě jako katolíkovu více než nedůvěryhodné. Stěžovateli lze přisvědčit potud, že není možné stanovit jakákoliv měřítko hodnocení subjektivních znalostí člověka o náboženství a jeho víry, nicméně pokud stěžovatel tvrdí, že byl pro svou víru diskriminován, pak nepochybně musel svou víru před údajnými diskriminací provádějícími subjekty projevít (víru praktikovat), což předpokládá alespoň minimální povědomost o náboženství, jak zcela logicky předpokládal i žalovaný, když při nedostatku jiných důkazů bylo jediné touto cestou možno tvrzení stěžovatele ověřovat.“

Rozsudek NSS ze dne 19. 8. 2004, č. j. 4 Azs 152/2004.

k rozhodné úvaze. Pakliže se ovšem ukáže již ze začátku, že náboženské znalosti cizince jsou chabé a pochází přitom ze země, která se vyznačuje přijatelnou mírou náboženské svobody a komunity jím prezentovaného náboženství v ní působí, pak je po mém soudu další psychologizace případu nadbytečná.

Samotný zde rozebíraný rozsudek se týká muže původem z Alžíru, konvertity ke křesťanství, na jehož příkladu chtěl soud naznačit postup pro vedení pohovorů. Rozhodnutí správního orgánu bylo Nejvyšším správním soudem zrušeno pro rozpor s §3 správního řádu, neboť správní orgán vyhodnotil nevěrohodnost žadatele formální cestou, tedy užitím pouze výše zmíněného znalostního testu, kdy cizinec nezodpověděl dvě znalostní otázky týkající se Nového zákona.¹³³ Poselství rozsudku je ale zřejmé. Autenticita náboženského vyznání se dovozuje přednostně uváděním zmiňovaného náboženství v život, a ta se odkryje zejména při životě dotyčného ve svobodné společnosti, kde není ničím omezen svoji víru praktikovat a hovořit o ní. Na závěr bych rád upozornil na skutečnost, že pod náboženské pronásledování směrnice 2011/95/EU poněkud paradoxně zahrnuje i pronásledování pro nezastávání víry žádné, tedy ateismus. Pohledem autorů textu směrnice zdá se tak být i nevíra jistým druhem náboženství.

7.3.3. Národnost

Národem se objektivně rozumí skupina lidí spojená řečí, kulturou, dějinami a svěbytnými tradicemi. V subjektivním vymezení se pak členové národa vymezují k ostatním lidem tím, že je považují za „cizince“. V moderním pojetí je ono rozlišení dáno v postavení ke státu vyjádřené v pólech *občan* versus *cizinec*. Nezřídka je národem myšleno obyvatelstvo státu, suma jeho občanů, jako je tomu např. u Francouzské republiky. Dle Jandourka je vůbec charakteristickým rysem národa tendence po vytvoření vlastního a svěbytného státu.¹³⁴ Což je zase linka, která

¹³³ Detailně bod 39 z rozsudku NSS ze dne 25. 6. 2015, č. j. 4 Azs 71/2015-54.

¹³⁴ Ke všemu řečenému blíže JANDOUREK, J. *Sociologický slovník*. Praha: Portál, 2007, s. 168.

odkazuje k faktu, že většina států světa je budována na principu nacionalismu, národního státu, ve kterém stát jako politická jednotka vyjadřuje národní zájem.¹³⁵

Směrnice 2011/95/EU k národnosti podává:

„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...“

Z popsaného je tedy zřejmé, že národností evropské právo myslí víceméně to, co jsme si vyložili výše pod pojmem etnikum. Stejně tak se k věci staví i příručka UNHCR, která upozorňuje na chybné zjednodušení v podobě zaměnění národnosti se státním občanstvím. Dvě odlišné národnosti mohou žít v hranicích jednoho státu se stejným občanstvím, a přesto se vnímat jako „nepřátelští cizinci“, v extrémní podobě pak nemožnost jejich dalšího soužití přivádí stát do občanské války.¹³⁶ I v samotném textu příručky se pak v závorce k národnosti hned na dvou místech připojuje etnikum jakožto slovo příbuzné.

7.3.4. Sociální skupina

Sociální skupina je již třetí pojem, který se může, ale také nemusí překrývat s výše rozvedenými definicemi. Protože česká právní úprava pro vysvětlení pojmu sociální skupina nic bližšího nenabízí, je opět na místě nahlédnutí do textu směrnice 2011/95/EU, kde je tomuto důvodu pronásledování dán největší prostor ze všech relevantních důvodů pronásledování:

„... 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.

¹³⁵ Zde mohu odkázat na klasika studií o nacionalismu Erika Hobsbawma. Podle Hobsbawma je nacionalismus ve 20. století už na ústupu a svůj vrchol prodělal po napoleonských válkách, především v podobě sjednocení jednotlivých německých států. Blíže HOBBSAWM, J. E. *Národy a nacionalismus od roku 1780*. Brno: CDK, 2000, s. 159–186.

¹³⁶ Jako příklad můžu uvést občanskou válku ve Rwandě a s ní spojenou genocidu z roku 1994, při které se etnická skupina Hutuů pokusila vyvraždit etnikum rwandských Tutsiů.

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;...“

Příručka UNHCR dotvrzuje už zmíněné, když podotýká, že pronásledování pro příslušnost k vybrané sociální skupině se bude velice často překrývat s pronásledováním z důvodů rasových, náboženských a národnostních. Otázkou tedy zůstává, jak tento důvod pronásledování vlastně vymežit, aby ho bylo možno zřetelně rozlišit od pronásledování rasového, národnostního atd. Jinými slovy, kdy půjde o čistou situaci pronásledování pro příslušnost k sociální skupině. Je shoda, že takovou explicitní situaci představují případy pronásledování pro příslušnost k sexuální menšině. Vyjma západního světa zůstává homosexualita tabuizovaným tématem a mnohdy i trestným činem. Okolnost menšinové sexuální orientace spojená se špatnou pověstí cizince v zemi do přístupu k sexuálním menšinám tak zavdává velice nosný důvod pro udělení mezinárodní ochrany. Protože pro tvrzení dotyčného o jeho sexuálních poměrech pak mnohdy nezbývají jiné důkazy, než jeho vlastní tvrzení, opět se dostává ke slovu posuzování věrohodnosti žadatelovy výpovědi. Postup je velice analogický tomu, který jsem demonstroval u žádostí týkajících se náboženské konverze, tedy extenzivní dotazování žadatele o mezinárodní ochranu s nutností položení i otázek intimních.¹³⁷

Jiná podřazení pod pojem sociální skupina prodělávají svůj postupný vývoj v judikatuře, rodina byla několikrát judikaturou charakterizována jako určitá sociální skupina, neboť se vyznačuje „nezměnitelnou charakteristikou“, to samo ale ještě nenaplnovalo druhé z kritérií výše citované směrnice, tedy nutnost odlišného vnímání totožnosti zbytkem společnosti. Nejvyšší správní soud se s tím vyrovnal svým judikátem z roku 2012, ve kterém vyšel ze zahraniční judikatury, konkrétně australského soudního dvora. Rodina je zmíněna Všeobecnou deklarací lidských práv jako přirozená a základní jednotka lidské společnosti, která má nárok na ochranu ze strany státu a prokazatelně v minulosti existovaly diskriminační sklony

¹³⁷ Blíže CAMRDA, J. *Posuzování věrohodnosti žádostí o mezinárodní ochranu založených na konverzi ke jiné víře nebo na odlišné sexuální orientaci*. In: JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (editoři). *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2017*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer, 2017, s. 236–248.

proti rodině jako instituci. Sama o sobě pak splňuje jak vlastnost „nezměnitelné charakteristiky“, tak také odlišnosti od zbytku společnosti (odlišné vnímání zbytkem společnosti). Analogicky lze zmíněné vztáhnout i na kmenovou společnost – příslušníky jednoho kmene (arabská společenská struktura).¹³⁸

O dalších, tentokrát negativních vymezeních sociální skupiny zase nepanují rozepře. Nejvyšší správní soud v minulosti odmítl bez dalšího uznat jako určitou sociální skupinu dlužníky, nečleny zločineckých struktur, rodinné příslušníky členů teroristických organizací, nezaměstnané a pronásledované ženy svými manžely či partnery.¹³⁹ Nejvyšší soud Slovenské republiky odmítl přiznat příslušnost k určité

¹³⁸ „Ve své judikatuře pocházející z doby před implementací kvalifikační směrnice NSS poukázal na výše uvedené dva přístupy a sociální skupinu rodiny často uváděl jako příklad sociální skupiny založené na tzv. nezměnitelné charakteristice (srov. např. rozsudek ze dne 29. 7. 2005, č. j. 5 Azs 159/2005-62). Přitom zdejší soud vycházel z praxe zahraničních soudních rozhodnutí. Nicméně, v posuzované věci musí posoudit, zda i v tomto případě lze za sociální skupinu považovat rodinu stěžovatelky, jak to ona navrhuje, a zda by takto určená sociální skupina případně naplňovala obě definice podle čl. 10 odst. 1 písm. d) kvalifikační směrnice. Jak již bylo konstatováno i ve zdejší judikatuře, prvý přístup „klade důraz na nezměnitelnou charakteristiku pro člověka natolik zásadní, že by se jí neměl být nucen vzdát, totiž vrozená (např. pohlaví, etnická příslušnost) nebo nezměnitelná z jiných důvodů (např. historických, povolání, stav)“ (kromě rozsudku č. j. 5 azs 159/2005-62, viz též shora uvedené Doporučení UNHCR v oblasti poskytování mezinárodní ochrany: „Příslušnost k určité sociální skupině“, bod 6). Příslušnost osoby k určité rodině lze jistě považovat za charakteristiku, která je vrozená, a tudíž nezměnitelná. Pro účely tohoto případu přitom není potřeba dále zkoumat pevnost rodinných vazeb a blízkost rodinných příslušníků, tedy zda se sociální skupina vztahuje pouze na tzv. základní rodinu, či i na další vzdálenější příbuzné, neboť to bude zcela jistě záviset i na poměrech v dané zemi původu. Zde se totiž jednalo o nejbližší rodinu stěžovatelky tvořenou stěžovatelkou a jejími rodiči. Druhý přístup se soustředí na to, zda dotyčná skupina je či není spojena s určitou charakteristikou, která ji identifikuje nebo jako takovou ze společnosti vyděluje (Doporučení UNHCR v oblasti poskytování mezinárodní ochrany: „Příslušnost k určité sociální skupině“, bod 7). I zde lze přiblížit k mezinárodní judikatuře, a to např. k stanovisku lorda Hope of Craigheada ve výše uvedeném rozsudku ve věci Fornah, z něhož NSS cituje: „45. Je obecně uznáváno, že rodina je sociálně odlišitelná skupina ve společnosti: stanovisko UNHCR k žádostem o uprchlický status podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků založeným na obavách z pronásledování kvůli příslušnosti rodinného příslušníka ke rodině nebo klanu v případech krevní msty, 17. března 2006, str. 5, článek 23 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech z roku 1966 uvádí, že rodina je přirozenou a základní jednotkou společnosti a má právo na ochranu společnosti a státu. Vazby, které spojují členy rodiny, ať už jde o pokrevní příbuzenstvo nebo příbuzenstvo získané na základě sňatku, definují skupinu. Právě tyto vazby vyčleňují rodinu ze zbytku společnosti.“ Dále v témže rozsudku lord Rodger z Earlsferry odkázal na australský rozsudek ve věci Sarrazola v Minister for Immigration and Multicultural Affairs (č. 3)/2000/FCA 919, rozhodnutí Federálním soudem Austrálie, v němž je uvedeno: „Všeobecná deklarace lidských práv uznává rodinu jako přirozenou a základní jednotku společnosti /která/ má nárok na ochranu ze strany společnosti a státu v čl. 16 odst. 3 a prohlašuje, že každý má všechna práva a všechny svobody, stanovené touto deklarací, bez jakéhokoli rozlišování, zejména podle ... rodu nebo jiného postavení v čl. 2. Je samozřejmostí, že společnost může osobu diskriminovat kvůli její příslušnosti k rodině (tedy z důvodu jejího rodu nebo postavení). Takovým způsobem často trpí například rodiny pachatelů trestných činů. Lze rozumně předpokládat, že zahrnutím rodu a jiného postavení do Všeobecné deklarace lidských práv se přiznává, že existují diskriminační sklony zaměřené tímto směrem.“ S uvedenou argumentací se NSS plně ztotožňuje a má za to, že dokládá, že rodinu lze považovat za určitou sociální skupinu i při aplikaci druhého z přístupů, z pohledu jejího vnímání jako samostatné a svébytné jednotky společnosti. Rodina tak naplňuje obě kumulativní kritéria v čl. 10 odst. 1 písm. d) kvalifikační směrnice, lze ji považovat za určitou sociální skupinu jak z pohledu chráněné charakteristiky, tak z pohledu sociální percepce, a v posuzované věci tak nevystává potřeba položit předběžnou otázku a odstraňovat pochyby o interpretaci uvedeného ustanovení kvalifikační směrnice.“ Rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2012, č. j. 6 Azs 3/2012-53.

¹³⁹ Blíže KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H. Zákon o azylu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 136.

sociální skupině svědkům kriminálních činů, potažmo účastníkům trestního řízení.¹⁴⁰

7.3.5. Zastávání politických názorů

Směrnice 2011/95/EU ke skutečnosti zastávání politických názorů sděluje:

„... pojem politických názorů zahrnuje zejména zastávání názorů, myšlenek nebo přesvědčení obledně 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.“

V odkazovaném čl. 6 směrnice jsou původci pronásledování rozděleni do tří skupin: stát, strany nebo organizace ovládající stát nebo jeho podstatnou část, a nestátní původci pronásledování. Ti poslední se za původce pronásledování považují za předpokladu, že stát nebo strany a organizace stát ovládající tomuto pronásledování nebrání. K pronásledování pro zastávání politických názorů jsem se už vyjádřil v kapitole věnované § 12 písm. a), zde přidám jen několik glos.

Aby bylo možné osobu považovat za zřetele hodnou stran jejího odůvodněného strachu z pronásledování pro zastávání určitých politických názorů, je nutné, aby její politické jednání dosahovalo jistých kvalit nebo byla zřejmá linka, že jí takové jednání bude po návratu do vlasti připisováno. Jsem totiž velmi skeptický k situacím, kdy si člověk nárokuje odůvodněný strach z politického pronásledování, protože byl účasten na masové demonstraci nebo publikoval nesouhlasný postoj na sociální síti. Zcela výjimečně se může stát, že člověk pár statusy na sociální síti nebo dlouhodobou a soustavnou účastí na protivládních demonstracích vyvolá zájem pronásledovatelů tak extrémního rozměru, aby se o něm dalo přemýšlet jako o samotném pronásledování. Prakticky je ale raritou, aby pouhá publikace nesouhlasného postoje od politicky nevýznamného člověka vyvolala odezvu v podobě pronásledování pro zastávání politického názoru.

Stejně tak je snadné představit si případy úmyslného přivolávání pozornosti, ačkoliv byl zcela původně dotyčný pro orgány jeho vlasti postavou pramalé

¹⁴⁰ Srov. HARAJDÍČ, J. *Judikatura vo veciach azylu*. Bratislava: Wolters Kluwer SVK, 2015, s. 393–402.

důležitosti. Žadatel o mezinárodní ochranu, který byl v jeho vlasti co do politických aktivit takřka neviditelný, začne po jeho žádosti o mezinárodní ochranu zběsile politicky vystupovat. Demonstrovat před ambasádou své vlasti. Publikovat na sociálních sítích. Navazovat opoziční politická spojení atd. Azylový spis k němu začíná bobtnat pomyslnými důkazy – fotkami z demonstrací, protivládními prohlášeními, vstupy do opozičních organizací –, žádný z těchto důkazů ale není mladšího data, než je počátek samotného azylového řízení. Je tedy na zváženu, do jaké míry je chování dotyčného autentické a do jaké se na sebe jen snaží strhnout pozornost, aby si obstaral důkazy pro svoje azylové řízení. Paradoxem k tomu zůstává, že ačkoliv osoba původně politicky nezajímává svým vystupováním během azylového řízení či po opuštění vlasti dělá vše pro to, aby na sebe vládnoucí režim upozornila a tím na sebe adresný zájem i strhne a založí odůvodněný strach z pronásledování. Ve spojitosti s tím, že pochází z autoritativního režimu, je opravdu na místě azyl pro odůvodněný strach z pronásledování za zastávání politických názorů udělit, i když byla celá situace vyvolána uměle.

7.3.6. Pohlaví

Na první zdání se termín pohlaví ve spojitosti s pronásledováním nejeví jako interpretačně náročná věc. Lidé se rodí jako ženy nebo muži, biologicky vzato. Při spojitosti s pronásledováním je ale jen těžko představitelné, že by někdo byl pronásledován z pouhého faktu, že je ženou či mužem, tedy pro samotný prostý fakt jeho biologického pohlaví. V krajní podobě lze uvažovat o primitivních společnostech, kde dochází k zabíjení či pronásledování malých dívek, protože muž je pro rodinu, kmen, potažmo společnost perspektivnější co do vyhlídky na přežití, to ale musíme jít velmi daleko za hranice civilizovaného světa. Faktem tedy je, že to, co se skrývá za pronásledováním s motivem pohlaví, není ani tak sama biologická podstata člověka, jako spíše jeho *genderová identita*. Gender je šablona chování, sada zvyků a rolí, kterou společnost připisuje tomu či onomu pohlaví. Je to věc pro člověka vnější a společností přenesená na jeho osobu nejčastěji již při samotné výchově v rodině. Prakticky se gender vyznačuje tím, že v jednotlivých

společnostech jsou ženě a muži přiřazeny rozdílné společenské úkoly, které si je nutné během výchovy osvojit (vytvoření genderové identity – sociální role), a které pak společnost od jednotlivce očekává. Zde už je rozeznatelné, že genderová identita v její naučené podobě je relativní a proměnlivá věc od společnosti ke společnosti, přičemž se mezi dvěma rozličnými kulturami může značně lišit. Pokud se dotýčný, muž či žena, začne své sociální roli vzdalovat, je na něj společností vytvořen sociální tlak, aby se do své společenské role opět navrátil. Nejklasičtějším příkladem je role ženy jako rodičky a s tím spojené vedení domácnosti, přičemž muž zase plní úlohu živitele, či jak se říká, buduje kariéru.¹⁴¹

Zatímco v západních a liberálních společnostech není problémem, aby se žena emancipovala a vystupovala v mužské „roli“ či prošla svým životem bez početí potomka, v tradicionalističtějších kulturách je její role stále stereotypní. Právo šaría umožňuje ženu bít za neplnění její sociální role, vystupování z naučeného genderu. Konkrétní znění Koránu v jeho sūře Ženy, verš 34: *„Muži zaujímají postavení nad ženami proto, že Bůh dal přednost jedněm z vás před druhými, a proto, že muži dávají z majetků svých (ženám). A ctnostné ženy jsou pokorně oddány a strážejí skryté kvůli tomu, co Bůh nařídil strážít. A ty, jejichž neposlušnosti se obáváte, varujte a vykažte jim místa na spaní a bijte je! Jestliže vás jsou však poslušny, nevyhledávejte proti nim důvody! A Bůh věru je vznešený, veliký.“*¹⁴² V rámci súdánského zákonodárství tuto pasáž Koránu převzalo přímo rodinné právo. Samotný Súdán pak není smluvní stranou Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen z roku 1979. V jordánském trestním zákoníku je zase umožněno vykoupení muže z trestu za znásilnění tím, že si zneuctěnou ženu nejméně na pět let vezme za manželku, jinak mu hrozí sedmiletý trest odnětí svobody.¹⁴³ Zmíněné patří mezi nejznámější a nejflagrantnější příklady,

¹⁴¹ Blíže LIPPA, A. R. *Poblaví: příroda a výchova*. Praha: Academia, 2009, s. 259–263. Čtenáře odkazuji k této knize i jako k celku. Je velmi poučná. Budu citovat ze samotného závěru: „Gender je utvářen složitými sekvencemi biologických faktorů a vlivů prostředí a společnosti, přičemž biologické faktory zahrnují působení genů, hormonů a neurofyziologie a faktory sociální zahrnují působení rodiny, vrstevníků, učitelů, médií a také sociálních rolí a institucí. Různé příčinné vlivy se spolu neustále prolínají, takže je často velmi složité přesně rozdělit příčiny na dvě kategorie: vrozené a naučené.“ Tamtéž, s. 359.

¹⁴² *Korán*. Praha: Odeon, 1991, s. 524.

¹⁴³ Dále srov. KHIDAYER, E. *Arabský svět – jiná planeta?* Praha: Mladá fronta, 2016, s. 174–187.

podobných rozdílů co do nazírání na postavení muže a ženy ve společnosti lze napříč světem ovšem najít mnoho, a to i jinde nežli v muslimském světě.

V tomto bodě je též nutné podotknout, že pronásledování pro okolnosti pohlaví se nenachází ani v Úmluvě o právním postavení uprchlíků (mezinárodní právní úroveň), ani v textu směrnice 2011/95/EU (komunitární úroveň), běží tedy o jakousi – *specialitu českého azylového zákona* –. Judikuje se podle ní vlastně? V kazuistické části textu se na to pokusím nalézt odpověď v recentní judikatuře. Dopředu zmíním, že se mi zdá rozumné k pronásledování z důvodů pohlaví přistupovat jako ke zbytkové kategorii ve vztahu k pronásledování pro příslušnost k určité sociální skupině. Ačkoliv se prakticky tyto důvody téměř vždy nějakým způsobem protnou, přece lze teoreticky uvažovat o pronásledování z důvodů pohlaví jako takovém v čisté formě. I odborný komentář s tímto důvodem pracuje jako s možnou variantou v momentu, kdy soud či správní orgán neshledá příslušnost k určité sociální skupině (ženy pronásledované ze strany partnerů nebo jejich rodin). Můj osobní názor je ten, který jsem již naznačil výše v textu, za tímto důvodem nevidím ani tak biologickou charakteristiku člověka, jako spíše genderový stereotyp člověku přisuzovaný společností, jeho sociální roli, která je na samotné pohlaví navázána. A přijde mi přímočařejším udělit pronásledované ženě, kupříkladu v muslimské společnosti, azyl z důvodů pronásledování co do okolnosti pohlaví, nežli klikatě dovozovat její příslušnost k sociální skupině (kumulativní splnění dvou již rozebraných kritérií – sdílení charakteristického rysu a recepce okolní společnosti). Jde ale o otázku názoru a prakticky zmíněné nebude činit rozhodovací problém, v posledku, ve výkladovém manuálu k čl. 1 A (2) Úmluvy o právním postavení uprchlíků je pronásledování z důvodů pohlaví synonymem ke genderovému pronásledování.¹⁴⁴ A přiznávám, že je zase logické upřednostnit

¹⁴⁴ Srov. Směrnice UNHCR „Zvláštnosti pronásledování z důvodů pohlaví“ ze dne 7. 5. 2002, č. HCR/GIP/02/01.

mezinárodní a komunitární právní úpravu před tou českou, konečný soud vyslovím v praktické části.¹⁴⁵

7.4. *Sporné případy v rozsahu § 12 písm. b)*

Rasa. Stran rasového pronásledování již více jak deset let starý komentář k zákonu o azylu zmiňuje, že se jako takové prakticky neobjevuje.¹⁴⁶ Při rešerši recentní české judikatury je tomuto tvrzení možné dosvědčit opodstatněnost. Pokud je rasové pronásledování žadatelem o mezinárodní ochranu tvrzeno, kryje se s faktickou definicí důvodu pronásledování pro motiv národnostní nežli samotný motiv rasový. Co do historického vývoje, po druhé světové válce se sporadicky najde nějaký excesivní režim, který by vycházel z rasistických teorií opřených o fyzické charakteristiky jedinců (nadřazenosti vs. podřazenosti ras). Po pádu apartheidu v Jihoafrické republice mě ani jako autoru textu nepřichází na mysl aktuální a vhodný příklad země, ve které by se rasismus jako takový vyskytoval.

Národnost/etnikum. Jiná situace je ovšem u skupiny osob pronásledovaných pro motiv národnostní, u kterého jsem již v teoretické části práce zmínil, že je v právu Evropské unie fakticky synonymem pro motiv pronásledování etnického. Pro přístup k věci je tedy dle mě jen na místě vycházet z toho, že jde o jednu skupinu pronásledovaných osob – zkratkovitě, národnost je rovna etniku (přes veškeré nuance, které by mezi pojmy národnost a etnikum mohl najít sociolog). Zde pak narazíme na množství států, které jsou občansky jednotné, ale co do rasového/etnického složení je jejich společnost složena z národnostních majorit a minorit. Za příklad lze uvést národ Kurdů, kteří se jako minorita nachází ve většině států blízkého východu. Kurdská populace je zastoupena v Iráku (kde má v jeho severní části takřka autonomní a svébytné území, které formálně zaštituje vláda v Bagdádu), Sýrii, Jordánsku, Íránu a Turecku. Největšího počtu dosahuje kurdská populace v Turecku, kde k tomuto národu dle rozličných odhadů patří

¹⁴⁵ Tuto kapitulu až na velmi malé korekce přebírám z méj diplomové práce, neboť text nepozbyl nic na platnosti. Čtenáře na to upozorňuji a pro srovnání odkazuji k: HRDLIČKA, V. *Soudní přezkum žádosti o udělení mezinárodní ochrany (azylu)*. Diplomová práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2020, s. 52–60.

¹⁴⁶ Viz KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 127.

něco mezi 15 až 20 miliony osob. Národnostně složeným státem je i Ukrajina či Rusko.

V rozsudku NSS z února 2020 bylo zrušeno jak rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě, tak i rozhodnutí správního orgánu u muže kurdské národnosti tureckého občanství pocházejícího z turecko-syrského pohraničí. Osoba se v azylovém řízení dovolávala utlačováním kurdského etnika v Turecku a ilustrovala to incidenty s vojenskou policií v oblasti města Mardin (město přiléhající k turecko-syrské hranici). Osoba vypovídala, že byla několikrát zadržena a mučena vojenskou policií ve snaze zjistit bližší informace o PKK.¹⁴⁷ Z rozsudku vystupuje, že zmíněná osoba vyjadřuje přímé sympatie a podporu PKK a hovoří i o tom, že byla svědkem bojů mezi PKK a tureckým vojskem. Ačkoliv on sám příslušníkem PKK nebyl, jeho bratr byl bojovníkem této teroristické skupiny. Dále žadatel o mezinárodní ochranu mluvil o snaze tureckého státu vyvraždit Kurdy, kteří chtějí autonomii. V udaném případě správní orgán prověřoval zacházení s osobami kurdského etnika, jakožto latentní motiv promluvy zmíněného člověka. NSS vrátil věc před správní orgán pro nedostatečně aktuální informace o zemi původu, neboť ty nerefletovaly situaci po tamním pokusu o vojenský puč z léta 2016, a nedostatečný prostor byl též správním orgánem věnován úvaze o možnosti nalezení vnitřní ochrany uvnitř Turecka – přesídlení žadatele jakožto Kurda do jiného místa v Turecku. Rozhodnutí správního orgánu tedy bylo zrušeno pro zastaralost informací o zemi původu, neboť bylo vydáno v období, ve kterém v Turecku nastal pokus o vojenský puč, což založilo podstatnou změnu situace v zemi původu. I přes výpověď žadatele o rasovém pronásledování Kurdů v Turecku ovšem soud zavázal správní orgán nutností provést tzv. úvahu o možnosti vnitřního přesídlení, neboť z informací o zemi původu nevyplývalo, že by v Turecké republice

¹⁴⁷ PKK je Evropskou unií i Spojenými státy americkými uznána jako teroristická organizace. Doslovný překlad této zkratky je: Kurdská strana pracujících. Organizace byla založena kurdskými studenty na univerzitě v Ankaře v roce 1974 a postupem času začala s tureckým státem násilný boj za kurdskou autonomii. Organizace podnikala na Turecko teroristické útoky ze sousedních států a vedla i partyzánský boj ve východních a hornatých oblastech země. Finance na svůj boj získávala i skrze mezinárodní obchod s drogami.

k rasovému pronásledování skutečně docházelo. Možné je nejvýše mluvit o diskriminaci Kurdů. Cizinec ke svým slovům na jejich podporu nic nedoložil.

Velmi obdobná situace nastala u občana Turecka kurdské národnosti, který se dovolával získání azylu z důvodů problematického přístupu ke Kurdům na území Turecka. Dle jeho mínění dochází v Turecku k potlačování kurdských zájmů a s Kurdy je zacházeno jako s občany „druhořadé kategorie“ a nemohou veřejně užívat svůj rodný jazyk. Z těchto důvodů vlast opustil. Rovněž dodal, že naposledy žil ve městě Izmir při Egejském moři a účastnil se demonstrace namířené proti tureckému prezidentovi. Na akci byl zadržen hlídkující policií společně s dalším množstvím účastníků z davu protestujících. Na policejní stanici se mu dostalo nevládného zacházení a byl i zbit. Jeho blízká rodina, která zůstala v Turecku, žádným problémům nečelí. Do ČR přicestoval ilegálním způsobem, což vysvětlil tím, že mu to přišlo jednodušší a rychlejší, než si jít vyřizovat pas. Rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany bylo aprobováno Krajským soudcem v Hradci Králové. K případu ovšem Nejvyšší správní soud naznal, že je třeba blíže rozkrýt situaci zbití řečeného na policejní stanici co do intenzity pronásledování a možnosti využití vnitřní ochrany a vrátil případ k novému posouzení správnímu orgánu. Z rozsudku také vyplývá, že pokud je případným původcem pronásledování samotný stát, platí vyvratitelná domněnka, že jsou žalobci oficiální prostředky ochrany nedostupné (police, úřady, soudy, armáda). U rozsudku je též možné učinit zajímavou glosu k práci s informacemi o zemi původu, žalobce ke své osobě přiblížil, že je sympatizantem politické strany HDP (toliko, ale nic více).¹⁴⁸ Správní orgán pak dovedl ze zpráv popisujících situaci politických špiček této strany, že jmenovanému jako pouhému sympatizantovi žádná adresná politická perzekuce nehrozí. Soud ale trvá na tom, aby takový závěr byl učiněn z informací o řadových členech nebo pouhých sympatizantech, nikoliv dovozen z jiných tvrzení.¹⁴⁹ Důvody

¹⁴⁸ HDP je v Turecku legálně existující levicová strana reprezentující zájmy Kurdů, ale i jiných menšin. Tureckou vládou je mnohdy obviňována z napojení na teroristickou organizaci PKK. Pro bližší přehled odkazují ke knize E. Sieglu mapující moderní historii Turecka, zejména po nezdařeném vojenském puči ze dne 15. 7. 2016. Blíže SIEGL, E. *Vzdorující demokracie. Rozcestí a proměny současného Turecka*. Praha: NLN, s. r. o., 2020, s. 67 – 90.

¹⁴⁹ Blíže rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2020, č. j. 10 Azs 278/2019-57.

zrušení rozhodnutí tedy můžeme zejména najít v neadresnosti informací o zemi původu ve vztahu ke slovům dotyčného o jeho řadovém členství v politické straně HDP. Protože cizinec žádná doložení do spisu nepřidal, soud zvažoval právě jen jeho výpověď v poměru k informacím o zemi původu. Potřeba se znovu zabývat zbitím žadatele policií a jeho zadržení na demonstracích může odkazovat i k tomu, že soud v kauze uvažoval i nad možností nalézt pronásledování na kumulativním základě.

Krajský soud v Brně řešil případ tureckého občana kurdské národnosti pocházejícího z oblasti Mersin (opět turecko-syrské pohraničí), který do ČR přicestoval ilegálně přes Řecko a Itálii a v květnu 2018 zde požádal o mezinárodní ochranu. V žádosti hovořil o příkořích, která Kurdové v Turecku zažívají, on sám ví o kamarádech, kteří v minulosti zmizeli poté, co je zadržela policie. Protože se odmítl stát členem domobrany jeho vesnice, byl v nemilosti místní vojenské policie. Nebyl členem žádné politické strany, vnitřně ovšem sympatizuje se stranou HDP, neboť je levicového smýšlení. Živil se jako chovatel dobytka. Při vyjádření k žalobě bylo poukázáno na to, že žalobce svá tvrzení o kurdských problémech staví jen v obecné rovině a navozuje dojem, že Kurdové, jako etnikum, jsou v Turecku pronásledováni bez dalšího, přičemž zbytek jeho rodiny stále setrvává v místě jeho bydliště. Žalobce se též v závěru pohovoru o mezinárodní ochraně náhle pokusil vystupovat jako člen politické strany HDP, po několika přímých dotazech ze strany správního orgánu ale ze své pozice ustoupil a stvrdil svoje první vyjádření, že je pouhým sympatizantem. Krajský soud případ vrátil správnímu orgánu s poukazem na nutnost nového přezkoumání situace v Turecku, neboť v mezičase od vydání rozhodnutí došlo k vojenskému zásahu Turecka v Sýrii (rok 2018 a 2019), a situace se tudíž změnila co do aktuálnosti doložených informací o zemi původu.¹⁵⁰ Kauza tedy byla vrácena před správní orgán pro zastaralost informací o zemi původu, ta ovšem nevznikla při rozhodování u správního orgánu samého, ale až při soudním přezkumu případu.

¹⁵⁰ Blíže rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 11. 2019, č. j. 33 Az 23/2018-37.

V červenci 2020 NSS rozhodl usnesením pro nepřijatelnost opět velice podobný případ na téma kurdské národnosti. Důvodem žádosti o mezinárodní ochranu byla znovu obecná tvrzení o problémech, kterým má v Turecku čelit kurdské etnikum. Sám žalobce je opětovně sympatizantem strany HDP, přičemž jeho otec je i straníkem této strany. Žalobce měl za to, že diskriminace kurdské národnosti v Turecku dosahuje intenzity pronásledování či vážné újmy. Dále hovořil o své nutnosti vykonat v Turecku občanskou povinnost v podobě výkonu základní vojenské služby, která je v tomto státě stále pro tamní občany povinná. Jak správní orgán, Krajský soud v Hradci Králové i NSS ovšem neshledaly, že by situace občanů kurdské národnosti byla v Turecku toho stavu, že dosahuje bez dalších přidružených okolností intenzity pronásledování. Vše vystihuje bod 9 zmíněného usnesení: „[9] Podmínky udělení azylu podle § 12 písm. b) zákona o azylu vymezil zdejší soud v rozsudku ze dne 28. 5. 2009, čj. 5 Azs 36/2008-119. Otázkou pronásledování z důvodu příslušnosti ke kurdské menšině podle § 12 písm. b) zákona o azylu se rovněž již ve vztahu ke Turecku v minulosti zabýval a dospěl k závěru, že případné obtíže tureckých Kurdů nedosahují intenzity pronásledování ve smyslu § 12 zákona o azylu, případně vážné újmy podle § 14a odst. 2 téhož zákona (podrobně se touto problematikou zabýval např. v rozsudku ze dne 11. 9. 2012, čj. 4 Azs 34/2011-154, dále v rozsudku ze dne 10. 12. 2015, čj. 9 Azs 250/2015-23). Stěžovatel v nyní projednávané věci ve vztahu ke ústrkům Kurdů ze strany většinové společnosti uvedl, že osobně se setkal s tím, že za něho pro jeho kurdský původ nechtěl jiný turecký občan provdat dceru a že byl v souvislosti se svým původem jednou „vyhozen“ z práce. Jiné obtíže v této souvislosti neuvedl, a jeho situace tedy není výrazně specifická oproti tomu, čemu v Turecku čelí jiní příslušníci kurdské menšiny a co Nejvyšší správní soud neshledal jako pronásledování ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu. Nepřijatelnost kasační stížnosti tedy nezakládá ani námitka, že diskriminace kurdského obyvatelstva v Turecku dosahuje intenzity pronásledování.“⁴⁵¹ Vidíme tak, že kurdská národnostní otázka v Turecku je českými soudy dlouhodobě řešena, mnohé judikáty z této oblasti se už ustálily do roviny vzorů pro rozhodovací praxi. Bohužel se mi

¹⁵¹ Bod 9 usnesení NSS ze dne 9. 7. 2020, č. j. 8 Azs 299/2019-55.

nepodařilo zaznamenat soudní rozhodnutí, která by odrážela problém Kurdů i v jiných státech, kde se jako minorita nacházejí (Irák, Jordánsko, Sýrie, Írán). A Turecko samo patří k nejstabilnějším státům tohoto regionu a také je v tomto prostoru státem nejvíce pro-západně orientovaným. V rozhodnutí není uvedeno, že by dotyčný ke své osobě dokládal nějaké důkazy. Popsanou situaci lze uzavřít tvrzením, že informace o zemi původu, pakliže přesně zachytí poměry v dané zemi co do tvrzeného problému žadatele o mezinárodní ochranu, mohou důkazně předčít i jeho vlastní zaprotokolovaná tvrzení. Zejména, když se výpověď cizince drží v obecné rovině. Jak případ demonstruje, děje se tak i u situací hodnocených dle §12 zákona o azylu.

Národnostní motiv pronásledování se v souběhu s motivem politickým objevuje i u případu žadatele z Etiopie, který české soudy řešily v letech 2017–2020. Občan Etiopie požádal ČR o mezinárodní ochranu dne 23. 3. 2017 a sdělil, že je oromské etnické příslušnosti.¹⁵² Jeho celá rodina podporuje OLF – Oromskou osvobozenou frontu, pro kterou on v letech 2002 a 2005 působil jako kamelot. Během jeho života v Etiopii měl národnostní problémy v zaměstnání, neboť jeho nadřízení byli jiného etnika. Někteří členové jeho rodiny jsou uvězněni pro členství v OLF a i on sám byl krátkodobě vězněn. Stalo se to v roce 2005 jako součást zátahu po demonstraci, ke svým aktivitám také zmínil, že házel kameny na policii a prodával opoziční tisk. Poté, co na Facebooku publikoval zprávu o havárii automobilu ministra obrany, jíž byl svědkem, byl dva dny vyslýchán. Ve dvou azylových pohovorech popsal těžkou situaci v etiopském vězení. Etiopii opustil na české vízum a jeho cílem bylo žádat o azyl ve Švédsku. Správní orgán k věci argumentoval, že v případě OLF se jedná o teroristickou organizaci a žalobce opustil Etiopii v roce 2015, přičemž všechny své problémy a sdělení navázal do doby o deset let starší. Během řízení před Krajským soudem v Hradci Králové žalobce změnil i své tvrzení o dřívější národnostní příslušnosti a začal se označovat

¹⁵² Oromové jsou nejpočetnějším etnikem v Etiopii, ale žijí jen na některých místech tohoto stáru. Někteří z nich se snaží od etiopského státu osamostatnit.

jako člen amharského národa.¹⁵³ Žádal i amharského tlumočníka a až jako druhý jazyk řízení požadoval oromštinu. Krajský soud zamítl žalobu proti správnímu orgánu zejména pro nevěrohodnost azylového příběhu a velký časový odstup zmíněných problémů od opuštění Etiopie.¹⁵⁴ NSS ale následně zrušil svým rozsudkem jak rozhodnutí soudu, tak i správního orgánu.¹⁵⁵ Ten shledal dílčí úvahy krajského soudu v jeho rozhodnutí jako nepřezkoumatelné (v místech týkajících se nevěrohodnosti) a přesto, že byl úspěšně rozporován důvod pronásledování z národnostních důvodů, měl za to, že důvod pronásledování pro politické motivy zůstal v žadatelově azylovém příběhu platným a lze u něj shledat odůvodněný strach z pronásledování. K případu můžeme shrnout, že pokud je nevěrohodnost shledána v jednom bodě azylového příběhu (národnostní pronásledování), neznamená to samozřejmě vypořádání se i s další dějovou linií (tvrzeným politickým pronásledováním). Špatné poměry v Etiopii zde byly podloženy nejen výpovědí žadatele, ale informacemi o zemi původu. NSS na tuto skutečnost upozornil v bodě 20 svého rozsudku: *„Stěžovatel sám ovšem tento postoj vysvětluje tím, že etiopské orgány nebránily jeho vycestování ze země, neboť se vycestováním nepohodlných občanů „zabavují problému“, stejně tak je možno tento rozpor vysvětlit určitou proměnlivostí, nesystematičností až chaotičností, která provází pronásledování národnostních či politických skupin v Etiopii i podle zpráv o zemi původu založených ve správním spise.“*¹⁵⁶

Náboženství. U náboženského motivu pronásledování lze zmínit občany Čínské lidové republiky, kteří před českými orgány vystupovali a stále i vystupují jako komunistickým režimem pronásledování křesťané a již v ČR žádali o mezinárodní ochranu kolem roku 2016. Jejich případy se staly mediálně známé. Z velké sumy soudního nápadu se zaměřím na několik osob, které řešil Nejvyšší

¹⁵³ Další z množství etnických skupin žijících v Etiopské federativní republice.

¹⁵⁴ Blíže viz rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 9. 2018, č. j. 29 Az 32/2017-69.

¹⁵⁵ Viz rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2019, č. j. 9 Azs 381/2018-61.

¹⁵⁶ Bod 20 rozsudku NSS ze dne 13. 2. 2019, č. j. 9 Azs 381/2018-61.

správní soud a u nichž svým rozhodnutím zrušil jak rozsudky krajských soudů, tak i správního orgánu a vrátil celou věc na první stupeň.¹⁵⁷

Čínský žadatel požádal o mezinárodní ochranu dne 31. 3. 2016 a ke své osobě tvrdil, že je členem církve „*Církev boha všemohoucího*“ a z Číny vycestoval na české vízum leteckou linkou na Letiště Václava Havla. Po čtyřech dnech strávených zde požádal o azyl. S vycestováním jako takovým neměl žádné problémy. V Číně své náboženství praktikoval tajně při domácích setkáních, v březnu 2014 se ovšem policii podařilo jedno takové setkání odhalit a on byl zadržen s tím, že u něho doma byla provedena domovní prohlídka. Během zatčení na policejní stanici se mu dostalo bití rukama, pevnou složkou a nakonec rozbitou lahví, z čehož má údajné jizvy na pravé noze. Při propuštění zaplatil pokutu a celkem 20 dní se léčil ze zranění. Po čase s ním rozvázal pracovní poměr jeho zaměstnavatel se sdělením, že mu jeho víra způsobuje obtíže. Dotyčný se stěhoval na různá místa v jeho provincii, až se rozhodl vydat na cestu do ČR. O české vízum si zažádal na belgickém zastoupení v Hongkongu a s tranzitem v Istanbulu přiletěl do Prahy. Správní orgán argumentoval nevěrohodností žadatele a tím, že napadení dotyčného na policejní stanici nebylo aktem pronásledování, ale individuálním kriminálním činem policistů, který je postihován i čínskými zákony, a dotyčný tudíž měl vyhledat pomoc u nadřízených policejních složek, aby věc vyřešily. Nevěrohodně také správnímu orgánu působila ta skutečnost, že ke zmíněnému napadení došlo více jak dva roky před vycestováním žadatele, a nelze tudíž hledat přímou příčinnou souvislost mezi jeho vycestováním a tímto policejním atakem. Byl to též jediný konkrétní incident, který ve svém azylovém příběhu jmenovaný uvedl. Závěrem správní orgán k věci přidal, že dotyčný obelhal belgické zastoupení v Hongkongu a k žádosti o české vízum uvedl o své osobě zcela nepravdivé informace. Nejvyšší správní soud ale odmítl dovozovat nevěrohodnost žadatele předně jen na podkladě falešných údajů z jeho vízové žádosti a zmíněného časového odstupu a vyzval, aby

¹⁵⁷ Pro mocenské poměry v Číně, srov. RINGEN, S. *Perfektní diktatura. Čína ve 21. století*. Praha: Academia, 2018. Konkrétně mohou čtenáři z knihy doporučit výmluvnou kapitolu o svobodě str. 277–228.

případná nevěrohodnost byla dovozována zejména z jeho deklaratorní příslušnosti ke zmíněné církvi nebo směrem k popsanému incidentu, to se ale v rozhodnutí dostatečným a přesvědčivým způsobem nestalo.¹⁵⁸ Pokud je tedy dokazována nevěrohodnost žadatele o mezinárodní ochranu, opora takového dokazování by zejména měla být v informacích o zemi původu, a pokud je to možné, i v adresné informaci směřující přímo k individuálnímu žadateli. K doložení můžeme zmínit, že ta byla v daném případě ze strany žadatele pouze obecná (např. zprávy lidskoprávních organizací).¹⁵⁹

Další žadatelka vystupující jako čínská křesťanka ke své osobě uváděla, že je příslušnicí křesťanské církve „Křížící“, která je v Číně nepovolená a dle čl. 300 čínského trestního zákoníku hrozí za členství v nepovolené (potažmo zakázané) církvi trest odnětí svobody v rozpětí tří až sedmi let. K jádru věci, jmenovaná šla v červenci 2015 na dopolední shromáždění její církve, když uviděla u místa konání sešlosti stojící policejní auto. Pochopila, že je to zlé znamení, a na místo shromáždění nešla a odebrala se ke své sestřenici. V mezičase zavolala svému muži telefonem, aby doma schoval všechny náboženského knihy. Poté se jí manžel tři dny neozýval a ona se dozvěděla, že byl zadržen. Domů se vydala až po třech dnech, kdy se jí už doneslo, že byl její muž propuštěn. Našla ho zbitého a tento jí sdělil, že policie církev „Křížících“ už dva měsíce sleduje a ji samotnou podezřívá z příslušnosti k této církvi a bere ji jako velmi odpovědnou osobu. Dále se skrývala na pronajatých místech a plánovala své vycestování. Policií nikdy zadržena nebyla. Na českém zastoupení v Pekingu si vyřídila české vízum a přicestovala do ČR. Jako nevěrohodná byla žadatelka správním orgánem shledána proto, že obelhala český zastupitelský úřad v Pekingu a do své žádosti uvedla zcela jiné okolnosti, než které

¹⁵⁸ Viz rozsudek NSS ze dne 4. 9. 2019, č. j. 9 Azs 125/2019-61.

¹⁵⁹ Na případu je zajímavá i skutečnost, že v něm bylo argumentováno žádostmi o mezinárodní ochranu, které byly úspěšné. „Ze zprávy VOP plynnulo, že několika žadatelům z této skupiny byl udělen azyl, přičemž odůvodnění těchto pozitivních rozhodnutí obsahovalo pasáže, které se ve stejném znění objevovaly i v rozhodnutích negativních a týkaly se okolností vycestování ze země původu. Stěžovatel chtěl zprávou VOP demonstrovat, že určité skutečnosti, které v jeho případě žalovaný vyžadoval na podporu svého závěru o jeho nevěrohodnosti či o neexistenci odůvodněného strachu z pronásledování, byly dány i v případě žadatelů, jimž byl azyl udělen. K tomu zpráva VOP konstatuje, že ani po prostudování všech rozhodnutí se nedá zjistit, z jakého důvodu byla některým žadatelům mezinárodní ochrana udělena a jiným nikoli. Za této situace se krajský soud měl zabývat otázkou, zda rozhodnutí ve věci stěžovatele není výsledkem svévolného postupu.“ Bod 13 rozsudku NSS ze dne 4. 9. 2019, č. j. 9 Azs 125/2019-61.

uvádí v jejím azylovém řízení, o mezinárodní ochranu též požádala až po několika dnech svého pobytu v ČR, když přicestovala do azylového tábora v Zastávce u Brna. Její vycestování z Číny bylo bez problémů. V řízení před krajským soudem navrhovala dotyčná ke své osobě provést mnoho důkazů, ke kterým ale krajský soud nepřistoupil (od Veřejného ochránce práv, Amnesty International atd.). Nejvyšší správní soud shledal vadu v řízení před krajským soudem v podobě neprovedení žadatelkou navrhovaných důkazů a nesprávném posouzení míry odůvodněného strachu z pronásledování. Správní orgán pak nevěrohodnost stěžovatelky dovozoval z irelevantních zjištění (falešně vyplněná vízová žádost) nebo ji dovozoval pouze z náznaků a spekulací, které nemají oporu ve správním spisu – např. domněnka o organizovaném příletu těchto lidí do ČR. Soudu také v rozhodnutí správního orgánu absentovala řádná úvaha o možnosti vážné újmy (to v rovině možnosti udělení doplňkové ochrany).¹⁶⁰ Ke kauze můžeme shrnout, že pokud má odůvodněný strach z pronásledování důkazní oporu v informacích o zemi původu, jakožto i ve výpovědi samotného žadatele o mezinárodní ochranu, soudy jsou ochotny prolomit rozhodnutí správního orgánu, i když je příběh žadatele v dílčích momentech nevěrohodný.

Jiný čínský žadatel požádal v ČR o mezinárodní ochranu dne 30. 11. 2015 a uváděl k sobě, že je členem katolické církve, nebyl nikdy politicky aktivní a oba jeho rodiče právě pobývají v ČR. V Číně žil u prarodičů, protože se často hádal s matkou. Roku 2015 dokončil střední školu v Changle (provincie Fujian) a v červnu téhož roku pobýval s matkou v Japonsku na poznávacím zájezdu. Do ČR přicestoval, protože chce vidět svého otce, se kterým se neseťkal více jak deset let. Otec má v ČR udělen azyl, matka zde žádá o azyl jako on samotný. O jeho vycestování rozhodla matka a on sám netuší, co by mu mohl v případě návratu do Čínské lidové republiky hrozit. Rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany žadateli aproboval Městský soud v Praze. Dle názoru Nejvyššího správního soudu je ovšem případ specifický tím, že otci stěžovatele byl udělen azyl pro náboženské

¹⁶⁰ Viz rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2019, č. j. 7 Azs 499/2018-52.

motivy v roce 2006 a situaci kolem osoby stěžovatele je nutné prověřit i z pohledu situace jeho otce. Je nutné objasnit, v čem je situace stěžovatele odlišná od jeho otce a proč právě na něj nedopadá odůvodněný strach z pronásledování. Ze spisu stěžovatelova otce mimo jiné vyplývá, že řečený v roce 2006 Čínu opustil až po té, co došlo k množství ústrků jeho osoby ze strany státních orgánů a kostel, ve kterém svoji víru praktikoval, byl zrušen. Správní orgán tedy dostatečně nezohlednil a nevysvětlil, jaký mají dopad rodinné okolnosti stěžovatele na jeho vlastní situaci. To, že samotný stěžovatel neměl v Číně žádné problémy a sám uvádí, že netuší, co by se mu po návratu do Číny mohlo stát, nemá význačnější roli, neboť odůvodněný strach z pronásledování má prospektivní povahu a lze ho shledat i u osob, které nikdy pronásledovány nebyly, a nic konkrétního se jim doposud nepříhodovalo.¹⁶¹ Na případu vidíme, že odůvodněný strach z pronásledování NSS nachází i v situaci, kdy se samotnému žadateli nedostalo ústrků od státní moci, v Číně neměl takřka žádné problémy, hrozba sama vyvstává jen z informací o zemi původu. Osobně bych takovou argumentaci považoval za vhodnou až v rovině doplňkové ochrany stran situace vážné újmy, přesto ale soud směřuje na §12 písm. b) zákona o azylu.

Prospektivní posuzování žádosti o mezinárodní ochranu se řešilo i v rozsudku čínského křesťana, hlásícího se k „*Církvi Všemohoucího Boha*“, je těžké říci, zdali se jedná již o jednu z výše zmíněných církví (čínský název je Quannengshen), nicméně jde o církev v Číně potlačovanou od roku 1995 a oficiálně se řadí k nežádoucím sektám. Naopak dle informací Ministerstva vnitra má mít solidní zázemí v Jižní Koreji. V roce 2014 bylo šest členů dané církve v Číně obviněno z ubití ženy k smrti v restauraci McDonald's a dva z nich pro vraždu odsouzeni k trestu smrti. Neoficiálně je suma členů církve odhadována až okolo 4 mil. osob. Žadatel požádal v ČR o mezinárodní ochranu dne 29. 5. 2016 a sdělil, že nikdy neměl problémy s čínskými bezpečnostními složkami v tom směru, že by byl zadržen či trestně stíhán, postavení dotyčného v církvi bylo na roveň anonymního sympatizanta a tento nebyl schopen zdárně vysvětlit, proč pro

¹⁶¹ Viz rozsudek NSS ze dne 12. 6. 2020, č. j. 5 Azs 146/2018-43.

svoji azylovou žádost nezvolil kupříkladu kulturně blízkou Jižní Koreu, kde je jeho církev etablovanou náboženskou organizací. I výpověď jmenovaného byla poněkud vágní, členem církve se měl stát v roce 2011. V roce 2015 ve svém domě společně s ženou objevili odposlouchávací zařízení, protože pak jeho žena měla být v roce 2016 sledována neznámými muži na ulici, začali se společně skrývat u sester ve víře. Dále se mu stal tento incident: dva policisté s nějakým mužem klepali na jeho dveře, když s manželkou klepání uslyšeli a uviděli osoby, které se snaží do jejich bytu doklepat, schovali se společně pod postel. Klepání sílilo a oni ležící pod postelí neotvírali, nakonec policisté odešli. V církvi s ženou zůstal i přes tlak okolní rodiny, která ho vedla k tomu, aby z ní odešel. Správní orgán i Krajský soud v Hradci Králové u muže nenašly vodítka, která by měla zavdat odůvodněnost strachu z pronásledování. Nejvyšší správní soud ale takovou úvahu shledal příliš zjednodušující a také mu v rozhodnutí absentovala úvaha o budoucí možnosti pronásledování. Co naopak shledal za velice podezřelé, je celková bezproblémovost cesty dotyčného z Číny až do přijímacího zařízení v Zastávce u Brna, která proběhla bez nejmenšího problému a zcela oficiálně, dle všeho organizovaně.¹⁶² Kauzu můžeme hodnotit tak, že pouhé informace o zemi původu založily opodstatněnou obavu z pronásledování a vedly ke zrušení rozhodnutí krajského soudu i správního orgánu, ačkoliv samotná výpověď žadatele o mezinárodní ochranu byla velice sporná, místy vzbuzující jen velice málo důvěry.

Další problematické situace, které je možné u náboženského motivu pronásledování vystopovat s dopadem na ČR, je současné postavení Svědků Jehovových na území Ruské federace. Tato náboženská skupina založená původně v USA je na území Ruska zakázána od roku 2017 a ruské státní orgány jí označují za extremistickou organizaci. Od doby, co je potírána zákonem, se ruská policie

¹⁶² Viz rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2019, č. j. 9 Azs 39/2019-77. K nutnosti prospektivního posuzování žádostí o mezinárodní ochranu je možné z rozsudku citovat: „*Odůvodněný strach z pronásledování z důvodu náboženství ve smyslu §12 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, může být shledán i v případě příslušníka určitého náboženského společenství, který v minulosti nebyl vystaven žádnému konkrétnímu aktu pronásledování, pokud bude v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že už z důvodu jeho členství je přiměřeně pravděpodobné, že by pronásledování z tohoto důvodu byl v budoucnu vystaven. Takovou přiměřenou pravděpodobnost pronásledování lze shledat i v důsledku kriminalizace členství v daném náboženském společenství, přičemž rozhodující je zejména pravděpodobnost stíhání takové skutkové podstaty v praxi země původu žadatele o mezinárodní ochranu.*“

systematicky zaměřuje na perzekuci jejích členů, přičemž ve státech EU či USA stále funguje jako oficiální náboženské sdružení.

Žadatel z Ruské federace, hlásící se k církvi Svědkové Jehovovi, požádal ČR o mezinárodní ochranu dne 8. 3. 2011. Ve skupině měl funkci staršiny, což značí významnější postavení. Ke své osobní situaci sdělil, že se setkával s velkou nevraživostí ruské společnosti ke své osobě a záporným celospolečenským hodnocením aktivit církve. K vyhocené situaci okolo Svědků Jehovových v Rusku doložil anglicky psané zprávy z několika rozličných zdrojů (Výroční zpráva Komise USA pro mezinárodní náboženskou svobodu za rok 2012, Zpráva CORI – Roman Catholic Church – o situaci Svědků Jehovových a dalších náboženských menšin), nutné je ovšem dodat, že si pro jazyk řízení na samém začátku zvolil pouze ruštinu, nikoliv angličtinu. Správní orgán u žadatele neshledal odůvodněný strach z pronásledování po návratu do Ruska a nepřistoupil k překladu anglicky psaných doložení ani k nim nepřihlédl, neboť si žadatel zvolil jako jazyk řízení právě jen ruštinu. Vycházel z § 22 zákona o azylu, dle kterého má účastník řízení právo jednat v řízení mateřským jazykem nebo v jazyce, ve kterém je schopen se dorozumět. Za tím účelem ministerstvo účastníkovi řízení poskytuje bezplatné tlumočnické služby. Krajský soud v Hradci Králové rozhodnutí zrušil a správní orgán prohrál i následné řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud se vyslovil proti formalistickému ignorování doložených věcí jen proto, že jsou doloženy v jiném jazyce, než který si dotyčný na začátku řízení zvolil. Z doložených informací pak lze seznat, že Svědkové Jehovovi čelí v Rusku zvýšenému tlaku a perzekuci, která opodstatněného strachu z pronásledování dosahuje.¹⁶³ Na případu vidíme výpověď žadatele podpořenou informacemi o zemi původu i jeho vlastním doložením, které sice nebylo adresné přímo k jeho osobě, taktéž ale reflektovalo obecnou situaci v Ruské federaci ohledně přístupu k jeho náboženskému vyznání. Taková souhra důkazů zakládá opodstatněnost strachu z pronásledování obdobně, jako tomu bylo v případech čínských křesťanů rozebraných výše.

¹⁶³ Viz rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2014, č. j. 1 Azs 19/2013-31.

Ve dvou dalších rozsudcích můžeme sledovat situaci dvojice žen z Ruské federace, patrně matky a dcery, které jsou členkami církve Svědci Jehovovi a požádaly o mezinárodní ochranu ve shodný den 6. 5. 2014. Popsaná skutečnost je velice blízká případu výše.

První žadatelka o mezinárodní ochranu uvedla, že je vdaná a žádá v ČR o mezinárodní ochranu společně s její dcerou a synem. Manžel žije stále v Rusku. Členkou církve Svědci Jehovovi je 13 let a její dcera 4 roky. Vlast opustila pro zdravotní důvody a náboženské problémy. Jejími slovy jsou jehovisté v Rusku pronásledováni a označováni za náboženské extremisty. Ve vlasti zažívala problémy při snaze svoji víru šířit a také se obávala možnosti zabavení svého majetku, protože s některými jejími spoluvěřci tak úřady naložily. Jde o její druhou žádost o mezinárodní ochranu, neboť při první si myslela, že jí k udělení mezinárodní ochrany bude stačit zmínit skutečnost, že je ve špatném zdravotním stavu. Náboženský motiv tedy zamlčela. V Rusku žila ve Volgogradu, k čemuž zmínila, že tam nedávno došlo k několika teroristickým útokům. Správní orgán mezinárodní ochrany neudělil, protože v tvrzeném náboženském vyznání viděl jen záložní důvod k získání mezinárodní ochrany použitý poté, co dotyčné při první žádosti nestačil důvod stran jejího zdravotního stavu. Nikterak ale nezpochybnil, že by dlouholetou členkou církve nebyla. Jeho rozhodnutí aproboval i Krajský soud v Hradci Králové. Nejvyšší správní soud ale odůvodněnou obavu z pronásledování založenou na kumulativním základě v azylovém příběhu žadatelky seznal. Předně, z informací o Ruské federaci obsažených ve spisu explicitně vystupuje, že Svědci Jehovovi čelí po celém Rusku množství trestních stíhání a ruské státní orgány se systematicky zaměřují na potírání jejich náboženské aktivity. Členové této náboženské skupiny jsou v Rusku stíháni jako extremisté obdobně, jako je tomu u radikálních islámských skupin. Cílená snaha potlačovat právo na svobodu vyznání je ze zpráv o této zemi zjevná, a tak i přesto, že jmenovaná doposud žádné větší obtíže nezažila, lze u ní uvažovat o odůvodněném strachu z pronásledování na kumulativním základě, pokud se sečtou veškerá opatření, která ruské státní orgány

proti organizaci namířily.¹⁶⁴ Druhá z žen hovořila o tom, že je svobodná a o mezinárodní ochranu žádá společně s matkou a bratrem. Má nedokončené středoškolské vzdělání a v Rusku doposud nikde nepracovala. Žila ve Volgogradu, odkud odjela autobusem do Moskvy a dále letecky přes Minsk cestovala do Prahy. Cestovala společně s matkou a bratrem do Bruselu, kde žije jejich děda. Tam i požádali o mezinárodní ochranu. Protože ale šlo o dublinský případ, byla k vyřízení jejich azylové žádosti v EU příslušná ČR. Léčí se s epilepsií a v případě návratu do vlasti se obává problému stran nedodržování jejího ústavního práva na svobodu vyznání a celkového negativního chování společnosti k její církvi. Sál království, místo, kde se scházeli k modlitbě, bylo mnohokrát poničeno vandaly. Když se snažila šířit svoji víru takříkajíc „chozením po domech“, bylo jí častokrát vyhrožováno fyzickou likvidací. Texty jejich církve jsou v Rusku brány jako extremistické tiskoviny. Poté, co správní orgán žadatelce mezinárodní ochranu neudělil, soudní dohra byla těž, jako u první ze zmíněných žen, kdy Nejvyšší správní soud vyšel z alarmujících zpráv o zemi původu co do situace Svědků Jehovových v Rusku.¹⁶⁵ Případ byl tedy zrušen z důvodů nalezení kumulativního pronásledování na podkladě informací o zemi původu. Je patrné, že NSS stačí samotné informace o zemi původu s připojením tvrzené obavy k tomu, aby v případě uviděl možnost odůvodněného strachu z pronásledování. Přitom se ženám nedostalo žádného adresného zájmu ze strany oficiálních složek Ruské federace.

To, že ale informace o zemi původu spojené s konkrétními obtížemi nemusí i tak znamenat udělení mezinárodní ochrany, je možné ukázat na rozsudku týkajícím se Ukrajiny. Ten se týká situace v zemi před ruskou invazí v únoru 2022 a začátkem ukrajinsko-ruské války.

Žena s dcerou, obě ukrajinské státní příslušnosti, zažádaly o mezinárodní ochranu v roce 2015 s tím, že jsou členkami „*Ukrajinské pravověrné řeckokatolické*

¹⁶⁴ Viz rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2018, č. j. 4 Azs 56/2018-49. K zamítavému rozsudku krajského soudu blíže srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16. 2. 2018, č. j. 29 Az 50/2016-39.

¹⁶⁵ K řečenému srov. rozsudek NSS ze dne 25. 10. 2018, č. j. 5 Azs 62/2018-38.

církev“ vzniknuvší odloučením od „*Ukrajinské řeckokatolické církve*“ (po bouřlivých událostech na Ukrajině z roku 2014). Dle zpráv o zemi původu ukrajinské úřady tuto nově vzniklou církev považují za sektu s blízkým napojením na ruské tajné služby v rovině jejich předních představitelů. Co do individuálního rozměru příběhu žadatelka vypověděla, že proti kostelu, kam se chodila modlit, došlo k zásahu ukrajinských bezpečnostních složek a ona byla zadržena. Při výslechu v její obci jí příslušníci policie vyhrožovali odebráním dcery. K věci je nutné zmínit, že při výše udaném zásahu proti kostelu došlo rovněž k zadržení mnoha občanů ČR a Slovenské republiky a jejich následné deportaci ukrajinskými bezpečnostními složkami zpět do vlasti. Jednalo se totiž o české a slovenské podporovatele separatistických tendencí na východě Ukrajiny (případ byl mediálně znám i co do ostrého vystupování členů církve proti homosexuálům). Správní orgán vyhodnotil zmíněný zásah jako administrativní opatření, při kterém byli zadrženi členové církve z cizích zemí bez platného povolení k pobytu na Ukrajině, přičemž se ostatních věřících nijak významně nedotkl. Zásah tak nemohl založit odůvodněný strach z náboženského pronásledování. Ke snížení důvěryhodnosti žadatelky přispělo i to, že si vízum do ČR vyřídila ještě před tím, než k samotnému zásahu proti kostelu došlo. Do ČR se tak s dcerou bezesporu chystala přicestovat i bez svého hlavního důvodu žádosti o mezinárodní ochranu.¹⁶⁶ Zde informace o zemi původu svojí důkazní silou překonaly výpověď žadatelky. V dané době byla Ukrajina brána jako pro-západně se orientující stát, reformující se směrem k Evropské unii, který zavádí mechanismy bránící pronásledování a stát, jenž kontroluje dodržování lidských práv.

Náboženský motiv se objevuje i v rozsudku NSS z prosince 2021, ve kterém NSS zrušil rozhodnutí jak správního soudu, tak i správního orgánu. Cizinec, občan Turecké republiky, kurdské národnosti, do ČR přicestoval na slovinské studijní vízum za hledáním pracovních příležitostí. Po čase se usadil v Brně a konvertoval zde k náboženskému hnutí Hare Krišna. Během svého pobytu byl kontrolován

¹⁶⁶ Viz rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2016, č. j. 7 Azs 219/2016-25.

policí, která zjistila, že zde pobývá nelegálně. Pro své náboženské vyznání nechce nastoupit na povinnou základní vojenskou službu ve své vlasti. Odmítá jakékoliv násilí a víra mu zakazuje jíst masitá jídla. Rovněž nechce být nasazen v rámci vojenských konfliktů, které Turecko vede, nechci bojovat s dalšími Kurdy. Správní orgán dotyčného mezinárodní ochranu neudělil v žádné z jejich forem. Před správním soudem cizince argumentoval judikaturou ESLP, která se věnuje podmínkám výkonu základní vojenské služby v Turecku a nemožností jejího alternativního výkonu.¹⁶⁷ Dále odkázal na bod 170 příručky UNHCR a na Směrnice UNHCR k mezinárodní ochraně č. 6 – Žádosti o přiznání statusu uprchlíka podle čl. 1A odst. 2 Ženevské úmluvy založené na náboženství, z nichž vyplývá, že je možné, aby povinnost vojenské služby byla jediným důvodem pro vznik nároku na přiznání postavení uprchlíka, pokud by odmítání služby bylo založeno na skutečném politickém, náboženském či morálním přesvědčení žadatele o mezinárodní ochranu. Krajský soud se ovšem ve věci ztotožnil se závěry Ministerstva vnitra. NSS soud rozhodnutí zrušil mimo jiné z důvodů neadresnosti informací o zemi původu a nutnosti znovu provést ověření autenticity žadatelovy konverze k hnutí Hare Krišna. *„Bude úkolem žalovaného v dalším řízení obstarat si nové, aktuální informace o zemi původu adresně zaměřené na posuzované otázky (včetně situace komunity Hare Krišna v Turecku – prostým zadáním do internetového vyhledavače hesel „Krishna Turkey“ lze jednoduše vyvrátit domněnku žalovaného, že tato komunita v Turecku nepůsobí či že o ní nejsou žádné zprávy), dále provést nový doplňující pohovor se stěžovatelem zaměřený mj. na ověření hodnověrnosti jeho výpovědi, včetně hodnověrnosti jeho konverze k učení Hare Krišna a případně doplnit v tomto směru dokazování i o výsledky svědků a všechny takto získané důkazy znovu podrobně a objektivně, v právním rámci nastíněném v tomto rozsudku, vyhodnotit z hlediska možného nároku stěžovatele na udělení azylu dle § 12 písm. b) zákona o azylu, jakož i doplňkové ochrany dle § 14a odst. 1 a 2 písm. a) a b) zákona o azylu.“*¹⁶⁸

¹⁶⁷ Rozsudek ESLP ze dne 12. 6. 2012, č. 42730/05, Savda proti Turecku.

¹⁶⁸ Bod 74 rozsudku NSS ze dne 10. 12. 2021, sp. zn. 5 Azs 19/2020. Z rozsudku byla vybrána i pro nás důležitá právní věta stran odmítání nástupu na základní vojenskou službu a možného pronásledování. *„Samotné plnění branné povinnosti nelze bez dalších souvislostí považovat za důvod pro udělení mezinárodní ochrany dle § 12 ani § 14a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, pokud se ovšem jedná o plnění takové povinnosti v regulérní armádě demokratického právního státu, které je v souladu s*

Do popsaného případu se odráží i nedávná judikatura Soudního dvora Evropské unie směřující k odmítání výkonu vojenské služby v konfliktech, při kterých dochází k páčání válečných zločinů a porušování lidských práv.¹⁶⁹¹⁷⁰ Soudní dvůr Evropské unie v souvislosti se službou v syrské armádě v listopadu 2020 konstatoval, že čl. 9 odst. 2 písm. e) směrnice 2011/95 musí být vykládán natolik široce, aby se vztahoval i na brance základní vojenské služby, kteří neznají místo svého budoucího zařazení, je přitom ale velmi pravděpodobné, že po svém zařazení do armády budou vtaženi do páčání válečných zločinů. Což je v kontextu syrské občanské války, kterou rozsudek SDEU rozebírá, velice pravděpodobné. „V důsledku toho musí být čl. 9 odst. 2 písm. e) směrnice 2011/95 vykládán v tom smyslu, že pro brance, který odepře výkon vojenské služby za konfliktu, avšak nezná své budoucí služební zařazení v rámci armády, v kontextu všeobecné občanské války, která se vyznačuje opakovaným a systematickým páčáním zločinů nebo jednání uvedených v čl. 12 odst. 2 téže směrnice armádou, která nasazuje brance, by výkon vojenské služby znamenal přímou či nepřímou účast na spáchání takových zločinů nebo jednání, bez ohledu na zařazení v rámci armády.“¹⁷¹ Tento motiv se objevuje i v námi popsaném případě, kdy cizinec odmítá vykonat základní vojenskou službu v Turecké armádě pro možnost být poslán do konfliktních oblastí s následnou spoluúčastí na páčání válečných zločinů. Zmíněný fakt je v případě nutné prověřit stran nasazení turecké armády proti teroristické PKK a do bojů v Sýrii a severním Iráku (operace Olivová ratolest, vytvoření nárazníkové zóny v Afrínu). Můžeme shrnout, že případ byl NSS vrácen k dalšímu projednání pro neadresnost informací o zemi původu a potřebu prověřit autenticitu žadatelovy

vnitrostátním i mezinárodním právem, a pokud je daným státem respektována možnost odepření výkonu takové vojenské služby z důvodu svědomí či náboženského přesvědčení, ať již zavedením náhradní (civilní) služby nebo jiným způsobem, nebo přinejmenším, pokud takové odepření výkonu vojenské služby není ve smyslu čl. 9 odst. 2 písm. c) směrnice 2011/95/EU trestáno nepřiměřenými nebo diskriminačními sankcemi. Branná povinnost spojená s účastí na ozbrojeném konfliktu naopak může být důvodem pro udělení azylu dle § 12 písm. b) citovaného zákona mimo jiné tehdy, pokud žadatelé ve smyslu čl. 9 odst. 2 písm. e) uvedené směrnice hrozí trestní stíhání nebo trest za odepření výkonu takové vojenské služby během konfliktu za situace, kdy by tento výkon mohl zahrnovat přímou či nepřímou účast žadatele na mezinárodních válečných zločinech, zločinech proti lidskosti, jiných vážných nepolitických zločinech nebo činech, které jsou v rozporu se zásadami a cíli OSN, a pokud je zároveň dána souvislost mezi tímto způsobem pronásledování žadatele a azylově relevantními důvody pronásledování ve smyslu § 12 písm. b) uvedeného zákona, resp. čl. 2 písm. d) a čl. 10 citované směrnice.“

¹⁶⁹ Rozsudek SDEU ze dne 26. 5. 2015, č. C-472/19 Shephard.

¹⁷⁰ Rozsudek SDEU ze dne 19. 11. 2020, č. C-238/19 (řízení o předběžné otázce – odepření výkonu vojenské služby).

¹⁷¹ Bod 38 rozsudku SDEU ze dne 19. 11. 2020, č. C-238/19 (řízení o předběžné otázce – odepření výkonu vojenské služby).

konverze k hnutí Hare Krišna a obavu z povolání k výkonu základní vojenské služby ve světle poslední judikatury SDEU.

Sociální skupina. Pro příklad sociální skupiny můžu uvést několik rozsudků týkajících se příslušníků s menšinovou sexuální orientací. Menšinová sexuální orientace stále zůstává v množství zemí tabu a v některých je i trestným činem, např. v Nigérii a Saúdské Arábii. V Ghaně je styk osob stejného pohlaví možné považovat za trestný čin se sazbou tří let výkonu trestu odnětí svobody. Homosexualita je zde rovněž neopodstatněno často spojována s šířením viru HIV.¹⁷²

Muž z Ghany požádal v ČR o mezinárodní ochranu dne 1. 3. 2016 a sdělil, že je muslimského vyznání bez politického přesvědčení. Do vlasti se bojí navrátit kvůli sexuální orientaci, která je mu okolím připisovaná. Chlapci z jeho čtvrti ho napadali s tím, že je homosexuálem. Svůj pas ztratil někdy v roce 2010 a do ČR přicestoval přes Burkine Faso, Mali, Alžírsko, Maroko a Španělsko. Ve Španělsku žil jeden rok, dále čtyři roky ve Francii a nějakou dobu i v SRN. Do ČR přijel dne 27. 2. 2016. Ačkoliv jak tvrdí, homosexuálem jistě není, homosexualita mu byla okolím v jeho domovině přičítána. Ghanský trestný zákoník dále hovoří o tzv. nepřirozené tělesné zkušenosti, která je v něm chápána jako sexuální vztah s osobou nepřirozeným způsobem a podle některých vykladačů se pod toto ustanovení dají podřadit i sexuální vztahy dvou mužů. Proto se může jednat o trestný čin. Správní orgán žádost zamítl pro její nevěrohodnost a také to, že se jednalo o problém se soukromými osobami. Krajský i Nejvyšší správní soud dané rozhodnutí aprobovaly. „*V nyní posuzovaném případě však stěžovatel homosexuálem nebyl, a současně také ani netvrdil, že by měl problémy s orgány státu. Tvrdil pouze problémy se soukromými osobami, které jej za homosexuála považovaly. Stěžovateli tak nebrožilo pronásledování ze strany státních orgánů ve smyslu trestního stíhání dle ghanského trestního zákoníku. Stěžovatel vyjádřil obavy, že když ti lidé (pozn. NSS útočníci ze čtvrti stěžovatele)*

¹⁷² Srov. *LGBT rights in Ghana*. Dostupné on-line z: <https://en.wikipedia.org/wiki/LGBT_rights_in_Ghana>. [citováno dne 20. 9. 2020]. Přesto, že jde o článek z Wikipedie, je velmi dobře a čerstvě podložen zdroji.

*policii podplatí, tak policie nic neudělá. V řízení před správním orgánem uvedl, že se nepokusil přestěbovat do jiné části Ghany, protože se bál, že tyto útočníky potká i jinde v Ghaně, a na orgány státu se o pomoc z nedůvěry k nim neobrátil. Žalovaný k tomu v napadeném rozhodnutí s odkazem na zprávy o zemi původu konstatoval, že pokud se žadatel cítil být ohrožen ze strany soukromých osob, měl možnost obrátit se na státní orgány se žádostí o ochranu. Podle žalovaného měl stěžovatel taktéž možnost se přestěbovat do jiné části Ghany, kde by vzhledem k lidnatosti a velikosti země nebyl ohrožen útočníky z jeho čtvrti. Stěžovatel nyní v kasační stížnosti tvrdí, že státní orgány v zemi původu nejsou schopny poskytnout mu ochranu a možnosti vnitřního přesídlení nevyužil, neboť v situaci, kdy byl v zemi původu běžně ostatními lidmi považován za homosexuála, bylo možno se důvodně domnívat, že by se s takovým chováním setkával i v jiné části Ghany.*⁴⁷³ V kauze byl problematický důvod žádosti co do poměru k zemi původu, ve které je homosexualita skutečně penalizována trestním zákoníkem. Cizinci byla homosexualita okolím připisována, ačkoliv homosexuálem nebyl. Případ nakonec rozhodl ten faktor, že aktéry pronásledování byly soukromé osoby a dotyčný se nikdy neobrátil na pomoc oficiálních orgánů. Nemožnost dovolat se takové ochrany přitom začal tvrdit až před Nejvyšším správním soudem. Pakliže by daný fakt tvrdil již před správním orgánem, tento by se jím musel plnohodnotně zabývat. Pozitivní roli ve věci sehrály také informace o zemi původu, které nevyvracely možnost nalezení efektivní ochrany v rámci Ghany, státu s více jak třiceti miliony obyvateli, v rámci možnosti vnitřního přesídlení.

Další sporný případ se týká muže z Ukrajiny, který se k LGBT komunitě otevřeně hlásil. Do ČR přicestoval v roce 2013 autobusem ze Lvova poté, co se vystěhoval z Luhanské oblasti do Kyjeva. Zpět se obává navrátit, protože je homosexuální orientace a příslušník LGBT komunity. Jeho rodina ho bere jako tzv. černou ovci, protože se také odmítl přidat k místní domobraně. V roce 2013 byl přepaden, když vycházel z klubu pro homosexuály. Šel napadení oznámit na blízké oddělení policie, kde ho odbyli se slovy, že může být rád, že je naživu. Další nepříjemnosti s jeho orientací se mu dostaly na vysokoškolských kolejích, starší

¹⁷³ Rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 Azs 343/2017-31.

chlapani ho vyhodili z pokoje a při cestě do školy zbili. Roku 2013 se zúčastnil pochodu Gay Pride s pouhou stovkou účastníků. Pochod byl bráněn množstvím policistů. Správní orgán mezinárodní ochranu neudělil, protože jde o problémy se soukromými osobami a homosexualita ani příslušnost k LGBT komunitě není na Ukrajině nijak oficiálně potírána. Akce LGBT komunity, jako je např. Gay Pride v Kyjevě, jsou policií bráněny. Když pak policie v dílčím případě selže, jako zde, je možné najít i další ochranu. Kasační stížnost k případu byla odmítnuta pro nepřijatelnost.¹⁷⁴ Popsané skutečnosti se odehrály na Ukrajině před válečným konfliktem započatým v únoru 2022. Doložený dotyčný do spisu žádná neučinil a tak se důkazní situace poměřovala z informací o zemi původu a jeho výpovědí. Informace o Ukrajině přitom dosvědčily, že stát bránil práva LGBT a zaváděl právní mechanismy k jejich dodržování. Problémy cizince se pak vždy týkaly rozepří se soukromými osobami, hlavně vrstevníky, a v kontextu situace v zemi nemohly vyvolat opodstatněný strach z pronásledování.

Situace na pomezí pronásledování z důvodů národnostních a příslušnosti k sociální skupině byla Nejvyšším správním soudem řešena v roce 2017. Žadatelka o mezinárodní ochranu uvedla, že patří k ruskojazyčnému obyvatelstvu Ukrajiny, které se po vývoji událostí z let 2014 a 2015 setkal s ukrajinským nacionalismem. Žena byla často legitimována a podezřívána z pro-ruských postojů. Neoznačení ozbrojenci na ní vytvářeli tlak například toho druhu, že po ní chtěli její osobní vůz pro státní potřeby jako důkaz její lásky k vlasti. Všude operovali neoznačení vojáci a k ruskojazyčným lidem se chovali neurvale a agresivně (azylový příběh se odehrál v roce 2015). Rozhodnutí správního orgánu i Krajského soudu v Hradci Králové bylo zrušeno, neboť Nejvyšší správní soud došel k závěru, že v dané době (rok 2015) nelze vycházet pouze z obecných informací o stavu dodržování lidských práv na Ukrajině, ale musí se přihlídnout k aktuálním informacím o působení tamních paramilitárních skupin a situaci ruskojazyčného obyvatelstva.¹⁷⁵ Případ byl tedy

¹⁷⁴ Blíže rozsudek NSS ze dne 15. 1. 2020, č. j. 3 Azs 103/2019-31.

¹⁷⁵ „Pro posouzení, zda členové ruskojazyčné rodiny pocházející z oblasti Ukrajiny nepřilíš vzdálené od míst, kde dochází k ozbrojenému ukrajinsko-ruskému konfliktu v jeho vnitrostátní i mezinárodní dimenzi, mají odůvodněný strach z pronásledování z důvodu své ruské

zrušen na nedostatečnou adresnost informací o zemi původu. Opět se jednalo o situaci řešenou před ukrajinsko-ruskou válkou z roku 2022.

Za příslušnost k určité sociální skupině označil Nejvyšší správní soud i příslušnost k novinářské profesi. Jde to vyčíst z rozsudku týkajícího se manželského páru z Arménské republiky, který ve vlasti od roku 1993 do roku 2001 pracoval v redakci novin. Zde měli mimo jiné přístup ke kompromitujícím materiálům na mnoho lidí, který noviny během času získaly. Po svém odchodu z redakce zažili domovní prohlídky a snahy o zpětné získání kompromitujících informací, což vyvrcholilo domovní prohlídkou v roce 2015, při které byl muž ze zmíněného páru zbit natolik, že se výrazně zhoršil jeho zdravotní stav. Následně se rodina rozhodla Arménii opustit.¹⁷⁶ „*Informace, ze kterých žalovaný během správního řízení vycházel a skutečnosti obsažené v důkazech je třeba v případě stěžovatelů hodnotit komplexněji, podrobněji a více v souvislostech. Podklady je třeba doplnit o aktuální zprávy popisující stav v Arménské republice, především s ohledem na pronásledování novinářů a možnost účinně se domáhat ochrany práv u orgánů veřejné moci. Žalovaný musí brát v úvahu i situaci v zemi původu, musí se věci podrobněji zabývat, neopomíjet souvislosti mezi tvrzeními stěžovatelů a negativními informacemi o jejich vlasti... V projednávané věci žalovaný nedostál své povinnosti náležitě zohlednit veškeré relevantní skutečnosti a nezjistil možné následky případného návratu stěžovatelů do země původu. Blíže se také nezabýval rolí stěžovatelky b) v redakci novin a tím, zda byla novinářkou i v užším slova smyslu (významněji se podílela na otištěných článcích*

národnosti či příslušnosti k sociální skupině ruskojazyčného obyvatelstva ve smyslu § 12 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, resp. čl. 9 a 10 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU, či zda jim hrozí skutečné nebezpečí vážné újmy dle § 14a odst. 2 písm. b) nebo c) zákona o azylu, resp. čl. 15 písm. b) nebo c) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU, nepostačují obecné informace o zemi původu obsahující všeobecný popis stavu lidských práv na Ukrajině či konstatování demokratické a proevropské orientace centrální vlády v Kyjevě, ale je třeba si v souladu s čl. 4 odst. 3 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU a čl. 10 odst. 3 písm. b) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU (a nyní i v souladu s § 23c zákona o azylu) obstarat dostatečně aktuální, důvěryhodné, objektivní a zejména přesné (adresné) informace o působení paramilitárních skupin, jakož i dalších potenciálních původců pronásledování či vážné újmy v daném regionu, dále o tom, jakým způsobem tyto potenciální původci zacházejí s ruským či ruskojazyčným obyvatelstvem, o jejich případném propojení s ozbrojenými silami či orgány veřejné moci Ukrajiny, jakož i o tom, do jaké míry jsou ukrajinské orgány a ozbrojené složky schopny a ochotny zajistit před případným pronásledováním či vážnou újmu ze strany těchto subjektů ochranu, a případně, zda mají zmiňovaní žadatelé o udělení mezinárodní ochrany reálnou možnost nalézt ochranu před pronásledováním či vážnou újmu v jiné části Ukrajiny a zda lze po nich takové řešení spravedlivě požadovat (viz též čl. 8 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU).“ Rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2017, č. j. 5 Azs 62/2016-87.

¹⁷⁶ „*Tvrzení příslušnost k novinářskému profesnímu stavu může z důvodu možného konfliktu s politickou mocí v určitém konkrétním státě představovat příslušnost k pronásledované sociální skupině ve smyslu § 12 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, popřípadě dosáhnout intenzity pronásledování pro uplatňování politických práv a svobod ve smyslu § 12 písm. a) zákona o azylu (zejména svobody projevu).“ Rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2018, č. j. 9 Azs 133/2018-93.*

a reportážích, byla uváděna jako spoluautorka aj.). Takové posouzení je nezbytné pro určení, jaký důvod pro udělení azylu [ve smyslu § 12 písm. a) nebo písm. b) zákona o azylu] mohl být v jejím případě naplněn.⁴⁷⁷ Soud tedy učinil z informací o zemi původu jiné závěry, nežli správní orgán, který věc hodnotil v nedostatečném kontextu.

Pohlaví. Najít rozsudky k okolnosti pohlaví jako důvodu azylového pronásledování je těžké, neboť zmíněný důvod je zpravidla konzumován podřazením pod pronásledování z důvodů příslušnosti k určité sociální skupině. I Nejvyšší správní soud svojí judikaturou raději vztahuje tyto hraniční případy pod sociální skupinu, než aby judikoval ve směru pronásledování z důvodu pohlaví. Tak se stalo v roce 2004, kde namísto toho, aby ženy subsumoval pod kategorii pohlaví, o nich v rozsudku uvažoval jako o možné sociální skupině – v daném případě došel k závěru, že sociální skupinu tvoří. V případě byl obsažen motiv pronásledování ze strany manželů a partnerů v Rumunsku, v zemi, která nadto již v roce 2004 byla brána jako bezpečná země původu.¹⁷⁸ Nastat ovšem může i případ ne tak jednoznačný, jako byl ten z roku 2004. Níže je rozebrána analogická situace občanky Kazachstánu.

Žadatelka z Kazachstánu požádala ČR o mezinárodní ochranu dne 15. 3. 2011, ke své žádosti uvedla, že je islámského vyznání a během rozvodového řízení s jejím manželem se jí narodilo nemanželské dítě s novým přítelem původem z Kyrgyzstánu. S manželem se pokoušela rozvést dlouhou dobu a tento na rozvod definitivně přistoupil až v okamžiku, ve kterém se dozvěděl, že jeho žena čeká nemanželské dítě (z pohledu islámu zostudila rodinu, a tudíž by bylo nečestné s ní dál zůstat v jednom svazku). Bývalý muž ženu bil, nestaral se o jejich děti a pil alkohol. Při jedné příležitosti, kdy manžel opilý usnul ve voze, byla znásilněna

¹⁷⁷ Bod 43 rozsudku NSS ze dne 28. 11. 2018, č. j. 9 Azs 133/2018-93.

¹⁷⁸ „Strach z pronásledování kvůli příslušnosti k „sociální skupině žen pronásledovaných ze strany manželů či partnerů“ není důvodem pro udělení azylu zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákona č. 2/2002 Sb., neboť není zapříčiněn důvodem pro azylové řízení významným, tedy rasou, národností, náboženstvím, příslušností k určité sociální skupině, či zastávanými politickými názory žadatelky, ale obavami z dalšího terorizování ze strany bývalého manžela. Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákona č. 2/2002 Sb., pojem sociální skupina nevymezuje, lze však výkladem dospět k závěru, že „sociální skupina“ se skládá z osob podobného společenského původu nebo postavení, obdobných majetkových poměrů, společenských obyčejů apod. U žen pronásledovaných ze strany manželů či partnerů proto nelze o sociální skupině hovořit.“ Rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2004, č. j. 6 Azs 41/2004-67.

dvěma jeho kamarády, kteří vozem cestovali s nimi. Trestní oznámení na ně stáhla zpět ze strachu před manželovou rodinou. V Kyrgyzstánu nemohla dlouhodobě pobývat u svého tamního přítele, a proto se vydala do ČR. Z pohledu islámských tradic má její bývalý manžel a jeho rodina „právo“ na pomstu proti ní, neboť je zostudila. Právě této okolnosti se obávala po svém návratu, pronásledování od svého ex-manžela už zažila a je si jista, že by se po návratu opakovalo. Vymáhání práva co do ochrany žen v Kazachstánu je dle informací o zemi původu v těchto případech problematické, protože islámské tradice prostupují celou tamní společností. Zpráva o Kazachstánu ze zdrojů ministerstva zahraničních věcí USA sděluje, že je celá země postižena násilím a diskriminací žen, obojí je tiše tolerováno ze strany státních orgánů. Žena se zpravidla pomoci a ochrany nedovolá, dílem z důvodů tradic, dílem z důvodů korupce, která je přítomna v kazašské společnosti. Od žen se očekává poslušnost, oddanost manželovi, rodině a dětem.¹⁷⁹ Bohužel, pro účel naší kazuistiky se ani zde Nejvyšší správní soud nevydal cestou pronásledování z důvodu pohlaví, ale začal dovozovat příslušnost cizinky k sociální

¹⁷⁹ Pro přiblížení odcituji jádro rozsudku: „[40] Detailní rozbor zvláštností pronásledování z důvodu pohlaví (dále jen „genderové pronásledování“) nabízí další směrnice UNHCR [Směrnice k mezinárodní ochraně: „Zvláštnosti pronásledování z důvodu pohlaví“ v kontextu článku 1A(2) Úmluvy z roku 1951, resp. Protokolu z roku 1967 ve vztahu k statusu uprchlíků, vydaná dne 7. 5. 2002, č. HCR/GIP/02/01]. Ačkoli samotný pojem pronásledování z důvodu pohlaví nemá vlastní právní význam, v souvislosti s dalšími okolnostmi může hrát pohlaví významnou roli. Proto směrnice považuje za jednu ze zásad pro výklad pojmu uprchlík ve smyslu Ženevské úmluvy, aby byl zohledňován při zkoumání azylových žádostí i faktor pohlaví. Směrnice rozlišuje mezi pojmy pohlaví v biologickém smyslu („sex“) a pohlavím v sociálním smyslu („gender“), které zohledňuje vztahy mezi muži a ženami v určité společnosti dané zvyklostmi a kulturou. Přestože cílem genderového pronásledování mohou být muži i ženy, ženy jsou častěji vystaveny zejména sexuálnímu násilí, domácímu násilí, nucenému manželství, mrzačení pohlavních orgánů či trestům za porušení zvyklostí. [41] Uvedená směrnice UNHCR dále uvádí, že v otázce zkoumání tvrzeného genderového pronásledování je podstatné jak detailní posouzení azylového příběhu žadatele, tak přesné zjištění podmínek v zemi původu; především je důležité posouzení faktické situace v zemi původu žadatele, nikoli pouhý odkaz na právní předpisy. V případech genderově pronásledovaných žen jde zejména o ověření, jaké je právní postavení žen, jaká jsou jejich politická, hospodářská a občanská práva. Zároveň je potřeba zjistit, jaké jsou kulturní a sociální zvyklosti země původu, co se stane, pokud je žena porušena, a jak jsou ženy chráněny. Směrnice zdůrazňuje, že pod uvedené případy je možné zařadit i situace, kdy stát vědomě či z neschopnosti nebrání tomu, aby byla určitým osobám způsobena vážná újma soukromými osobami. Přitom byla-li původcem pronásledování soukromá osoba, stačí pro prokázání příčinné souvislosti mezi důvody pronásledování a odůvodněným strachem, aby pronásledovala žadatele z azylově relevantních důvodů. Důvody, proč stát neposkytl žadateli před tímto pronásledováním ochranu, nejsou v takovém případě podstatné. Příčinná souvislost je dána ale i v opačné situaci, pokud soukromá osoba pronásledovala žadatele mimo azylově relevantní důvody, ale stát žadatel neposkytl ochranu z azylově relevantních důvodů. [42] Ženy popisuje směrnice UNHCR jako typický možný příklad sociální skupiny, protože jsou podskupinou společností s určitými vrozenými a nezměnitelnými atributy a často se s nimi zachází jinak než s muži. Přitom uvedené platí nezávisle na velikosti sociální skupiny, vnitřní soudržnosti, je-li příslušnost ve skupině dobrovolná, či zda brozí pronásledování všem členům skupiny, nebo jen některým. Ačkoli znak pronásledování může být významným faktorem pro vymezení skupiny, skupina by měla být identifikována jako taková na základě kritérií chráněných znaků a sociální percepce. [43] Předmětem přezkumu je nyní posouzení otázky, mohla-li být stěžovatelka příslušnicí skupiny muslimek, kterým se narodilo nemanželské dítě, a zda příslušnost k této skupině byla v příčinné souvislosti s tvrzeným pronásledováním, popřípadě zda byla příčinou vzniku strachu z pronásledování. Nejvyšší správní soud zhodnotil zjištěný skutkový stav dle čl. 10 odst. 1 písm. d) kvalifikační směrnice a výše uvedených skutečností a dospěl k závěru, že kasační námitka je důvodná.“ Rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2015, č. j. 4 Azs 114/2015-27.

skupině muslimek s nemanželským dítětem. Přitom je v rozsudku přímo zmiňováno pronásledování z důvodů pohlaví (jakožto synonym genderového pronásledování), to v návaznosti na výkladový manuál UNHCR „*Zvláštnosti pronásledování z důvodů pohlaví*“.¹⁸⁰ V rozsudku citovaný.

Kde jinde než zde judikát na pronásledování z důvodů pohlaví udělat? Nestalo se. Pronásledování z důvodů pohlaví je znovu zatlačeno do pozadí evropskou a mezinárodní úpravou, kde se nevyskytuje, protože je vstřebáno pronásledováním pro příslušnost k sociální skupině. Absentuje smysl české úpravy? Patrně ano, pronásledování z důvodů pohlaví je natolik zbytkovou kategorií (vůči sociální skupině), že se judikátu zřejmě nedočkáme. Prakticky totiž půjde vždy podřadit na příslušnost k určité sociální skupině, jak o ní mluví a skrze soft-law rozvádí směrnice. Samotné rozhodnutí správního orgánu a následně i rozsudek soudu byl zrušen na nedostatečné zhodnocení informací o zemi původu a jejich dílčí neadresnost „...*zejména [správní orgán] znovu zhodnotí již získané informace o zemi původu, nebo je doplní o data ohledně postavení muslimek v Kazachstánu, které porodily nemanželské dítě, a úroveň ochrany, kterou jim je v případě domácího a sexuálního násilí veřejná moc schopna, resp. ochotna, zajistit.*“⁴⁸¹¹⁸²

¹⁸⁰ Viz Směrnice UNHCR „Zvláštnosti pronásledování z důvodů pohlaví.“ ze dne 7. 5. 2002, č. HCR/GIP/02/01.

¹⁸¹ Z bodu 70 rozsudku NSS ze dne 29. 7. 2015, č. j. 4 Azs 114/2015-27.

¹⁸² Ke kazuistice obsažené v kapitolách sporné případy dle §12, odkazuji čtenáře rovněž na moji diplomovou práci: HRDLIČKA, V. *Soudní přezkoumání žádosti o udělení mezinárodní ochrany (azylu)*. Diplomová práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2020, s 46 – 52 a s. 61 – 77. Vybranou judikaturu jsem nově podrobil korekcím a vždy doplnil dílčími závěry o hlavním důvodu zrušení (*výpověď žadatele o mezinárodní ochranu – informace o zemi původu – doložení*). Stejně tak jsem ji aktualizoval o nové případy napadlé na správní soudy. Podotýkám, že časové uzavření mé diplomové práce bylo dne 12. listopadu 2020.

8. Humanitární azyl

Humanitární azyl je svébytnou národní úpravou, jeho předobraz v komunitárním právu nenajdeme a jako právní institut s sebou nese několik specifíků. Pro pedagogické účely na právnických fakultách se kupříkladu často užívá jeho zákonná citace jakožto učebnicové přiblížení pojmu správního uvážení studentovi. Doslovná citace v české úpravě totiž zní: *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.* Běží zde tudíž o vzorový moment, kdy dává zákonodárce prostor správnímu orgánu věc rozhodnout pomocí tzv. správního uvážení.¹⁸³ Druhý pojem správního práva, vhodným pro scholastický přesah, je *případ hodný zvláštního zřetele*. Neboť to je zase učebnicový příklad neurčitého právního pojmu. Obojí, při srovnání s ostatními ustanoveními azylového zákona, dělá z humanitárního azylu svérázný a vybočující institut. Pokud se tedy správní orgán přidrží mantinelů zákonnosti a případ řádně odůvodní, je udělení humanitárního azylu ponecháno čistě na jeho úvaze a soud by do něj neměl nijak zasahovat. Soudní přezkoumání je možné jen v omezené míře co do kontroly libovůle, kterou zásady právního státu nepřipouští.¹⁸⁴

Pro přiblížení smyslu humanitárního azylu je dobré citovat rozsudek NSS z roku 2004, který se svým založením blíží takřka důvodové zprávě, neboť dává odpověď na většinu otázek, které člověk potřebuje vědět, pokud potřebuje ustanovení uvádět do praxe či ho přezkoumávat z pozice soudu. *„Smysl institutu humanitárního azylu podle § 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, spočívá v tom, aby rozhodující správní orgán měl možnost azyl poskytnout i v situacích, na něž sice nedopadá žádná z kautek předpokládaných taxativními výjevy ustanovení § 12 a § 13 zákona o azylu, ale v nichž*

¹⁸³ Blíže MATES, P. *Správní uvážení*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 80–110. Monografie sice nese název *správní uvážení*, ale jde taktéž o výklad *analogie* i *neurčitého právního pojmu*. Všem třem pojmům jsou v knize věnovány samostatné kapitoly. Správní uvážení je diskreční pravomoc správního orgánu, kterou mu zákonodárce udělil možnost variantního řešení případu. Neurčitý právní pojem pak zahrnuje definici či pojem, který není možné právně přesně definovat. Tím je dán prostor správnímu orgánu, aby věc zhodnotil případ od případu. K heslovité definici viz HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 54–55.

¹⁸⁴ Viz rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. 4Azs 31/2003 (Zákaz libovůle v odůvodnění při správním uvážení).

by bylo přesto „nehumánní“ azyl neposkytnout. Správní orgán díky tomu může zareagovat nejen na případy, jež byly předvídatelné v době přijímání zákona o azylu jako obvyklé důvody udělování humanitárního azylu (např. u osob zvláště těžce postižených či nemocných, u osob přicházejících z oblastí postižených humanitární katastrofou, at' už způsobenou lidskými či přírodními faktory), ale i na situace, jež předvídané či předvídatelné nebyly. Míra volnosti této jeho reakce je pak omezena pouze zákazem libovůle, vyphývajícím pro orgány veřejné moci z ústavně zakotvených náležitostí demokratického a právního státu.¹⁸⁵ Rozhodovací praxe Ministerstva vnitra dává slovům výše za pravdu, je-li k udělení azylu z humanitárních důvodů přistupováno, děje se to zejména z důvodů vážných onemocnění, předně těch v terminálním stadiu, která znemožňují přesun člověka do jiného státu a vážou jeho léčbu na území ČR. Popřípadě těch situací, kdy je nehumánní chtít po člověku další přesun s vidinou jeho rapidně zhoršujícího se stavu (nehumánní přístup). Viděno z této pozice, pak byla kupříkladu zcestná žádost ruského počítačového hackera Jevgenije Nikulina, který byl v ČR zadržen skrze zatýkácký rozkaz USA pro útoky na americké servery a krádež e-mailové korespondence kandidátky na americkou prezidentku. Pro zabránění extradice dotyčného a následnému transportu s FBI do Spojených států amerických se totiž právní zástupce soustředil na snahu získat pro Nikulina právě humanitární azyl. Žádosti správní orgán nevyhověl.¹⁸⁶ Blíže se k případu vrátím níže.

Pokud správní orgán nevyhoví žadateli o mezinárodní ochranu v bodě udělení humanitárního azylu, má povinnost se ve vztahu k jím uváděným důvodům, týkajícím se zdravotního stavu, znovu vyjádřit při posuzování udělení doplňkové ochrany dle § 14a odst. 2 písm. b) a d) zákona o azylu. Zde totiž nalézáme přesah do Evropské úmluvy o ochraně lidských práv čl. 2 a 3.¹⁸⁷ Jen namátkou, dlouhodobě nedochází k udělování humanitárního azylu pro snahu o umělé oplodnění na území ČR, rodinné poměry nebo zdravotní potíže, které

¹⁸⁵ Rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2004, sp. zn. 2 Azs 8/2004 (Účel humanitárního azylu).

¹⁸⁶ *Nikulín podal žalobu na odmítnutí poskytnutí ‚humanitárního azylu‘ v Česku, píše ruská agentura.* Informace převzata z iRozhlas. Dostupné on-line z: < https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/jevgenij-nikulin-ustavni-stiznost-humanitarni-azyli_1802090654_pj>. [citováno dne 6. 3. 2021]

¹⁸⁷ KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H. *Zákon o azylu. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 157.

ovšem osobě umožňují vést samostatný život a přemísťovat se. Pokud se tedy člověk dovolává udělení tohoto typu ochrany, měl by odkazovat na bezpodmínečné navázání své léčby na území ČR s vyloučením možnosti vrátit se do své vlasti a pokračování v léčbě právě tam. Zpravidla přitom bývá neúčinná argumentace rozdílností v kvalitě poskytovaných lékařských služeb (standarty v Evropě vs. v zemi původu) či neexistence veřejného zdravotního pojištění a tím daná nutnost zdravotní službu uhradit z neveřejného zdroje.¹⁸⁸

8.1. Sporné případy v rozsahu § 14

V květnu 2018 řešil Nejvyšší správní soud případ Jevgenije Nikulina, ruského hackera, který byl obviněn z krádeží e-mailové korespondence, dat, a měl blízko k nezákonným zásahům do voleb v USA skrze sociální sítě a ovlivňování veřejného mínění společností *Cambridge Analytica*. Případ je pro nás zajímavý tím, že právní zástupce J. Nikulina se k věci nechal mnohokrát mediálně slyšet, že žádá pro svého klienta o azyl právě toliko z humanitárních důvodů. Připomeňme ještě, že cizinec se bránil své extradici do USA. Během azylového pohovoru, který byl s hackerem veden ve vazební věznici Praha-Pankrác, vyšlo najevo, že tento se neobává naprosto ničeho, co se návratu do jeho vlasti, Ruské federace, týká. Naopak, jediným důvodem podání žádosti o mezinárodní ochranu je obava z vydání do USA a tam obdrženého trestu či nehumánního zacházení. Cizinec požadoval, aby tak soudy v rámci řízení o mezinárodní ochraně de facto posoudily znovu tytéž okolnosti, které byly přezkoumány v řízení extradičním, to došlo k závěru, že vydání cizince do USA je možné. Správní orgán žádost o mezinárodní ochranu ruského hackera posoudil jako nedůvodnou, neboť se netýkala obav vztahujících se k zemi jeho původu. NSS k tomu uzavřel: *„Na dotaz, z jakého důvodu žádá o mezinárodní ochranu teprve nyní, uvedl, že doufal, že český soud nepovolí jeho vydání do Spojených států. Z uvedeného zřetelně vyplývá, že jediným důvodem pro podání žádosti o mezinárodní ochranu byla obava stěžovatele z vydání do Spojených států. Stěžovatel se v zásadě*

¹⁸⁸ K posuzování zdravotních otázek i ve vztahu k udělení doplňkové ochrany bude dobré dále sledovat reakce na rozhodnutí ESLP ze dne 13. 12. 2016, č. 41738/10, Paposhvili (Gruzie) proti Belgii (nemožnosti vyhoštění pro zdravotní stav, rozpor s čl. 3).

domáhal, aby správní soudy zohlednily ty skutečnosti, které již byly posuzovány v rámci extradičního řízení, ale trestní soudy ani soud Ústavní je nepovažovaly za překážku vydání do Spojených států (tvrzené politické pozadí případu, brozící nehumánní trest, zhoršené postavení kvůli státní příslušnosti). S takovým hodnocením stěžovatel nesouhlasí a je přesvědčen, že mu správní soudy mají umožnit pokračování jejich posouzení jakožto důvodů pro udělení humanitárního azylu, který by znemožnil vydání do Spojených států. To však s ohledem na vše výše uvedené není v řízení o udělení mezinárodní ochrany možné.¹⁸⁹ Můžeme shrnout, že žádost o humanitární azyl se v tomto případě zcela minula s českou rozhodovací praxí.

V říjnu 2020 zrušil Krajský soud v Hradci Králové rozhodnutí Ministerstva vnitra týkající se rodiny z Ázerbájdžánské republiky, které neslo i důvody vztahující se k humanitárnímu azylu. Jedna z osob vykazovala symptomatiku posttraumatické stresové poruchy a suicidální tendence. Správní orgán si vyžádal k věci informaci o dostupnosti vhodné lékařské péče a farmak, která jsou skutečně ve státě původu běžně k dostání. Nijak ale neargumentoval v tom směru, že dle lékařské zprávy je příznivá léčba možná jen v situaci, že se dotyčná bude nacházet ve stabilní právní a sociální situaci. Nedostatečně zhodnotil její anamnézu. Přesto ale nakonec soud rozhodnutí zrušil z primárně jiných důvodů než humanitárních, i když i taková možnost zrušení se v případě nabízela.¹⁹⁰

Jako nepodřaditelnou pod situaci hodnou zvláštního zřetele označil Krajský soud v Praze akcentaci rodinných, ekonomických a sociálních vazeb na území ČR u státního občana Vietnamské socialistické republiky. Zcela jistě pak nelze tvrdit, že by cizinec měl mít právo na zachování rodinného života na území ČR stran humanitárního azylu. „Žalobce nepředestřel žádné plausibilní (hájitelné) tvrzení ve vztahu ke skutkovému stavu, který by mohl být podřaditelný pod neurčitý právní pojem případ hodný zvláštního zřetele. Sloučení rodiny, respektive zachování stávajících rodinných vazeb, délka pobytu

¹⁸⁹ Rozsudek NSS ze dne 3. 5. 2018, č. j. 2 Azs 114/2018 – 36. Z rozsudku byla vybrána právní věta: „V řízení o udělení mezinárodní ochrany se nelze prostřednictvím azylu z humanitárních důvodů (§ 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu) domáhat ochrany proti pronásledování či vážné újmě brozící v jiném státě než státě původu.“

¹⁹⁰ Viz bod 41 rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 10. 2020, č. j. 43 Az 16/2018-73.

na území, odkaz na nijak vysoký věk či ekonomickou situaci žalobce po jeho návratu do země původu nelze za takový případ považovat, nejsou-li dány další významné skutečnosti, které by jeho udělení opodstatňovaly. Soud tak nepovažuje žalobcem tvrzené důvody (sociální, rodinné a ekonomické vazby na území ČR, absence sociálních a ekonomických vazeb na zemi původu), a to ani v jejich souhrnu, za případ hodný zvláštního zřetele ve smyslu § 14 zákona o azylu. Na tomto místě soud pouze dodává, že z uvedených úvah vyplývá, že žalobce se mylí, pokud má za to, že má jakýkoliv právní nárok na zachování dosavadního rodinného života na území ČR v rámci humanitárního azylu.¹⁹¹ V dané situaci ještě běželo o osobu, která měla na území ČR bohatou trestní minulost, což soud dále také akcentoval co do absurdity považovat daný případ za potřebný pro udělení mezinárodní ochrany z humanitárního (lidského) důvodu.

V červenci 2021 shledal NSS jako dostatečně nevyargumentovanou, mimo jiné, okolnost pro udělení humanitárního azylu v rámci rozporu s Úmluvou o právech dítěte. Z obsahu kasační stížnosti vyplynulo: „Žalovaný též dostatečně nezduvodnil, proč mu odmítá udělit humanitární azyl dle § 14 zákona o azylu. Stěžovatel má na území České republiky manželku se stabilním pobytovým oprávněním a dceru s českým občanstvím, která ve Vietnamu nepoživá povolení k pobytu. Neudělení mezinárodní ochrany tak znamená roztržení rodiny, což je v rozporu s Úmluvou o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.). Stěžovatel ve Vietnamu nemá žádné materiální zájem. Tyto skutečnosti ale nebyly vzaty v potaz. V daném případě nastaly natolik závažné a výjimečné okolnosti, že by neudělení humanitárního azylu bylo nehumánní. Z rozhodnutí žalovaného nelze vysledovat jeho úvahy a hodnocení ve vztahu k důvodům hodným zvláštního zřetele.“¹⁹² Soud napadené rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem zrušil a ve své argumentaci přihlédl i k námitce stěžovatele citované pod bodem 11. Nicméně pro spravedlnost dodejme, že nosným důvodem zrušení byla nepřekoumatelnost věci v rozsahu § 12b.¹⁹³

¹⁹¹ Viz bod 30 rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2021, č. j. 53 Az 14/2020-24. K trestné činnosti srovnej i bod 31 rozsudku.

¹⁹² Bod 11 rozsudku NSS ze dne 15. 7. 2021, č. j. 9 Azs 77/2021-39.

¹⁹³ Pro bližší zájem viz bod 22 a násl. zmíněného rozsudku. Osoba v azylovém řízení vystupovala jako příslušník katolické církve napadané ve Vietnamu civilní policií.

V listopadu 2020 NSS řešil dopad psychologického stavu žadatele o mezinárodní ochranu na situaci, která se týkala i možnosti udělení humanitárního azylu. Žadatel, občan Turecké republiky, kurdské národnosti, zmiňoval své sledování tureckou tajnou službou a ke své osobě mluvil o černých myšlenkách a případných pokusech o sebevraždu. V lidech kolem sebe, i na území SRN či ČR, viděl příslušníky tajné služby Turecka, kteří se ho snaží zavraždit či sledovat. Výpověď cizince byla na pomezí paranoidních představ spojených s realitou. Správní orgán se ve svém rozhodnutí usnesl na nevěrohodnosti žadatele opřenu o jeho paranoidní myšlení a mezinárodní ochranu neudělil. Tento závěr aproboval Krajský soud v Hradci Králové. NSS ale odmítl, aby byly činěny závěry o psychologickém stavu žadatele pouze na základě jeho vlastní výpovědi. Z bodů 43 a 44 rozsudku, které nesou důvody zrušení rozhodnutí, můžeme vyčíst: „*Rovněž žalovaný připomněl, že stěžovatel připustil své psychické problémy a opakovaně zmiňoval možnost sebevraždy. Tyto závěry však žalovaný učinil jen na základě správního spisu, tedy bez jakéhokoliv psychologického či psychiatrického posudku. Následně však žalovaný právě skutečnost, že stěžovatel údajně trpí paranoidními bludy, použil jako argument svědčící o nevěrohodnosti tvrzeného pronásledování, zejména co se týče setkání s tajnou policií. Uvedl přitom, že jeho tvrzení jsou vygradována do extrémních až absurdních podob a z okolností je zjevné, že stěžovatel potřebuje psychologickou pomoc, což by mohlo být zohledněno nanejvýš při posuzování nároku na udělení humanitárního azylu. Při posuzování humanitárního azylu pak žalovaný uvedl, že v Turecku je psychologická pomoc dostupná a že stěžovatel si může své psychické problémy vyřešit i po návratu do vlasti.*“¹⁹⁴ Soud na takovou skutečnost reagoval: „*S uvedeným postupem žalovaného Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit. Není možné, aby žalovaný na základě svého neodborného posouzení psychického stavu stěžovatele zásadním způsobem zpochybňoval věrohodnost jeho výpovědi. Navíc závěry, ke nimž tímto postupem žalovaný dospěl, neobstojí ani v případě, kdy by jeho úsudek o psychické poruše stěžovatele byl správný. Je-li tomu skutečně tak, že stěžovatel trpí paranoiou a vnímá nebezpečí, které mu hrozí, jako vážnější, než jaké ve skutečnosti existuje, není možné na základě tohoto*

¹⁹⁴ Rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2020, č. j. 4 Azs 175/2020-54.

*zjištění dospět k závěru, že stěžovateli žádné skutečné nebezpečí nebrozí.*¹⁹⁵ Rozhodnutí Krajského soudu a správního orgánu bylo zrušeno z těchto důvodů. Soud nadto ještě správní orgán zavázal i nutností posuzovat případ z hlediska možnosti nalezení kumulativního pronásledování.

¹⁹⁵ Tamtéž bod 44 rozsudku.

9. Mezinárodní ochrana za účelem sloučení rodiny

Na sloučení rodiny pamatuje zákon o azylu ve dvou ustanoveních, jedná se o případy, kdy je jeden z členů rodiny shledán jako pronásledovaná osoba a přistoupí se u něho k udělení některého z azylů nebo je u něj shledáno skutečné nebezpečí vážné újmy a získá tím ochranu doplňkovou. Ačkoliv pak jeho rodinným příslušníkům nic hrozit nemusí, aby nedošlo k rozbití rodiny, přistoupí se i u nich k udělení azylu či doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny. Typickým případem je situace, v níž je v zemi původu ohrožen pouze otec rodiny, zbytek rodiny ovšem prchá s ním (žena a děti), aniž by jim samotným cokoliv hrozilo. Rodina drží pohromadě a obtíž jednoho člena vnímá jako problém členů všech. Pro azyl i doplňkovou ochranu běží o dva samostatné paragrafy § 13 a § 14b zákona o azylu. V jádru věci jde ale o totožné instituty se stejným mechanismem fungování a jejich praktická aplikace je zřejmá, proto se jim oběma budu věnovat jen v této jedné kapitole dohromady.

Zákonné ustanovení obsahuje neurčitý právní pojem v případě hodného zvláštního zřetele, zde se ale na rozdíl od udělení azylu humanitárního jedná pouze o ornamentální doplněk, protože případné neudělení azylu či doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny by se bezprostředně dostalo do konfliktu s čl. 23 odst. 1 a 2 Směrnice 2011/95/EU, jenž po členských státech vyžaduje zachování celistvosti rodiny osoby požívajících mezinárodní ochranu, jakožto by nastal i bezprostřední rozpor s dalšími mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána. Vymezení členů rodiny zná zákon jen na základní bázi (jak zmiňuje komentář, běží jen o tzv. nukleární rodinu). Manžel a partner, dítě mladší 18 let či rodiče dítěte mladšího 18 let, přičemž dítětem se opět ve smyslu kvalifikační směrnice myslí dítě vlastní, osvojené, tak i nemanželské. Polygamní manželství známé z arabského světa zákon vylučuje. Naopak zákon myslí na registrované partnerství, což může působit poněkud úsměvně, neboť země, které jsou svojí legislativou natolik daleko, že připouští partnerské svazky stejného pohlaví, veskrze nebývají těmi státy, ve kterých by se flagrantně porušovala lidská práva. Účelovosti uzavírání rodinných

vazeb se zákon o azylu brání odst. 3 jak u azylu, tak též ochrany doplňkové. V něm se stanovuje, že mezinárodní ochranu za účelem sloučení rodiny lze poskytnout jen manželovi/manželce či registrovanému partnerovi/partnerce, jejichž rodinná vazba trvala před udělením mezinárodní ochrany osobě, vůči které ke slučování dochází. Bezespору zákonodárce myslel okamžik pravomocného rozhodnutí, tudíž případné uzavření manželství či partnerské vazby až na území České republiky není nijak vyloučeno. Pokud by zákonodárce chtěl případnou účelovost penalizovat opravdu tvrdým způsobem, nejlogičtějším vymezením by bylo, aby zmíněná vazba trvala již před přicestováním na české území.¹⁹⁶ Naopak, ze slučovacích institutů jsou vyňati občané ČR a cizinci setrvávající zde v režimu zákona o pobytu cizinců.

9.1. Sporné případy v rozsahu § 13 a § 14b

Fakt, že slučovací ustanovení zákona o azylu ve věcech rodiny nejsou vždy automatická, ale náleží k případům vhodným zvláštního zřetele, dokazuje případ stěžovatelky z roku 2013 před Nejvyšším správním soudem. Občanka Kyrgyzstánu přicestovala do ČR společně s dcerou a svojí matkou, z vlasti odjely z důvodů nalezení klidného místa před pronásledováním od manžela a otce dítěte se schizofrenní diagnózou. Rozhodnutím Ministerstva vnitra byla dceři a matce cizinky udělena doplňková ochrana. Ona samotná ale po prošetření rodinných poměrů žádný typ mezinárodní ochrany nezískala. Na vzniklou situaci reagovala další podanou žádostí o ochranu s tím, že poukazovala na fakt jejího udělení dceři a matce. Opět neúspěšně. Soud k tomu pojal stanovisko: *„Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že rozhodnutím žalovaného ze dne 11. 7. 2011, č. j. OAM-232/ZA-ZA06-2011, byla udělena doplňková ochrana v České republice nezletilé dceři stěžovatelky I. D., nar. X, a stěžovatelka je tak rodinným příslušníkem osoby požívající doplňkové ochrany ve smyslu § 14b odst. 2 písm. c) zákona o azylu. Tato skutečnost však nemůže bez dalšího vést k udělení doplňkové ochrany stěžovatelky za situace, kdy ve správním řízení bylo na základě obsáhlého dokazování osvětleno, že se stěžovatelka se svojí dcerou stýká pouze nepravdělně, nesdílí s ní*

¹⁹⁶ Blíže KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 149–153.

společnou domácnost a významněji nepřispívá na její výchovu a péči o ni. V řízení před žalovaným bylo dále prokázáno, že o dceru stěžovatelky pečuje a finančně ji zajišťuje matka stěžovatelky, které byla vnučka usnesením Okresního soudu v Rychnově nad Kněžnou ze dne 21. 11. 2011, sp. zn. ONc 422/2011 – 15, navíc svěřena do opatrovnictví.¹⁹⁷ Soud v tomto smyslu odmítl i jakékoliv automatismy při udělování tohoto typu ochrany: „Nelze se tak ztotožnit s názorem stěžovatelky, že žalovanému nepříslušelo jakýmkoli způsobem zkoumat vztah stěžovatelky a její dcery a doplňkovou ochranu měl stěžovatelce udělit bezpodmínečně.“¹⁹⁸

Roku 2017 nebyla prodloužena doplňková ochrana občanu Kazachstánu, který v ČR žil se třemi manželkami, dvanácti dětmi a jednou adoptovanou dcerou. Dvě z jeho dcer již získaly české občanství. Dle vlastních slov cizince se o všechny manželky a děti řádně staral, trávil s nimi volnočasové aktivity a plnil si řádné rodinné povinnosti. Tyto skutečnosti byly podpořeny svědeckými výpověďmi všech tří manželek cizince. Všechny shodně uvedly, že dotyčný žije společně právě s ní a řádně se o rodinu stará. Poněkud kuriózně. Dalším dokazování bylo prokázáno, že tato tvrzení jsou samozřejmě neudržitelná. Nejen pro svoji nelogičnost, neboť se dotyčný nemůže roztrojit, ale i s ohledem na fakt, že tento velmi často cestuje do zahraničí za prací, a dokonce je i stále držitelem kazašského cestovního pasu, na který pravidelně opouští ČR a který zatajil při jeho azylovém řízení. Doplňková ochrana nebyla řečenému prodloužena, protože důvod jejího udělení odpadl. „Je to z toho důvodu, že v době, kdy žalobci byla udělena doplňková ochrana, a poté jednou prodloužena, se jednalo v případě žalobce o udělení doplňkové ochrany proto, že synovi žalobce (nezletilý A. N., narozený „X“, bez státní příslušnosti), jakož i dalším nezletilým dětem žalobce a jejich matkám, byla udělena doplňková ochrana podle ust. § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, případně podle ust. § 14b zákona o azylu, přičemž žalobce tehdy řádně pečoval o svoje nezletilé děti, které na něm byly vzhledem ke svému nízkému věku sociálně i materiálně závislé. Žalobci byla doplňková ochrana udělena výhradě proto, že doplňková ochrana byla udělena jeho nezletilým dětem a jejich matkám. Žalobci byla doplňková ochrana udělena za

¹⁹⁷ Bod 14 rozsudku NSS ze dne 31. 1. 2014, č. j. 4 Azs 23/2013-39.

¹⁹⁸ Tamtéž bod 22.

*účelem sloučení rodiny, přičemž žalobce se o svou početnou rodinu řádně staral... Situace žalobce se tedy změnila v tom, že se již řádně nestará o svou rodinu, neboť v případě častých zahraničních cest se své rodině nemůže věnovat s náležitou péčí a účastnit se řádné výchovy svých nezletilých dětí. Na tomto závěru nemůže ničeho změnit ani skutečnost, že pokud se nachází na území České republiky, tak se svými nezletilými dětmi tráví volný čas. Navíc nelze přehlédnout, že výpovědi matek nezletilých dětí žalobce jsou účelové, neboť ve správním řízení bylo prokázáno, což potvrdil ve své výpovědi i sám žalobce, že žalobce podnikal dlouhé zahraniční cesty, přičemž ani jedna z matek jeho nezletilých dětí nevyprávěla, že by žalobce byl dlouhodobě mimo území České republiky.*⁴⁹⁹ Rozhodnutí krajského soudu o správnosti závěru správního orgánu o neprodloužení doplňkové ochrany z důvodů sloučení s rodinou bylo později aprobováno i Nejvyšším správním soudem, který k věci poznamenal, že v případě byly zavedeny nejen podmínky pro neprodloužení doplňkové ochrany, ale rovnou i k jejímu odnětí, což mohlo nastat už dříve, než cizinec o její prodloužení požádal.²⁰⁰

Jiné odmítnutí automatismu směřujícího k § 13 zákona o azylu nacházíme v rozsudku Krajského soudu v Brně z července 2021. V něm se občan Kosova domáhal mezinárodní ochrany pro několik rozličných důvodů, ačkoliv je Kosovo na seznamu zemí, které ČR považuje za bezpečné země původu. Hlavním důvodem byla skutečnost, že na území ČR byl udělen azyl jeho manželce a třem nezletilým dětem. Sekundárně hovořil o problémech s vojenskou policií (tzv. UCK – kosovská osvobozenecká armáda bojující se Srby o nezávislost země) v Kosovu, které začaly v roce 1999. Soud jeho žalobu zamítl a k faktu udělení azylu jeho rodině připojil: *„Jediná skutečnost, která do jisté míry hraje v žalobcův prospěch, je to, že jeho děti i manželka jsou již několik let držiteli azylu. Žalovaný tedy v jejich případě ani po letech nevyhodnotil, že by důvody jeho udělení pominuly [§ 17 odst. 1 písm. f) zákona o azylu]. Na druhou stranu však sám žalobce ve správním řízení ani v žalobě nedával své problémy do*

¹⁹⁹ Citováno z bodů 29 a 30 rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 12. 11. 2018, č. j. 75 Az 6/2017-40.

²⁰⁰ Rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 Azs 415/2018-67. Z rozsudku je vybrána právní věta: *„Pokud požívatel doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny podle § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, pobývá nad rámec nutných cest převážně v jiné zemi, než kde pobývá jeho rodina, jsou zásadně splněny podmínky pro odnětí této doplňkové ochrany podle § 17a téhož zákona.“*

kontextu s důvody, pro které jeho rodina získala azyl. Krajský soud proto nezjišťoval, zda tomu tak je. Skutečnost, že někdo z rodiny získal mezinárodní ochranu, automaticky nezakládá nárok na její udělení i dalším členům rodiny. Každou azylovou žádost žalovaný posuzuje individuálně. V případě zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné u žadatele pocházejícího z bezpečné země původu se navíc ani nezkoumá, zda žadatel případně splňuje podmínky pro udělení azylu za účelem sloučení rodiny podle § 13 zákona o azylu. Rodinné vazby žalobce v ČR samy o sobě nepředstavují ani důvod přijetí jeho žádosti k věcnému projednání a případnému posouzení, zda by vycestováním žalobce mohlo dojít k porušení mezinárodních závazků ČR ve smyslu § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2021, č. j. 7 Ažs 347/2020-23, bod 25).²⁰¹ Jen dodejme, že u bezpečných zemí původu je na žadateli, aby správní orgán přesvědčil svým azylovým příběhem o tom, že právě v jeho případě daný stát za bezpečnou zemi považovat nelze, a jeho žádost tak nelze zamítnout na konto § 16 odst. 2 zákona o azylu. To ale daný případ nepředstavoval, neboť cizinec, mimo jiné, přišel žádat o mezinárodní ochranu poté, co mu byl v ČR zrušen trvalý pobyt pro trestnou činnost. A problémy s UCK datované do roku 1999 neměly žádnou spojitost s důvody, pro které byl udělen azyl jeho rodině.

²⁰¹ Bod 19 rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 7. 2021, č. j. 34 Az 28/202-25.

10. Doplnková ochrana

10.1. Vymezení doplňkové ochrany

Při diskuzi, kdy je kupříkladu potřebné účastníkovi řízení o mezinárodní ochraně zkratkovitě vysvětlit, jaký je rozdíl mezi institutem azylu a doplňkové ochrany, je nejsnadnějším řešením poukázat na časovou okolnost obou ochran. Azyl je zpravidla udělen na neurčitý čas, chtělo by se říci, doživotně. Doplňková ochrana musí být vždy udělena na vymezený časový interval, který se stanovuje s vidinou toho, že důvod, pro který je správním orgánem udělena, v budoucnu odpadne. Takový důvod přitom vůbec nemusí jít zachytit v žadatelově azylovém příběhu, může na něm totiž být zcela nezávislý. Typicky vnitřní válečný konflikt v zemi původu cizince. I když tento nevyprovádí žádné obtíže ke své osobě, nadto i v krajním případě shledá svůj návrat do vlasti jako možný, stále může dojít k udělení doplňkové ochrany na konto faktu, že běží o návrat do země, která se nachází ve válečném stavu. Samozřejmě, že nikomu nemůže být bráněno vrátit se domů, ačkoliv v jeho zemi zuří válečný konflikt, bylo by ale projevem slepoty nevidět, že takovému cizinci hrozí v jeho vlasti riziko vážné újmy. Časově nahlíženo, jsou analogickými instituty v zákoně o pobytu cizinců dlouhodobý a trvalý pobyt. Zatímco dlouhodobý pobyt musí být neustále obnovován stran trvajících důvodů, pro který byl udělen (zaměstnání, studium), trvalý pobyt je již časově neomezen a je předstupněm k možnosti získat české občanství.

Patřičnou se může zdát i úvaha o automatizovaném udělování doplňkové ochrany v případě států, které jsou pomyslným antipodem co do dodržování lidských práv. Země, ve kterých drží moc vojenské chunty, Barma, potažmo Myanmar, země, které jsou svým založením totalitní, Korejská lidově demokratická republika, či země s hospodářskými těžkostmi až hladomorem, Súdán, státy rovníkové Afriky.

Důvody, pro které může být doplňková ochrana odňata, na rozdíl od azylu, jsou rovněž nastaveny značně mimo vůli svého držitele. Azyl lze odejmout

z taxativně vymezených důvodů v § 17 zákona o azylu, předně, závažná trestná činnost v ČR nebo obelhání správního orgánu při udělování azylu. S odpadnutím důvodu pro udělení azylu při jeho odnímání se počítá až v písm. f) probíraného ustanovení. U doplňkové ochrany je to naopak první písmeno a), § 17a zákona o azylu, které předjímá, že ihned po odpadnutí důvodu pro udělení doplňkové ochrany by mělo dojít k jejímu odejmutí. Lépe řečeno, mělo by být zahájeno řízení o jejím odnímání.

Koncept doplňkové ochrany je dítětem práva Evropské unie a nalezneme ho vymezen ve hmotněprávní směrnici 2011/95/EU, čl. 15, odkud byl přebrán do české právní úpravy s rozšiřujícím důvodem. Dle práva EU lze doplňkovou ochranu udělit, pokud cizinci hrozí vážná újma v podobě uložení nebo vykonání trestu smrti. Mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest. Byl by po návratu vystaven, jakožto civilista, hrozbě vážné újmy z důvodu ohrožení života v důsledku svévolného násilí při vnitrostátním či mezinárodním konfliktu. K těmto třem důvodům česká úprava ještě přidružuje možnost udělení doplňkové ochrany pro rozpor s mezinárodními závazky ČR, což byla svého času chybná interpretace českého zákonodárce, faktu, že doplňková ochrana v plné míře nahrazuje tzv. překážky vycestování ze zákona o pobytu cizinců.²⁰² V praxi se s udělováním doplňkové ochrany pod písm. d) setkáme velice zřídka a z rozhodovací praxe soudů co do negativních rozhodnutí se ukazuje, že jde víceméně o zásahy do soukromého a rodinného života, v rozporu s čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.²⁰³

K vymezení doplňkové ochrany od azylu je dále nutné zmínit přednostní vztah, kterému se těší institut azylu při posuzování případu. Nejprve správní orgán obligatorně poměří, zdali cizinec nenaplnuje podmínky pro udělení mezinárodní

²⁰² Před udělením vyhoštění je třeba zvážit, zdali je návrat cizince možný vzhledem k takzvaným překážkám vycestování. Podoba zvážení má formu závazného stanoviska, které na žádost policie vypracuje Ministerstvo vnitra. Detailní historii problému zmapoval Pavel Molek. Viz KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 166–174.

²⁰³ Obširně k respektování soukromého a rodinného života viz ČAPEK, J. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod*. Praha: Linde, 2010, s. 279–418.

ochrany ve formě azylu, a pakliže jejich naplnění neshledá, zaměří se na posuzování postavení cizince co do věci udělení ochrany doplňkové. Případy, ve kterých cizinec splňuje podmínky pro udělení jak azylu, tak i doplňkové ochrany, si lze snadno představit. V takové situaci má vždy udělení azylu přednost před udělením doplňkové ochrany. Pro soudce je zde praktický dopad v tom, že pokud ruší rozhodnutí správního orgánu jen co do roviny doplňkové ochrany, postačí zrušení enunciátu o neudělení doplňkové ochrany. Výrok o neudělení azylu ponechá nedotčen. Nutné je ale dodat, že v praxi vítězí předně zrušení celého rozhodnutí, i když je z jeho argumentační složky patrné, že se rušící výhrada vztahuje jen k určitému bodu, právě např. k doplňkové ochraně. Pohledem právní jistoty by k něčemu takovému docházet nemělo.

K tomuto bodu bych ještě závěrem dodal, že transpozice výše zmíněné směrnice do českého azylového zákona není důsledná, k čemuž je nutné, v duchu důvodové zprávy, celou věc vidět a překlénovat eurokonformním výkladem, případně přistoupit k aplikaci skrze přímý účinek směrnice. Rozporuplně věc působí zejména v písm. b) čl. 15 směrnice ve spojitosti s transpozicí do písm. b) § 14a zákona o azylu. V české právní úpravě absentuje spojení „*in zemi původu žadatele*“, běží o spojení, které bylo do textu evropským zákonodárcem vloženo s jistým úmyslem, jenž musí nyní být v českém azylovém zákoně dovozován nepřímou.²⁰⁴

10.2. Druhy vážné újmy

10.2.1. Uložení nebo vykonání trestu smrti

Uložení a vykonání trestu smrti nadále zůstává sporným společenským tématem. Právními dějinami, předně trestního práva, se vine spor retencionistů, obhajujících zachování trestu smrti, s abolicionisty, holdujícími za jeho zrušení

²⁰⁴ Zde odkazuje ke komentáři k Listině Jakuba Camrdu, soudce Nejvyššího správního soudu, jenž se daným zaobírá. Blíže HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M a kol. *Listina základních práv a svobod*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 1311–1314.

a nahrazení doživotním výkonem trestu odnětí svobody.²⁰⁵ Argumenty padající z obou táborů jsou pádné a převážením jednoho názoru nad druhým je spíše odrazem společenského klimatu nežli definitivním závěrem odborníků o tom, co je více prospěšným. Ani názor, že zrušení trestu smrti je výrazem mravní, demokratické a kulturní vyspělosti státu, neobstojí v realitě, neboť je množství států, autoritativního až diktátorského ražení, jež trest smrti zrušily, přesto se v nich vládne tvrdou rukou. A naopak, státy vyspělé s dlouhou demokratickou tradicí, v nichž je trest smrti pevnou a společensky přijímanou součástí trestního práva, jak můžeme pozorovat na množství států USA. Historickým nadhledem je možno říci, že i v samotné Evropě, v celkovém dějinném kontextu, je odvrácení od trestu smrti záležitostí pouze moderní doby. Na našem území byl hrdelní trest do nedávných časů běžně uplatňovaným, takřka i nejrozšířenějším trestem. Přičemž v období středověku a raného novověku byl ještě ukládán i za poměrně banální prohřešky, jakými byly bagatelní krádeže. Nacistické a komunistické režimy si jím navykly trestat tzv. trestné činy proti státu a likvidovat s jeho pomocí politickou opozici justičními vraždami. Patrně tato okolnost vedla k vyškrtnutí trestu smrti z našeho trestního zákoníku.²⁰⁶

V Československu byl trest smrti zrušen v roce 1990 a poslední poprava se uskutečnila v roce 1989. Nyní je zde zakázán jak ústavním zákonem, tak i mezinárodní dohodou, Evropskou úmluvou o ochraně základních lidských práv a svobod. Reformou trestního práva z roku 1990 byl trest smrti nahrazen doživotním výkonem trestu odnětí svobody.

Pro potřeby posuzování situací stran mezinárodní ochrany je nutné mít alespoň základní představu o tom, že v množství zemí, asijských, afrických, arabských a dalších, je k trestu smrti rutinně přistupováno i v současnosti. Čínská lidová republika, Filipíny, Thajsko udělují trest smrti ve formě smrtící injekce za

²⁰⁵ Bližší exkurz k tomuto sporu viz ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 372–373.

²⁰⁶ Konkrétní přehled o ukládání trestů na českém území blíže FRANCEK, J. *Zločin a trest v českých dějinách*. Praha: Rybka Publisher, 1999.

množství trestných činů (setkat se lze i s hromadnými popravami malorážními zbraněmi na stadionech, typicky v Číně), setnutí hlavy je uplatňováno ve většině zemí arabského světa. V některých zemích je k jeho výkonu přistupováno ve zvlášť sadistické formě, Somálsko – ubodání, Írán, Afghánistán – ukamenování. Na území Evropy je poslední zemí uplatňující trest smrti Běloruská republika. Ruská federace trest smrti neuplatňuje od roku 1996.²⁰⁷

10.2.2. Mučení, nelidské a ponižující zacházení

Pod tímto typem vážné újmy, mučením, nelidským a ponižujícím zacházením, rozeznáváme přímou provázanost s čl. 3 v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv. Jednoduše vyjádřeno, naprostý zákaz jakéhokoliv mučení bez dalších okolností, které by mohly přivodit výjimku z pravidla. Mučení je zapovězeno bez dalšího v jakémkoliv čase, za jakýchkoliv situací a okolností. Je zapovězeno jak ve formě zacházení, tak i formou vyřčeného a vykonaného trestu. Článek je nederogovatelný a nelze se od něj odchýlit ani v časech válečných. Provázání s českým azylovým zákonem je dáno přes čl. 15 Směrnice 2011/95/EU a dovodil ho sám SDEU rozsudkem velkého senátu.²⁰⁸

Z popsaného v kapitole 5. 4. je patrné, že jde zřejmě o nejužší provázání českého azylového zákona s Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv (skrze komunitární právo). Azylový rozhodčí a správní soudce zde tudíž musí mít neustále na paměti judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, předně její vývoj k čl. 3.

Pro naši potřebu se zastavme u všech výše uvedených termínů konkrétně. Vztah mezi nimi je totiž neostrý, jistě je ale možné označit ho za gradační, jak dotvrzuje judikatura Evropského soudu pro lidská práva, vykladače čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv. Každé další a další z pojmenovaných jednání je horší a horší až do okamžiku, kdy se dostane do podoby mučení. Což je intuitivně nejsnáze představitelný pojem nejkrutějšího zacházení, kterého je člověk schopen.

²⁰⁷ Blíže ke všemu řečenému NAVRÁTILOVÁ, J. *Výjimečný trest*. Praha: Leges, 2009, s. 12–22.

²⁰⁸ Rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 17. 2. 2009, C-465/07 Elgafaji.

„Výraz „mučení“ se často používá k označení nelidského zacházení, jehož účelem je získat informace nebo příznání, popř. trestat, a které je obecně nejzávažnější formou nelidského zacházení. Zacházení nebo trestání jednotlivce lze pokládat za ponižující, jestliže jej hrubě ponižuje před ostatními nebo jej nutí jednat proti vlastní vůli nebo přesvědčení.“²⁰⁹ Nejvyšší právní metou je definice mučení podaná mezinárodním právem. Z právních dějin víme, že 70. a 80. roky minulého století byly velkým právním bojem za vymýcení mučení z lidské společnosti. Agendy se na mezinárodní úrovni chopila OSN svojí deklarací o ochraně všech osob před mučením a jiným krutým, nelidským nebo ponižujícím zacházením nebo trestáním z roku 1975, na niž již navazuje přímo Úmluva OSN proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání z roku 1984. Text úmluvy pregnantní definici mučení obsahuje ihned v prvním článku. „Pro účely této Úmluvy výraz „mučení“ znamená jakékoli jednání, jímž je člověku úmyslně působena silná bolest nebo tělesné či duševní utrpení s cílem získat od něho nebo od třetí osoby informace nebo příznání, potrestat jej za jednání, jehož se dopustil on nebo třetí osoba nebo z něhož jsou podezřelí nebo s cílem zastrašit nebo přinutit jej nebo třetí osobu nebo z jakéhokoli jiného důvodu založeného na diskriminaci jakéhokoli druhu, když taková bolest nebo utrpení jsou působeny veřejným činitelem nebo jinou osobou jednající z úředního pověření nebo z jejich podnětu či s jejich výslovným nebo tichým souhlasem. Toto vymezení nezahrnuje bolest nebo utrpení, které vznikají pouze v důsledku zákonných sankcí, jsou od těchto sankcí neoddělitelné nebo jsou jimi vyvolány náhodou.“ Na úmluvě je význačné, že obsahuje kontrolní mechanismus dohlížející na její plnění v podobě Výboru proti mučení, jenž pravidelně projednává zprávy smluvních států o jejím dodržování.²¹⁰ Pro konkrétní demonstraci aktů mučení lze poukázat na různé mučící techniky.²¹¹

Pod pojmem nelidského zacházení můžeme rozpoznat jednání, které směřuje k ublížení na zdraví člověka nebo mu působí intenzivní psychické utrpení.

²⁰⁹ ČAPEK, J. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod*. Praha: Linde, 2010, s. 46.

²¹⁰ K historii a dalším jednotlivostem blíže MATIAŠKO, M. *Zločin mučení a lidská práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 33–38.

²¹¹ Srov. Rozsudek ESLP ze dne 18. 12. 1996, č. 21987/93, Aksoy proti Turecké republice (tzv. palestinské věšení jako forma mučení); rozsudek ESLP ze dne 25. 9. 1997, č. 23178/94, Aydın proti Turecké republice (znásilnění v detenci policistou jako forma mučení); rozsudek ESLP ze dne 3. 6. 2004, č. 33097/96, Bati a další proti Turecké republice (bití, polévání vodou, odpírání spánku, vyhrožování smrtí a znásilněním jako formy mučení).

Evropský soud pro lidská práva se do tohoto rozlišování pustil ve známém rozsudku Irsko proti Spojenému království.²¹² Pakliže je jednání promyšlené a má za cíl přivodit člověku psychické utrpení, lze ho shledat nelidským, ačkoliv nedošlo k žádným fyzickým poraněním. Další demonstraci nelidského zacházení můžeme nalézt ve známém rozsudku o německém žadateli o azyl ve Velké Británii, který se bránil extradičním vydání do USA pro vraždu, kterou tam spáchal. Soud v něm shledal nelidskou praxi, při které jsou odsouzení vrazi v některých státech USA drženi v nevědomosti o datu jejich popravy.²¹³ Častou situací, při které se lze setkat s nelidským zacházením, je vazba a i jakákoliv jiná forma detence.²¹⁴

Za ponižujícím zacházením můžeme vnímat snahu o vyvolání strachu, úzkosti a méněcennosti. Není nutné, aby k ponížení samotnému došlo na veřejnosti, postačuje, aby byla oběť ponižována sama před sebou. Skutečnost, že k ponížení došlo na veřejnosti, pouze graduje závažnost ponížení pohledem čl. 3. Velký rozdíl mezi mučením, nelidským a ponižujícím zacházením spočívá v okolnosti, že ponižující zacházení na rozdíl od mučení a nelidského zacházení nemusí být úmyslné. Pachatel tedy může ponižujícím způsobem jednat, aniž by oběti chtěl ponížení způsobit. Při zkoumání toho, zdali jednání bylo nelidské či ponižující, též soud zpravidla zkoumá otázku o opodstatněnosti takového jednání. Otázku, která je u mučení zapovězena. Pro něj žádná ospravedlnění neexistují. Nesmíme totiž pominout, že jistá míra ponížení a nelidského zacházení je inherentní součástí většiny zákonem udělovaných trestů. Sotva lze shledat za lidské a neponižující dlouhodobé uvěznění člověka, a přesto může jít o legitimní udělení trestu ve formě výkonu odnětí svobody v případě potírání závažného trestného činu.²¹⁵ Stejně tak, pokud nelidské či ponižující zacházení nedosáhne patřičné tvrdosti, nebo je nahodilostí způsobenou kumulací neočekávaných skutečností, lze

²¹² Viz Rozsudek ESLP ze dne 18. 1. 1978, č. 5310/71, Irsko proti Spojenému království (přiblížení nelidského a ponižujícího zacházení).

²¹³ Viz Rozsudek ESLP ze dne 7. 7. 1989, č. 14038/88, Soering proti Spojenému království (nevydání do USA, čekání na trest smrti v detenci před popravou jako nelidské zacházení).

²¹⁴ Viz Rozsudek ESLP ze dne 17. 7. 1998, č. 48581/99, Keril Demiral proti Turecké republice (špatné zacházení během vazby jako nelidské zacházení).

²¹⁵ Blíže k ospravedlnění nelidského a ponižujícího zacházení KMEC, J., KOSARĚ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 408.

jej jen těžce považovat za porušení čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech. Za příklad si zde vezměme kázeňské tresty.²¹⁶

Nutno ale podotknout, že Evropský soud pro lidská práva ve svých rozsudcích jednotlivá jednání povětšinou blíže nerozvádí a zkrátka jen konstatuje porušení čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech. Nalezení různých forem mučení, nelidského či ponižujícího zacházení je tedy předně ponecháno na soudci či správním orgánu. Případ od případu je třeba vážit samostatně za pomoci již judikované kazuistiky. Proto je přehled o rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva u tohoto typu doplňkové ochrany krucióální. Obecně je známo, že judikatura k mučení od Evropského soudu pro lidská práva je nejvyspělejší a přejímají ji i orgány OSN, předně Výbor proti mučení.

Užitečný návod pro posouzení věci nabízí ve své publikaci Matiaško. Jde o zvážení míry bolesti s utrpením na kumulativním přístupu. Objektivním základem je zde vždy to, že oběti musí být zkoumaným jednáním způsobena vážná újma. Pakliže takový objektivní základ chybí, nemá smysl se jednáním dále zabývat jakožto mučením. Subjektivní stránkou je posouzení dopadu zacházení na konkrétní oběť a zohlednění míry jejího utrpení. Zde se zejména dostává ke slovu kategorie tzv. zranitelných osob, což je opět objektivní kritérium, které má ovšem přímý dopad na subjektivní posouzení. Znaky zranitelných osob jsou zejména: věk, pohlaví a zdravotní stav. Co tak může dospělému muži přivodit pouhý diskomfort, může být u nezletilé osoby či ženy bráno jako ponižující či nelidské zacházení, v krajní podobě až mučení.²¹⁷ I samotný Evropský soud pro lidská práva je na případy zranitelných osob při posuzování subjektivní stránky velmi subtilní. To je pro nás jasné vodítko, které bychom měli následovat i my.

²¹⁶ Viz Rozsudek ESLP ze dne 23. 2. 1993, č. 13134/87, Costello-Roberts proti Spojenému království (disciplinární trest není porušením čl. 3, pakliže bolest a utrpení nedosahují patřičné tvrdosti).

²¹⁷ Blíže MATIAŠKO, M. *Zločin mučení a lidská práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 50–54.

Z recentní judikatury Evropského soudu pro lidská práva je možno uvést rozsudek *Ilievi a Ganchevi proti Bulharsku*²¹⁸, v řešené kauze byla policejním komandem provedena domovní prohlídka natolik nepatřičným způsobem, že soud shledal hmotněprávní porušení čl. 3 ve smyslu dosažení intenzity ponižujícího jednání. Soud předně akcentoval nadbytečnou tvrdost provedení zásahu bulharskou policií. V rozsudku *Kargakis proti Řecku*²¹⁹ soud hodnotil situaci invalidního člověka ve výkonu trestu odnětí svobody. I přesto, že měl stěžovatel v cele dostatečný prostor, v kumulativním souběhu s dalšími nepříznivými faktory (sdílení pokoje s kuřáky, přístup k hygienickým potřebám) byla naplněna taková míra utrpení, při které došlo k porušení čl. 3. Stran překérnosti intenzity je zajímavým rozsudek *A. P. proti Slovensku*²²⁰, ve kterém bylo udělení facky zatýkanému nezletilci v souběhu se špatným zacházením po zadržení policisty shledáno jako ponižující zacházení porušující hmotněprávní ustanovení čl. 3. Při udělování mezinárodní ochrany v těchto případech musíme zejména poměřit, zdali taková okolnost skutečně zakládá reálné nebezpečí vážné újmy po návratu cizince do země původu, *pro futuro*, a neběží o pouhý lapsus policistů na jednom z tisíců oddělení. Samotné porušení čl. 3 ještě nezakládá povinnost a potřebnost udělení doplňkové ochrany na konto mučení, nelidského či ponižujícího zacházení.

10.2.3. Vážné ohrožení života ve válečném konfliktu

Pro potřeby posouzení případů dotýkajících se osob přicházejících žádat o mezinárodní ochranu z bezpečnostně nestabilních států, definoval Nejvyšší správní soud tzv. *třístupňový test*, který je dílem opřen o rozhodovací praxi Evropského soudního dvora.²²¹ Odpovědět si je třeba na tyto tři otázky. (1) Je stát žadatele o mezinárodní ochranu v situaci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu? (2) Je žadatel o mezinárodní ochranu civilistou? (3) Hrozí

²¹⁸ Rozsudek ESLP ze dne 8. 6. 2021, č. 69154/11, *Ilievi a Ganchevi proti Bulharsku*.

²¹⁹ Rozsudek ESLP ze dne 14. 1. 2021, č. 27025/13, *Kargakis proti Řecku*.

²²⁰ Rozsudek ESLP ze dne 28. 1. 2020, č. 10465/17, *A. P. proti Slovensku*. Z aktuální judikatury k čl. 3 ještě můžeme odkázat na Rozsudek ESLP ze dne 8. 10. 2020, č. 7224/11, *Aghdgomelashvili a Japaridze proti Gruzii*, který má přesah k otázce LGBT.

²²¹ Test byl představen v rozsudku NSS ze dne 13. 3. 2009, sp. zn. 5 Azs 28/2008 a dílem se opírá o rozhodnutí Evropského soudního dvora v kauze *Elgafaji*, na které jsem poukázal čtenáře již i výše v textu.

žadatelé po návratu do země vážné a individuální ohrožení jeho života nebo tělesné integrity z důvodů svévolného, potažmo nerozlišujícího násilí? Pakliže je odpověď na všechny tři položené otázky kladná, je žádoucí přistoupit k udělení mezinárodní ochrany ve formě ochrany doplňkové na takovou dobu, během jejíhož uplynutí je rozumné se domnívat, že konflikt umlkne.

V případě první otázky je lhostejno, zdali konflikt na postiženém území zahrnuje boje mezi vládou (státní autoritou) a organizovanými ozbrojenými skupinami (vertikální konflikt), či jde o bojůvky ozbrojených skupin, z nichž žádná nepředstavuje státní moc (horizontální konflikt). Konflikt by se měl vyznačovat dlouhotrvajícími boji a jejich značnou intenzitou. Boje by neměly být pouze sporadické a nahodilé, jak je to patrné u tzv. *zamrzlých konfliktů*, kdy se strany uchylují jen k občasným a místně omezeným bojůvkám. Příkladem je k tomu situace na východní Ukrajině počínaje rokem 2016 až rokem 2022, kdy válečný konflikt znovu plně začal. V doněcké a luhanské oblasti ale v tomto mezidobí boje zamrzly a několik let nebylo možné hovořit o tom, že by tam probíhaly boje potřebné intenzity. Případy udělených doplňkových ochrana tedy byly po roce 2016 neprodlužovány s tím, že se občané Ukrajiny mohou navrátit do bezpečných oblastí své vlasti. Ruská invaze na Ukrajinu v únoru 2020 ale danou situaci opět změnila.

K osobě civilisty můžeme říci toliko to, že jde o každou osobu, která není členem ozbrojených sil některé ze stran konfliktu. Pokud panuje pochybnost, jde-li o kombatanta, nebo civilistu, bude taková osoba pro potřeby případu posuzována jako civilista. Není nutné dlouze upozorňovat, že hranice mezi civilistou a příslušníkem ozbrojených sborů, milicí, je v některých typech konfliktů vedena po tenké červené linii. Prekérnost při rozhodování by mohla přivodit zjištění stran dětských vojáků, hojně se vyskytujících v afrických konfliktech, či příslušníků civilních milicí, domobrany.

U otázky číslo tři je na místě posoudit právě intenzitu a bezohlednost bojů, které na území probíhají. Konflikt musí pro dotyčného představovat *reálné*

nebezpečí vážné újmy. Nejde jen o kladné zodpovězení otázky, že se na daném území konflikt vyskytuje (otázka číslo jedna), ale i skutečnost, že boje a jejich intenzita jsou pro žadatele nebezpečím pro jeho život a tělesnou integritu. Pokud je situace v zemi bezpečnostně napjatá, je v ní přítomen vojenský konflikt, neznamená to ještě skutečnost, že je návrat do ní pro každého civilistu reálným nebezpečím vážné újmy. V minulosti došlo právě z toho důvodu k neudělení doplňkové ochrany občanům Iráku.²²²

10.2.4. Rozpor s mezinárodními závazky ČR

Tento typ vážné újmy je české specifikum a nemá odraz v právu EU. Pro naše účely ho můžeme označit za zbytkovou kategorii, která pokrývá, zejména, extraterritoriální účinky Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Z výše předestřené je zřejmé, že už nejde o čl. 3, který je pokryt písm. b), vážnou újmou v podobě mučení, nelidského a ponižujícího zacházení.

Z rozhodovací praxe Ministerstva vnitra je patrné, že se zde v první řadě nachází případy vztahující se k čl. 8, tedy práva na respektování soukromého a rodinného života. Žádosti o mezinárodní ochranu stavěné na faktu, že po návratu

²²² Srov. již jednou zmíněný rozsudek NSS ze dne 13. 3. 2009, sp. zn. 5 Azs 28/2008. Právní věta rozsudku: „I. Rozsah pojmu vážné újmy v situacích ozbrojeného konfliktu dle § 14a odst. 2 písm. c) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, je totožný s tím, jak tento pojem definuje čl. 15 písm. c) směrnice Rady 2004/83/ES. Pro existenci skutečného nebezpečí vážné újmy zakotvené v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu musí být kumulativně splněny následující podmínky: (1) země původu žadatele o mezinárodní ochranu se nachází v situaci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu; (2) žadatel o mezinárodní ochranu je civilista; (3) žadatel o mezinárodní ochranu by byl v souvislosti s tímto konfliktem v zemi původu vystaven vážnému a individuálnímu ohrožení života nebo tělesné integrity z důvodu svévolného (nerozlišujícího) násilí. II. Definice vnitřního ozbrojeného konfliktu dle § 14a odst. 2 písm. c) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, zahrnuje jak ozbrojené konflikty mezi vládní autoritou a organizovanými ozbrojenými skupinami (tzv. vertikální konflikty), tak ozbrojené konflikty mezi organizovanými ozbrojenými skupinami, z nichž ani jedna nereprezentuje vládu (tzv. horizontální konflikty). U vnitrostátního konfliktu, který nespĺňuje kritéria stanovená v čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Ženevským úmluvám z 12. srpna 1949 o ochraně obětí ozbrojených konfliktů nemajících mezinárodní charakter (Protokol II, č. 168/1991 Sb.), je nutné zkoumat, zda-li dosahuje intenzity vnitřního ozbrojeného konfliktu, tj. zda-li naplňuje dvě kritéria: dlouhodobost bojů a organizovanost stran konfliktu. III. Civilistou je každá osoba, která není členem ozbrojených sil některé ze stran ozbrojeného konfliktu. IV. Existence vážného a individuálního ohrožení života nebo tělesné integrity žadatele může být výjimečně považována za prokázanou, pokud míra svévolného násilí, kterou se vyznačuje probíhající ozbrojený konflikt, dosáhne natolik vysoké úrovně, že existují závažné důvody domnívat se, že by civilista byl v případě vrácení do dotyčné země nebo případně regionu vystaven – z pouhého důvodu své přítomnosti na území této země nebo regionu – reálnému nebezpečí uvedeného ohrožení. V. Při posuzování existence vážného a individuálního ohrožení života nebo tělesné integrity je vhodné vzít v úvahu následující faktory: (1) čím více je žadatel případně schopen prokázat, že je specificky dotčen z důvodu skutečnosti vlastních jeho osobní situaci, tím nižší míra svévolného (nerozlišujícího) násilí bude požadována pro to, aby měl nárok na doplňkovou ochranu; (2) územní rozsah situace svévolného (nerozlišujícího) násilí, jakož i skutečné místo pobytu žadatele v případě jeho vrácení do země původu, jak vyplývá z čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2004/83/ES; a (3) případnou existenci takových známek reálného nebezpečí, jaké jsou uvedeny v čl. 4 odst. 4 této směrnice (tj. skutečnost, že žadatel již utrpěl vážnou újmu nebo byl vystaven přímým hrozbám způsobení vážné újmy), na základě jejichž přítomnosti může být požadavek svévolného (nerozlišujícího) násilí pro vznik nároku na doplňkovou ochranu nižší.“

cizince do vlasti dojde k rozpadnutí jeho partnerských a rodinných vazeb. Zásahu do práv nezletilých a znemožnění dalšího vedení rodinného života. Dané případy Nejvyšší správní soud dělí do dvou kategorií, za prvé na ty kauzy, kdy je rodinný a soukromý život cizince neudělením mezinárodní ochrany znemožněn na území ČR. Jeho vycestováním se přetrhají vazby, které měl v tuzemsku vytvořeny, a je potřeba je znovu navázat po přicestování do země původu. Za druhé, na ty kauzy, kdy je rodinný život cizince znemožněn i v zemi jeho původu. A tento v něm tedy nemůže pokračovat ani po svém návratu. Jednoduše řečeno, jeho rodinný život, pokračování v něm, je nepřenositelné z ČR zpět do žadatelovy vlasti. Rozlišování je klíčové proto, že v prvním případě se cizinec svojí žádostí o mezinárodní ochranu v podstatě míjí s duchem azylového zákona a pro jeho potřeby je zde zákon o pobytu cizinců, který je právě zákonodárcem konstruován k tomu, aby řešil pobyty v tuzemsku za účelem rodinných vazeb. V druhém případě ale v jistých typizovaných kauzách může k udělení doplňkové ochrany na konto porušení čl. 8 dojít. I zde je ale rozhodování, nejen správního orgánu, ale i soudu, velmi přísné a musí jít skutečně o porušení ryze flagrantní. Nejčastěji dlouhodobé manželské svazky s nezletilými dětmi, finančně a sociálně závislémi. Podotkněme, že tato přísnost je nastavena od samotného vrcholu pyramidy a Evropský soud pro lidská práva u azylových kauz shledává porušení čl. 8 velmi zřídka.²²³

Dalšími články, o nichž lze uvažovat s extraterritoriálními účinky, jsou čl. 4 a 6, zákaz otroctví a nucených prací a právo na spravedlivý proces. Z dalších mezinárodních smluv přichází na mysl Úmluva o právech dítěte.²²⁴

Věc, která je zde ale nutná k důslednému objasnění, je otázka zdravotního turismu. Pochopitelná a logická snaha nemocných lidí k migraci do států s lepším

²²³ Blíže srov. KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 195.

²²⁴ K porušení nejlepšího zájmu dítěte v souvislosti s řízením o mezinárodní ochraně blíže JÍLEK, D., a kol. *Právní postavení nezletilého uprchlíka*. Praha: Leges, 2019, 230 s. Situace okolo porušení práv dítěte v souvislosti se směrnicí o právu na sloučení rodiny je poměrně často judikována i SDEU. Viz Rozsudek SDEU ze dne 27. 6. 2006, C-540/03, Parlament proti radě; rozsudek SDEU ze dne 6. 12. 2012, C-356/11 a C-357/11, O., S. proti Maahanmuuttovirasto a Maahanmuuttovirasto proti L.; rozsudek SDEU ze dne 12. 4. 2018, C-550/16 (spojení věcí), A. a S. proti Staatsecretaris van Veiligheid en Justice.

zdravotním systémem, popřípadě zdravotním systémem veřejným, který je hrazen z veřejných peněz kolektivního zdravotního pojištění. Dodejme, že každý žadatel o mezinárodní ochranu v ČR je automaticky zaregistrován k Všeobecné zdravotní pojišťovně (VZP) a stát za něj zde zdravotní pojištění plně hradí. Jeho přístup k lékařské péči na území ČR je tak ihned po žádosti o mezinárodní ochranu naroveň tomu, který má každý jiný občan ČR. Ve vztahu k čl. 13 Evropské sociální charty (právo na sociální a lékařskou pomoc) bylo Nejvyšším správním soudem judikováno na případu ukrajinské státní příslušnice, že tento nemá extrateritoriální účinek.²²⁵

Zdravotní stav žadatelů o mezinárodní ochranu se ovšem do tématu vážné újmy vrátil pomyslnými zadními dveřmi, a to rozsudkem Evropského soudu pro lidská práva, který hodnotil zdravotní stav skrze otázku mučení, ponižujícího a nelidského zacházení, tedy rozpor s čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod: Paposhvili (Gruzie) proti Belgii.²²⁶ V případu Gruzína, který do Belgie přicestoval v roce 1998, přistoupil belgický stát roku 2010 k jeho vyhoštění z důvodů spáchání mnohačetné a závažné trestné činnosti na tamním území. Během výkonu trestu, který vyhoštění předcházelo, bylo cizinci diagnostikováno několik chorob, zejména lymfatická leukémie a tuberkulóza. Ve své stížnosti k ESLP namítal, že mu po příletu zpět do Gruzie nebude poskytnuta potřebná lékařská péče, což povede ke zhoršení jeho zdravotního stavu. Soud konstatoval, že tvrzení cizince o nepřístupnosti potřebné lékařské péče se zdají být věrohodná a na situaci lze hledět jako na „*velmi výjimečný případ*“, který zakládá nemožnost vyhoštění pro rozpor s čl. 3. Takový výjimečný případ je dán dle rozhodnutí ESLP tehdy, pakliže je založena domněnka toho, že ačkoliv cizinec není

²²⁵ „A tímto pobledem je třeba vykládat i stěžovatelkou používaná ustanovení Evropské sociální charty a uzavřít tuto námitku konstatováním, že z jí uváděných ustanovení tohoto mezinárodního nástroje ochrany lidských práv lze na její situaci aplikovat pouze článek 13 její části II., neboť jí uváděná ustanovení části I. nemají povahu přímo vykonatelných práv, nýbrž spíše programových cílů; tento článek 13 pak zakládá České republice závazek pouze po dobu stěžovatelčina legálního pobytu na našem území, nikoli závazek, aby úroveň zdravotní péče, jíž dosáhne v době tohoto pobytu legalizovaného z důvodu azylového řízení, jí byla zachována i po skončení tohoto řízení. Tím spíše nelze sbledat, že by ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany a následné vycestování stěžovatelky na Ukrajinu založilo rozpor s mezinárodními závazky ČR, na něž pamatuje § 14a zákona o azylu, jenž ve svém odst. 2 písm. d) myslí na situace odlišné, svou povahou vycházející ze zásady non-refoulement.“ Citováno z rozsudku NSS ze dne 26. 7. 2007, č. j. 2 Azs 30/2007-69.

²²⁶ Viz rozsudek ESLP ze dne 13. 12. 2016, č. 41738/10, Paposhvili (Gruzie) proti Belgii.

v bezprostředním ohrožení života, jde o vážně nemocnou osobu, u které nedostatek vhodné péče v přijímací zemi představuje skutečné nebezpečí vážného, rychlého a nenávratného zhoršení zdravotního stavu vedoucího k intenzivnímu utrpení nebo k výraznému snížení předpokládané délky života.

Soud tímto svým rozhodnutím rovněž precizoval dva své předešlé rozsudky *D. proti Spojenému království* a *N. proti Spojenému království*, když rozvedl pojem: velmi výjimečný případ.²²⁷ I přesto je ale třeba brát v potaz, že celková rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva ve zdravotních otázkách a nemožnosti vycestování je velice, velice přísná. Vycestování bylo shledáno nemožným jen u případů nemocí skutečně v terminální fázi či za situace, že potřebná lékařská péče v zemi původu cizince zcela chyběla (návrat na karibský ostrov Svatý Kryštof). Fakt, že v některém státě není lékařská péče na úrovni zemí EU či je v něm zpoplatněna bez dalšího neznamena, že by nemocný cizinec nemohl být navrácen ani nezakládá rozpor s mezinárodními závazky, který by byl nosný pro udělení doplňkové ochrany. Naopak bylo judikováno, že rozšiřování garance zdravotní péče, ve smyslu článků Evropské úmluvy o ochraně lidských práva a základních svobod, by bylo pro státy nadměrným břemen, které by musely nést. Jen na okraj dodejme, že úmluva je předně dokumentem politickým a prohlubováním ochrany tímto směrem nabírá rozměrů ekonomicko-sociálních.²²⁸

10.3. Sporné případy v rozsahu § 14a

Trest smrti. Státy světa můžeme rozdělit na ty, v kterých byl trest smrti zrušen, a ty, v kterých je stále zachováván. Např. na Ukrajině byl trest smrti zrušen roku 2000 během vlády prezidenta Leonida Kučmy, Turecká republika zrušila trest smrti za veškeré trestné činy v roce 2004 a v Ruské federaci byl trest smrti naposledy vykonán v roce 1996, tedy se fakticky již neuplatňuje. I v těchto případech ovšem musíme hledat situace, kdy dojde k popravě nestátním aktérem pronásledování či

²²⁷ Viz rozsudek ESLP ze dne 2. 5. 1997, č. 30240/96, *D. proti Spojenému království* (lékařská péče v zemi původu) a rozsudek ESLP ze dne 27. 5. 2008, č. 26565/05, *N. proti Spojenému království* (lékařská péče v zemi původu – kritická fáze nemoci).

²²⁸ K dalšímu rozhodnutí se zdravotní otázkou blíže rozsudek ESLP ze dne 28. 2. 1998, č. 37201/06, *Saadi proti Itálii*.

dochází k popravám skrytou cestou za svolení státní moci, např. tajnou policií. Odraz těchto situací je zachycen i v judikatuře: „Nad rámec výše uvedeného lze pouze doplnit, že pro posouzení skutečného nebezpečí vážné újmy dle § 14a odst. 1 a 2 písm. a) zákona o azylu žalovaný vycházel z překladů vybraných částí informace Amnesty International z dubna 2016 Rozsudky smrti a popravy v roce 2015, která je prostým výčtem států, které zrušily a které nadále uplatňují trest smrti, přičemž podle tohoto seznamu byl trest smrti v Turecku zrušen pro všechny trestné činy. Žalovaný se však vůbec nezabýval hrozbou mimosoudní popravy či jiného úmyslného zabití stěžovatele ze strany potenciálních původců takového druhu vážné újmy, který dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. již výše citovaný rozsudek ze dne 28. 7. 2009, č. j. 5 Azs 40/2009-74) rovněž spadá pod § 14a odst. 2 písm. a) zákona o azylu, resp. čl. 15 písm. a) kvalifikační směrnice (české znění tohoto ustanovení směrnice bylo v roce 2017 po vzoru jiných jazykových verzí opraveno tak, že zahrnuje i popravu). Přitom, jak již bylo konstatováno, informace o zemi původu, které obstaral sám žalovaný, uvádějí konkrétní případy úmrtí, resp. zabití osob v tureckém Kurdistanu, u nichž existuje podezření, že je zapříčinily turecké bezpečnostní složky, a které nebyly uspokojivě vyšetřeny. O relativně četném výskytu těchto případů v tureckém Kurdistanu svědčí též bohatá judikatura Evropského soudu pro lidská práva konstatující u řady stížností porušení čl. 2 Úmluvy, tedy práva na život, ze strany Turecka, a to nejen u úmrtí osob omezených tureckými orgány na svobodě a úmrtí rovněž civilních osob při provádění bezpečnostních operací v daném regionu, ale též přímo u případů zmizení osob, kde absentovalo věrohodné vysvětlení tureckých orgánů, co se s těmito lidmi stalo (viz např. rozsudek ESLP ze dne 2. 8. 2005, *Taniş a další proti Turecku*, stížnost č. 65899/01).²²⁹ Správní orgán by měl možnost mimosoudní popravy či zabití nestátním aktérem prošetřit předně tehdy, když o něčem takovém pojednávají informace o zemi původu nebo je tím daná země neblaze známa.

Dále samotný fakt, že v některém státě je trest smrti zachován, neznamená samo o sobě, že by mělo dojít k udělení doplňkové ochrany. Takovou situaci za nás shrnul Krajský soud v Hradci Králové – pobočka Pardubice v jednom recentním rozsudku: „Skutečnost, že v zemi stále existuje trest smrti, sama o sobě nemůže znamenat

²²⁹ Bod 63 rozsudku NSS ze dne 31. 1. 2020, č. j. 5 Azs 105/2018 – 46.

naplnění obavy o jeho vykonání na žalobkyni. K tomu by musely existovat důvodné obavy žalobkyně opřené o další skutečnosti a obavy (např. trestní stíhání). Žádné takové skutečnosti a obavy však žalobkyně netvrdí, a krajský soud je tedy nebude domýšlet.²³⁰ Později ale také uvidíme, že u problematické země (kupř. Irán), může i jen okrajový odkaz žadatele na možnost vykonání trestu smrti vést ke zrušujícímu rozhodnutí. Profil země a její problematičnost stran dodržování lidských práv je při rozhodování soudů velmi významným prvkem.

V případě Ukrajiny lze ale dohledat velké množství rozsudků, jenž tento typ vážné újmy veskrze zamítá bez dalšího, neboť se u tohoto státu nevyskytují ani případy mimosoudních poprav a vyjma oblastí separatistických republik a Krymu lze Ukrajinu považovat za bezpečnou zemi původu, ve které nehrozí pronásledování ani hrozba vážné újmy.²³¹ Případy samozřejmě dokumentují situaci před ruskou invazí ze dne 24. února 2022.

Stran Ruské federace můžeme zaznamenat rozhodovací praxi správního orgánu, která uložení trestu smrti reálně nepřipouští, a dokonce zohledňuje i záruky Ruska ohledně vydávání jeho občanů v extradičních řízeních do zemí, kde je trest smrti stále užíván (zde kupříkladu Kazachstán). Na tuto praxi ale soudy zareagovaly záporně a v daném případě ji označily i za nepřekoumatelnou co do doložených informací ve spise o Rusku.²³² V situacích, kdy ale není na hrozbu trestu smrti nijak

²³⁰ Bod 25 rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka Pardubice ze dne 30. 11. 2020, č. j. 52 Az 3/2020-32.

²³¹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 4. 2021, č. j. 1Az 1/2019 – 60: „Zabýval se též tím, zda žalobkyně splňuje důvody pro udělení doplňkové ochrany, shledal, že v případě návratu nebrotí žalobkyním vážná újma uložením nebo vykonáním trestu smrti, který byl na Ukrajině.“ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 12. 1. 2021, č. j. 28 Az 20/2019 – 25: „Z pohledu ustanovení § 14a odst. 2 písm. a) zákona o azylu je nutno předně konstatovat, že žalobce neuvedl a žalovaný ani soud nenalezl žádné skutečnosti, na základě kterých by mohla v případě návratu do vlasti žalobci hrozit vážná újma formou uložení nebo vykonání trestu smrti, neboť Ukrajina patří mezi státy, které trest smrti zrušily, a to pro všechny trestné činy již v roce 2000.“ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 4. 2020, č. j. 34 Az 13/2018-32: „Pokud jde o důvody udělení doplňkové ochrany ve smyslu § 14a odst. 2 písm. a) a d) zákona o azylu, pak zde nebyly zjištěny žádné skutečnosti podřaditelné pod zákonné důvody doplňkové ochrany a žalobce takovou újmu sem podřaditelnou ani netvrdil. Ostatně žalobci nemohla v případě jeho návratu do vlasti hrozit vážná újma uložením nebo vykonáním trestu smrti již proto, že trest smrti byl na Ukrajině zcela zrušen [§ 14a odst. 2 písm. a) zákona o azylu]. Na základě posouzení informací o zemi původu žalobce, a také skutečnosti, jenž uváděl žalobce, bylo zjištěno, že případné vycestování žalobce nepředstavuje ani rozpor s mezinárodními závazky ČR, protože nebyly naplněny zákonné podmínky pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu.“ K výjimce, ve které nebyla Ukrajina shledána bezpečnou zemí původu, srov. rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2021, č. j. 5 Azs 309/2020-27.

²³² Rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2016, č. j. 4 Azs 33/2016 – 48.

poukazováno a běží o případy tzv. partnerského pronásledování, není důvodu fabulovat nad možnostmi udělení takového trestu.²³³

V české praxi se díky velké komunitě občanů Vietnamské socialistické republiky, zde pobývajících, můžeme také setkat s problémem přípustnosti trestu smrti ve Vietnamu. Ten je tam rutinním trestem za množství trestných činů, drogovou kriminalitu nevyjímaje, ve které právě vietnamská komunita často vyniká. Vietnamský trestní zákoník umožňuje stíhání občanů Vietnamu za trestné činy spáchané v zahraničí (zásada personality) a zásada *ne bis in idem*, netrestání svých občanů za trestné činy, které si již jednou odpykali v zahraničí, je vietnamskou justicií zohledňována a jako taková je zakotvena přímo ve vietnamské ústavě. Patrně se může vyskytnout případ, kdy by vietnamská prokuratura žádala o dodatečný trest, pakliže by byl dán hrubý nepoměr mezi trestní sazbou zahraniční a domácí, takové jednání je ale pochopitelné.

Na vše výše popsané reagoval občan z Vietnamu před Krajským soudem v Plzni, kde se bránil před skutečností, že mu v ČR nebyla udělena mezinárodní ochrana. *„Jak vyplývá ze správního spisu, žalobce žije v ČR se svými rodiči od roku 1994, rozsudkem Krajského soudu v Plzni č. j. 34 T 1/2014-13485 ze dne 25. 1. 2016 ve spojení s rozsudkem Vrchního soudu v Praze č. j. 12 To 96/2016-14024 ze dne 20. 12. 2016 byl odsouzen pro drogovou trestnou činnost spočívající v pomoci a účastenství na přečinu nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy podle § 283 odst. 1 trestního zákoníku a přečin výroby a držení předmětu k nedovolené výrobě omamné a psychotropní látky a jedy podle § 286 odst. 1 trestního zákoníku k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v trvání 6 let a 6 měsíců, dne 12. 7. 2017 byl zrušen jeho trvalý pobyt na území ČR, dne 10. 11. 2018 byl podmíněně propuštěn z výkonu trestu odnětí svobody a žádost o mezinárodní ochranu podal dne 10. 11. 2018. Žádost odůvodnil tím, že byl v ČR odsouzen za drogové trestné činy, krátce před podáním žádosti byl podmíněně propuštěn a bojí se návratu do Vietnamu s ohledem na charakter trestného činu, jehož se dopustil a s ohledem na to, že drogové trestné činy*

²³³ Viz bod 28 Rozsudek Městského soudu v Praze zde dne 24. 2. 2021, č. j. 13 Az 16/2020-31.

jsou ve Vietnamu trestány i trestem smrti. Dále poukázal na to, že ve Vietnamu nikoho nemá, zatímco v ČR žijí jeho rodiče a bratr, dále zmínil své náboženské přesvědčení, když má za to, že pozice J. není ve Vietnamu dobrá.²³⁴ Soud se v dané věci ztotožnil se správním orgánem, který k případu provedl exkluzi. Tedy podle § 15a zákona o azylu našel důvod, pro který ve věci nemohla být doplňková ochrana udělena, přičemž tímto důvodem byl závažný zločin spáchaný na území ČR. Soud lapidárně uzavřel: „Ohledně námitky spočívající v neudělení doplňkové ochrany dle § 15a odst. 1 písm. b) zákona o azylu, soud uvádí, že žalovaný nebyl povinen, s ohledem na aplikační přednost tohoto ustanovení, zabývat se důvody, zda jsou v případě žalobce splněny podmínky pro udělení doplňkové ochrany dle § 14a zákona o azylu.“²³⁵

S aplikací vylučovací klauzule u doplňkové ochrany se můžeme u tohoto typu případů setkat velice často a NSS ji s jistými výhradami přijímá, jako je tomu u dalšího člena organizované skupiny překupníků heroinu. „Stěžovatel rovněž poznamenal, že tvrzená hrozba trestu smrti nemá příčinnou souvislost s jeho účastí na obchodování s heroinem. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že žalovaný i městský soud správně uvedli, že stěžovatel sám v pohovoru k žádosti o udělení mezinárodní ochrany (viz protokol ze dne 18. 12. 2018) potvrdil, že se obává trestního stíhání ve Vietnamu, resp. uložení trestu smrti, protože byl členem organizované skupiny zabývající se drogovou trestnou činností (byť odmítl vypovídat, jakým konkrétním způsobem se zapojil do trestné činnosti). V obecné rovině má stěžovatel nicméně pravdu v tom, že samotná existence důvodných obav o vlastní život nemůže bez dalšího odůvodnit závěr o naplnění vylučující klauzule. V posuzované věci však bylo zřejmé, že stěžovatel tuto svou obavu spojuje s účastí na rozsáhlé trestné činnosti, o čemž svědčí i skutečnost, že předložil žalovanému trestní rozsudek vietnamského soudu, v němž je popsáno i jeho zapojení do organizovaného zločinu.“²³⁶ NSS kasační stížnost zamítl, nicméně varoval, že jakékoliv další řízení, které by mohlo mít za výsledek bezprostřední vydání

²³⁴Viz bod 29 rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 6. 9. 2021, č. j. 60 Az 43/2021 – 38.

²³⁵Tamtéž bod 37.

²³⁶Rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2021, č. j. 1 Azs 37/2021 – 38.

dotyčného do Vietnamu (extradice), musí nutně obsahovat záruky co do neudělení trestu smrti.²³⁷

Dalším problematickým státem, co do roviny udělování trestu smrti, je teokratický Írán, ve kterém může být trest smrti udělen i za konverzi a odpadnutí od šíitského islámu. Stát vystupuje od převratu v roce 1979 silně protizápadně a k diskriminaci v něm dochází takřka všech náboženství vyjma dominujícího šíitismu. Zákon šaría zakazuje odpadnutí od islámu a všichni, kdo tak v zemi učiní, jsou bráni jako apostati, což je trestné. Fakticky je moc v zemi udržována revolučními gardami, strážci islámské revoluce – *Sepáh-e pásdárán-e enqeláb-e islámí*. V Íránu je trest smrti uplatňován velmi extenzivně, a to i v případech nezahrnujících zabití a nespádajících pod nejzávažnější zločiny dle mezinárodního práva. Trest smrti byl a je v Íránu ukládán pro neurčitě formulované trestné činy, například za „urážku proroka“, „nenávisť vůči bohu“ a „šíření zkaženosti na zemi“. Trestem smrti bylo nadále možné potrestat cizoložství či některé druhy konsenzuálního sexuálního jednání osob stejného pohlaví.

Situaci žadatelky a jejího syna o mezinárodní ochranu z Íránu přezkoumával Krajský soud v Hradci Králové v prosinci 2020. Dotyčná se bála pronásledování či udělení trestu smrti, neboť její muž udržoval mimomanželský poměr s ženou od příslušníka MOIS (Ministerstva pro zpravodajskou činnost a bezpečnost). Jejich nemanželský vztah byl odhalen. Krajský soud žalobu dotyčné zamítl a ztotožnil se se závěry správního orgánu, který její obavy hodnotil jako přehnané.²³⁸ Nejvyšší správní soud ale takovéto závěry shledal zkratkovitými a poukázal na postavení MOIS v Íránu a překérnost výpovědi žadatelky co do dané příslušnosti aktéra výhrůžek k bezpečnostním složkám. „*V první řadě Nejvyšší správní soud poukazuje na skutečnost, že žalovaný vyložil výpověď stěžovatelky a), v níž do protokolu hovořila o práci*

²³⁷ Tamtéž bod 25 rozsudku: „*V souvislosti se stěžovatelskými obavami výkonu trestu smrti ve státě původu soud uvádí, že případné vydání do země, kde by stěžovateli reálně brožilo uložení trestu smrti, je v rozporu s mezinárodními závazky České republiky. Proto v dalším případném řízení, jebož výsledkem by mohla být povinnost stěžovatele vycestovat z území České republiky, musí být důkladně posouzeny následky jeho návratu do země původu (k tomu viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 7. 9. 2010, č. j. 4 Azs 60/2007-119, č. 2174/2011 Sb. NSS, bod [22]).“*

²³⁸ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 12. 2020, č. j. 43 Az 24/2019-41.

původce výhrůžek pro bezpečnostní informační složku „Ettelaat“, která je součástí organizace „Sepah“, nepřesně v tom smyslu, že uvedená osoba má být příslušníkem Ministerstva pro zpravodajskou činnost MOIS (Ettelá'at/VEVAK). Označení užitá stěžovatelkou a zachycené v protokolu jako „Sepah“ však spíše směřuje k Íránským revolučním gardám (z angl.: The Islamic Revolutionary Guard Corps – IRGC; persky: Sepáh-e Pasdárân-e Enqáláb-e Eslámi); a stejně tak označení užitá stěžovatelkou a v protokolu zachycené jako „Ettelaat“ směřuje spíše k rozvědce této teroristické organizace (z angl.: IRGC Intelligence Directorate; persky: Sazeman-e Ettelaat-e Sepah). Již tato záměna íránských složek, které se žalovaný dopustil a z níž následně vycházel i krajský soud, představuje pochybení spočívající v tom, že žalovaným i soudem hodnocený skutkový stav nemá oporu ve spisovém materiálu.²³⁹ Ve věci bylo zrušeno jak rozhodnutí krajského soudu, tak i správního orgánu. V pokračujícím řízení se pak musí správní orgán zaměřit na postavení tamní tajné zpravodajské služby co do možnosti naplnění výhrůžek, které vzešly ke stěžovateli od jednoho z jejích příslušníků. NSS v našem směru rovněž akcentoval možnost uložení trestu smrti, kterého se žadatelka tolik obávala. „*Jak potvrzuje dokument Bezpečnostní a politická situace v zemi z května 2019, který je součástí spisového materiálu, je v Íránu velmi extenzivně uplatňován trest smrti, kterým může být trestáno rovněž cizoložství. Také tato specifická okolnost zpochybňuje správnost závěrů krajského soudu a žalovaného, že v případě stěžovatelů byl zajištěn reálný přístup k ochraně u státních orgánů, kterého nevyužili.*“²⁴⁰

Jakožto dílčí závěr můžeme učinit konstatování, že při posuzování možnosti udělení trestu smrti hrají informace o zemi původu a na ně navázaný profil země zcela určující roli. Pokud země trest smrti neuplatňuje, z jejích zákonů byl vyškrtnut pro jakékoliv trestné činy, země je součástí Rady Evropy a dbá na lidská práva, pak obavy z vážné újmy v podobě vykonání trestu smrti u žadatele o mezinárodní ochranu nemohou obstát. Nebezpečí vážné újmy musí mít reálný základ, musí být skutečné a nikoliv jen domnělé. K subjektivní výpovědi cizince je proto zapotřebí přihlídnout, ale při konfrontaci se stavem lidských práv v jeho zemi i odmítnout,

²³⁹ Rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2021, č. j. 6 Azs 63/2021-42.

²⁴⁰ Tamtéž bod 28.

pakliže objektivní stav věci mluví proti němu. Více a více problematictější se rozhodování o věci stává u zemí lidská práva nerespektující a trest smrti uplatňující. Správní orgán by v takových případech měl vždy konkrétně vyargumentovat, proč v daném případě není na místě o možnosti uložení trestu smrti uvažovat. Vodítkem by zde měly být opětovně informace o zemi původu, které, pokud je to možné, konkrétně rozebírají situace a mechanismy, za jakých je trest smrti v tom či onom státě udělován. Komparací s azylovým příběhem žadatele pak dojde k učinění individuálního rozhodnutí. Takový postu se dá zvolit u Vietnamské socialistické republiky, kde je trest smrti udělován v rámci trestní justice a postupy jeho udělení a vykonání jsou tudíž formalizované. Stav v Íránu je ovšem zase jiný, trest smrti je udělován pro dosti neurčité prohřešky, a to i polostátními strukturami, revolučními gardami. U takových kauz a natolik problematických zemí nejde nikdy generalizovat a situace musí být hodnocena zvážením každého případu.

Mučení, nelidské a ponižující zacházení. Rozhodování stran mučení, nelidského a ponižujícího zacházení lze čtenáři demonstrovat na sérii rozsudků občanů Kubánské republiky, kteří zde získali doplňkovou ochranu, spadající pod ustanovení § 14a odst. 1, odst. 2 písm. b) zákona o azylu, a ta jim následně nebyla prodloužena, proti čemuž se zvedla série správních žalob. Na Kubě vládne komunistický režim založený bratry Castrovyými po revoluci v roce 1959. Ten se v zemi drží do dnešních dnů přes dlouhodobé embargo, námořní blokádu a i pokusy o kontrarevoluci podněcovanou z vnitřku i zvenku (invaze do zátoky Sviní). Stát trpí všemi nešvary zkomunizované a zbyrokratizované společnosti. Nedostatek výrobků a služeb, pouliční výbory, které lustrují občany v dané čtvrti, omezování cestování do země a ven, neexistence politické opozice, omezování svobod. Po selhání socialistického řízení ekonomiky se země vrátila nazpět k povolení drobného podnikání.²⁴¹

²⁴¹ Blíže k moderním dějinám Kuby GOTT. R. *Kuba. Nové dějiny*. Praha: Nakladatelství BB/art, s. r. o., 2005, 460 s.

V dubnu 2016 byla v ČR udělena doplňková ochrana na dobu 24 měsíců občance Kuby. K tomu se přistoupilo z důvodu hrozícího nebezpečí vážné újmy, neboť, mimo jiné, dotyčná přesáhla po vycestování z vlasti zákonem předvídanou dobu, na kterou měla vycestování povolené, a ze strany kubánských úřadů jí tak hrozily problémy, které mohly dosáhnout až úrovně zadržení a mučení či nelidského a ponižujícího zacházení. Z důvodů novelizace kubánského migračního zákona ale tato ochrana nebyla v roce 2018 prodloužena. Nová právní úprava rozšířila možnosti kubánských občanů cestovat do zahraničí, k nedodržování příslušných ustanovení migračního zákona či jeho svévolnému výkladu dochází pouze v ojedinělých případech, které se týkají opozičních aktivistů, i počet takových případů ovšem není příliš vysoký. Správní orgán měl tedy za to, že se situace proměnila, změnila natolik, že odpadl důvod k prodloužení udělené ochrany. Správní soud ovšem posoudil situaci odlišně. Správní orgán totiž neposoudil případ komplexně a držel se pouze jedné okolnosti, která se skutečně změnila – kubánský migrační zákon. Z argumentační složky správního rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany lze ovšem vyčíst i tento vývod: *„Správní orgán se dále zabýval otázkou, zda žadatelce o mezinárodní ochranu hrozí v případě návratu do vlasti nebezpečí mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání, a to z důvodu, že se obává možného stíhání a uvěznění. Před svým odjezdem se cítila sledována, monitorována a hlídána lidmi z CDR. Jmenovaná opustila vlast ze strachu z režimu, který na Kubě panuje. V případě návratu výše jmenované žadatelky o udělení mezinárodní ochrany do vlasti se tato obává, že by se situace mohla opakovat a byla by ještě horší. Výše citované aktuální informace o situaci na Kubě jednoznačně vypovídají, že v této zemi je situace natolik neuspokojivá, že nevylučuje možnou perzekuci ze strany státních orgánů nebo k nespravedlivému zadržování. Po zhodnocení výpovědi žadatelky o okolnostech jejího pobytu ve vlasti před odchodem ze země, posouzení jejích hlavních motivů k odchodu z vlasti a výše citovaných aktuálních informačních pramenů dospěl správní orgán rozhodující ve věci k závěru, že by výše jmenované žadatelce 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.*²⁴² Doplníme reálii, že CDR (Committees for the Defense of the Revolution) je zkratka pro Výbor na obranu revoluce, organizace mající za úkol potlačovat protisocialistické tendence, sledovat spoluobčany odvracející se od komunity nebo vystupující nespolečensky. V komunistickém Československu existovala obdoba v podobě tzv. uličních výborů, lokálních organizací KSČ. Soud na absenci vypořádání se s touto skutečností reagoval následovně: „Z výše uvedeného dle krajského soudu rozhodně nelze dovodit, že žalobkyni byla udělena doplňková ochrana na území České republiky v souvislosti s objektivními možnostmi občanů Kubánské republiky opouštět zemi původu a vracet se tam. Tvzení žalovaného, že doplňková ochrana byla žalobkyni udělena výhradně ve vztahu k tehdejším migračním předpisům Kuby, které nevylučovaly obrožení žalobkyně nebezpečím vážné újmy v případě jejího opožděného návratu do vlasti, tak nemá oporu ve správním spise.“²⁴³ Rozhodnutí správního orgánu o neprodloužení ochrany bylo zrušeno.

Jiná situace se ale vyvíjí kolem osob s menšinovou sexuální orientací žijících na Kubě. V tomto ohledu došlo na ostrově k lidsko-právnímu progresu, o který se nemalou měrou zasloužila Mariela Castro, dcera Raoula, mladšího z bratří Castrů, neteř Fidela Castra. Od června 2008 kubánské zákony umožňují chirurgickou změnu pohlaví, každoročně v květnu prochází Havanou pochod Gay Pride, práva sexuálních menšin pronikla do kubánské ústavy. Pod patronací Mariely Castro funguje National Center for Sex Education, které bojuje proti sexuální nevráživosti v kubánské společnosti.

K neprodloužení doplňkové ochrany kubánské občance došlo v červenci 2018. Doplňková ochrana byla udělena skrze problematiku kubánského migračního zákona (přesně jak jsme ji sledovali v případě výše), nicméně v žalobě tato poukázala rovněž i na svoji menšinovou sexuální orientaci a obavu z pronásledování a vážné újmy po návratu na Kubu. Věc byla aprobována krajským soudem a skončila kasační stížností k Nejvyššímu správnímu soudu. Soud stvrdil,

²⁴² Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 1. 4. 2019, č. j. 73 Az 3/2018 – 62.

²⁴³ Bod 10 rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 1. 4. 2019, č. j. 73 Az 3/2018 – 62.

že migrační zákon byl změněn a menšinová sexuální orientace nebyla důvodem pro udělení doplňkové ochrany ani dříve, tím méně nyní, když se situace v tomto směru na ostrově stále zlepšuje. Kasační stížnost byla odmítnuta usnesením.²⁴⁴

Dalším sporným státem, u jehož občanů docházelo k udělování doplňkové ochrany z důvodu mučení, nelidského a ponižujícího zacházení, je Běloruská republika. V prosinci 2019 nepřistoupilo Ministerstvo vnitra k prodloužení doplňkové ochrany, o kterou si dotyčný žádal již po třetí v řadě a požíval ji od roku 2013. Doplňková ochrana mu byla konkrétně udělena z toho důvodu, že tento byl jako „kriminální autorita“ vystaven kontrolám a častému zatýkání běloruské KGB. Informace o zemi původu k tomu dosvědčily, že ve vazbě i výkonu trestu odnětí svobody se lze v této zemi setkat s případy mučení a nelidského zacházení. Ani v daném případě nešlo takovýto typ vážné újmy zcela vyloučit a správní orgán s předběžnou opatrností přistoupil k udělení doplňkové ochrany, ačkoliv v jádru věci běželo o kriminální kontext. Správní orgán též přihlédl k celkovému neuspokojivému stavu ohledně dodržování lidských práv v běloruském státě. V prosinci 2019 své rozhodnutí správní orgán ovšem revidoval, a ve světle dílčích reforem, které v Bělorusku od roku 2013 nastaly, doplňkovou ochranu neprodloužil. Krajský soud v Hradci Králové rozhodnutí správního orgánu aproboval, načež se cizinec kasační stížností obrátil na Nejvyšší správní soud. Ten zrušil obě předešlá rozhodnutí ve věci. Jádro zrušujícího rozsudku je zde: *„Při porovnání obsahu zpráv o zemi původu, z nichž žalovaný vycházel při udělení doplňkové ochrany stěžovateli, a výše citovaných aktuálních zpráv lze konstatovat, že závěry žalovaného o podstatném zlepšení bezpečnostních poměrů jsou v rozporu se správním spisem a rovněž jsou částečně nepřezkoumatelné. Nejvyšší správní soud žádné zásadní změny v oblasti lidských práv z obsahu správního spisu nerozpoznal. Z informací shromážděných ve správním spisu a shrnutých výše naopak vyplývá, že situace v Bělorusku se nijak zásadně nezměnila. Nejvyššímu správnímu soudu tak není jasné, na jakých skutkových a právních závěrech stojí závěr žalovaného*

²⁴⁴ Blíže usnesení NSS ze dne 19. 8. 2020, č. j. 4 Azs 83/2020-52. Pro další přiblížení neprodlužování doplňkových ochran z důvodů změny kubánského migračního zákona viz usnesení NSS ze dne 25. 1. 2021, 1 Azs 275/2020-29.

o neexistenci vážné újmy. Skutečnost, že stěžovatel není představitelem opozice a ani nebyl pronásledován za uplatňování politických práv, je v tomto ohledu nerozhodná, jelikož tomu tak bylo i v době udělení doplňkové ochrany (a jejího předchozího prodloužení). Tehdy přitom žalovaný na stěžovatele evidentně nablížel jako na osobu, o niž běloruské státní orgány projevovaly zvýšený zájem, byť tomu nebylo pro zastávání politických názorů či uplatňování občanských práv, ale z důvodu jeho kriminální minulosti. Dle tvrzení stěžovatele vyvíjely KGB a policie tlak na to, aby s nimi spolupracoval, opakovaně jej bezdůvodně vyhledávaly, zatýkaly a obviňovaly z trestných činů, které nespáchal, vybrožovaly mu a při zatčeních byl rovněž bit. I s ohledem na tuto tvrzenou existenci intenzivního dohledu policie pak žalovaný dovedl, že v případě stěžovatele nelze v případě návratu do vlasti jednoznačně vyloučit, že by mohl být vystaven přímému a bezprostřednímu nebezpečí vážné újmy. Z aktuálních zpráv o zemi původu, které jsou součástí správního spisu, přitom nevyplývá, že by se porušování lidských práv ze strany bezpečnostních složek omezovalo „jen“ na politické a občanské aktivisty či představitele opozice, tj. že by se stěžovatel stal s ohledem na svůj profil nezájmovou osobou, které již obdobné zacházení nebrozí. Tento závěr žalovaného tedy nemá oporu ve správním spise. Bude proto na žalovaném, aby se těmito skutečnostmi zabýval a opětovně je právně vyhodnotil.“²⁴⁵ Jinak popsáno, dílčí změny, reformy, které Běloruský stát udělal, nelze v celkovém kontextu vnímat jako razantní změnu situace v zemi původu, která by ospravedlňovala neprodloužení doplňkové ochrany. Takřka totožná byla situace u jiné žadatelky o prodloužení doplňkové ochrany z Běloruska, kterou se správní orgán rozhodl po třetí v řadě již neprodloužit.²⁴⁶ Důkazní břemeno o tom, že v zemi původu nastala taková změna situace, která už neospravedlňuje další prodloužení doplňkové ochrany, nese správní orgán. Pakliže nedojde k doložení nových informací o zemi původu, je evidentní, že daná situace je pro správní orgán téměř nezvratitelná a nemá jiné volby, než doplňkovou ochranu znovu prodloužit. Ohledně Běloruska běží o snadnou situaci, neboť bezpečnostní a lidsko-právní situace se po prezidentských volbách v roce 2020 rapidně zhoršila. Nebylo by tak s podivem, že osoby v rozebíraných případech už nyní znovu požívají doplňkové

²⁴⁵ Bod 19 rozsudku NSS ze dne 11. 2. 2021, č. j. 7 Azs/249/2020-29.

²⁴⁶ Blíže rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2021, č. j. 7 Azs 248/2020-27.

ochrany. Na případech si lze též povšimnout momentu, kdy správní orgán doplňkovou ochranu udělí s velmi obecným odůvodněním, v těchto věcech šlo o *neuspokojivou situaci v oblasti lidských práv*, pokud má být takto široce formovaný důvod udělení nějak prolomen, nemůže tomu být jinak než ráznou změnou poměrů v posuzovaném státě. O čemž v případě moderní historie Běloruska nemůže být příliš řeč. Soudce by proto měl být obezřetný právě u případu udělení doplňkové ochrany na podkladě mučení, nelidského či ponižujícího zacházení, neboť u tohoto typu vážné újmy se široce definovaný důvod dosti nabízí, v principu jde o špatnou věc a každý případ by měl být v maximální možné míře individualizován, demonstrováné případy ale jasně dokazují, že se generalizace v praxi zkrátka uplatňují.

Dílčí závěr. V případě kazuistiky stran mučení, nelidského a ponižujícího zacházení máme zcela výjimečnou možnost prozkoumat azylové příběhy osob, kterým byla doplňková ochrana v minulosti udělena, po čase ovšem revidována a neprodloužena. Případy tedy napadly na správní soudy a my se s nimi můžeme seznámit. V českých poměrech jde předně o judikaturu ke Kubánské a Běloruské republice. Z vlastní praxe vím, že případy mučení a nelidského zacházení, případně zacházení ponižujícího, mohou nabýt mnoha podob. Hlavním vodítkem pro posouzení věci je pohovor o mezinárodní ochraně, kde musí správní orgán dobře rozkrýt žadatelovu minulost a možné ohrožení vážnou újmou směrem do budoucnosti. Následuje obstarání si konkrétních a trefných informací o zemi původu. Uvažovat lze i o doložení (výstupní zpráva z věznice, zpráva o lékařském vyšetření atd.). Upozornit lze na případy extradiční, zkoumající podmínky ve věznicích, ty v některých státech dosahují úrovně vážné újmy bez dalšího. Dále lze uvažovat o podmínkách výkonu základní i běžné vojenské služby. V prvním případě se zkoumají ty státy, které mají neúměrnou vězeňskou populaci v přepočtu na stotisíc osob. V druhém případě země, které mají drakonické

podmínky výkonu vojenské služby. Patrně nejznámější z takových zemí je Eritrea.²⁴⁷

Válečný konflikt. Ze zemí, které byly nedávno postiženy vojenským konfliktem, můžeme zmínit především východní část Ukrajiny, kde eskalovaly boje mezi tamními separatisty a ukrajinskou armádou v letech 2014 a 2015 a následné vojenské přepadení Ruskem z února roku 2022. Sýrii a Libyi, v nichž zuří občanské války od roku 2011 po takzvaném arabském jaru, které se v mnoha státech zvrhlo v krveprolití. A nejnověji válku mezi Arménií a Ázerbájdžánem, která trvala od 27. září 2020 do 10. listopadu 2020 a vedla k faktickému obsazení Republiky Arcach Ázerbájdžánem, tj. mezinárodně neuznané arménské enklávy v Náhorním Karabachu. Konflikty zuří i v několika afrických státech, aniž by se jim dostávalo mediální pozornosti.

Obavu spojenou s návratem do Arménie a zuřící válkou vznesla jako důvod své druhé azylové žádosti občanka Arménie v srpnu 2020. Ministerstvo tuto opakovanou žádost zamítlo, neboť probíhající konflikt nepovažovalo za natolik důležitou skutečnost, aby případ znovu meritorně posuzovalo. Nejvyšší správní soud k tomu zaujal stanovisko: *„Opakovaná žádost stěžovatelky obsahovala novou skutečnost – válečný konflikt mezi Arménií a Ázerbájdžánem. Nadto obsahovala informace o tom, že je v konfliktu zapojeno Turecko, na které má stěžovatelka osobní vazby z minulosti a které tak prý mohou mít vliv na její situaci při návratu do vlasti. Závažnost těchto informací je patrná i z toho, že se ministerstvo nevyhnulo polemice s nimi, jakkoli řízení nakonec zastavilo. Pokud ovšem ministerstvo řízení zastavilo pro nepřijatelnost žádosti, nebyla žádná z těchto okolností ve vztahu ke stěžovateli věcně zhodnocena. Postup ministerstva je proto nezákonný. Jakkoli stěžovatelka mohla uvést informaci o tom, co v Turecku dělala, již v prvním řízení, nelze jí za těchto specifických okolností přičítat k tíži, že to učinila až nyní. Mohla se totiž legitimně domnívat, že tato skutečnost se stává významnou právě v situaci obnovené „horké“ války mezi*

²⁴⁷ Viz *Útěk z Eritrey*. Dostupné on-line z: <<https://www.amnesty.cz/zprava/4151/utek-z-eritrey>>. [citováno dne 19. 3. 2022].

*Arménii a tureckým spojencem Ázerbájdžánem.*²⁴⁸ Ve věci došlo ke zrušení rozhodnutí jak správního orgánu, tak i krajského soudu. Pro spravedlnost ovšem dodejme, že s odstupem času můžeme bezpečně říci, že válečný konflikt mezi Arménií a Ázerbájdžánem z podzimu 2020 měl jen úzce vymezený prostorový dopad (Náhorní Karabach) a Turecko jako takové se do něj nijak nezapojilo, vyjma diplomatické podpory svého kavkazského favorita.²⁴⁹

Situaci na Ukrajině stran válečného konfliktu na východě země můžeme sledovat přes sadu rozsudků o neprodloužení doplňkové ochrany (rozhodování reflektuje situaci před začátkem války s Ruskem v únoru 2022). Ministerstvo z předběžné opatrnosti, jak se bude konflikt vyvíjet, přistupovalo v letech 2014, 2015 a 2016 hojně k udělování doplňkové ochrany, a to zejména u osob s trvalým pobytem na východním břehu Dněpru. V běhu času se ale ukázalo, že tamní situace zamrzla na vymezeném teritoriu – Doněck, Luhansk a nijak se nešíří. Proto Ministerstvo v období 2017 a dále přistoupilo k revizi svých rozhodnutí a neprodlužovalo doplňkové ochrany, veskrze udělené na dobu 24 měsíců, v případech, kdy to již není patřičné. Předestřené samozřejmě vyvolalo vlnu žalob ke správním soudům osob, které se domáhaly prodloužení své ochrany.²⁵⁰

Po roce 2016 např. Charkovskou oblast, sousedící severo-západně se separatistickou oblastí Luhanskou, hodnotilo Ministerstvo jako bezpečnou a správní soudy mu v tom daly za pravdu. *„Nejvyšší správní soud se k této otázce již dříve vyjádřil v tom smyslu, že ozbrojený konflikt na Ukrajině nedosahuje takové intenzity, že by „každý civilista z důvodu své přítomnosti na území Ukrajiny byl vystaven reálnému nebezpečí vážné újmy“ (srov. usnesení NSS ze dne 30. 4. 2015, č. 9 Azs 13/2015-69, ze dne 17. 6. 2015, č. 6 Azs 86/2015-31; ze dne 11. 2. 2016, č. 9 Azs 287/2015-20). Nelze proto tvrdit, že každý, kdo pochází z východní části Ukrajiny, resp. z Luhanské či Doněcké oblasti*

²⁴⁸ Rozsudek NSS ze dne 1. 12. 2021, č. j. 10 Azs 147/2021-56.

²⁴⁹ Ázerbájdžán a Turecko jsou si kulturně a historicky velmi blízko. I oba jazyky jsou si blízké co do srozumitelnosti a národy pochází z jednotného turkického kmene.

²⁵⁰ K danému viz rozhodnutí NSS ze dne 10. 11. 2016, č. j. 10 Azs 189/2016-39; rozhodnutí NSS ze dne 29. 3. 2018, č. j. 2 Azs 422/2017-56; rozhodnutí NSS ze dne 10. 12. 2020, č. j. 5 Azs 297/2018-51; rozhodnutí NSS ze dne 9. 4. 2021, č. j. 10 Azs 387/2020-50.

zasazené ozbrojeným konfliktem, má automaticky nárok na doplňkovou ochranu či její prodloužení z důvodu nebezpečí vážné újmy ve smyslu § 14a zákona o azylu. Tím spíše nelze tento výklad akceptovat v situaci, kdy žadatel pochází z oblasti takto nezasažené. Nebezpečí vážné újmy musí být naopak vždy individualizováno s ohledem na okolnosti konkrétního případu.²⁵¹ Nejinak tomu bylo v případě Černigovské oblasti, která leží severně od Kyjeva a Záporožské oblasti severně od Krymu. „Z uvedených dokumentů žalovaný ověřil, že žalobci již nehrozí při návratu na Ukrajinu nebezpečí vážné újmy, neboť vojenské střety na východě Ukrajiny se omezují pouze na okolí frontové linie. Černigovská oblast je dostatečně vzdálena od bojových operací, takže jejím obyvatelům za současného stavu konfliktu nehrozí nebezpečí.“²⁵² Zprávy o Ukrajině jsou vždy ve spisu zastoupeny informací o bezpečnostní situaci v té či oné oblasti Ukrajiny.

Problematictější moment při praktickém rozhodování můžeme najít u případů z Ukrajiny v situacích, kdy osoba žadatele či už přímo držitele doplňkové ochrany pochází buď z oblasti, která byla na linii dotyku zneprátelených armád, nebo měla trvalé bydliště toho času na okupovaném území (Krym, město Doněck). NSS takto hodnotil situaci žadatelky, která byla registrována k pobytu v městě Mariupol, místu, které se nachází na linii dotyku ukrajinské a separatistické doněcké armády. Bojová linie (čára dotyku) procházela kolem východní hranice města. Z oblasti byly hlášeny sporadické přestřelky mezi vojáky. U těchto případů byla věc řešena institutem vnitřního přesídlení v rámci Ukrajiny na bezpečné místo. Sama ukrajinská vláda v Kyjevě vytvořila ihned po začátku bojů v roce 2014 program pomáhající vnitrostátním uprchlíkům, který se následně rok od roku více zapojoval s pomocí pro tyto lidi. „K možnosti vnitřního přesídlení žalovaný odkázal na Informaci OAMP, Ukrajina – situace v zemi, ze dne 14. 9. 2018. Podle žalovaného je na Ukrajině zajištěna ochrana vnitřně přesídleným osobám, které jsou chráněny před diskriminací a nuceným navrácením a je jim zajištěn zjednodušený přístup k sociálním a ekonomickým službám. Žalovaný podotkl, že mezi vysídlení existují ohrožené skupiny (např. Romové). Mezi tyto

²⁵¹ Bod 20 rozhodnutí NSS ze dne 10. 11. 2016, č. j. 10 Azs 189/2016-39.

²⁵² Bod 10 rozhodnutí NSS ze dne 29. 3. 2018, č. j. 2 Azs 422/2017-56. Hodnocení situace v Záporožské oblasti viz rozhodnutí NSS ze dne 10. 12. 2020, č. j. 5 Azs 297/2018-51.

*skupiny stěžovatelka ovšem nepatří. Podle žalovaného je stěžovatelka mladá, zdravá a práce schopná, a proto by s vnitřním přesídlením neměla mít problém (str. 3 rozhodnutí žalovaného). Žalovaný se tedy dostatečně zabýval možností vnitřního přesídlení, vycházel z aktuálních zpráv o zemi původu, posoudil možnosti stěžovatelky. Toto posouzení je dostatečné. Stěžovatelka ostatně v tomto ohledu nic konkrétního nenamítala a pouze se omezila na obecná konstatování, že žalovaný nedostatečně zjistil skutkový stav, aniž by uvedla, co jí konkrétně brání získat finanční podporu, bydlení atd. Za takové situace nelze vyčítat žalovanému, že se poměry stěžovatelky podrobněji nezabýval.*²⁵³

Zrušující rozhodnutí na okolnost vnitrostátního přesídlení na Ukrajině můžeme najít v rozsudku Městského soudu v Praze a Krajského soudu v Brně.²⁵⁴ Městský soud se víceméně v plné míře odkazuje na rok starší rozsudek, v kterém brněnský soud rozebral nutnost být důsledný při uplatňování institutu vnitrostátního přesídlení. Na podzim roku 2014 Ukrajina přijala zákon „O zajištění práv a svobod vnitřně přesídlených osob“ v souvislosti s válečným konfliktem na východě země. Přístup do programů zavedených tímto zákonem byl ovšem mnohdy znepříjemněn řadou administrativních překážek a vysídlené osoby měly problém s nalezením práce, neboť je starousedlíci v jiných regionech Ukrajiny přijímají s nevlídností. To platí dvojnásob pro osoby, které hovoří pouze rusky a neovládají ukrajinštinu. Stran principu legitimního očekávání a zabránění překvapivému rozhodnutí musí správní orgán zvažovat reálnou dostupnost sociálních dávek a uplatnění na trhu práce v každém jednom individuálním případě. Úvahy se nesmí ubírat formalizovanou cestou. „Žalovaný tedy v dalším řízení posoudí, nakolik je možnost vnitřního přesídlení žalobkyně reálná a zda žalobkyně může dosáhnout na sociální dávky a služby pro vnitřně přesídlené osoby, popř. zda má reálnou šanci uspět na trhu práce s ohledem na místo v zemi původu, odkud žalobkyně pochází. Vzhledem k tomu, že skutkový stav zjištěný žalovaným je nedostatečný, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro

²⁵³ Bod 13 rozhodnutí NSS ze dne 9. 4. 2021, č. j. 10 Azs 387/2020-50.

²⁵⁴ Srov. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 3. 2018 č. j. 32 Az 5/2017-35 a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2019, č. j. 4 Az 10/2017-50.

*nedostatek důvodů rozhodnutí.*²⁵⁵ Netřeba zdůrazňovat, že situace stran rozhodovací praxe se během roku 2022 a 2023 značně pozmění s ohledem na válečný konflikt s Ruskou federací a jeho vývoj.

Podobnou situaci jako byla v případě Ukrajiny, co do přehodnocování udělených doplňkových ochran, můžeme do budoucna očekávat v případě Sýrie, jejíž občané zde v posledních deseti letech dostávali doplňkové ochrany právě z důvodu panujícího válečného konfliktu v jejich zemi. Ten oficiálně stále trvá, a tak se tyto ochrany prodlužují. Je ale již pomalu na místě se ptát, jak moc je toto prodlužování skutečně potřebné. Poválečné kontury v zemi jsou dané a vítězem konfliktu je prezident Bašár al-Asad se svojí mocenskou klikou. Za vojenské pomoci Ruské federace získala syrská armáda kontrolu nad většinou oblastí a k bojům dochází jen na malém procentu tamního území, veskrze na Kurdy ovládaném severu. Ti si patrně do budoucna vymůžou na vládě v Damašku jistou míru autonomie a konflikt tím zcela utichne. Ohledně Libye je situace více nejistá, protože v zemi se po zabití Muammara Kaddáfího v roce 2011 zcela rozpadla mocenská struktura, na které byl tento stát sjednocen. K jejímu centralizovanému obnovení dosud nedošlo. Další otázkou pak je, zdali k ní vůbec v budoucnu dojde (a zdali vůbec může dojít) ve smyslu Libye jako státu, kterým byla před rokem 2011.²⁵⁶

V lednu 2017 žádal Českou republiku o mezinárodní ochranu státní příslušník Libye. Tento se označil za sympatizanta předchozího režimu a do své země se nechce vracet kvůli válečnému konfliktu, násilí, únosům a celkové zločinnosti, jež v Libyi panuje. Dotyčný byl ženat a jeho rodina se toho času nacházela v Libyi. Cesta řečeného do ČR vedla přes množství států, které lze označit jako bezpečné (Turecko, Srbsko, Maďarsko, Rakousko). Z pohovoru s ním

²⁵⁵ Bod 21 rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2019, č. j. 4 Az 10/2017-50.

²⁵⁶ K moderním a celkovým dějinám Libye mohu jen doporučit vynikající práci našeho předního arabisty E. Gombára. Viz GOMBÁR, E. *Dějiny Libye*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2015, 249 s. Kaddáfího režim i s mocenskou strukturou je rozebrán na str. 124–129. Libyjská občanská válka počínaje rokem 2011 na str. 164 an. Práce má o to větší kvalitu, že Gombár v Libyi diplomaticky pro Československo osobně působil. Gombárovo hodnocení arabského světa je vždy strážlivé a prosté laciného optimismu, který už tolikrát v posledních dvaceti letech nebyl na místě co do hodnocení Blízkého východu a severní Afriky.

rovněž vyplynulo, že neměl nikdy problémy s cestováním do Tunisu a zase zpět domů. Ministerstvo mezinárodní ochrany neudělilo, neboť dotyčný nebyl shledán jako význačný podporovatel Kadáfího moci a bezpečnostní problémy stran válečného konfliktu v místě jeho bydliště nebyly vylíčeny nijak palčivě. Řečený spíše hovořil o svévolné a neregulované kriminalitě, nežli o válečných operacích samotných (což je patrně pravá realita současné Libye). Rozhodnutí správního orgánu bylo aprobováno Krajským soudem v Brně.²⁵⁷ Rozhodnutí Krajského soudu v Brně ale bylo následně zrušeno Nejvyšším správním soudem pro nedůsledné vypořádání se s žalobními námitkami. Jednou z těchto námitek byla právě ta směřující k pošramocené bezpečnostní situaci v zemi. „*V této souvislosti je nutné zmínit, že posouzení žalobních námitek je podstatné zejména z důvodu úvah o možném udělení doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu, a proto je zcela nezbytné, aby je krajský soud patřičným způsobem vypořádal. Nejvyšší správní soud rovněž upozorňuje na aktualizované stanovisko UNHCR k navrácení do Libye ze září 2018, které vyzývá k pozastavení nucených návratů do země a uvádí, že osoby z Libye mohou potřebovat mezinárodní uprchlickou ochranu či splňovat kritéria doplňkové ochrany.*“²⁵⁸ Vzhledem k tomu, že nedošlo i přímo ke zrušení rozhodnutí správního orgánu, nemusí být situace stran bezpečnostní situace v Libyi natolik závažnou, zejména pak tehdy, když informace o zemi původu dosvědčují, že se v daném státě nachází bezpečné lokality, kam se lze přemístit. To, že dotyčný ohledně volnosti cestování neměl žádných obtíží, jeho azylový příběh dosvědčuje dosti zřejmě. Konkrétní město či místo jeho pobytu v Libyi ale ze soudních rozhodnutí vyčíst nelze (oblasti ovládané maršálem Chalifou Haftarem versus ty kontrolované vládou v Tripolisu).

Válečná agrese proti Ukrajině ze dne 24. 2. 2022 se odrazila do rozsudku Nejvyššího správního soudu, který přezkoumával zamítavé rozhodnutí o mezinárodní ochraně aprobované Krajským soudem v Brně dne 9. 12. 2021, tedy dva měsíce před zahájením vojenských operací. Na vznik konfliktu žadatelka soud

²⁵⁷ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2018, č. j. 32 Az 18/2017-67.

²⁵⁸ Bod 15 rozsudku NSS ze dne 18. 6. 2019, č. j. 8 Azs 27/2019-52.

upozornila v касаční stížnosti. Rozhodnutí NSS má přímé navázání na směrnici 2013/32/EU (tzv. procedurální směrnice), její čl. 43 odst. 3, kde je stanovena nutnost, aby účinný opravný prostředek obsahoval úplné posouzení jak skutkové, tak právní stránky na ex nunc základě (nejméně na prvním stupni přezkumu). „*Jistě i v nynější věci by bylo možné stěžovatele odkázat na to, aby podal novou žádost o mezinárodní ochranu. V sázce je však, na rozdíl od věci 8 Azs 27/2012, ochrana života stěžovatele, nikoli „jen“ ochrana rodinného a soukromého života. Azylový příběh stěžovatele nezakládá na první pohled žádost zjevně nedůvodnou. Nynější situace na Ukrajině je nadto, jak již NSS podotkl výše, bezprecedentní. Nedá se srovnávat s ničím, čemu doposavad azylová judikatura NSS čelila. Na Ukrajině probíhají intenzivní boje, milióny ukrajinských uprchlíků již dorazily do Evropy či jsou na cestě. Rovněž české orgány řeší potřeby velkého množství uprchlíků z Ukrajiny, zajišťují jejich pobytový titul a otázky související. Právě proto také vláda dne 2. 3. 2022 přijala – z důvodu nutnosti reagovat na migrační vlnu velkého rozsahu – usnesení o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky (č. 43/2022 Sb.).*²⁵⁹ Případ byl správním orgánem rozhodován za situace, kdy byla Ukrajina brána jako bezpečná země původu a konflikt na jejím východě jako tzv. zamrzlá válka, která se nijak nešíří. Během soudního přezkumu ovšem došlo k rapidní změně situace a započal v zemi velký válečný konflikt, při kterém zemi z několika směrů napadla Ruská federace. Vrátit cizince do státu jeho původu za takových okolností by bylo i porušení zásady *non-refoulement*, nejen práva Evropské unie.

Je rozumné se domnívat, že tímto způsobem budou soudy postupovat i v dalších případech občanů z Ukrajiny, dokud se tamní válečný konflikt nevyřeší a země se stane opět bezpečnou. Kazuistiku můžeme doplnit ještě o rozsudek prvního senátu NSS z konce března 2022, ve kterém došlo ke zrušení jak rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, tak i rozhodnutí správního orgánu. Soud zde z logiky věci vyvrací dříve uplatňovanou skutečnost, totiž tu, že je Ukrajina, vyjma separatistických oblastí, tzv. bezpečnou zemí původu, jejichž seznam je stanoven prováděcí vyhláškou Ministerstva vnitra k zákonu o azylu. „*Při soudním přezkumu se*

²⁵⁹ Bod 16 rozsudku NSS ze dne 10. 3. 2022, č. j. 10 Azs 537/2021-33.

přítom soud k námitce neaplikovatelnosti § 16 odst. 2 zákona o azylu zabývá kromě existence vyvratitelné domněnky, že pro daného žadatele země původu není bezpečná, také tím, zda daná země splňuje jednotlivá kritéria bezpečnosti, jak je vymezuje Příloha I procedurální směrnice a § 2 odst. 1 písm. k) zákona o azylu. Zkoumá také, zda informace o zemi původu založené ve správním spisu dokládají, že tato země skutečně splňuje kritéria bezpečnosti. Dle všeobecně známých informací o změně bezpečnostní situace na Ukrajině je zřejmé, že v zemi dochází k hrozbě z důvodu svévolného násilí v případě mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, a celé území Ukrajiny proto nadále nesplňuje jedno z kritérií bezpečnosti. Informace o zemi původu založené ve spise a pocházející z dubna a srpna 2020 z logiky věci (neboť napadené rozhodnutí i napadený rozsudek byly vydány před počátkem války, která zasáhla celé ukrajinské území) nemohou dokládat, že Ukrajina tato kritéria splňuje. Nemůže proto obstat teze, že Ukrajina je bezpečnou zemí původu (k tomu obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2022, č. j. 10 Ažs 537/2021 - 31).²⁶⁰ Pro potřeby této práce uvažuji o daných zrušeních jako o těch spadajících do kategorie o neaktuálních informacích o zemi původu. I když samozřejmě nejde o pochybení správního orgánu, který ještě rozhodoval na podkladě platných informací o zemi.

Dílčí závěr. Pro vyhodnocení situace v zemi stran válečného konfliktu jsou nejrozhodnější informace o zemi původu, které poměry v zemi vykreslují. Podobně jako u vážné újmy udělení trestu smrti, nelze obavy žadatele o mezinárodní ochranu z válečného konfliktu shledat jako reálné, jestliže v zemi objektivně žádný válečný konflikt nepanuje. A to jak vnitrostátní nebo s jiným státem. Jsem toho názoru, že vážná újma by v tomto bodě měla být striktně posuzována pohledem informací o zemi původu. Výpověď žadatele či jeho doložení by měly sloužit pro rozhodnutí jen jako druhotný důkaz. Všechno námi zrušená rozhodnutí správního orgánu, rozebraná v kazuistice, měla bezprostřední dotyk s informacemi o zemi původu. Rozhodování se komplikuje u zemí, které jsou v občanské válce či jiném obdobném vnitrostátním konfliktu, který ale nezasahuje celé území a mnohdy může být i přesně teritoriálně vymezen, ohraničen. Za takového stavu je potřebné zvážit

²⁶⁰ Blíže bod 19 rozsudku NSS ze dne 24. 3. 2022, č. j. 1 Ažs 36/2022-31.

možnost nalezení vnitřní ochrany přesídlením v rámci země. Podobné řešení se nabízí u velkých států, ve kterých konflikt zamrzl, jako tomu bylo u Ukrajiny v letech 2014 až 2022. U konfliktu, který ovšem postihne celou zemi a není zřejmé, jak skončí, je udělování doplňkové ochrany na místě. Pozorujeme tyto situace na kazuistice případů právě Ukrajiny z roku 2014 a 2015 a je rozumné se domnívat, že odbor azylové a migrační politiky tak bude postupovat i v současné době.

Mezinárodní závazky. Rodinné vazby. V roce 2020 byl soudně řešen případ občana Ukrajiny, který zde získal doplňkovou ochranu skrze chaotickou situaci po vpádu ruských vojsk na Krym. Řečený měl trvalé bydliště v městě Kerč na Krymském poloostrově, před udělením doplňkové ochrany ale fakticky již žil jen v ČR a měl zde vytvořené košaté sociální vazby. V roce 2018 správní orgán k prodloužení doplňkové ochrany nepřistoupil, neboť se situace na Ukrajině dostatečně vyjasnila na to, aby se tento mohl vrátit do vlasti, a to i na jiná místa, nežli je Krym. V žalobě cizinec mimo jiné namítal, že je v ČR integrován a jeho vycestování do vlasti by znamenalo přetržení rodinných vazeb. Ztrátu kontaktu s dcerou, se kterou nežije, ale pravidelně se s ní stýká. Přezkoumávající soud k tomu plně ztotožnil s argumentací správního orgánu: „*Správní orgán se rovněž zabýval osobní situací žadatele. Tento uvedl, že na území ČR již dva roky vykonává práci na základě živnostenského oprávnění, pracuje jako zedník. Bydlí v Praze sám v pronajatém bytě. V Praze žije také jeho dcera, s níž ale není často v kontaktu, osobně se setkávají asi jednou za měsíc a v telefonickém kontaktu jsou asi jednou týdně. S dcerou již tři roky nežije. Dcera žije s matkou, která se o ni stará, přičemž nemají žádné problémy. Dcera na něm není materiálně ani citově závislá. Na výchově dcery se dotyčný nepodílí, a to ani finančně, pouze jí občas kupuje nějaké oblečení. Z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, že pro dceru jmenovaného jeho případné nucené vycestování nepřestavuje zásadní zásah do jejich soukromého a rodinného života. Jmenovaný by měl nadále možnost komunikovat s dcerou telefonicky, jako to činil doteď. Z výpovědi jmenovaného nevyplývá, že by jeho osobní situace byla jakkoliv negativně ovlivněna takovým způsobem, aby to znemožnilo jeho návrat na Ukrajinu.*“²⁶¹ Dále soud odkázal na

²⁶¹ Bod 23 rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2020, č. j. 13 Az 23/2018-31.

judikaturu, která je k věci rutinně používána a na kterou byl již čtenář upozorněn i výše v práci – znemožnění rodinného života v ČR versus znemožnění rodinného života na území Ukrajiny. Případ samozřejmě zachycuje poměry v zemi před začátkem války s Ruskem v únoru 2022. V daném případě se jedná o vzorový případ, kdy je rodinný život cizince znemožněn jen na území ČR, nic mu ale nebrání, stejně tak jako zbylým členům jeho rodiny, aby v něm pokračovali v jejich vlasti. To, že tak odmítají z pracovních či jiných důvodů, už jde za obzor posuzování v azylovém řízení. Pro potřebu realizace jejich rodinného života je zde zákonodárcem určen zákon o pobytu cizinců, nikoliv zákon azylový. Závěry správního orgánu i správního soudu aproboval NSS.²⁶²

Situace rodiny z Kubánské republiky žádající zde o mezinárodní ochranu byla řešena Krajským soudem v Brně v srpnu 2021. Občané z Kuby, kteří zde žádali o mezinárodní ochranu i jménem jednoho nezletilého dítěte, ke své situaci uvedli, že na Kubě čelili drobným potížím s policií, ale stran vycestování do ČR neměli žádných obtíží. Jedna z nich na Kubě vystudovala herectví a živila se účinkováním v televizi, rádiu a provozováním kavárny. Celkově se shodli na skutečnosti, že Kubu opustili s vidinou života ve svobodné společnosti. Nemožnost vyjadřovat svobodně vlastní názory je na Kubě velmi stresuje. Ohledně nezletilé osoby, jejímž jménem také žádali, se obávají faktu, že na Kubě není dostatečně kvalitní vzdělávací systém a je špatné zdravotnictví. Dítě bylo taktéž na Kubě šikanováno ředitelkou školy, do které docházelo. V žalobě zdůraznili porušení práva na vzdělání u nezletilého dítěte, což může být rozuměno jako rozpor s mezinárodními závazky ČR – Úmluvou o právech dítěte (ÚPD). Krajský soud žalobu zamítl a k rozporu s mezinárodními závazky se vyjádřil v argumentační složce rozhodnutí tímto směrem: *„Ohledně žalobci zdůrazňovaného propojení čl. 3 ÚPD s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod (tzv. EÚLP) upravujícím právo na soukromý a rodinný život lze uvést, že obecně v judikатурní praxi lze tyto instituty účelně propojit, což ukazuje zejm. Evropský soud pro lidská práva. Svůj význam ve vztahu k nezletilým dětem*

²⁶² Blíže usnesení NSS ze dne 10. 9. 2020, č. j. 9 Azs 91/2020-59.

*a jejich nejlepšímu zájmu má toto propojení zejm. tam, kde jde o možné narušení rodinných vazeb (vycestování rodiče či dítěte), pokračování anebo ekonomické zajištění rodiny s malými dětmi (viz kupř. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva Nunez vs. Norsko, ze dne 28. 7. 2011, dále Üner vs. Nizozemí, rozsudek ze dne 18. 10. 2006). Porušení práva na vzdělání, skrze nějž se žalobci domáhají zohlednění čl. 3 Úmluvy, nemá rozhodně takovou intenzitu z hlediska ochrany soukromí a rodinného života dítěte, jako integrita rodiny a zajištění jejích potřeb, včetně péče o nezletilé děti.*²⁶³ K případu lze shrnout, že si lze jen stěží představit situaci, kdy by porušení práva na vzdělání dosáhlo takové intenzity, aby jím došlo souběžně k porušení práva na ochranu soukromí a rodinného života tak, že by zavdalo důvod pro udělení doplňkové ochrany skrze porušení mezinárodních závazků, ke kterým se ČR připojila.

Na rodinné důvody a zásah do soukromého života se též odvolávala cizinka žádající zde společně s dvěma nezletilými dětmi o mezinárodní ochranu v říjnu 2020. Šlo již o jejich druhou žádost v pořadí. Zemi původu není možné z rozsudku určit, jak je ale v rozhodnutí předestřeno, prchla se svými dětmi a mužem ze země původu před válkou. Patrně běží, dle náznaků v rozhodnutí, o východní část Ukrajiny. Dotyčná nucené vycestování svých dětí a sebe sama zpět do vlasti považovala za zásah do vazeb, které si vytvořili na území ČR za dobu od jejich příjezdu. Krajský soud na její obavu reagoval v bodě 27 svého rozhodnutí. „*Odkaz žalobkyně na usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. Azs 35/2011-47 ze dne 2. 1. 2012 není přiléhavý, neboť v případě žalobkyně nelze hovořit o zásahu do rodinného života, jenž by měl být důvodem pro udělení doplňkové ochrany, neboť stěžejní rodinné a osobní vztahy žalobkyně nebyly vytvořeny na území České republiky. Naopak, žalobkyně do České republiky již přicestovala se starším synem, manželem a jeho matkou a tyto rodinné vazby stále trvají. Oslabení potenciálních, např. přátelských vztahů, jež si zde žalobkyně za dobu svého pobytu vybudovala a jež by byly jejím vycestováním z ČR poznamenány, nelze považovat za nepřiměřený zásah do jejího rodinného či soukromého života. Soudu je z úřední činnosti známo, že je u zdejšího soudu vedeno samostatné řízení o žalobě manžela žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného se shodným*

²⁶³ Bod 49 rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 2. 8. 2021, č. j. 33 Az 9/2020-73.

*předmětem řízení, přičemž této žalobě rovněž nebylo vyhověno, neboť manžel žalobkyně uvedl shodné azylové důvody jako žalobkyně. Není zde proto ani důvod pro aplikaci § 13 odst. 1 zákona o azylu, který upravuje udělení azylu za účelem sloučení rodiny.*²⁶⁴ Navíc je zřejmé, že pokud rodině, jako celku, nic v návratu do vlasti nebrání, není z povahy věci možné vůbec hovořit o nějakém zásahu do rodinného života, neboť ten může plynule pokračovat po společném návratu stejně, jako tomu bylo před příjezdem. Hovořit o udělení doplňkové ochrany z tohoto titulu by bylo, dle předestřené judikatury Nejvyššího správního soudu, možné jen v takové souhře okolností, kdy by rodinný život byl znemožněn i po návratu skrze nějaký nepřeklenutelný důvod. Například hrozbou odebrání některého z nezletilých dětí či nemožnost pokračovat v rodinném životě skrze náboženský motiv.

Zrušujícího rozhodnutí z důvodů mezinárodních závazků se dostalo rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze strany NSS, ten správní orgán zavázal se jimi zabývat stran situace ve Venezuele.²⁶⁵ NSS ale takovému postupu nepřisvědčil a rozsudek krajského soudu zrušil.²⁶⁶ Venezuela trpí ekonomickými problémy a socialistický režim, někdy označovaný jako neokomunismus, který v ní panuje, potírá opozici. Roku 2019 americký prezident Donald Trump vyhlásil celkovou ekonomickou blokádu země. Žadatelka o mezinárodní ochranu z Venezuely ve svém azylovém příběhu hovořila o setkání s příslušníky venezuelské tajné služby SEBIN (Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional) a tíživé ekonomické situaci, které se jí samotné ovšem nedotýkala. K druhé skutečnosti Krajský soud v Ostravě zavázal správní orgán rozsudkem, aby prověřil, zdali vzhledem k výpovědi žadatelky nedochází k porušení mezinárodních závazků ČR a tím i hrozbě vážné újmy, to vše ale bez toho, aby upřesnil, o jaké konkrétní porušení mezinárodních závazků se má vlastně jednat. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem vypořádal v bodě 31 svého rozhodnutí, přičemž i zrekapituloval základní tvrzení žadatelky o její individuální situaci ve Venezuele a předestřel ekonomické poměry tak, jak je

²⁶⁴ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 7. 2021, č. j. 60 Az 30/2021-57.

²⁶⁵ Oficiálním názvem Bolívarska republika Venezuela.

²⁶⁶ Blíže rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 6. 2021, č. j. 62 Az 23/2020-54.

popisují informace o zemi původu. „Kasační soud se však ztotožňuje se stěžovatelem v tom, že není zřejmé, jaké mezinárodní závazky by měly být neudělením doplňkové ochrany porušeny [vážná újma dle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu]. Je sice pravdou, že ze zpráv o zemi původu založených ve spise vyplývá, že ekonomická situace ve Venezuele je katastrofální, žalobkyně sama však během správního řízení uvedla, že ji samotnou nedostatek potravin a lékařské péče neohrožuje. Konkrétně stěžovateli sdělila, že „konzumuje jen to, co se nabízí, ne to, co by chtěla“, že v supermarketech jsou cenově nedostupné potraviny, a proto „potraviny kupovala v soukromých obchodech“; a „netrpěla nedostatkem jídla, ale jedli to, co dokázali sehnat“. Ve vztahu k lékařské péči pak uvedla, že „osobně nepotřebuje stálou zdravotní péči,“ s nedostatkem lékařské péče tedy problém neměla, neboť „nemá problémy se zdravím“. Je jisté úkolem stěžovatele hodnotit tvrzení žadatele o mezinárodní ochranu na podkladu zpráv o zemi původu. Avšak pokud žalobkyně sama vážnou újmu způsobenou nedostatkem potravin a lékařské péče nepocítuje, není zde důvod, aby se stěžovatel znovu zabýval tím, zda by neudělením doplňkové ochrany žalobkyni z tohoto důvodu mohly být porušeny mezinárodní závazky ČR.²⁶⁷ Vážná újma skrze porušení mezinárodních závazků ČR může zahrnovat široké množství situací, přezkoumávající soudy by se ovšem neměly uchýlit k neadresnému zavázání správního orgánu pro další řízení, jako se stalo i v této věci. Nadto, odkazovaný důvod, ekonomické problémy země, nebyl v souladu s azylovou výpovědí žadatelky samotné, která ekonomickou situaci pro svoji osobu nepovažovala za jakkoliv palčivou.

Dílčí závěr k vážné újmě vzniklé pro rozpor s mezinárodními závazky je ten, že rozhodovací praxe Ministerstva, jak je zachycena přezkoumávajícími soudy, se drží otázek rodinných vazeb a přenositelnosti rodinného života do země původu žadatele o mezinárodní ochranu. Jiné skutečnosti lze zachytit velice zřídka. Pro rozložení váhy důkazního břemene mezi výpověď žadatele, jeho vlastní doložení a informace o zemi původu, jak jej v práci nazírám, lze shrnout, že rozhodná je výpověď žadatele, pakliže tento nepochází z vyloženě problematické země původu, do které je jeho návrat nemožný. Ministerstvo zkoumá hloubku a délku rodinných

²⁶⁷ Blíže rozsudek NSS ze dne 8. 10. 2021, č. j. 1 Azs 227/2021-24.

vazeb a v případech přistupuje i k důkazu výsledkem svědka. Předně rodinných příslušníků. Zatímco v ostatních ustanoveních azylového zákona je svědecká výpověď použitelná je výjimečně, zde se nabízí, neboť rodinnou situaci může dosvědčit mnoho lidí, kteří žadatele poznali už za jeho život v ČR.

11. Budoucnost azylového systému

Velký význam pro české právní prostředí v oblasti práva mezinárodní ochrany má právo Evropské unie, proto je při přemýšlení nad budoucností azylového systému neustále nutné sledovat snahy EU o postupnou reformu jejího azylového systému, známého také jako AMMR (*asylum and migration management regulation*). V září 2020 předložila Evropská komise nový pakt o migraci a azylu, který má silně akcentovat princip navrácení (*repatriace*) u zamítnutých žádostí o mezinárodní ochranu a posílit odpovědnost jednotlivých států za vyřízení azylové žádosti. Více sjednotit minimální standardy při zacházení s žadateli o mezinárodní ochranu, aby nedocházelo k jevu známému jako *asylum shopping* (vybírání si žadatele mezi členskými státy EU co do atraktivity při podání žádosti, cizinci tak záměrně cestují přes mnoho členských států EU, aby se dostali do cílové destinace, která je jim atraktivní, typicky Švédské království nebo Německo). Celkovým cílem reformy má dle komise být vyšší efektivita systému a odolnost proti migračním tlakům, odstranění faktorů podněcujících migraci, jakož i druhotný pohyb migrantů.²⁶⁸

Nový pakt obsahuje i několik legislativních posunů. Předně obsahuje návrh nahradit současné směrnice dopadající na věc mezinárodní ochrany nařízeními. Tím by se plně harmonizovaly postupy napříč EU a nebylo by dále možné omlouvat národními podmínkami to, že se počty kladně vyřízených žádostí o mezinárodní ochranu napříč členskými státy procentuálně liší. Což je opět jeden z faktorů vybízejících k *asylum shopping*, neboť pokud cizinec vidí, že úspěšnost v té či oné zemi může být procentuálně několikrát vyšší, zvolí si přirozeně zemi, ve které má větší šanci, že jeho žádost bude pozitivně vyřízena. Komise k tomu s důrazem akcentuje, že azylové řízení musí být velice úzce spojeno s řízením o navrácení, přičemž by žadatelé měli dostávat společně s negativním rozhodnutím souběžně i rozhodnutí o navrácení. Případné odvolání k soudní instanci proti negativnímu

²⁶⁸ K dřívějšímu vývoji unijní azylové politiky viz ŠLOSÁRK, I. *Právní a politický systém Evropské unie*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 286–292.

rozhodnutí o mezinárodní ochraně a navrácení bude obojí předloženo stejnému soudu, čímž se zajistí účinný soudní dohled.

K posílení má také dojít v institucionální rovině zřízením Agentury EU pro otázky azylu (EUAA).²⁶⁹ Tato agentura již ostatně vznikla přeměnou agentury EASO (European Asylum Support Office). Pročtením a komparací nařízení Evropského parlamentu a Rady o EASO z roku 2010 a současného nařízení o EUAA lze mít pochyby o tom, nakolik pomocné a praktické zavedení nové agentury bude. Přivítat lze článek o styčných úřednících agentury v jednotlivých státech. Ti budou agenturu informovat o situaci v členských státech a povedou dialog zaměřený na výměnu informací a zkušeností. Minulou praxí bylo, že těmito lidmi byli jmenováni úředníci ministerstev z členských států, kteří ovšem se samotnou agenturou neměli nic společného a vzhledem k personální rotaci docházelo k situacím, že danou agendou bylo pověřeno hned několik různých osob za krátké období.

Stran přerozdělování uprchlíků mezi členskými státy EU mohu shrnout, že prosazení změn ve směrnici k dublinskému řízení – tzv. další dublinská dohoda, je už mnoho let diskutované téma a víceméně politicky neprůchodná agenda. Jádrem problému je dobře známo z médií (odmítání povinného přerozdělovacího mechanismu).

A jaká je budoucnost azylového systému EU ještě v širší perspektivě? To je těžká otázka s přihlédnutím k politickému rozměru, odmítání kvót a zásahům do státní suverenity. Dle mého názoru nejde v dohledné době očekávat sjednocení azylových systémů jednotlivých států EU na úřednické a institucionální bázi, kterou by představovala jakási zveličená verze EASO či EUAA. Tedy druhý krok následující po prvním, kterým bylo sjednocení na bázi právní – skrze směrnice. Problémem jsou zejména disproporce mezi počty žadatelů v jednotlivých státech

²⁶⁹ Viz nařízení o zřízení Agentury Evropské unie pro otázky azylu. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2303 ze dne 15. prosince 2021 o zřízení Agentury Evropské unie pro otázky azylu a o zrušení nařízení (EU) č. 439/2010. K textu srov. i komentář v práci k pramenům práva EU.

a jejich různorodá skladba. Zatímco Španělsko a Portugalsko přitahují pro kulturní blízkost žadatele z Jižní Ameriky, v ČR jsou takoví cizinci žádající o ochranu spíše raritou. Francie a Itálie pocítují dopad přílivu žadatelů ze svých bývalých kolonií a Maghrebu. Řecko zachycuje uprchlíky směřující přes balkánskou trasu (Syřany, Iráčany). Státy při východních hranicích EU díky své poloze mají velký počet žadatelů z bývalých států SSSR. Německo, Švédsko a Nizozemí plní úlohu magnetů, které jsou mezi uprchlíky vyhlášené jako atraktivní státy pro případnou žádost o azyl a tito do nich cestují i přes množství jiných bezpečných zemí. Jakékoliv snahy k direktivnímu prosazení celo-evropského řešení mají ihned negativní a bouřlivou odezvu na úrovni jednotlivých států včetně SRN a Francie. Po uprchlické krizi, z let 2014/2015/2016, se z azylové politiky a migrace stalo téma, na které se vyhrávají volby. Pro všechno řečené je možné v blízké budoucnosti očekávat v EU status quo. Zatím se též zdá, že díky spolupráci s Tureckou republikou, která na svém území zadržuje zhruba tři miliony uprchlíků, kteří by za normálních podmínek směřovali do Evropy, se podařilo vyřešit masový příliv migrace z arabského směru. Snahu Běloruska protlačit přes hranici uprchlíky z Asie dále do Polska z konce roku 2021 bylo možné vnímat jako lokální politickou hru na polsko-běloruské hranici, která po čase opadla. Je totiž jen těžko představitelné, že by se přirozeným způsobem vytvořila uprchlická trasa pro oblast Blízkého východu do EU právě přes Bělorusko.

Jako začátek nové epochy v oblasti uprchlictví můžeme označit ruskou invazi na Ukrajinu ze dne 24. února 2022 a s ní spojenou masu válečných uprchlíků utíkajících před ruskou okupační armádou. Situace se řeší sérií zákonů, pro které se vžil mediální a pracovní název *Lex Ukraina*. Rada EU dne 4. 3. 2022 jednomyslně zavedla dočasnou ochranu osob prchajících před válečnou situací na Ukrajině a stanovila, že nastala situace hromadného přílivu vysídlených osob ve smyslu článku 5 zmíněné směrnice, z důvodů válečného konfliktu, a je proto nutné jim poskytnout dočasnou ochranu. V České republice směrnicí o dočasné ochraně provádí zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců. Dočasná ochrana je

aktivována na období jednoho roku s možností dalšího prodloužení pro všechny státní příslušníky Ukrajiny a příslušníky třetích zemí s povoleným trvalým pobytem na Ukrajině, kteří se nemohou bezpečně vrátit do svých zemí a pobývali na Ukrajině před datem 24. 2. 2022 (začátek války). Ochrana platí i pro osoby bez státní příslušnosti nebo příslušníky třetích zemí, kteří měli před tímto datem na Ukrajině udělenou mezinárodní ochranu. U státních příslušníků Ukrajiny pobývajících na území členských států před dnem 24. 2. 2022 se státy mohou rozhodnout, zdali uplatní své vnitrostátní předpisy nebo také použijí institut dočasné ochrany. Dočasná ochrana se cizinci vyznačuje do pasu pomocí vízového štítku. Na situaci byly dále navázány zákony o přístupu uprchlíků ke zdravotním, sociálním a školským službám jakož i na trh práce.²⁷⁰ Pro budoucnost azylového systému jak EU, tak i ČR vidím jako zásadní tu skutečnost, že mezinárodní ochrana se bude do budoucna více a více vyvíjet od velmi individualizované ochrany k ochraně plošné. Oblasti Afriky i Blízkého východu jsou těkavé, a jak ukazuje poslední vývoj kolem Ruska, bez možnosti velkých potíží nezůstává ani prostor bývalého SSSR. Situace okolo velkých katastrof poté bývají běžnými instituty azylového práva neřešitelné (azyl, doplňková ochrana).

Pro budoucnost je rovněž důležitá změna ve fungování soudního přezkumu žádostí o mezinárodní ochraně v ČR. Vede mě k této jistotě rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 9. 2019, ve kterém český správní soud poprvé v historii udělil mezinárodní ochranu v podobě doplňkové ochrany na dobu 24 měsíců.²⁷¹ Udělal tak namísto Ministerstva vnitra, když nesouhlasil s jeho zamítavým závěrem o věci v bodě posuzování doplňkové ochrany. Rozsudek byl správním orgánem napaden kasační stížností k Nejvyššímu správnímu soudu, ta byla úspěšná, nikoliv ovšem pro meritum věci.²⁷² Rozhodnutí Městského soudu v Praze byl odrazem rozsudku SDEU (velkého senátu) ze dne 29. 7. 2019, C-556/17 Torubarov. V tom

²⁷⁰ Blíže odkazuji čtenáře na pasáž o pramenech práva – *vnitrostátní úroveň*, kde tyto zákony komentuji jeden po druhém.

²⁷¹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 9. 2021, č. j. 4 Az 8/2019-70.

²⁷² Viz rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2022, č. j. 3Azs 335/2020-61. Rozsudek jsem čtenáři již jednou v práci představil.

Evropský soudní dvůr nepřímou narušuje koncepci českého správního soudnictvím tím, že z čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice (2013/32) ve spojení s čl. 47 Listiny základních práv a svobod EU (právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces) dovozuje možnost nahradit rozhodnutí správního orgánu vlastním, rozuměj soudním, rozhodnutím. Judikovaná situace dopadá na případy nechvalně známé přetahované, justičním slangem zvané jako ping-pong. Při tom dochází k opakovanému a odlišnému posouzení věci mezi jednotlivými stupni a časově neúměrnému protáhnutí řízení.

I případ řešený Městským soudem v Praze byl tohoto typu a táhl se od ledna 2010. Z popsané situace je zřejmé, že na základě komunitárního práva je zde zpřístupněna možnost přezkoumávajícím soudům prvního stupně, v českém případě soudům krajským, udělit mezinárodní ochranu namísto správního orgánu, ačkoliv s tím samotná česká právní úprava nepočítá. Ba co více, je zde založeno na dopad do dělby moci mezi výkonnou a soudní větví, což už není jen otázka pro Nejvyšší správní soud, ale rovnou pro soud Ústavní.

Mám za to, že se do budoucna možnost udělení mezinárodní ochrany přezkoumávajícími krajskými soudy prosadí i zde, i když to přinese pro české správní soudnictví nemalou potíž. Pomiňme nyní ono ústavní dilema s dělbou moci, které jde poněkud za rámec naší práce, a soustředme se jen na samotnou možnost udělit mezinárodní ochranu přezkoumávajícím krajským soudem. Naše správní soudnictví je vystavěno na kasačním principu, soudy rozhodnutí ruší na základě vytknutých právních vad a vrací je zpět k dalšímu řízení, kde se tyto vady mají zhojit podle návodu obsaženého ve zrušujícím rozsudku – *vázanost právním názorem přezkoumávajícího soudu*. Jak se ale vyhnout povinnosti přezkoumat i stav skutkový, když dvě odlišné moci ve státě několikrát po sobě dojdou k opačnému závěru? Je přece zřejmé, že pokud je rozhodnutí několikrát zrušeno, vráceno a znovu zrušeno, a to až do bodu, kdy správní soud už rezignuje na jeho další vrácení správnímu orgánu a sám přistoupí k udělení ochrany, musí tak činit v situaci, ve které, pokud by takovou možnost neměl, a v nedávné době ji skutečně

ještě neměl, musel rozhodnutí správnímu orgánu opět navrátit pro shledání právních vad.

Jak věc prakticky překlenout? Především je nepředstavitelné, že by soud udělil mezinárodní ochranu v okamžiku, kdy by měl pochybnost nad skutkovým stavem a nevyužil svojí možnosti plné jurisdikce k tomu, aby celou věc sám plně přezkoumal právně ale zejména i skutkově, věcně. V takové situaci musí dojít vždy ke zrušujícímu rozsudku nebo k dalšímu dokazování v duchu plné jurisdikce, jak jej známe u apelačního principu. S přihlédnutím k nutnosti *ex nunc* přezkumu, k němuž jsme též tlačeni právem EU, se dříve nebo později nevyhneme tomu, že krajské soudy budou muset azylové případy plnohodnotně přezkoumávat na právní i skutkové bázi bez dalšího a široce užívat plné jurisdikce, čemuž se mnohdy alibisticky brání. Kauzy jsou alibisticky rušeny a zasílány zpět na první stupeň, i když by se problémy v nich daly překlenout soudním dokazováním, jak si ho již právo EU žádá. Ostatní řešení jsou jen náhražkou. Lapidárně řečeno, současná praxe, kdy je rozhodnutí správního orgánu zrušeno pro zastaralost informací o zemi původu nebo rapidní změny v dané zemi, je provizorium. Není hospodárné, právně efektivní, ani pro účastníky řízení vhodné takto zdlouhavě postupovat.

Dilema by se přitom dalo vyřešit jednoduchým krokem, kdy by soud měl přístup do stejné databanky informací, jako má Ministerstvo vnitra. Na dokazování pak může soudce tyto informace použít a strany s nimi seznámit. Stejná situace je u pronásledování. Pokud soud z pohovoru nebo doložených informací jde jiným směrem nežli správní orgán, necht' dokazuje a vzhledem k tomu, že už není nadán jen pravomocí rušit, ať i plnohodnotně rozhoduje. Technické věci po udělení mezinárodní ochrany soudem pak opět vyřeší Ministerstvo vnitra, zapsání do státního integračního programu, vydání biometrických dokladů atd. Nejvhodnější by bylo tyto změny zanést novelizací přímo do azylového zákona nebo soudního řádu správního.

Nejsem v tomto směru zastáncem vytvoření specializovaného azylového soudnictví, které představuje kupříkladu francouzský systém s Národním soudem

pro právo na azyl (*our nationale du droit d'asile*), po jehož verdiktu už existuje pouze odvolání ke státní radě, nejvyššímu správnímu orgánu Francie. Azylová agenda až na výjimky nedosahuje takové složitosti, aby k ní bylo třeba specializovaných soudů a senátů a na úrovni ČR jí ani není takové množství, aby obecné správní soudnictví zatěžovala nad míru.

Při diskuzích o novelizaci azylového zákona se rovněž často zmiňují časové podmínky pro podání opravného prostředku proti negativnímu rozhodnutí a dostatečnost poskytované právní ochrany žadatelům. Rád bych tyto dvě okolnosti diskutoval na pozadí praxe z Německa, Rakouska a Švýcarska.

Proti zamítavému rozhodnutí německého BAMF má žadatel o mezinárodní ochranu možnost podat odvolání ke správnímu soudu na lokální úrovni do 2 týdnů (14 dnů) od doručení rozhodnutí. Odvolání může být do jednoho měsíce doplněno o důkazy a další důvody. Při odvolání má cizinec možnost požádat o právní pomoc, bezplatné poradenství během řízení poskytují neziskové organizace a UNHCR. V Rakousku je možnost podat odvolání proti negativnímu rozhodnutí do 4 týdnů od jeho doručení a odvolání má automaticky odkladný účinek. Pakliže je ale žádost vyhodnocena jako zjevně nedůvodná nebo nepřijatelná, lhůta pro odvolání činí pouze 2 týdny a nemá odkladný účinek. Právní pomoc žadatelům je poskytována přes Federální agenturu pro dohled a podpůrné služby spadající pod rakouské ministerstvo vnitra. Odpadá tedy státní sponzorování neziskových agentur. Federální agentura poskytuje žadatelům pomoc jak při řízení v první instanci, tak také při řízení o odvolání. Švýcarsko posuzuje žádosti o mezinárodní ochranu v běžném a zrychleném řízení. Ve zrychleném řízení se posuzují nepřijatelné žádosti. Odvolací lhůta ve zrychleném řízení činí 7 dní a 30 dnů v řízení běžném. Odvolání má automaticky přiznáno odkladný účinek kromě řízení dublinského, ve kterém je nutné o něj samostatně požádat. Během řízení na prvním stupni má žadatel o mezinárodní ochranu bezplatnou právní pomoc od nevládních a neziskových organizací financovaných federální vládou.

Z praxe okolních států považuji českou 15 denní lhůtu na podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu za adekvátní. Odkladný účinek by měl být odstupňován dle výroku zamítavého rozhodnutí a není smysluplné, aby byl odkladný účinek automaticky přiznán rozhodnutím opakovaným nebo nedůvodným.

Možnost poskytovat právní pomoc žadatelům o mezinárodní ochranu nacházíme v okolních státech ve dvou základních modelech. Buď je právní pomoc poskytována neziskovými organizacemi, případně soukromými právními agenturami, s tím, že je proplacena státem, anebo ji poskytuje přímo státem zřízený subjekt. Za vhodnější považuji druhou variantu, ta je pro průběh řízení nutně efektivnější, protože je jen těžce představitelné, že by soukromé, popřípadě neziskové organizace, mohly poskytovat pomoc ve stejném rozsahu a intenzitě, jako je tomu u instituce, jenž je pro takové účely přímo zřízená.

11.1 Možnosti legislativních změn v české právní úpravě

Objevuje se názor, že by § 23c zákona o azylu měl být neustále precizován co do podkladů pro vydání rozhodnutí ve formě informací o zemi původů, v minulosti se tak již stalo.²⁷³ Současné znění zákona zní: „*Podkladem pro vydání rozhodnutí mohou být zejména... c) přesné a aktuální informace z různých zdrojů o státu, jehož je žadatel o udělení mezinárodní ochrany státním občanem, nebo v případě osoby bez státního občanství o státu jejího posledního trvalého bydliště...*“ Z judikatury NSS na dané téma se nabízejí k doplnění textu zákona slova jako: *relevantní, důvěryhodná a vyvážená, transparentní a dohledatelná*. Což jsou výrazy odkazující k odůvodnění rozsudků, ve kterých NSS zrušil některá z rozhodnutí správního orgánu právě z těchto důvodů. Takové doplnění textu zákona je sice možné, osobně se ale k pomyslně nekonečnému řetězení přídavných jmen v uvedeném odstavci nepřikláním. Je snad cílem Ministerstva vnitra k případům mezinárodní ochrany dohledávat nerelevantní, nedůvěryhodné, nevyvážené a netransparentní informace? Správní

²⁷³ To je jeden ze závěrů recentní diplomové práce na dané téma, viz LAMPARTER, F. *Dokazování v řízení o udělení mezinárodní ochrany*. Diplomová práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2022. Práce je dostupná on-line mimo jiné na portálu These.cz.

orgán je povinen v jakémkoliv správním řízení zjistit materiální pravdu, řízení azylové nevyjímaje, proto v tomto trendu přejímání výrazů z dílčí judikatury (typicky právě tento případ) nevidím hlubší smysl ani systémovost.

Nejinak je tomu u návrhu, aby informace o zemi původu byla *dohledatelná*. Přičemž je zde evidentně myšlena možnost informaci dohledat z veřejně dostupných zdrojů. Nejpřesnější a nejpřiléhavější informace o případu, které se přitom ve spise můžou objevit, z logiky věci, nikdy z veřejně dostupných zdrojů dohledatelné být nemůžou. Předně jde totiž o vypracované zprávy českých diplomatických zastoupení v dané zemi, informace rozvědky či kontrarozvědky ohledně profilování vybraného žadatele a jiné materiály poskytnuté Ministerstvem zahraničních věcí. Azylové řízení je řízení striktně neveřejné, víceméně utajené, proč potom legislativně kotvit nutnost, aby při něm mohly být použity jen informace veřejně dohledatelné? Opět v daném nevidím ani systémovost jakožto ani hlubší smysl.

Naopak je představitelné, aby k termínu aktuálnosti byl zakotven nějaký časový interval. Pokud se v dané zemi dějí překotné změny, které jsou zachytitelné už jen letným přehledem zpravodajství ČTK (revoluce, puč, válka atd.), je jistě nutné informace o zemi původu aktualizovat bezprostředně. Pakliže se ale v zemi původu cizince nic významného neděje, za rozumné považují, aby informace o zemi původu obsažená ve spise nebyla starší tří let. Jinými slovy řečeno, aby měl správní orgán povinnost každé tři roky aktualizovat svoji databanku informací, které pro rozhodování používá. Je mi známo, že při vydávání závazných stanovisek sloužících jako podklad pro řízení o správním vyhoštění, dochází k aktualizaci základních informací o zemi původu každý rok.

Zaznamenat lze dále názor, že ke zkvalitnění české právní úpravy, a tím i samotného řízení, povede zavedení bezpodmínečné jednoty osoby tazatele při pohovoru a osoby kauzu rozhodující v duchu čl. 14 odst. 1 procedurální směrnice. V současnosti jsou pozice azylových rozhodčích neveřejné a žadatel o mezinárodní ochranu neví, kdo jeho případ na prvním stupni rozhoduje. Podobný názor jsem

slyšel již před mnoha lety na školení v Aténách, kde mi byl jako zaškolujícímu se azylovému rozhodčímu přiřazen vedoucí oddělení mezinárodní ochrany na Kypru jakožto můj mentor. Tehdy ale argument zazněl v tom duchu, že nikdo nemůže mít o žadateli ucelenější představu, nežli člověk, který ho i osobně vyslyšel. Proto by měl i logicky rozhodovat. Daný argument považuji za platný i nyní, ale pouze v omezené míře. U jednoduchých kauz je víceméně jedno, kdo daný pohovor vede, stačí, aby byl pro věc zaškolen, u případů složitých, u komplikovaných zemí nebo po zrušeném rozhodnutí od soudu, už je ale skutečně na místě, aby se věcí zaobíral člověk, který bude i znovu rozhodovat. Zakotvit ale toto pravidlo přímo do právního předpisu je poněkud nadbytečné, když postačí předpis služební nebo interní metodika ministerstva. Je ostatně zřejmé, že specifické a velmi problematické země, Rusko, Írán, Turecko, Nigérie atd. musí mít samy o sobě přiděleny azylové rozhodčí, kteří se specializují přímo na ně a vývoj v daném státě sledují tzv. den ode dne. Bez této konkrétní specializace a přehledu by jistě nebylo možné vést kvalitně pohovor ani ve věci rozhodovat.

Zpřesnění si v zákoně vyžaduje zmatečná definice další opakované žádosti obsažená v § 2. Text nyní zní: „(1) Pro účely tohoto zákona se rozumí...g) další opakovanou žádostí o udělení mezinárodní ochrany druhá opakovaná žádost podaná toutéž osobou po nabytí právní moci rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany, s výjimkou rozhodnutí o zastavení řízení podle § 25 písm. a), d), e), f), h) nebo j) o opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany, a všechny žádosti následující po ní...“ Další opakovanou žádostí je tedy myšlena již třetí podaná žádost o mezinárodní ochranu cizincem v řadě a další žádosti následující po ní. Pro účely dalších opakovaných žádostí je vhodné, aby se řízení vedlo ve zrychleném tempu a tím se bránilo případům notorických žadatelů o mezinárodní ochranu (násobné žádosti o mezinárodní ochranu jedním cizincem stále dokola). Samotné Ministerstvo vnitra navrhlo přepracování textu v novele azylového zákona z roku 2020, novela ale nestihla být starou sněmovnou projednána skrze parlamentní volby v roce 2021. Namísto těžkopádné snahy definovat další opakovanou žádost skrze žádost opakovanou (ta

má samostatnou definici), což působí interpretační potíže, stačí text upravit tak, aby vyzněl jasně a přímo. Např.: „...*další opakovanou žádostí o udělení mezinárodní ochrany je třetí žádost o udělení mezinárodní ochrany podaná toutéž osobou a všechny žádosti následující po ní.*“ V praxi totiž panují rozpory, zdali do opakovaných či dalších opakovaných žádostí počítat i ty situace, kdy byla například první žádost zamítnuta z procesních důvodů a až druhá v pořadí rozhodnuta meritorně. Z textu by také mělo být patrné, že se za meritorní rozhodnutí věci považuje i rozhodnutí dublinské (o přesunu cizince do jiného členského státu), což nynější text neobsahuje, tedy s další výjimkou: *řízení zastaveno podle § 25 písm. i) z důvodu uvedeného v § 10a odst. 1 písm. a) nebo e).*

Ustanovení § 23 o pohovoru ani v současné době nepočítá s použitím audiovizuálního záznamu při vedené pohovoru s žadatelem o mezinárodní ochranu, což je nejen nedůslednost při transpozici čl. 17 procedurální směrnice, ale v poměrech 21. století i velmi těžce uvěřitelná okolnost. Aktuálně jsou pohovory pro spis protokolovány písemně, stejně, jako tomu bylo v dávné minulosti. Přitom by použití audiovizuální techniky mohlo dalece přispět k rozpoznání autenticity výpovědi a ulehčit i samotný přezkum azylového spisu. V neposlední řadě by takový postup ulehčil osobě vedoucí pohovor potřebu přepisovat výpověď, zahrnující i mnohahodinové promluvy, do podoby písemného protokolu, který z podstaty věci, nemůže být nikdy natolik vypovídající jako audiovizuální záznam. V poslední neuskutečněné novele azylového zákona plánovalo Ministerstvo vnitra vložení nového paragrafu odkazujícího jen k použití videokonferenčního zařízení. Nelze než doufat, že tato snaha bude promítnuta i do dalšího legislativního návrhu.

Ke zrušeným a zpět napadlým případům bych doporučil, aby při opětovném posuzování kauzy byl vypracován zkušeným analytikem konkrétní profil žadatele z otevřených zdrojů. Takovou analýzou by mohl být pověřen Úřad pro zahraniční styky a informace, jenž by byl povinen ji pro azylové rozhodčí vypracovat. Ustanovení bych vložil jako písmeno d). do § 23c, podklady pro vydání rozhodnutí.

Diskutabilním návrhem byla snaha Ministerstva vnitra vyškrtnout z české právní úpravy institut humanitárního azylu. Tato snaha bylo rovněž obsahem neprojednaného návrhu novely z roku 2021. Humanitární azyl je české specifikum, které nemá zakotvení v právu EU ani v právu mezinárodním. Je to rozšířená možnost, jak mezinárodní ochranu v ČR získat, kterou se český zákonodárce rozhodl cizím státním příslušníkům poskytnout z vlastní vůle nad rámec jeho závazků. Argumentovat lze pro i proti této změně. Pro vyškrtnutí z azylového zákona je předně používán argument o tom, že ustanovení je nadbytečné, neboť pokud by neexistovalo, správní orgán by u případů humanitárních katastrof nebo nemocí nevléčitelných či případně svojí léčbou již výhradně vázaných na území ČR, musel stejně přistoupit k udělení doplňkové ochrany. Pakliže by totiž byl vážně nemocný cizinec vydán do země, kde mu nebude nebo ani nemůže být poskytnuta potřebná lékařská péče, došlo by tím k porušení čl. 2 a 3. Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod. A takové situace pokrývá doplňková ochrana. Ostatně právě takto věc řeší země okolní, které institut humanitárního azylu ve své právní úpravě, na rozdíl od nás, nemají. Sám jsem s touto argumentací souhlasil do okamžiku, než se v mé vlastní praxi objevil případ mentálně postiženého muže z problematické země, jehož situace se velmi dobře hodila k ustanovení humanitárního azylu, přitom by ji bylo velmi problematické podřadit pod ustanovení o vážné újmě, potažmo doplňkové ochraně.

Závěr

Uprchlické právo k sobě v posledních letech přitahuje velké množství pozornosti díky celosvětovým krizím a s nimi spojeným pohybem osob mezi státy. Válečný konflikt na Ukrajině, eskalovaný v únoru 2022, vyvolal uprchlické vlny, které Evropa nepamatuje od konce 2. světové války. Uprchlíctví se stále více stává masovým jevem a vzdaluje se od představy udělování azylu za politické pronásledování pro vybrané příslušníky politických stran čelících represím, kteří se musí uchýlit do exilu v sousedních zemích. Položíme-li si pak otázku, ve které evropské zemi, při dnešním rozšíření demokracie a tradic lidských práv na tomto kontinentě, může ještě dojít ke skutečně relevantnímu azylovému pronásledování, zůstává jako odpověď snad jen Bělorusku, se svojí pověstí tzv. poslední diktatura Evropy, a Ruská federace. V ostatních evropských státech je již demokratický mechanismus kultivovaný natolik, aby v nich nemusela být potlačována, či přímo likvidována politická opozice. Mocní jsou u moci na omezený čas a jsou s tím i smířeni. I přes zmíněnou masovost, předložená práce stojí na detailní kazuistice se snahou o detail a popsání konkrétního lidského osudu. Jakkoliv je totiž fenomén uprchlctví stále více a více masovějším, kontinentální právní tradice stojí na rozhodování a posuzování případů konkrétních, individualizovaných. Dvě shodné kauzy neexistují a síla precedentu leží v argumentaci. Závěrem zde pro čtenáře provedu představení jednotlivých kapitol a zrekapituluji základní zjištění. Z jednotlivých pasáží též vyvodím dílčí i celkový souhrn s následnou odpovědí na položené výzkumné otázky.

K § 12 písm. a) zákona o azylu – *udělení azylu za pronásledování z důvodů uplatňování politických práv a svobod* – zmíněné ustanovení představuje vrcholnou formu mezinárodní ochrany, „čistý azyl“, důvod, pro který by měl a má být politický azyl udělován. Aby ho člověk mohl získat, v jeho minulosti musí být zaznamenány patřičné kvality a profil, který nelze rozporovat. Jako archetypální vzory nám zde mohou posloužit příklady z československého disentu: Václav Havel, Pavel Kohout, proti-režimní disent, signatáři Charty 77. Z čerstvé současnosti k nim

znovu připojím jméno Ales Michalevič, Bělorus, který u nás politický azyl získal v roce 2011, i když se následně do Běloruska navrátil.

V praxi by nemělo být nic snazšího než udělit azyl za politické pronásledování. Protože pokud do kanceláře migračního úředníka vkročí známý představitel disentu z té či oné pofiderně řízené země, zmíněný úředník takovou informaci má a dobře zná dávno předtím, než s dotyčným zapřede první stranu azylového pohovoru. Samotná dokazovací část řízení je pro správní orgán jednoduchá, neboť informace o zemi původu nejsou takřka vůbec třeba, stačí si zadat jméno žadatele do internetového vyhledavače. Žádné prapodivné azylové pohovory – *desetistranné výslechy* – i několikrát opakované, ve kterých se řeší: kdy, kdo, jak a co, a zdali jen žadatel nepředává správnímu orgánu nepravdy a nezkouší, co všechno je možné a co ještě dalšího unese papír. Z pozice azylového rozhodčího takové případy znám velmi dobře z praxe.

Jako červená nit se v mé práci táhlo, že řízení o mezinárodní ochraně je ve význačné důkazní nouzi, někdy až tolik extrémní, že se vychází jen ze slov žadatele o mezinárodní ochranu. Ano, zmíněné je teoreticky možné, prakticky je ale taková představa v poměrech 20. a 21. století dosti naivní. Pokud někdo byl ve své zemi natolik politicky aktivní, řekněme, v rozsahu čl. 17 až 23 Listiny, až na sebe přivolal adresný zájem státní moci, pak taková osoba není žádným z nebe spadlým člověkem. Ale člověkem, který za sebou má letitou disentaní zkušenost spojenou s tvrdými dopady veřejné moci. Jde o člověka, který je veřejně znám a jeho jméno bývá v povědomí lidí, kteří se situací v řešené zemi zabývají. Strategie režimu k takovým lidem je nejčastěji ta, že se jich snaží zbavit vypuzením ze země. Vidíme to i na povolební situaci v Bělorusku roku 2020, kde se režim úspěšně pokouší představitele opozice „vystřkat“ za hranice, kde už pro něj nejsou tolik nebezpeční, jako byli v ulicích Minsku. Stejně to bylo u Václava Havla, jenž byl po celý disidentský život nabádán k emigraci. Do zahraničí vycestovat mohl, dobře ale věděl, že se už nebude moci zpět do Československa vrátit, protože nebude vpuštěn přes hranici.

V práci jsme viděli případ muže z Ázerbájdžánu, který byl mnoho let organizován v politické opozici, dílem tolerované, dílem netolerované. Nedalo se o něm ovšem tvrdit, že by mělo jít o význačného člověka, jehož jméno by šlo bezprostředně veřejně zachytit. Dotyčný nakonec přišel s novinovými články, ve kterých bylo jeho jméno uvedeno, což ve finále i přispělo ke zrušení rozhodnutí správního orgánu a krajského soudu. Čtenáře bych opětovně upozornil na motiv doložených informací – pokud o sobě někdo tvrdí, že byl ve své zemi rok či více let politicky aktivním, pak se od něj dá zcela logicky očekávat, že ve světě informačních technologií a e-mailové komunikace bude schopen svá tvrzení alespoň nějak dokládat a v řízení nezůstane zhola pasivní a setrvá jen na svých slovech zanesených do protokolu. Když azylové řízení trvá několik měsíců, či přímo rok a více, a spis přitom stojí na místě, situace se ze strany žadatele nikam nehýbe, přičemž si tento žádá politický azyl, je to signál o možné fabulaci. Jiná situace byla u muže z Gruzie, bývalého zaměstnance tamního ochránce práv, který svůj případ dokázal důkazně podkládat. Role Nejvyššího správního soudu pak byla upozornit správní orgán na dotčení přinejmenším čl. 17 a čl. 21 Listiny, které správní orgán při svém prvotním rozhodování nenalezl.

U zemí, které jsou již brány jako bezpečné země původu, je politické pronásledování sice možné tvrdit, důkazně ale takové tvrzení musí být velice bohatě podpořeno. V textu jsem to ukázal právě na vývoji události v Gruzii a na Ukrajině (před ruskou invazí), v zemích, které prodělaly množství reforem, a vydaly se ve svém směřování pro-evropským směrem. Mezi Ukrajinou před rokem 2014 a po roce 2015 je značný rozdíl a země se od 11. června 2017 těší i bezvízovému styku s Evropskou unií. Což je privilegium, které si v mezinárodním právu země udělují po té, co si vzájemně značně důvěřují. V případě Ukrajiny se samozřejmě situace radikálně změnila po začátku ruské invaze v únoru 2022.

Někdy se tvrzení žadatelů o azyl rovnají dokola opakované šabloně. Od občanské války v Nigérii uplynulo více jak padesát let (1967–1970) a případ Biafra v zemi přestal být řešeným tématem, jak dokládají informace o zemi, přesto se

najdou lidé, kteří se tímto tématem stále kryjí, to dokládá popsany případ člena hnutí MASSOB.

U § 12 písm. b) zákona o azylu jsme na mnoha případech sledovali azylové příběhy zachycující náboženské pronásledování v souvislosti s informacemi o zemi původu. Prezentoval jsem množství případů, kdy se osobám jako takovým víceméně nic závažného nestalo (Svědci Jehovovi v Ruské federaci, čínští křesťané), a přesto informace zachycené ve zprávách o zemích původu stačily na to, aby byly případy vráceny Nejvyšším správním soudem zpět před správní orgán. Slovní spojení *odůvodněnosti strachu z pronásledování* je výkladovým oříškem, a pokud případ není sám o sobě zcela zřejmý, ke slovu se dostává psychologizace, které málokdy přejde nalezení materiální pravdy v samotném řízení. Osobně jsem toho názoru, že by neměl být udělován azyl bez dalšího jen za to, že žadatel pochází z problematické země. Čína je dnes jednou z nejlidnatějších zemí světa a mnoho čínských občanů má jistě co říct proti tamnímu režimu, se kterým jsou nespokojeni, přesto ale žijí své životy bez jakýchkoliv problémů dál.

Vynaložil jsem též značnou snahu, abych čtenáři dokreslil pronásledování z důvodů pohlaví, můj závěr jsem k tomu vyslovil na případě občanky Kazachstánu. Ustanovení o pohlavním pronásledování, tak jak je obsaženo v českém azylovém zákoně a jak je soudy vykládáno, je možno označit za obsolentní. Neboť z toho, jak je vyložena v právu Evropské unie *příslušnost k určité sociální skupině*, se podává, že pronásledování s pohlavním motivem zůstalo v našem národním právu zbytkovou kategorií bez reálného uplatnění.

K první části je možné z probraných případů učinit závěr, že výhrady soudů při přezkoumávání případů neudělených mezinárodních ochran ve formě azylu se nejčastěji koncentrují do tří okruhů: a) nalezení odůvodněného strachu z pronásledování na kumulativním základě, který správní orgán dříve neshledal; b) vyvození odlišných závěrů z informací o zemi původu či jejich nepřiléhavost na případ; a za c) nepřítakání tvrzení o nedůvěryhodnosti, se kterým správní orgán

přišel. K písmenu b dodám, že k němu počítám i situace, kdy informace o zemi původu v běhu času zestárly natolik, že nesplňují podmínky *ex nunc* přezkumu. Jsou to případy, kdy se řízení táhne a přitom v zemi původu žadatele dochází k překotným změnám (rozhoření se vojenského konfliktu, změna politických poměrů). Důkazní síla při přezkumu případu leží zejména na pohovoru s žadatelem o mezinárodní ochranu, informace o zemi původu ovšem mohou rozhodnutí rychle zvrátit, pokud svědčí v žadatelův prospěch, a to i za takové situace, že ze samotné výpovědi nejde akty pronásledování zachytit v minulosti, nestaly se, a dotyčný fakticky nikdy pronásledován nebyl. Tedy, jen samotná špatná pověst země stačí k tomu, aby byly případy rušeny a navraceny na první stupeň s tím, že dotyčný pocituje odůvodněný strach z pronásledování. Již výše v práci jsem se postavil proti takové praxi. Ideálem je samozřejmě důkazní harmonie, kdy výpověď, informace o zemi původu a doložení ze strany cizince vyznívají všechny jedním směrem. O takových situacích, bezrozporných, ale tato práce nepojednává. V případech, kdy se přezkoumávající soud rozhodne rozporovat závěry správního orgánu o nevěrohodnosti žadatele, vzešlé z pohovoru o mezinárodní ochraně, je na místě, aby soud dokazování pohovorem zopakoval.

K § 14, případům humanitárního azylu, je možné resumovat, že Ministerstvo vnitra se uchyluje k udělování tohoto typu mezinárodní ochrany pouze v atypických případech, takřka pouze u nemocí v terminálním stadiu, při kterém je už léčba žadatele výlučně vázaná na území ČR. Daná praxe je aprobována správními soudy a v běhu času se nezměnila od doby, kdy k azylovému zákonu vyšel poslední velký komentář. Neočekávám v daném směru změnu ani do budoucna a vzhledem k tomu, že humanitární azyl je české specifikum bez opory v právu Evropské unie, lze předvídat i snahy daný typ ochrany z azylového zákona v některé z jeho příštích novelizací vyškrtnout. V práci jsem sledoval případ J. Nikulina, ruského hackera, jehož právní zástupce se do médií dával často slyšet, že jeho klient zde žádá právě o humanitární typ azylu. Při zvážení jeho azylového příběhu a primární snaze

vyhnout se extradici do USA se ovšem plně ukázalo, že šlo o lichou žádost, která měla malou šanci na úspěch ve světle české rozhodovací praxe.

Slučovací ustanovení o rodině, at' již k azylu, či doplňkové ochraně (§ 13 a § 14b), se mohou na první pohled zdát technicistní a svádějící k jistému automatismu při udělování. Pokud jde ale o námi sledované a sporné případy řešené soudy, Ministerstvo vnitra si v nich vždy rozumně vedenou argumentací v mezích případů zvláštního zřetele uhájilo, že dané kauzy nejsou vhodné k tomu, aby byl daný typ mezinárodní ochrany udělen. At' už v předestřených případech občanů Kyrgyzstánu, Kazachstánu tak i Kosova byla situace vždy rozumně a konkrétně vyargumentovaná a soudy se u nich ztotožnily se závěry správního orgánu.

Druhý typ mezinárodní ochrany, doplňková ochrana (§ 14a), je udělován z důvodů vážné újmy uložení či vykonání trestu smrti, mučení, nelidského a ponižujícího zacházení, válečného konfliktu a pro rozpor s mezinárodními závazky ČR. O udělení trestu smrti má smysl uvažovat u zemí, kde je tento trest stále udělován či v daném státě dochází k mimosoudním popravám. V práci jsem se zastavil u několika případů ze dvou států, kde je trest smrti stále dosti extenzivně užíván – Vietnam a Írán. Pakliže žadatel o mezinárodní ochranu z takového státu pochází a ve svém azylovém příběhu na možnost udělení trestu smrti své osobě poukáže, jde o závažné vodítko, které musí správní orgán přimět k tomu, aby se možností jeho udělení vážně zabýval. U případů z Vietnamu se Ministerstvo vnitra této argumentaci dosti vyhýbá díky exkluzivní klauzuli, vyloučení osoby z možnosti udělit doplňkovou ochranu pro trestnou činnost. U Íránu stačilo Nejvyššímu správnímu soudu i nepřímé vodítko (výhrůžky), aby rozhodnutí správního orgánu i přezkoumávajícího krajského soudu, mimo jiné pro možnost udělení trestu smrti, zrušil, a vrátil věc k dalšímu řízení.

Na věc mučení, nelidského a ponižujícího zacházení jsme nahlédli v případech lidí z Kuby a Běloruska, kteří zde měli pro daný důvod doplňkovou

ochranu udělenou, postupem času jim ovšem nebyla prodloužena. Správní orgán zde v některých situacích, při jejím prvotním udělení, sklouzl k vágnímu a obecnému zdůvodnění (*neuspokojivá situace lidských práv v předmětném státě*), což následně vedlo ke zrušujícím rozsudkům, neboť nebyla splněna důkazní povinnost správního orgánu co do prokázání podstatné změny situace v zemi původu, když se rozhodl ochranu dále neprodloužit. Jako pravidlo k tomu můžeme vyvodit: čím obecnější je prvotní odůvodnění při udělení doplňkové ochrany (proti němuž se cizinci zpravidla neodvolávají), tím těžší je následně ochranu neprodloužit. Důvod je prostý, je-li ochrana správním orgánem udělena skrze neuspokojivé lidskoprávní poměry v té či oné zemi, k odpadnutí takového důvodu je, z logiky věci, vyžadována vskutku razantní změna politické situace v řešeném státě – *pomyslná náprava lidskoprávních poměrů*. Bělorusko i Kuba jsou ale dobrými příklady spíše zakonzervování, ne-li přímo zhoršování takové situace, po desítky let. Proto je nepřiléhavé u nich náhle přistupovat ke změně postoje.

Válečné konflikty v moderní historii, posledních deseti letech, zasáhly Sýrii, Libyi, Ukrajinu a Náhorní Karabach, sporné území mezi Ázerbájdžánem a Arménií (Republika Arcach). V práci jsou zastoupeny a rozebrány případy ke všem těmto státům. Vypuknutí válečného konfliktu, prizmatem *ex nunc* přezkumu spisu, je zpravidla důvodem ke zrušení negativního rozhodnutí a vrácení věci na první stupeň. Správní orgán může rozhodovat v momentu, kdy je situace v dané zemi klidná, pakliže se ale situace během soudního řízení změní, je na místě znovu věc meritorně posoudit. V posledku, právě toto je přece hlavní smysl *ex nunc* přezkumu, v té podobě, v jaké se nám prolamuje do českého správního soudnictví z práva Evropské unie. Má tak ale skutečně činit znovu správní orgán namísto soudu? V práci danou praxi dokumentují i případy zrušujících rozsudků souvisejících s ruskou invazí na Ukrajinu v únoru 2022.

Pod vážnou újmu skrze rozpor s mezinárodními závazky se může podřadit mnoho hypotetických případů, prakticky se ale věc zužuje na rozpor se závazkem na ochranu soukromého a rodinného života. Judikatura je v daném směru ustálená

a sám Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích odkazuje na své i více jak deset let staré rozsudky, které jsou stále platné a dost lucidní pro znovu se opakující případy ze současnosti s precedentním obsahem. K věci mohu ještě připomenout značnou přísnost, která je v rozhodovací praxi o rodinných závazcích zakotvena už u Evropského soudu pro lidská práva, který shledává porušení čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv ve vztahu k cizincům a nutnosti jejich vycestování jen velice řídké.

Shrnutím můžeme říci, že pokud soud ruší rozhodnutý případ v úrovni doplňkové ochrany, děje se tak předně a) pro zastaralost či neadresnost informací o zemi původu, viděli jsme to několikrát, ať už u případů navázaných na trest smrti, nebo na válečný konflikt. Za b) jde o případy, ve kterých soud vyvozuje z informací o zemi původu jiný závěr než správní orgán. Což je přesný případ přehodnocování doplňkových ochran u Běloruské republiky v posledních letech. Celkově, jak již jsem zmínil výše v práci, u doplňkové ochrany hrají informace o zemi původu ještě důležitější roli nežli při hodnocení azylu. Vedlejším efektem je k tomu fakt, že se mnohem méně setkáváme s případy odlišené právní kvalifikace případu – soud versus správní orgán, jenž je možné označit jakožto kategorii c).

Porovnáním rozhodování mezi věcí azylu a doplňkové ochrany mám za to, že azylové posouzení je mnohem citlivější a vyžaduje myšlenkové stanovení konkrétního profilu žadatele o mezinárodní ochranu, znalost jeho minulosti, sociálního postavení. Jeho předložený problém se pak vsadí do kontextu situace v dané zemi. Azylový příběh má jasnou přednost před objektivní situací v zemi. U ochrany doplňkové se ale informace o zemi původu svoji důležitostí začínají velmi blížit výpovědi samotného žadatele. Jak jsem několikrát ukázal, pokud daný stát trest smrti dávno zrušil či v něm prokazatelně neprobíhá válečný konflikt, dotyčný může mít stonásobnou obavu z vážné újmy zabití ve válce, přesto ale nelze k jeho obavě rozumně přihlídnout.

V samotném úvodu byly položeny dvě otázky reprezentující cíl práce. *Pro jaké důvody jsou negativní rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany přezkoumávanými soudy u jednotlivých institutů azylového zákona rušeny? A existuje mezi jednotlivými typy mezinárodní ochrany nějaká proměnlivost v důkazní síle výpovědi žadatele, informací o zemi původu a doložení ze strany žadatele?* Na první z nich jsem již čtenáři odpověděl dílčími závěry výše, přičemž je zřejmé, že se v nich skrývá klíč i k odpovědi druhé. Moderní správní proces ve státech s kontinentální právní kulturou, jakou je i Česká republika, je výsledkem osvícenských reforem spojených s Velkou francouzskou revolucí a vědomím možnosti, že pravdu lze objektivně (materiálně) zjistit. Zjištění takové pravdy je výsledkem procesu dokazování, který končí závěrem vzešlým z volného hodnocení důkazů. Důkazy při takovém hodnocení nemají stanovenou důkazní sílu samy o sobě, ale získávají ji až ve spojitosti s okolnostmi posuzované věci. Je pak na soudu i správním orgánu, aby svoji argumentací v odůvodnění rozumně vysvětlily, proč vyzvedly jeden důkaz oproti druhému, nebo naopak některý nevzaly pro své rozhodnutí merita věci v potaz vůbec. Ke slovu se tedy dostává rozhodovací praxe, jejíž podrobnou studii můžeme naši otázku zodpovědět. Učinit je tak nutné s vědomím, že právě zásada volného hodnocení důkazů je při azylovém řízení dosti zdeformována právem Evropské unie, které propůjčuje pohovoru s žadatelem o mezinárodní ochranu za jistých podmínek a při absenci dalších důkazů, pravdivost samu o sobě (materiální pravdu), ze které musí rozhodnutí o věci vycházet jako z napevno zjištěného faktu. V daném kontextu proto v cizineckém právu koluje anekdota, že mezinárodní ochranu v praxi předně získává ten nejlepší lhář. Jedinou obranou správního orgánu proti takové situaci jsou informace o zemi původu a jeho vlastní zjištění (které, jak jsem již v úvodu předestřel, do informací o zemi původu započítávám). *Lze tedy pozorovat nějakou proměnlivost či naopak stálost při hodnocení důkazní síly v argumentaci zrušujících rozsudků správních soudů? Trend při hodnocení výpovědi žadatele, informací o zemi původu a doložení ze strany žadatele?* Ano. Mám za to, že takový trend u jednotlivých typů mezinárodní ochrany vystopovat lze a svojí prací jsem se ho snažil dokázat.

U doplňkové ochrany mají informace o zemi původu mnohem silnější postavení ve spise, a lze říci, že bez jejich doložení do spisového materiálu by případ ani nebylo možné rozhodnout. Naopak, rozhodnutí ve věci azylu, kde informace o zemi původu absentují, si představit lze. Obecné vnitrostátní poměry té či oné země, probíhající válečný konflikt, udělování trestu smrti nebo podepsané mezinárodní dohody veskrze nejsou složité okolnosti, které by správnímu orgánu měly dělat obtíže zjistit letmým vyšetřováním věci. U posuzování azylu jsou ale na správní orgán a jeho vyšetřovací možnosti kladeny daleko větší nároky. Doložení totiž nemohou být jen obecná, ale je na místě, aby byla velmi adresná přímo směrem k posuzované osobě. Což už je něco, co jde mnohdy za možnosti státní správy a českých diplomatických zastoupení v jednotlivých státech. Zrcadlově je ovšem logické požadovat u věci posuzování azylu i po žadateli samém, aby svá tvrzení doložil vlastními podklady. Jak jsme viděli, kterékoliv adresné doložení ze strany cizince věc rapidně posouvá vpřed co do věrohodnosti a nosnosti případu a mnohdy zvrátí názor soudu. Při posuzování trestu smrti a vyhodnocení válečné situací mám zcela za to, že by informace o zemi původu, při dodržení zásady volného hodnocení důkazů, měly zpravidla svoji důkazní silou překonávat výpověď žadatele o mezinárodní ochranu a rozebraná kazuistika toto pravidlo víceméně potvrzuje.

Jako legislativní změnu, zakotvenou přímo do zákona o azylu, bych ke zrušeným a zpět napadlým případům doporučil, aby při opětovném posuzování kauzy byl vypracován zkušeným analytikem konkrétní profil žadatele z otevřených zdrojů. Pokud o sobě totiž někdo tvrdí, že byl ve své zemi opozičním politikem či novinářem, je takřka nemožné, v poměrech 21. století, že by o daném člověku nešla zachytit stopa v otevřených zdrojích (internet, sociální platformy, média, noviny atd.). Takovou analýzou by mohl být pověřen Úřad pro zahraniční styky a informace, jenž by byl povinen ji pro azylové rozhodčí vypracovat. Dále jsem v práci upozornil na několik legislativních možností a zpřesnění, o kterých věřím, že se do budoucna v azylovém zákoně prosadí.

Jak při výše řečeném vlastně přistoupit k revizi azylového spisu? Dle mého názoru je prvním odrazovým můstkem pro další hodnocení důsledné pročtení poskytnutí údajů k žádosti o mezinárodní ochranu, to dá čitateli jasnou představu o tom, kdo a pro jaký důvod zde o mezinárodní ochranu vlastně žádá. Azylový pohovor, který je ve většině případů bezprostředně následujícím správním úkonem, je konkrétní rozvedení toho, co žadatel o mezinárodní ochranu v poskytnutí údajů sdělil. Na místě je vždy pátrat po adresnosti položených otázek a patřičné jasnosti odpovědí. Ty musí být natolik určité, aby z nich šel učinit myšlenkový akt subsumpce, potažmo právní kvalifikace k posuzovaným ustanovením azylového zákona. Lidé, kteří s žadatelem azylový pohovor vedou, což je čistý eufemismus pro vytěžovací formu výslechu, jsou speciálně školeni k tomu, na co a jak se ptát. Nejsou-li odpovědi žadatele dostatečně zřejmé, jde o indicii o možné snaze příběh zatemňovat. Jako automatismus by k tomu měla následovat otázka po tom, proč tak dotyčný činí a co tím sleduje.

Následuje kontrola doložení ze strany žadatele a jejich přiléhavost k věci. Pokud je doložení adresné, rozsudek, dopis, konkrétní důkaz, není nutné zdůrazňovat, že má mnohonásobně větší váhu, než doložení neadresné, prosté stažení informace z internetu o tom či onom státě atd. Bohužel, a zde pokulháváme za fungováním převaděčských skupin, správní orgán disponuje jen omezenými prostředky, jak prokazovat falza mezi předloženými dokumenty. Já sám jsem se v mé praxi setkal s takřka neuvěřitelnými věcmi, jejichž ověření bylo nad síly české administrativy. Rozsudek smrti vydaný v Pásmu Gazy hnutím Hamás. Odsuzující rozsudek státního soudu psaný ručně, ze země, o které lze jen stěží mluvit jak o zaostalé, jenž byl patrně pravý. A v neposlední řadě se lze setkat s rozsudky kolektivními, ve kterých enunciát dopadá na množství osob.

V následujícím kroku by si měl soudce učinit vlastní závěr o věci a zkontrolovat formální správnost spisu. Pokud souhlasí s výrokem správního orgánu, je na místě pročíst rozhodnutí s žalobou, a je-li je vše přiléhavé a zřejmé, rozhodnutí aprobovat. Pakliže s rozhodnutím nesouhlasí, po té, co si učinil vlastní

názor na věc, přihlédne k žalobě a věc vrátí s připojením lucidního postupu, jak dále postupovat a zaváže správní orgán svým názorem.

Doba, ve které jsem nastoupil do služby na Ministerstvu vnitra a začal pracovat v oblasti cizineckého práva, se kryla s velkou migrační vlnou z let 2014 – 2015 – 2016 spojenou zejména s tzv. *arabským jarem*. Viděl jsem od té doby mnoho mediálně známých případů, případů, které se vracely od soudů a zase zpět k rozhodnutí po mnoho let. Případů kontroverzních. Některé z nich jsou v anonymizované podobě zastoupeny a rozebrány i zde. Své postřehy a závěry jsem si přál předat dál, proto jsem se rozhodl přistoupit k sepsání této práce. Nakonec proto věřím, že po jejím přečtení čtenář získal to, co jsem mu slíbil v anotaci i úvodu, tedy nejen zodpovězení výzkumných otázek, ale také vhled do rozhodovací praxe ve věci mezinárodní ochrany u nás a možné nápravy, které lze do budoucna učinit.

Seznam pojmů a zkratek

OSN – Organizace spojených národů.

Dublin III. – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepřacované znění).

Všeobecná deklarace lidských práv – Usnesení Valného shromáždění OSN č. DE01/48 ze dne 10. 12. 1948.

UNHCR – Vysoký komisař OSN pro uprchlíky.

ESLP – Evropský soud pro lidská práva.

SDEU – Soudní dvůr Evropské unie.

ÚS – Ústavní soud.

Ústava – Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Úmluva o právním postavení uprchlíků – Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb., o ratifikaci Úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967.

NSS – Nejvyšší správní soud.

Nařízení Eurodac – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 603/2013 ze dne 26. června 2013 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování nařízení (EU) č. 604/2013.

Evropská úmluva o ochraně lidských práv – Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

Lex Ukrajina – soubor zákonů přijatých v březnu 2022 jako reakce na invazi vojsk Ruské federace na území Ukrajiny. Jde o zákony č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace; č. 66/2022 Sb., o opatřeních v oblasti zaměstnanosti a oblasti sociálního zabezpečení v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace; č. 27/2022 Sb., o opatřeních v oblasti školství v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace.

Listina základních práv a svobod, Listina – Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., Listina základních práv a svobod.

Listina základních práv a svobod EU – Listina základních práv Evropské unie (2012/C 326/02) ze dne 26. října 2012.

Správní řád – Zákon č. 500/2000 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Soudní řád správní, s. ř. s. – Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Schengenský vízový kodex – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech.

Směrnice 2011/95/EU – Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 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).

Směrnice 2013/32/EU – Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepřacované znění).

Směrnice 2013/33/EU – Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepřacované znění).

Občanský soudní řád, o. s. ř. – Zákon č. 99/1964 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon o azylu – Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon o pobytu cizinců – Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon o uprchlících – Zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících, ve znění ke dni 31. 12. 1999.

Seznam použitých zdrojů

Literatura

- [1] BLAŽEK, P., PAŽOUT, J (editoři) *Nejcitlivější místo režimu*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství Pulchra, 2008, 144 s. ISBN 978-80-904015-2-5.
- [2] ČAPEK, J. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod*. 1. vyd. Praha: Linde, 2010, 887 s. ISBN 978-80-7201-789-4.
- [3] FAIX, M., BUREŠ, P., SVÁČEK, O. *Rukověť ke studiu mezinárodního práva 1: Dokumenty*. Praha: Leges, 2015, 432 s. ISBN 978-80-7502-064-2.
- [4] FRANCEK, J. *Zločin a trest v českých dějinách*. 1. vyd. Praha: Rybka Publisher, 1999, 463 s. ISBN 80-242-0087-2.
- [5] GOMBÁR, E. *Dějiny Libye*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2015, 249 s. ISBN 978-80-7422-363-1.
- [6] GOTT, R. *Kuba. Nové dějiny*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství BB/art, s. r. o., 2005, 460 s. ISBN 80-7341-678-6.
- [7] HARAJDÍČ, J. *Judikatura vo veciach azylu*. 1. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer SVK, 2015, 601 s. ISBN 978-80-81-8168-167-7.
- [8] HEIMANNOVÁ, M. *Československo. Stát, který zklamal*. 1. vyd. Petrkov: Nakladatelství Petrkov, 2020, 403 s. ISBN 978-80-87595-86-2.
- [9] HEJL, V. *Zpráva o organizovaném násilí*. 1. vyd. Praha: Univerzum Praha, 1990, 350 s. ISBN 80-85207-01-X.
- [10] HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1.
- [11] HOBSBAWM, J. E. *Národy a nacionalismus od roku 1780*. 1. vyd. Brno: CDK, 2000, 207 s. ISBN 80-85959-55-0.
- [12] HOETZEL, J. *Soudní kontrola veřejné správy*. Praha: Spolek českých právníků „Všehrd“, 1924, 113 s.
- [13] HONUSKOVÁ, V. *Definice uprchlíka a její výklad a aplikace v současném mezinárodním právu*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova, 2011, 268 s. ISBN 978-80-87146-45-3.
- [14] HONUSKOVÁ, V., FLÍDROVÁ, E., JANKŮ, L. a kol. *Dnes migranti – Zítřejší uprchlíci? Postavení migrantů, kteří potřebují ochranu, v mezinárodním právu*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova, 2014, 196 s. ISBN 978-80-87975-23-7.

- [15] HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, 1451 s. ISBN 978-80-7400-813-2.
- [16] CHMELÍČKOVÁ, N., VOTOČKOVÁ, V. *Zákon o azylu. Praktický komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 296 s. ISBN 978-80-7552-479-9.
- [17] CHMELÍK, J., BRUNA, E. *Dokazování v trestním řízení. Trestněprávní a kriminalistické aspekty*. 1. vyd. Praha: VŠFS, 2018, 225 s. ISBN 978-80-7408-175-0.
- [18] JANDOUREK, J. *Sociologický slovník*. 2. vyd. Praha: Portál, 2007, 285 s. ISBN 978-80-7367-269-0.
- [19] JÍLEK, D., a kol. *Právní postavení nezletilého uprchlíka*. 1. vyd. Praha: Leges, 2019, 230 s. ISBN 978-80-7502-336-0.
- [20] JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (editoři). *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2016*. 2. rozšířené vydání. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer, 2016, 679 s. ISBN 978-80-7552-995-4.
- [21] JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (editoři). *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2017*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer, 2017, 597 s. ISBN 978-80-7598-262-9.
- [22] JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (editoři). *Sborník ze semináře: Aktuální právní problémy cizineckého a azylového práva*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer, 2015, 512 s. ISBN 978-80-7552-364-8.
- [23] JIRSA, J. a kol. *Občanské soudní řízení. Soudcovský komentář. Kniha IV. § 201–250l občanského soudního řádu*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 288 s. ISBN 978-80-7598-375-6.
- [24] JOCH, R. *Ne, pane premiére!* 1. vyd. Praha: DEUS, 2013, 176 s. ISBN 978-80-87408-27-8.
- [25] KHIDAYER, E. *Arabský svět – jiná planeta?* 2. vyd. Praha: Mladá fronta, 2016, 371 s. ISBN 978-84-204-4204-4.
- [26] KLÍMA, K. a kol. *Azylové právo v evropském kontextu*. 1. vyd. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2017, 222 s. ISBN 978-80-87956-73-1.
- [27] KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 1687 s. ISBN 978-80-7400-356-3.

- [28] KOLDINSKÁ, K., SCHEU, C. H., ŠTEFKO, M. a kol. *Sociální integrace cizinců*. 1. vyd. Praha: Auditorium, 2016, 350 s. ISBN 978-80-87284-60-5.
- [29] KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H. *Zákon o azylu. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, 736 s. ISBN 978-80-7357-476-5.
- [30] *Korán*. 6. vyd. Praha: Odeon, 1991, 797 s. ISBN 80-207-0444-2.
- [31] KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, 573 s. ISBN 978-80-7400-820-7.
- [32] KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 1104 s. ISBN 978-80-7598-479-1.
- [33] LIPPA, A. R. *Pohlaví: příroda a výchova*. 1. vyd. Praha: Academia, 2009, 432 s. ISBN 978-80-200-1719-2.
- [34] LOJEK, A. *České azylové právo 16. až 18. století*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova, 2011, 130 s. ISBN 978-80-87146-43-9.
- [35] MATES, P. *Správní uvážení*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 120 s. ISBN 978-80-7380-424-4.
- [36] MATIAŠKO, M. *Zločin mučení a lidská práva*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, 234 s. ISBN 978-80-7598-791-4.
- [37] MOLEK, P. *Právní pojem „pronásledování“ v souvislosti evropského azylového práva*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, 205 s. ISBN 978-80-7400-164-2.
- [38] MOLEK, P., STRÁNSKÁ, J. *Přehled rozhodnutí ve správním soudnictví. 2003–2013*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015, 746 s. ISBN 978-80-7400-296-0.
- [39] NAVRÁTILOVÁ, J. *Výjimečný trest*. Praha: Leges, 2009, 256 s. ISBN 978-80-87212-41-7.
- [40] PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. 2. vyd. Praha: Leges, 2015, 1152 s. ISBN 978-80-7502-084-0.
- [41] PAŽOUT, J. *Trestněprávní perzekuce odpůrců režimu v Československu v období takzvané normalizace (1969–1989)*. 1. vyd. Praha: Academia, 2017, 603 s. ISBN 978-80-7285-205-5.
- [42] PÍTROVÁ, L. (editor) a kol. *Aktuální právní aspekty migrace*. 1. vyd. Praha: Leges,

2016, 176 s. ISBN 978-80-7502-162-5.

[43] PÍTROVÁ, L. a kol. *Common European Asylum System in a changing world*. Praha: Karlova Univerzita, 2020, 137 s. ISBN 978-80-7630-003-3.

[44] POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vyd. Praha: Leges, 2014, 1152 s. ISBN 978-80-7502-024-6.

[45] POMAHAČ, R. a kol. *Správní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 636 s. ISBN 978-80-7552-937-1.

[46] RINGEN, S. *Perfektní diktatura. Čína ve 21. století*. 1. vyd. Praha: Academia, 2018, 264 s. ISBN 978-80-200-2915-7.

[47] ŘÍČAN, P. *Psychologie náboženství*. 1. vyd. Praha: Portál, 2002, 325 s. ISBN 80-7178-547-4.

[48] SIEGL, E. *Vzdorující demokracie. Rozcestí a proměny současného Turecka*. Praha: NLN, s. r. o., 2020, 154 s. ISBN 978-80-7422-747-9.

[49] SCHOVÁNEK, R. (editor) a kol. *Svazek Dialog. StB versus Pavel Kobout. Dokumenty StB z operativních svazků Dialog a Kopa*. 1. vyd. Praha: Paseka, 2006, 400 s. ISBN 80-7185-789-0.

[50] SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L. a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, 464 s. ISBN 978-80-7400-647-0.

[51] SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vyd. Praha: Leges, 2014, 496 s. ISBN 978-80-87576-48-9.

[52] SVOBODA, K. *Dokazování*. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, 392 s. ISBN 978-80-7357-414-7.

[53] ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné*. 8. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 1052 s. ISBN 978-80-7552-357-7.

[54] ŠLOSÁŘK, I. *Právní a politický systém Evropské unie*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, 373 s. ISBN 978-80-7552-534-5.

[55] ŠTURMA, P., HONUSKOVÁ, V. a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2. vyd. Praha: Univerzita Karlova, 2012, 253 s. ISBN 978-80-87146-68-2.

[56] TICHÝ, L., ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R., DUMBROVSKÝ, T. *Evropské právo*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, 758 s. ISBN 978-80-7400-546-6.

[57] VESELÝ, J. a kol. *Azyl v Československu 1933–1938*. 1. vyd. Praha: Naše vojsko, 1983, 336 s.

[58] WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, 931 s. ISBN 978-80-7357-750-6.

[59] WINTEROVÁ, A., MACKOVÁ, A. a kol. *Civilní právo procesní. Část první: řízení nalézací*. 8. vyd. Praha: Leges, 2015, 624 s. ISBN 978-80-7502-076-5.

[60] ZAHRADNÍKOVÁ, R. a kol. *Civilní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 565 s. ISBN 978-80-7380-437-4.

Internetové zdroje a rozhovory

- [1] *Běloruský disident Michalevič dostal azyl*. Informace převzata z ČTK. Dostupné on-line z: <https://www.lidovky.cz/noviny/belorusky-disident-michalevic-dostal-azyl.A110324_000023_ln_noviny_sko>. [citováno dne 25. 9. 2020]
- [2] BOBÁK, M., HÁJEK, M. *Nepřijatelnost dle § 104a s. ř. s.: smysluplný krok nebo kanón na vrabce?* MUNI Law Working Paper, 2015, č. 2. Dostupné on-line z: <<https://www.law.muni.cz/dokumenty/30220>>. [citováno dne 22. 4. 2020]
- [3] FILIPOVÁ, J. *Tzv. nepřijatelnost kasační stížnosti o mezinárodní ochraně podle § 104a s. ř. s.* 1. vyd. Tribun EU, s. r. o. Brno, Dny práva – 2008 – Days of Law, od s. 1394-1403, 10 s. 2008. Dostupné on-line z: <<https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/filipova.pdf>>. [citováno dne 22. 4. 2020]
- [4] JÍLEK, D. *Povaha práva cizince na azyl podle Listiny základních práv a svobod*. Časopis pro právní vědu a praxi, 2001, č. 4, s. 347–353. Dostupné on-line z: <<https://journals.muni.cz/cvpv/article/view/8364/0>>. [citováno dne 19. 4. 2020]
- [5] *Kalousek chtěl cisternou zastavit letadlo s podnikatelem vydaným do Ruska*. Informace převzata z ČTK. Dostupné on-line z: <<https://www.novinky.cz/domaci/clanek/kalousek-chtel-cisternou-zastavit-letadlo-s-podnikatelem-vydanym-do-ruska-192107>>. [citováno dne 25. 9. 2020]
- [6] *LGBT rights in Ghana*. Dostupné on-line z: <https://en.wikipedia.org/wiki/LGBT_rights_in_Ghana>. [citováno dne 20. 9. 2020] Přesto, že jde o článek z Wikipedie, je velmi dobře a čerstvě podložen zdroji.
- [7] *Nejvyššímu správnímu soudu se rozšíří možnost odmítnutí kasační stížnosti*. Informace převzata z ČTK. Dostupné on-line z: <<https://advokatnidenik.cz/2020/02/13/nejvyssimu-spravnimu-soudu-se-zrejme-rozsiri-moznost-odmitat-kasacni-stiznosti/>>. [citováno dne 29. 3. 2022]
- [8] Nikulin podal žalobu na odmítnutí poskytnutí ‚humanitárního azylu‘ v Česku, píše ruská agentura. Informace převzata z iRozhlas. Dostupné on-line z: <https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/jevgenij-nikulin-ustavni-stiznost-humanitarni-azyl_1802090654_pj>. [citováno dne 6. 3. 2021]
- [9] ODEHNALOVÁ, J. *Právo na azyl jako subjektivní právo*. Právní rozhledy 5/2017, C. H. Beck, s. 162. Dostupné on-line z: <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembrg5pxa4s7gvpxgxzrgyza&groupIndex=0&rowIndex=0>>. [citováno dne 19. 4. 2020]

[10] Oficiální data Českého statistického úřadu – *sledování počtu cizinců v ČR*. Dostupné on-line z: <https://www.czso.cz/csu/cizinci/4-ciz_pocet_cizincu>. [citováno dne 13. 6. 2022]

[11] PAVLÍČEK, V. *Ústavní právník k migrační krizi: Stát rozhoduje, komu umožní vstup*. Rozhovor pro deník Právo ze dne 11. 7. 2016. Dostupné on-line z: <<https://www.novinky.cz/domaci/clanek/ustavni-pravnik-k-migracni-krizi-stat-rozhoduje-komu-umozni-vstup-40001604>>. [citováno dne 19. 4. 2020]

[12] *Tymošenko dostal v Česku azyl. Jsou za tím peníze, tvrdí Kyjev*. Informace převzata z ČTK. Dostupné on-line z: <https://www.tyden.cz/rubriky/domaci/manzel-tymosenkove-dostal-v-cesku-politicky-azyl-jsou-za-tim-penize-zni-z-ukrajiny_221971.html>. [citováno dne 25. 9. 2020]

[13] *Útěk z Eritrey*. Dostupné on-line z: <<https://www.amnesty.cz/zprava/4151/utek-z-eritrey>>. [citováno dne 19. 3. 2022].

Zákony, mezinárodní smlouvy a výkladové manuály

Právní předpisy ČR

- [1] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
- [2] Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., Listina základních práv a svobod.
- [3] Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- [4] Zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících, ve znění ke dni 31. 12. 1999.
- [5] Zákon č. 500/2000 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- [6] Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
- [7] Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- [8] Zákon č. 99/1964 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- [9] Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů.

Právní předpisy EU

- [1] Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 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).
- [2] Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepracované znění).
- [3] Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepracované znění).
- [4] Listina základních práv Evropské unie (2012/C 326/02) ze dne 26. října 2012.
- [5] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepracované znění).
- [6] Smlouva o Evropské unii (Konsolidované znění) ze dne 26. října 2012.

[7] Smlouva o fungování Evropské unie (Konsolidované znění) ze dne 26. října 2012.

[8] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 439/2010 ze dne 19. května 2010 o zřízení Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu.

[9] Nařízení o zřízení Agentury Evropské unie pro otázky azylu. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2303 ze dne 15. prosince 2021 o zřízení Agentury Evropské unie pro otázky azylu a o zrušení nařízení (EU) č. 439/2010.

[10] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 603/2013 ze dne 26. června 2013 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování nařízení (EU) č. 604/2013 kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, a pro podávání žádostí orgánů pro vymáhání práva členských států a Europolu o porovnání údajů s údaji systému Eurodac pro účely vymáhání práva a o změně nařízení (EU) č. 1077/2011, kterým se zřizuje Evropská agentura pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

[11] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex).

[12] Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími.

Vybrané mezinárodní smlouvy

[1] Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

[2] Usnesení Valného shromáždění OSN č. DE01/48 ze dne 10. 12. 1948, Všeobecná deklarace lidských práv.

[3] Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb., o ratifikaci Úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967.

Ostatní

[1] Příručka k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíka v souladu s Úmluvou z roku 1951 a s Protokolem z r. 1967 týkajícím se právního postavení uprchlíka.

[2] Směrnice UNHCR „*Zvláštnosti pronásledování z důvodů pohlaví*“ ze dne 7. 5. 2002, č. HCR/GIP/02/01.

[3] HRDLIČKA, V. *Soudní přezkum žádosti o udělení mezinárodní ochrany (azylu)*. Diplomová práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2020. Práce je dostupná on-line mimo jiné na portálu These.cz. V jejím textu jsem rozebíral pouze § 12 zákona o azylu. Současná rigorózní práce je jejím přepracováním dle vzešlých připomínek a souběžně i podstatným rozšířením s novými závěry, které jsem ve své magisterské práci pro její rozsah nemohl učinit. Pro rigorózní práci jsem rovněž zvolil nový postup při hodnocení kazuistiky. Čtenář je s ním obeznámen ihned v úvodu. Na místa, která jsem převzal, čtenáře vždy upozorňuji samostatnou glosou a svoji diplomovou práci k nim cituji.

[4] MARKOVÁ, V. *Řízení o udělení mezinárodní ochrany ve formě azylu v České republice*. Diplomová práce, Karlova univerzita, Právnická fakulta, 2022. Práce je dostupná on-line v digitálním depozitáři Univerzity Karlovy.

[5] LAMPARTER, F. *Dokazování v řízení o udělení mezinárodní ochrany*. Diplomová práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2022. Práce je dostupná on-line mimo jiné na portálu These.cz.

Judikatura

Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie

- [1] Rozsudek SDEU ze dne 27. 6. 2006, C-540/03, Parlament proti radě.
- [2] Rozsudek SDEU ze dne 17. 2. 2009, C-465/07 Elgafaji.
- [3] Rozsudek SDEU ze dne 28. 7. 2011, C-69/10 Brahim Samba Diouf.
- [4] Rozsudek SDEU ze dne 6. 12. 2012, C-356/11 a C-357/11, O., S. proti Maahanmuuttovirasto a Maahanmuuttovirasto proti L.
- [5] Rozsudek SDEU ze dne 26. 5. 2015, C-472/19 Shepherd.
- [6] Rozsudek SDEU ze dne 12. 4. 2018, C-550/16 (spojení věcí), A. a S. proti Staatsecretaris van Veiligheid en Justice.
- [7] Rozsudek SDEU ze dne 29. 7. 2019, C-556/17 Torubarov.
- [8] Rozsudek SDEU ze dne 19. 11. 2020, C-238/19 (řízení o předběžné otázce – odepření výkonu vojenské služby).

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

- [1] Rozsudek ESLP ze dne 18. 1. 1978, č. 5310/71, Irsko proti Spojenému království (přiblížení nelidského a ponižujícího zacházení).
- [2] Rozsudek ESLP ze dne 7. 7. 1989, č. 14038/88, Soering proti Spojenému království (nevydání do USA, čekání na trest smrti v detenci před popravou jako nelidské zacházení).
- [3] Rozsudek ESLP ze dne 23. 2. 1993, č. 13134/87, Costello-Robets proti Spojenému království (disciplinární trest není porušením čl. 3, pakliže bolest a utrpení nedosahují patřičné tvrdosti).
- [4] Rozsudek ESLP ze dne 18. 12. 1996, č. 21987/93, Aksoy proti Turecké republice (tzv. palestinské věšení jako forma mučení).
- [5] Rozsudek ESLP ze dne 2. 5. 1997, č. 30240/96, D. proti Spojenému království (lékařská péče v zemi původu).
- [6] Rozsudek ESLP ze dne 25. 9. 1997, č. 23178/94, Aydin proti Turecké republice (znásilnění v detenci policistou jako forma mučení).
- [7] Rozsudek ESLP ze dne 28. 2. 1998, č. 37201/06, Saadi proti Itálii.
- [8] Rozsudek ESLP ze dne 17. 7. 1998, č. 48581/99, Keril Demiral proti Turecké republice (špatné zacházení během vazby jako nelidské zacházení).
- [9] Rozsudek ESLP ze dne 3. 6. 2004, č. 33097/96, Bati a další proti Turecké republice (bití, polévání vodou, odpírání spánku, vyhrožování smrtí a znásilněním jako formy mučení).
- [10] Rozsudek ESLP ze dne 27. 5. 2008, č. 26565/05, N. proti Spojenému království (lékařská péče v zemi původu – kritická fáze nemoci).
- [11] Rozsudek ESLP ze dne 12. 6. 2012, č. 42730/05, Savda proti Turecku (nemožnost náhradní služby namísto výkonu základní vojenské služby).
- [12] Rozsudek ESLP ze dne 13. 12. 2016, č. 41738/10, Paposhvili (Gruzie) proti Belgii (nemožnost vyhoštění pro zdravotní stav, rozpor s čl. 3).
- [13] Rozsudek ESLP ze dne 28. 1. 2020, č. 10465/17, A. P. proti Slovensku (zatýkaný romský chlapec dostal od policisty facku a bylo s ním nevhodně zacházeno po zadržení, kvalifikováno jako ponižující zacházení ve smyslu čl. 3).
- [14] Rozsudek ESLP ze dne 8. 10. 2020, č. 7224/11, Aghdgomelashvili a Japaridze proti Gruzii (nevhodné chování policistů při prohlídce kanceláře sdružení LGBT, výhrůžky veřejným prozrazením sexuální orientace).

[15] Rozsudek ESLP ze dne 14. 1. 2021, č. 27025/13, Kargakis proti Řecku (nezajištění důstojných podmínek v cele invalidnímu vězni je porušením čl. 3).

[16] Rozsudek ESLP ze dne 8. 6. 2021, č. 69154/11, Ilievi a Ganchevi proti Bulharsku (nevhodné provedení domovní prohlídky policejním komandem u osob).

Rozhodnutí Ústavního soudu

[1] Nález Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2006, sp. zn. II. ÚS 363/06.

[2] Nález Ústavního soudu ze dne 30. 1. 2007, sp. zn. IV. ÚS 553/06 (nárokování azylu).

[3] Nález Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. I. ÚS 425/16.

[4] Nález Ústavního soudu ze dne 24. 10. 2016, sp. zn. I. ÚS 700/16 (Odůvodňování rozhodnutí/usnesení).

[5] Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16 (nepřípustnost ústavní stížnosti ve vazbě na posuzování přípustnosti dovolání v civilních věcech).

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

- [1] Rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. 4Azs 31/2003 (zákaz libovůle v odůvodnění při správním uvážení).
- [2] Rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2004, sp. zn. 2 Azs 8/2004 (účel humanitárního azylu).
- [3] Rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2004, č. j. 6 Azs 41/2004-67 (ženy jako sociální skupina – pronásledování od manžela či partnera).
- [4] Rozsudek NSS ze dne 19. 8. 2004, sp. zn. 4 Azs 152/2004 (absence elementárních znalostí o žadatelově náboženství).
- [5] Rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2005, č. j. 6 Azs 235/2004-57 (jen výpověď).
- [6] Usnesení NSS ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39 (podstatný přesah vlastních zájmů stěžovatele).
- [7] Rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006-59 (ministerstvo jako stěžovatel).
- [8] Rozsudek NSS ze dne 26. 7. 2007, č. j. 2 Azs 30/2007-69 (zdravotní péče, nepřiznání extrateritoriálního účinku čl. 13 Evropské sociální charty).
- [9] Rozsudek NSS ze dne 26. 3. 2008, sp. zn. 2 Azs 71/2006 (vyvažování subjektivní a objektivní stránky při odůvodnění strachu z pronásledování).
- [10] Rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2008, sp. zn. 2 Azs 45/2008 (provázanost azylového zákona a Listiny – právo na informaci, Angola).
- [11] Rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2008, č. j. 5 Azs 66/2008-70 (důkazní břemeno).
- [12] Rozsudek NSS ze dne 13. 3. 2009, sp. zn. 5 Azs 28/2008 (třístupňový test u posouzení vážné újmy skrze válečný konflikt).
- [13] Rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2009, č. j. 5 Azs 7/2009-98 (precizace pojmu pronásledování).
- [14] Rozsudek NSS ze dne 25. 1. 2011, č. j. 6 Azs 36/2010-274 (pronásledování na kumulativním základě).
- [15] Rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84.
- [16] Rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2012, č. j. 6 Azs 3/2012-53 (rodina jako sociální skupina).
- [17] Rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2013, sp. zn. 2 Afs 32/2012 (plná jurisdikce).
- [18] Usnesení NSS ze dne 21. 11. 2013, sp. zn. 6 Azs 20/2013 (Není-li usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost odůvodněno (§ 104a odst. 1 a odst. 3

s. ř. s.), nemusí být odůvodněny ani navazující výroky o nákladech řízení a o odměně ustanoveného advokáta.).

[19] Rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2014, č. j. 1 Azs 19/2013-31 (Svědkové Jehovovi v Rusku).

[20] Rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2014, č. j. 4 Azs 23/2013-39 (odmítnutí udělení doplňkové ochrany rodinnému příslušníkovi).

[21] Rozsudek NSS ze dne 21. 1. 2015, č. j. 9 Azs 66/2014-69 (ve věci mezinárodní ochrany).

[22] Rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2015, č. j. 4 Azs 114/2015-27 (žena muslimka – nemanželské dítě).

[23] Rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2015, č. j. 10 Azs 194/2015-32.

[24] Rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2016, č. j. 4 Azs 33/2016-48 (extradice do Ruské federace).

[25] Rozsudek NSS ze dne 7. 6. 2016, č. j. 10 Azs 62/2016-58 (Ázerbájdžán, § 12a).

[26] Rozhodnutí NSS ze dne 10. 11. 2016, č. j. 10 Azs 189/2016-39 (Charkovská oblast je bezpečná pro návrat).

[27] Rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 Azs 167/2016-25.

[28] Rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2016, č. j. 7 Azs 219/2016-25 (Ukrajinská pravověrná řeckokatolická církev).

[29] Rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2017, č. j. 5 Azs 62/2016-87 (ruskojazyčná rodina na Ukrajině).

[30] Rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 Azs 343/2017-31 (sexuální orientace).

[31] Rozhodnutí NSS ze dne 29. 3. 2018, č. j. 2 Azs 422/2017-56 (Černigovská oblast na Ukrajině jako bezpečné místo pro návrat).

[32] Rozsudek NSS ze dne 3. 5. 2018, č. j. 2 Azs 114/2018 -36 (J. Nikulin, extradice do USA).

[33] Usnesení NSS ze dne 31. 5. 2018, č. j. 7 Azs 90/2018-44 (Gruzie, prezidentská ochranka).

[34] Rozsudek NSS ze dne 25. 10. 2018, č. j. 5 Azs 62/2018-38 (Svědkové Jehovovi Rusko).

[35] Rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2018, č. j. 9 Azs 133/2018-93 (novináři jako sociální skupina).

- [36] Rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2018, č. j. 4 Azs 56/2018-49 (Svědkové Jehovovi Rusko).
- [37] Rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2019, č. j. 9 Azs 381/2018-61 (Etiopie – Oromové).
- [38] Usnesení NSS ze dne 4. 4. 2019, č. j. 3 Azs 120/2018-73 (Ázerbájdžán, § 12a).
- [39] Rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 Azs 415/2018-67 (k případu č. j. 75 Az 6/2017-40).
- [40] Rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2019, č. j. 5 Azs 207/2017-36 (důkazní břemeno).
- [41] Rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2019, č. j. 8 Azs 27/2019-52 (stanovisko UNHCR k návratu do Libye).
- [42] Rozsudek NSS ze dne 11. 7. 2019, č. j. 9 Azs 157/2019-24.
- [43] Rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2019, č. j. 9 Azs 39/2019-77 (čínští křesťané).
- [44] Rozsudek NSS ze dne 4. 9. 2019, č. j. 9 Azs 125/2019-61 (čínští křesťané).
- [45] Rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2019, č. j. 4 Azs 250/2019-61 (Nigérie IPOB).
- [46] Rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2019, č. j. 7 Azs 499/2018-52 (čínští křesťané).
- [47] Rozsudek NSS ze dne 15. 1. 2020, č. j. 3 Azs 103/2019-31 (sexuální orientace).
- [48] Rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2020, č. j. 5 Azs 105/2018 -46 (Kurd z východu, zabití státním aktérem).
- [49] Rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2020, č. j. 10 Azs 278/2019-57 (kurdské problémy).
- [50] Usnesení NSS ze dne 21. 4. 2020, č. j. 9 Azs 32/2020-36 (usnesení o nepřijatelnosti – Irák).
- [51] Rozsudek NSS ze dne 12. 6. 2020, č. j. 5 Azs 146/2018-43 (čínští křesťané).
- [52] Usnesení NSS ze dne 9. 7. 2020, č. j. 8 Azs 299/2019-55 (kurdské problémy).
- [53] Usnesení NSS ze dne 19. 8. 2020, č. j. 4 Azs 83/2020-52 (sexuální menšiny na Kubě).
- [54] Usnesení NSS ze dne 10. 9. 2020, č. j. 9 Azs 91/2020-59 (k č. j. 13 Az 23/2018-31).
- [55] Rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2020, č. j. 4 Azs 175/2020-54 (psychické problémy při udělování humanitárního azylu).

- [56] Rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2020, č. j. 5 Azs 297/2018-51 (Zápomořská oblast jako bezpečné místo pro návrat).
- [57] Usnesení NSS ze dne 25. 1. 2021, 1 Azs 275/2020-29 (neprodlení doplňkové ochrany – Kuba, změna migračního zákona).
- [58] Rozsudek NSS ze dne 11. 2. 2021, č. j. 7 Azs/249/2020-29 (neprodlení doplňkové ochrany, běloruská KGB).
- [59] Rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2021, č. j. 7 Azs 248/2020-27 (neprodlení doplňkové ochrany – Bělorusko, zrušeno NSS).
- [60] Usnesení NSS ze dne 9. 4. 2021, č. j. 10 Azs 387/2020-50 (Ukrajina, Mariupol, vnitřní přesídlení).
- [61] Rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2021, č. j. 1 Azs 37/2021 – 38 (trest smrti ve Vietnamu, exkluze z doplňkové ochrany).
- [62] Rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2021, sp. zn. 6 Azs 91/2021 (pronásledování na kumulativním základě).
- [63] Rozsudek NSS ze dne 15. 7. 2021, č. j. 9 Azs 77/2021-39.
- [64] Rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2021, č. j. 5 Azs 309/2020-27 (žadatel prokázal, že pro něj Ukrajina není bezpečnou zemí původu).
- [65] Rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2021, č. j. 6 Azs 63/2021-42 (příslušnost k tajným službám a revolučním gardám v Íránu).
- [66] Rozsudek NSS ze dne 1. 12. 2021, č. j. 10 Azs 147/2021-56 (válka o Náhorní Karabach z podzimu 2020).
- [67] Rozsudek NSS ze dne 8. 10. 2021, č. j. 1 Azs 227/2021-24 (tíživá situace ve Venezuele, blíže také rozsudek sp. zn. 62 Az 23/2020).
- [68] Usnesení NSS ze dne 8. 12. 2021, č. j. 10 Azs 78/2021-73.
- [69] Rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2021, sp. zn. 5 Azs 19/2020 (Hare Krišna v Turecké republice, odmítání vojenské povinnosti).
- [70] Rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2022, sp. zn. 3 Azs 335/2020 (zrušení rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany soudem).
- [71] Rozsudek NSS ze dne 10. 3. 2022, č. j. 10 Azs 537/2021-33 (válka na Ukrajině započatá dne 24. 2. 2022, ex-nunc přezkum).
- [72] Rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2022, č. j. 1 Azs 36/2022-31 (válka na Ukrajině započatá dne 24. 2. 2022, ex-nunc přezkum, detailní rozebrání zásady *non-refoulement*).

Rozhodnutí krajských soudů

- [1] Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. 8. 2017, č. j. 29 Az 53/2016-55 (Gruzie, § 12a).
- [2] Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 9. 2017, č. j. 32 Az 4/2017-25 (problémy s pravým sektorem).
- [3] Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16. 2. 2018, č. j. 29 Az 50/2016-39 (Svědkové Jehovovi Rusko – k 5 Azs 62/2018-38).
- [4] Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 2. 2018, č. j. 32 Az 51/2016-59 (Gruzie prezidentská ochranka).
- [5] Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 3. 2018 č. j. 32 Az 5/2017-35 (zrušení rozhodnutí o neprodloužení doplňkové ochrany).
- [6] Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 9. 2018, č. j. 29 Az 32/2017-69 (Etiopie – Oromové).
- [7] Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 8. 10. 2018, č. j. 29 Az 29/2017-53 (pouhé tvrzené členství ve Straně regionů).
- [8] Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 12. 11. 2018, č. j. 75 Az 6/2017-40 (Kazachstán, tři manželky, dvanáct dětí, neprodloužení doplňkové ochrany).
- [9] Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 11. 2018, č. j. 32 Az 22/2017-50 (agitátor Strany regionů).
- [10] Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2018, č. j. 4 Az 10/2017-50 (zrušení rozhodnutí o neprodloužení doplňkové ochrany).
- [11] Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2018, č. j. 32 Az 18/2017-67 (navrácení do Libye).
- [12] Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 3. 2019, č. j. 32 Az 16/2017-111.
- [13] Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 1. 4. 2019, č. j. 73 Az 3/2018 – 62 (Kuba – zrušení rozhodnutí o neprodloužení doplňkové ochrany).
- [14] Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 11. 2019, č. j. 33 Az 23/2018-37 (Kurdské problémy).
- [15] Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2020, č. j. 13 Az 23/2018-31 (neprodloužení doplňkové ochrany pro rodinné důvody).

- [16] Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22. 4. 2020, č. j. 31 Az 5/2018-78 (Nigérie IPOB).
- [17] Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 4. 2020, č. j. 34 Az 13/2018-32 (zrušení trestu smrti na Ukrajině).
- [18] Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 9. 2020, č. j. 4 Az 8/2019-79 (první udělení mezinárodní ochrany soudem v ČR, návaznost na rozsudek C-556/17).
- [19] Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 10. 2020, č. j. 43 Az 16/2018-73 (rodinná anamnéza, posttraumatická stresová porucha, humanitární azyl).
- [20] Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 12. 2020, č. j. 43 Az 24/2019-41.
- [21] Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka Pardubice ze dne 30. 11. 2020, č. j. 52 Az 3/2020-32 (samotný fakt, že v některém státě existuje trest smrti, bez dalšího, neznamená důvod pro udělení doplňkové ochrany).
- [22] Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 12. 1. 2021, č. j. 28 Az 20/2019 – 25 (zrušení trestu smrti na Ukrajině).
- [23] Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 2. 2021, č. j. 30 Az 5/2020-61.
- [24] Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 2. 2021, č. j. 13 Az 16/2020-31 (trest smrti v Ruské federaci).
- [25] Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 4. 2021, č. j. 1Az 1/2019-60 (zrušení trestu smrti na Ukrajině).
- [26] Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 6. 2021, č. j. 62 Az 23/2020-54 (tíživá situace ve Venezuele, rozpor s mezinárodními závazky ČR).
- [27] Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 7. 2021, č. j. 60 Az 30/2021-57.
- [28] Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 7. 2021, č. j. 34 Az 28/202-25 (Kosovo jako bezpečná země původu, zamítnutí žaloby, k § 13).
- [29] Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. 8. 2021, č. j. 33 Az 9/2020-73 (nejlepší zájem dítěte a právo na vzdělání jako porušení mezinárodních závazků ČR u doplňkové ochrany).
- [30] Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2021, č. j. 53 Az 14/2020-24 (zachování rodinných vazeb na území ČR není důvodem – případem hodným zvláštního zřetele – pro udělení humanitárního azylu).

[31] Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 6. 9. 2021, č. j. 60 Az 43/2021-38 (trest smrti ve Vietnamu).

[32] Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 12. 2021, č. j. 2 Az 2/2018- 88 (novinář a spisovatel v Turecké republice, LGBT téma).

Negativní rozhodnutí o mezinárodní ochraně ve světle soudního přezkumu – abstrakt, klíčová slova

Abstrakt

Předložená práce rozebírá rozhodovací praxi českých soudů v případech zamítnutých žádostí o mezinárodní ochranu na území České republiky. Pokryty jsou v ní rozhodovací paragrafy českého zákona o azylu tak, aby si čtenář sám mohl učinit představu o fungování azylového systému v České republice. Práce si klade za cíl být praktickou a na mnoha místech se studiem vybraných případů zaměřuje na sporné momenty, u kterých dochází soud k opačným závěrům nežli správní orgán. Právo na azyl je zakotveno v čl. 43 Listiny základních práv a svobod a azylový zákon je nedílnou součástí českého právního řádu. Podrobným rozбором merita sporných případů předložená práce představí nejbližší zjiitelný možný profil žadatele o mezinárodní ochranu, který se blíží svým osudem azylově relevantně pronásledované osobě, tak i cizince, který je ohrožen vážnou újmou v případě návratu do země jeho původu či posledního trvalého bydliště. V teoretické části je vždy uveden právní institut a následně jsou k němu dohledány sporné případy, které zachytily české správní soudy při přezkumu žalovaných rozhodnutí. Vybraná judikatura je aktuální a probírané případy jsou vždy představeny s vysvětlením situace v zemi původu cizince, vznesenými výhradami, a pokud je to možné, i s předestřeným dalším možným vývojem ve věci. Pro důsledné porozumění azylovému právu jsou také vysvětleny jednotlivé pojmy azylového zákona, historicky, teoreticky i prakticky. Členění práce odpovídá českému azylovému zákonu a jako takové se dělí do dvou základních pasáží, které reprezentují dva typy mezinárodní ochrany. Historicky starší azyl a evropským právem prosazenou doplňkovou ochranu, která se uděluje pouze na časově omezené období. Protože je české azylové právo velmi silně zasaženo mezinárodním právem veřejným a právem Evropské unie, je vše podáváno s přesahem i do těchto právních rovin.

Klíčová slova: azyl, doplňková ochrana, soudní přezkum

Negative decisions on international protection in the light of judicial review – abstract, keywords

Abstract

The presented work analyzes the decision-making practice of Czech courts in cases of rejected applications for international protection in the Czech Republic. It covers the decision-making paragraphs of the Czech Asylum Act so that the reader can get an idea of the functioning of the asylum system in the Czech Republic. The work aims to be practical and in many places the study of selected cases focuses on controversial moments, in which the court comes to the opposite conclusion than the administrative body. The right to asylum is enshrined in Article 43 of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms and the Asylum Act is an integral part of the Czech legal system. In a detailed analysis of the merits of disputed cases, the submitted work will present the closest possible profile of an applicant for international protection, who is close in his fate to an asylum-relevant persecuted person, as well as a foreigner who is threatened with serious harm if returning to his country of origin or last permanent residence. The legal institute is always mentioned and subsequently disputes that have been intercepted by the Czech administrative courts during the review of the defendant decisions are traced to it. The selected case law is current and the cases discussed are always presented with an explanation of the situation in the foreigner's country of origin, noble reservations and, if possible, with a further possible development in the case. For a consistent understanding of asylum law, the individual concepts of the asylum law are also explained, historically, theoretically and practically. The division of the work corresponds to the Czech Asylum Act and as such is divided into two basic passages, which represent two types of international protection. Historically older asylum and subsidiary protection enforced by European law, which is granted only for a limited period of time. Because Czech asylum law is very strongly affected by public international law and European Union law, everything is served with an overlap to these legal levels as well.

Keywords: asylum, subsidiary protection, judicial review