



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla, soudce Mgr. Lukáše Pišvejce (soudce zpravodaj) a soudkyně JUDr. Veroniky Burianové ve věci

žalobkyně: L.L., státní příslušnost Ukrajina
bytem ...
zastoupená advokátem Mgr. Petrem Václavkem
sídlem Opletalova 1417/25, 110 00 Praha 1

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem nám. Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 22. 11. 2018, č. j. MV-75639-4/SO-2018,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 22. 11. 2018, č. j. MV-75639-4/SO-2018 se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna nahradit žalobci náklady řízení ve výši 16.342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Petra Václavka, advokáta.

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 22. 11. 2018, č. j. MV-75639-4/SO-2018 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž bylo zamítnuto její odvolání a bylo potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 17. 5. 2018, č. j. OAM-5685-9/DP-2018. Tímto prvoinstančním rozhodnutím byla podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 36 odst. 3 a dále ve spojení s § 38 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“) zamítnuta žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území, neboť pominuly důvody, pro které bylo toto povolení uděleno.

II.

Žaloba

2. Žalobkyně zásadním způsobem nesouhlasila s argumentací žalované, již odůvodnila zamítnutí žádosti. Dle názoru žalobkyně žalovaná naprosto nesprávným a konkrétní situaci žalobkyně nepřiléhavým způsobem aplikovala zákonná ustanovení a dopustila se zásadních chyb v aplikaci a výkladu právních norem. Žalovaná se řádně nevypořádala s odvolacími námitkami žalobkyně.
3. Žalobkyně měla za to, že správní orgán nepostupoval tak, aby byl zjištěn skutečný stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, respektive správní orgán skutečnosti, které vyplývají ze spisu, vyložil nesprávným způsobem a dovodil nesprávné a zavádějící závěry. Napadené rozhodnutí bylo tedy v rozporu se zásadou materiální pravdy.
4. Dle přesvědčení správního orgánu „*pominuly důvody, pro které bylo vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění uděleno.*“ Na základě zmíněné argumentace došlo k porušení ust. § 3 správního řádu, neboť správní orgán nezjistil stav bez důvodných pochybností. Žalobkyni bylo vízum za účelem strpění uděleno z důvodu, že politická a bezpečnostní situace v Doněcké části Ukrajiny neumožňovala její návrat do země původu. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí nevyplývá, že by se bezpečnostní situace na Ukrajině měla nějakým zásadním způsobem natolik změnit, aby byl nyní návrat žalobkyně možný. Bezpečnostní situace v Doněcku je stále kritická, stále dochází k ozbrojeným střetům a stále nedošlo k zajištění základní správní a společenské infrastruktury. Žalobkyně se neztotožňovala se závěry správního orgánu o bezpečné situaci na Ukrajině, ještě k tomu, když jako podklad takového závěru použily správní orgány zcela neaktuální zprávy. Správní orgán argumentoval mimo jiné zprávou OHCHR ze dne 13. 6. 2017, která byla tudíž více než rok stará. Přitom situace na Ukrajině je velmi proměnlivá a v žádném případě se nemůže hovořit o tom, že by situace na Ukrajině byla stabilizovaná či dokonce bezpečná.
5. Žalobkyně zásadně odmítla argumentaci správního orgánu prvního stupně i žalované, že by Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2017/850 ze dne 17. 5. 2017, kterým byl zaveden bezvízový styk s Ukrajinou, mělo mít vliv pro posouzení žádosti žalobkyně o prodloužení dlouhodobého pobytu za účelem strpění. Fakt, že toto nařízení vychází z obecného posouzení bezpečnosti země – Ukrajiny, nic nemění na tom, že oblast, ze které pochází žalobkyně, je stále dějištěm ozbrojené konfliktu a od doby vydání dlouhodobého víza za účelem strpění žalobkyni se tato situace nezměnila, ba dokonce zhoršila (viz vyhlášení výjimečného stavu v Doněcké oblasti). Ode dne 26. 1. 2015 je v těchto oblastech

zaveden mimořádný stav, Ministerstvo zahraničních věcí na svých webových stránkách stále aktuálně odrazuje občany České republiky od cesty do Doněcké a Luhanské oblasti (tedy domovské oblasti žalobkyně) a uvádí, že zde stále dochází k ozbrojeným konfliktům a lidé zde se nacházející jsou vystaveni riziku nehumánního zacházení a újmy na zdraví. Žalobkyni bylo právě z těchto důvodů uděleno vízum za účelem strpění na území a následně dlouhodobý pobyt za účelem strpění. Dikce § 43 zákona o pobytu cizinců stanovuje, že dlouhodobý pobyt za účelem strpění může být udělen žadateli, kterému bylo uděleno vízum za účelem strpění (žalobkyni bylo), jeho pobyt bude delší než rok (žalobkyně splňuje i tuto podmínku) a důvody, pro které vízum bylo uděleno, trvají (z výše uvedeného vyplývá, že trvají). Žalobkyně tedy splňuje zákonné podmínky pro prodloužení dlouhodobého pobytu za účelem strpění. Argumentace, že by žalobkyně mohla pobývat v jiné části země původu, kterou se snažily správní orgány obou stupňů prezentovat, zde neobstojí. V době udělení dlouhodobého víza za účelem strpění i dlouhodobého pobytu za účelem strpění žalobkyni totiž jiné oblasti než Doněcká a Luhanská byly z bezpečnostního hlediska srovnatelné dnešní situaci, kdyby tedy správní orgán uznal za vhodné, že žalobkyně mohla pobývat v jiné části země, měl takovou argumentaci použít již v případě žádosti o dlouhodobé vízum. Důvodem udělení dlouhodobého víza byla situace právě v Doněcké a Luhanské oblasti a tato se, dle relevantních informací Ministerstva zahraničních věcí, nezměnila. Pokud se však nezměnily podmínky, pro které bylo dlouhodobé vízum za účelem strpění uděleno, aplikací takovéto nové argumentace se správní orgány dopustily porušení zásady legitimního očekávání žalobkyně. Možnost bezvízového styku mezi Ukrajinou a Českou republikou není dle názoru žalobkyně relevantní pro posouzení její žádosti, neboť tento nic nemění na tom, že již od ledna roku 2015 je v oblasti, ze které žalobkyně pochází, vyhlášen mimořádný stav a probíhají zde ozbrojené boje, a právě to bylo důvodem udělení víza za účelem strpění. Možnost cestovat na 90 dní v rámci 180 dní na území České republiky na tom nic nemění, neboť zbylých 90 dnů by musela opět pobývat v zemi původu, kde probíhá ozbrojený stav. Žalovaná opomenula, že se jedná o žádost o prodloužení dlouhodobého pobytu, nikoliv již vízum, které bylo uděleno, o čemž svědčí mj. i to, že jako důkaz své rozhodovací praxe uvedla rozhodnutí o přezkoumání podmínek pro udělení dlouhodobých víz.

6. Žalobkyně dále namítala, že se žalovaná vůbec nezabývala nepřiměřeností rozhodnutí. I kdyby přisvědčila názoru, že správní orgán není povinen zkoumat přiměřenost rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců, požadavek přiměřenosti rozhodnutí vyplývá i z § 2 odst. 4 správního řádu, ale především je pak právo na soukromý a rodinný život chráněno na ústavní úrovni (§ 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) a v mezinárodních závazcích České republiky, především v čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který stanovuje, že do práva na respektování rodinného a soukromého života lze zasáhnout pouze, pokud to je „*v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, ochrany pořádku a předcházení zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.*“ Z jazykového výkladu lze pak dovodit, že právě spojka „a“ předpokládá kumulativní spojení těchto podmínek. Žalovaná se vůbec nezabývala souladem rozhodnutí s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Požadavek, aby rozhodnutí bylo v souladu se zákonem a mezinárodními smlouvami, vyplývá jak z ustanovení § 2 odst. 1 správního řádu, tak z čl. 10 Ústavy České republiky. Žalovaná tak tímto svým postupem přivodila nezákonnost rozhodnutí. Žalobkyně především poukázala na to, že neprodloužením dlouhodobého pobytu za účelem strpění

ztrácí pobytové oprávnění a je nucena vycestovat zpět do země původu, přičemž v oblasti, ze které pochází, resp. ze které sem de facto uprchla, probíhá ozbrojený konflikt. Před cestou do této oblasti Ministerstvo zahraničních věcí varuje své občany, je proto naprosto nepřijatelné, aby jiné lidské bytosti, které však nedisponují českým státním občanstvím, jiný orgán téhož státu v rozporu s oficiálním stanoviskem ústředního správního orgánu s klidným svědomím do této oblasti posílal. V reakci na argumentaci žalované je pak alternativou takového ohrožení zdraví a života pobývat v jiné části země, kde však žalobkyně nemá žádné vazby, známé, zázemí apod. Naproti tomu za dobu pobytu na území si zde žalobkyně vytvořila silné sociální vazby, má zde přátele a především zde navštěvuje Základní školu její nezletilý syn. Za dobu pobytu si žalobkyně osvojila český jazyk a zdejší způsob života. Žalobkyně by ráda své vazby zde na území dále rozvíjela, především již kvůli svému synovi a matce, proto také požádala o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu.

7. Žalobkyně dále namítala přepjatý formalismus rozhodnutí žalované. Přepjatý formalismus je konstantně judikaturou označován za zcela nezákonný, v příkrém rozporu s ústavními principy demokratického právního státu. K tomu žalobkyně odkazovala na závěry nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 a 19/98. Právě snaha o sofistikované odůvodnění zjevné nespravedlnosti byla patrná napříč rozhodnutím. Druhotně lze přepjatý formalismus spatřovat např. ve snaze správních orgánů obou stupňů tvrzením možnosti bezvízové styku či možnosti pobývat v jiné části země zastírat zjevnou nepřiměřenost, nezákonnost a nespravedlnost napadeného rozhodnutí a reálný dopad tohoto rozhodnutí, a sice že je žalobkyně nucena navrátit se do oblasti ozbrojeného konfliktu.
8. Žalobkyně navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil, věc vrátil žalované k dalšímu řízení a uložil žalované povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení.

III.

Vyjádření žalované k žalobě

9. Žalovaná ve svém vyjádření k podané žalobě navrhla zamítnutí žaloby. Uvedla, že vízum k pobytu nad 90 dnů i dlouhodobý pobyt za účelem strpění pobytu na území je zcela specifický institut, který se uděluje ze zákonem stanovených důvodů uvedených v ustanovení § 33, popř. § 43 zákona o pobytu cizinců, a nemá primárně nahrazovat jiné typy pobytových oprávnění uvedených v tomto zákoně. Žalobkyni bylo uděleno vízum k pobytu nad 90 dnů a následně povolení k pobytu za účelem strpění pobytu na území podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tzn. z důvodu překážky vycestování z území nezávislé na vůli cizince. Překážkou na vůli nezávislou se rozumí překážka, která cizinci brání fyzicky či fakticky vycestovat z území.
10. Žalovaná si byla vědoma, že na východě Ukrajiny (Doněcká a Luhanská oblast) dochází ke střetům s povstanci, toto však neznamená, že zbývající část Ukrajiny (zbývajících 22 oblastí – krajů) nemá zajištěnu bezpečnost a veřejný pořádek. Žalobkyně se může navrátit do svého domovského státu a zvolit si bezpečné místo pobytu, např. v západní části Ukrajiny, která je více než 1 000 km vzdálena od místa ozbrojeného konfliktu, a na kterou se upozornění Ministerstva zahraničních věcí nevztahuje. Navíc právní zástupce žalobkyně poukazoval pouze na zhoršenou situaci v oblasti konfliktu, která je v Doněcké a Luhanské oblasti. Jako občanka Ukrajiny je žalobkyně oprávněna svobodně se pohybovat po celém území Ukrajiny, a jak již bylo avizováno v rozhodnutí správního orgánu I. stupně i žalobou napadeném rozhodnutí, žalobkyně není povinna se navrátit do města posledního

bydliště, ale je pouze na její volbě, které místo na území Ukrajiny si zvolí.

11. Následně k nařízení Evropského parlamentu č. 2017/850/EU, které bylo schváleno dne 17. 5. 2017, žalovaná uvedla, že toto nařízení je přímo vykonatelné. Česká republika je tedy vázána uvedeným nařízením. Jak již bylo uvedeno v žalobou napadeném rozhodnutí, skládá se z hodnotící zprávy Komise EU, která hodnotila oblast bezpečnosti a veřejného pořádku, přičemž všechna kritéria byla ze strany Ukrajiny splněna. Tento dokument byl podstatný pro to, aby Ukrajina mohla být zařazená mezi státy s výsadou, kdy občané Ukrajiny nejsou vázáni vízovou povinností po určitou dobu pobytu v rámci Schengenského prostoru. Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že Rada EU a Evropský parlament vydaly nařízení č. 2017/850/EU ze dne 17. 5. 2017 z důvodu, že je na území Ukrajiny zajištěna bezpečnost. Správním orgánům tedy nelze vytýkat, že při rozhodování o žádosti žalobkyně vycházely z nařízení a závěrečné hodnotící zprávy příslušných orgánů Evropské unie, neboť správní orgány jsou povinny postupovat v souladu s právními předpisy (srov. ustanovení § 2 odst. 1 správního řádu), tzn. i v souladu s Nařízeními rady EU a Evropského parlamentu, neboť jsou oproti směrnici přímo závazné.
12. Žalovaná přihlédla ke skutečnosti, že žalobkyni bylo bez důvodných pochybností prokázáno opuštění území České republiky vycestováním na Ukrajinu přes hraniční přechod Korczowa (hraniční přechod mezi Polskou republikou a Ukrajinou) v říjnu 2017, ačkoliv tvrdí, že celé území Ukrajiny je nebezpečné. Na straně žalobkyně tudíž již neexistuje překážka, která by jí bránila vycestovat z území České republiky. Žalovaná odkázala k nezbytnosti důkazní aktivity žalobkyně na rozsudek zdejšího soudu ze dne 17. 5. 2017, č. j. 30 A 120/2016-41, a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015-38.
13. K námitce porušení legitimního očekávání žalovaná konstatovala, že správní orgán I. stupně postupoval v souladu s požadavky zákona o pobytu cizinců, když se zabýval otázkou, zda jsou i nadále splněny podmínky pro prodloužení pobytového oprávnění žalobkyně, resp. zda žalobkyni i nadále brání překážka na její vůli nezávislá v návratu do země jeho původu. V této souvislosti pak správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že s ohledem na Nařízení Rady EU a Evropského parlamentu č. 2017/850/EU ze dne 17. 5. 2017 došlo k podstatné změně okolností v případě otázky zajištění bezpečnosti na území Ukrajiny. Žalovaná konstatovala, že zásada legitimního očekávání není neomezená, obzvláště v případech, kdy dojde v průběhu plynutí času k podstatným změnám, které mají významný vliv na posouzení žádosti, což se stalo i u předmětné žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem strpění pobytu na území. Pobyt cizince na území České republiky není samoučelný. Cizinec je oprávněn na území České republiky pobývat toliko na základě účelu aprobovaného zákonem o pobytu cizinců. S ohledem na práve uvedené je tudíž patrné, že pobyt cizince na území České republiky je toliko spjat se splněním zákonných předpokladů. Správní orgány obou stupňů byly v této souvislosti oprávněny ověřit, zda žalobkyně tyto podmínky splňuje.
14. Kritéria stanovená v § 174a zákona o pobytu cizinců se podle žalované pro zhodnocení přiměřenosti uplatní pouze v případě, pokud zákon o pobytu cizinců povinnost posuzovat přiměřenost prikazuje. Tuto skutečnost potvrzují rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Azs 226/2015 ze dne 18. 11. 2015 a sp. zn. 9 Azs 288/2016 ze dne 4. 1. 2017. Žalovaná v této souvislosti poukázala na to, že poslední novela zákona o pobytu cizinců (provedená zákonem č. 222/2017 Sb.) doplnila odstavec 3 výše uvedeného zákonného

ustanovení, ve kterém tuto skutečnost výslovně zakotvila.

15. V případě zamítnutí žádosti o vydání či prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území povinnost správního orgánu zabývat se otázkou přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života účastníka řízení zákonem stanovena není. Žalobkyně v odvolání uvedla, že na území České republiky pracuje a podniká, do žádosti doložila rozhodnutí úřadu práce o povolení k zaměstnání v úmyslu i nadále vykonávat závislou činnost. Ve smyslu ustanovení § 45 zákona o pobytu cizinců tak mohla požádat o udělení nového povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky formou zaměstnanecké karty, což však neučinila.
16. Žalovaná rekapitulovala, že z veřejně dostupných zdrojů vyplývá, že na území Ukrajiny je nepravidelný vnitřní ozbrojený konflikt soustředěn pouze na frontovou linii na území Doněcké a Luhanské oblasti, zbývajících 22 oblastí (krajů) je pod správou ukrajinské vlády a je v nich zajištěna bezpečnost obyvatel. Z internetových stránek Ministerstva zahraničních věcí vyplývá, že se nedoporučuje turistům cestovat do zmíněných oblastí (tj. Doněcké a Luhanské oblasti) a na území Krymu (s výjimkou zvláštního povolení), zbytek území má zajištěnou bezpečnost a veřejný pořádek. K tomu žalovaná odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2017, č. j. 1 Azs 64/2017-55, body 27 a 30.
17. Podle žalované též nelze považovat za přejatý formalismus postup, kdy správní orgán I. stupně zamítne žádost cizince, který nesplňuje zákonem stanovené podmínky pro to, aby jeho žádosti bylo vyhověno. Zamítnutí žádosti tak nelze považovat za akt přepjatého formalismu, ale za aplikaci příslušných zákonných ustanovení v souladu s jejich výkladem i rozhodovací praxí.

IV.

Vyjádření účastníků při ústním jednání

18. Účastníci setrvali na svých dosavadních tvrzeních.

V.

Posouzení věci soudem

19. V souladu s § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

VI.

Rozhodnutí soudu

20. Žaloba je důvodná.
21. Soud neshledal důvodnou žalobní námitku opírající se o tvrzení, že správní orgány řádně nezjistily a nevyhodnotily skutkový stav stran bezpečnostní situace na Ukrajině a možnosti návratu žalobkyně.
22. Součástí správního spisu je důvodová zpráva návrhu Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/850 o změně nařízení (ES) č. 539/2001, podle něhož Ukrajina v souvislosti s navrhovaným uvolněním vízového režimu splnila požadavky mj. na veřejný pořádek, bezpečnost a základní práva, a závěrečná hodnotící zpráva Komise EU č. COM (2015) 905 ze dne 18. 12. 2015 (dále jen „Zpráva“).

23. Prvoinstančním rozhodnutím byla žádost žalobkyně zamítnuta s odůvodněním, že pominuly důvody, pro které bylo vízum za účelem strpění uděleno. Prvoinstanční orgán odkázal na změnu nařízení (ES) č. 539/2001 provedenou nařízením č. 2017/850/EU (dále jen „*Nařízení*“) o zrušení vízové povinnosti ukrajinských občanů pro splnění mj. požadavku na vnitřní bezpečnost a standardu lidských práv. Prvoinstanční orgán z toho dovodil, že ozbrojené střety omezující se stabilně na východní část území Ukrajiny nebrání občanům Ukrajiny v návratu do vlasti. Situace v domovském státě by návratu bránila jen v případě existence ozbrojeného konfliktu na území, nebo kdyby stát nezajišťoval alespoň základní bezpečnost obyvatel. Prvoinstanční orgán dovodil, že je na vůli žalobkyně, zda se vrátí do té části vlasti, kde probíhají ozbrojené konflikty, nebo do části, kde k ozbrojeným konfliktům nedochází, a to bez ohledu na to, že před odchodem z vlasti žalobce bydlel v části Ukrajiny, která bezpečná není. Situace na východní Ukrajině již aktuálně není překážkou bránící žalobkyni vycestovat na Ukrajinu a důvody, pro něž bylo žalobkyni uděleno pobytové oprávnění za účelem strpění pobytu na území, tedy pominuly. Žalovaná se s výše citovanými závěry v plném rozsahu ztotožnila.
24. Soud vyšel z následující právní úpravy: Podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 36 odst. 3 ve spojení s § 38 odst. 2 zákona o pobytu cizinců platí, že dobu povolení k dlouhodobému pobytu cizince nelze prodloužit, jestliže pominuly důvody, pro které bylo toto vízum uděleno, a cizinec nepožádal o zrušení platnosti víza ve stanovené lhůtě.
25. Nařízení stanovilo v bodě 2, že se má za to, že Ukrajina splnila všechna kritéria stanovená v akčním plánu na uvolnění vízového režimu, který byl ukrajinské vládě předložen v listopadu 2010, a proto splňuje příslušná kritéria osvobození svých občanů od vízové povinnosti, pokud cestují na území členských států. V bodě 3 toto nařízení stanovilo, že se zrušení vízové povinnosti vztahuje pouze na držitele biometrických pasů. Zrušení vízové povinnosti ukrajinských občanů bylo potvrzeno Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1806 ze dne 14. listopadu 2018 s účinností od 18. 12. 2018. Kritéria, která by měla být zohledněna při určování, na základě posouzení jednotlivých případů, třetích zemí, jejichž státní příslušníci podléhají vízové povinnosti, nebo jsou od této povinnosti osvobozeni, byla stanovena v článku 1 nařízení (ES) č. 539/2001 (vloženém nařízením (EU) č. 509/2014) a zahrnují mj. *„veřejný pořádek a bezpečnost“*. Podle bodu 5 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, platí, že *„Určení těch třetích zemí, jejichž státní příslušníci podléhají vízové povinnosti, a těch, které jsou od ní osvobozeny, se řídí uváženým, pro každý případ zvlášť provedeným vyhodnocením rozmanitých kritérií, která souvisejí mimo jiné s nedovoleným přistěhovalectvím, veřejným pořádkem a bezpečností a s vnějšími vztahy Evropské unie s třetími zeměmi, přičemž je také brán zřetel na důsledky regionální spojitosti a vzájemnosti.“*
26. Soud aprobuje závěr správních orgánů, že citované Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/850 ze dne 17. května 2017 prokazují, že politická a bezpečnostní situace na Ukrajině umožňuje návrat žalobkyně do vlasti a že pominuly důvody, pro které byl žalobkyni dlouhodobý pobyt pro strpění udělen. Závěry, které učinily správní orgány a které uvedly do svých rozhodnutí, považuje soud za správné a odpovídající.
27. Soud dále odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Azs 72/2019 – 28, ze dne 30. května 2019, podle něhož *„Ve vztahu k tomu, jak byla posouzena situace na Ukrajině, Nejvyšší správní soud předesílá, že není úkolem správních soudů, aby v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu samy posuzovaly situaci na Ukrajině, nýbrž aby v mezích žalobních bodů přezkoumávaly napadené výroky správních rozhodnutí a ty závazné podklady*

rozhodnutí, které není možné napadnout samostatnou žalobou. Takovými podklady v právě projednávané věci nepochybně jsou jak závazné stanovisko ministerstva, tak závazné stanovisko ministra vnitra vydané v odvolacím řízení, jež situaci na Ukrajině z pohledu možného trvání důvodů znemožňujících vycestování stěžovatelky nepochybně posuzují. Pokud jde o námitku stěžovatelky, že v místě jejího pobytu na Ukrajině hrozí nebezpečí vážné újmy, neboť je v Doněcku vedena válka a stále fakticky neexistuje stav příměří, pak je tato námitka zcela přiléhavá pouze pro poměry po roce 2017 na tzv. linii dotyku vyskytující se v Doněcké a Luhanské oblasti, kde se však bezpečnostní incidenty soustřeďují „přibližně 7 km od linie dotyku“ nepřátelených stran, jak vyplývá z Informace Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra České republiky – Situace v zemi – Politická a bezpečnostní situace, mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, vojenská služba, vnitřně přesídlené osoby ze dne 14. 9. 2018 (dále jen „Informace ze dne 14. 9. 2018“), jež je součástí správního spisu a byla podkladem závazného stanoviska ministra vnitra. Toto závazné stanovisko však výskyt bezpečnostních incidentů ve formě bojů nepřátelených stran nezpochybňuje a přiznává, že v uvedených dvou správních oblastech Ukrajiny „panuje zhoršená bezpečnostní situace“. Tomu pak zcela odpovídá i posouzení Informace ze dne 14. 9. 2018 ze strany krajského soudu v bodě 26 odůvodnění napadeného rozsudku. Jako významné z hlediska nebezpečí vážné újmy stěžovatelky se pak jeví nejen to, že město S. (totiž místo posledního pobytu stěžovatelky na Ukrajině) je od linie dotyku vzdáleno přes 70 km, ale rovněž neomezovaná možnost vnitřního přesídlení stěžovatelky v rámci ostatního státního území Ukrajiny, a to aniž by to pro ni konkrétně s sebou neslo riziko vážné újmy znemožňující jí vycestování. Pokud tedy krajský soud dospěl k výše uvedeným závěrům, že „ve zbytku Ukrajiny je situace bezproblémová a umožňuje řešení situace osob pocházejících z uvedených oblastí vnitřním přesídlením do bezpečnějších oblastí Ukrajiny“, pak toto posouzení odpovídá obsahu podkladů napadeného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že obě závazná stanoviska berou v potaz individuální situaci žalobkyně a nejsou paušalizující. Ačkoli závazné stanovisko ministerstva vycházelo z podkladů, které se vztahovaly k dřívější situaci na Ukrajině, a to včetně značně znepokojující Zprávy o stavu lidských práv na Ukrajině za období 16. srpna až 15. listopadu 2017 Úřadu vysokého komisaře OSN pro lidská práva, věcné závěry ve vztahu k [§ 179 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců](#) závazného stanoviska ministra vnitra vydané v odvolacím řízení se zřetelně opírají především o Informaci ze dne 14. 9. 2018, která poskytuje nejaktuálnější možný přehled relevantních informací o poměrech na Ukrajině, již je stěžovatelka státní občankou. Nejvyšší správní soud tedy v této věci, kde napadené rozhodnutí bylo vydáno v prosinci 2018, dospěl k jednoznačnému závěru, že „ve zbytku Ukrajiny je situace bezproblémová a umožňuje řešení situace osob pocházejících z uvedených oblastí vnitřním přesídlením do bezpečnějších oblastí Ukrajiny“. Zdejší soud je toho názoru, že východiska popsaného rozsudku je možno vztáhnout na nyní posuzovaný případ.

28. Na místě je zmínit i rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9 Azs 410/2018 – 38 ze dne 18. dubna 2019, podle něhož „K bezpečnostní situaci na Ukrajině NSS opakovaně konstatoval, že „na Ukrajině nelze ani dříve, ani v současné době klasifikovat situaci jako „totální konflikt“, neboť probíhající ozbrojený konflikt nedosahuje takové intenzity, že by každý civilista z důvodu své přítomnosti na území Ukrajiny byl vystaven reálnému nebezpečí vážné újmy. Nutno upozornit, že se jedná o konflikt izolovaný pouze na východní části Ukrajiny, přičemž jeho intenzita i v dotčených oblastech výrazně kolísá.“ (viz usnesení ze dne 15. 1. 2015, č. j. [7 Azs 265/2014 - 17](#), dále srov. např. usnesení ze dne 31. 3. 2015, č. j. [4 Azs 15/2015 - 28](#); ze dne 30. 4. 2015, č. j. [9 Azs 13/2015 - 69](#); ze dne 17. 6. 2015, č. j. [6 Azs 86/2015 - 31](#); a ze dne 21. 2. 2019, č. j. [4 Azs 411/2018 - 26](#)). Ozbrojený konflikt je navíc dlouhodobě omezen na Doněckou a

Luhanskou oblast, zbytek země je plně pod kontrolou ukrajinské vlády.“

29. Pokud žalobkyně namítla, že je ohrožena nebezpečím na životě v případě svého návratu do části země původu, pak k tomu soud uvádí, že mezi správními orgány podle odůvodnění jejich rozhodnutí a žalobkyní o tom nepanuje spor – na části území Ukrajiny ozbrojený konflikt ohrožující přítomné na životě probíhá, ve zbytku nikoli. Nikterak to ovšem nevyvrací závěr žalované o tom, že na zbytek území návrat možný je, a žalobkyně zároveň neuvedla žádné konkrétní okolnosti, proč by v jejím individuálním případě návrat do jiné části Ukrajiny možný nebyl.

30. Důvodná není ani žalobní námitka týkající se porušení legitimního očekávání žalobkyně. Žalobkyně odvozuje tvrzené legitimní očekávání od skutečnosti, že ač nedošlo k žádné změně v bezpečnostní situaci v Doněcké a Luhanské oblasti na Ukrajině, její žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu nebylo vyhověno, byť v případě předchozích žádostí jí správní orgány pobytové oprávnění přiznaly právě na základě podmínek v daných oblastech. Je třeba si uvědomit, že nosným důvodem nyní přezkoumávaného rozhodnutí je existence uspokojivé bezpečnostní situace ve zbytku Ukrajiny, což představuje změnu skutkového stavu oproti přecházejícím řízením, porušení legitimního očekávání tak nepřipadá v úvahu, když správní orgány vycházely z nových skutečností (deklarovaných Nařízením), které změnily způsob posouzení věci.

31. Soud však shledal pochybení žalované v tom, že nezkoumala přiměřenost dopadů napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně, ač se toho žalobkyně výslovně domáhala v odvolání vůči prvoinstančnímu rozhodnutí. Byť je senát 57 zdejšího soudu plně vázán recentní judikaturou Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek č. j. 9 Azs 230/2019 - 53, ze dne 17. října 2019), která s odkazem na čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) neustále rozšiřuje okruh případů, ve kterých jsou správní orgány povinny se vypořádat s přiměřeností dopadů rozhodnutí, ač to zákon o pobytu cizinců nestanoví, je nutné zdůraznit, že s argumentací kasačního soudu se neztotožňuje. Podle mínění senátu 57 zdejšího soudu platí, že pokud se zákonodárce rozhodl omezit zkoumání přiměřenosti pouze na důvody v zákoně výslovně uvedené, a kasační soud má za to, že povinnost zkoumat přiměřenost rozhodnutí existuje i v jiných, v zákoně neuvedených případech, pak by se zákon o pobytu cizinců dostal do rozporu nejen s čl. 8 Úmluvy (*„Každý má právo na respektování svého rodinného a soukromého života, obydlí a korespondence.“*), ale i s Ústavním pořádkem ČR, konkrétně s čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (*„Každý má právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života.“*), když obě ustanovení jsou po obsahové stránce zcela totožná. Za této situace by kasační soud měl zákon předložit Ústavnímu soudu s návrhem na jeho zrušení pro protiústavnost. Ničeho takového však neučinil a zavázal krajské soudy v tom, aby zkoumaly vypořádání přiměřenosti i v případě (hypotetické) protiústavnosti zákona. Jak již však zdejší soud uvedl shora, byť postupu Nejvyššího správního soudu stran této otázky nerozumí, je třeba jasně formulovaný názor plně respektovat, na nyní projednávanou věc aplikovat a přiměřenost rozhodnutí zkoumat.

32. Pokud se jedná o samotné zkoumání přiměřenosti rozhodnutí, pak má senát 57 za to, že správným procesním postupem stran této otázky je vydání eventuálně formulované výzvy cizinci v rámci prvoinstančního řízení, aby pro případ neúspěchu v primárně posuzované otázce (tj. v dané věci existenci důvodů pro strpění) tvrdil skutečnosti a navrhoval důkazy k prokázání dopadů do jeho soukromého a rodinného života. Cizinec by dostal možnost

své poměry jasně a transparentně předeštit a došlo by tak i k ulehčení role samotných správních orgánů, které na jednu stranu (v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu) tvrdí, že odpovědnost za zjištění skutkového stavu stran této otázky leží na cizinci, na druhou stranu samy provádějí k posouzení přiměřenosti dokazování za využití pobytových šetření či výpisů z různých evidencí. Soud má za to, že při jednoznačně formulovaném poučení by tyto úkony nebylo třeba vůbec činit a bylo by na (řádně poučeném) cizinci, aby předeštil správním orgánům věrohodnou skutkovou verzi reality ohledně této otázky a navrhl důkazy k jejímu prokázání, a učinil tak v souladu se zásadou koncentrace upravenou v § 82 odst. 4 správního řádu již v rámci prvoinstančního řízení. Je třeba konstatovat, že právě uvedené se opětovně dostává do rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 31. 5. 2018, č. j. 5 Azs 46/2016 – 53 či rozsudek ze dne 12. března 2019, č. j. 4 Azs 391/2018 - 38), která bez ohledu na zásadu koncentrace správního řízení umožňuje uplatňovat námitku týkající se dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života až v odvolacím řízení. V nyní projednávané věci námitka vznesena byla, byly uvedeny důvody způsobující podle žalobkyně nepřiměřenost dopadu rozhodnutí, přičemž žalovaná tuto námitku vůbec nevypořádala. Tudíž došlo k procesnímu pochybení, které mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť pokud by správní orgán shledal důvody pro to, že rozhodnutí je nepřiměřené na základě skutečností tvrzených žalobkyní, nemohlo by to rozhodnutí vyznít v neprospěch žalobkyně.

33. Na rozdíl od závěrů obsažených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2017, č. j. 6 Azs 348/2017-26, podle nichž platí, že „*smyslem přímé aplikace Úmluvy v situacích podobných této je zabránit nepřiměřeným zásahům do soukromého a rodinného života cizince, nikoli rušit správní rozhodnutí pouze proto, aby do nich přibýlo několik vět o tom, že žádné důvody, které by zakládaly nepřiměřenost rozhodnutí, nebyly shledány*“ má senát 57 zdejšího soudu za to, že správní soudy nemohou nahrazovat úvahy správních orgánů a originárně posuzovat, zda žalobkyní uvedená tvrzení v odvolání mohou či nemohou zakládat nepřiměřenost rozhodnutí, zkoumání této otázky je výlučně na správních orgánech, jejichž závěry až následně mohou být podrobeny soudnímu přezkumu.

VII.

Náklady řízení

34. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., dle kterého má právo na náhradu nákladů řízení žalobkyně, jež měla ve věci plný úspěch. Žalobkyni bylo přiznáno právo na náhradu nákladů spočívajících v zaplaceném soudním poplatku za žalobu (3.000 Kč), návrh na přiznání odkladného účinku žalobě (1.000 Kč), v odměně za tři úkony právní služby v plné výši, tj. 3.100 Kč/úkon, kterými se rozumí převzetí a příprava zastoupení, písemné podání ve věci samé a účast na jednání konaném před soudem, a náhradě hotových výdajů za tři úkony právní služby v paušální výši 300 Kč/úkon podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) a § 13 odst. 1 a 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, dále v dani z přidané hodnoty, kterou bude advokát povinen odvést z odměny a náhrad podle zákona o dani z přidané hodnoty, ve výši 2.142 Kč. Celková výše přiznané náhrady nákladů řízení tedy činí **16.342 Kč**. Žalované bylo určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a byla jí stanovena pariční lhůta, již soud vzhledem k možnostem žalované platbu realizovat považuje za přiměřenou.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň dne 26. 11. 2019

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu