



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl samosoudcem Mgr. Tomášem Blažkem ve věci

žalobkyně: **I. P.**
zastoupená Organizací pro pomoc uprchlíkům
se sídlem Kovářská 4, 190 00 Praha 9

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
sídlem Nad Štolou 936/3, 170 34 Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 10. 2017, č. j. OAM-30/LE-BE01-BE04-2017,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 10. 2017, č. j. OAM-30/LE-BE01-BE04-2017, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se domáhá přezkoumání shora označeného rozhodnutí žalovaného, kterým jí nebyla udělena mezinárodní ochrana v České republice podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen „zákon o azylu“).

II. Shrnutí argumentace obsažené v žalobě

2. Krajský soud obdržel jednak žalobu zaslanou zástupcem žalobkyně, jednak ručně psané podání nadepsané „žaloba“, které soudu zaslala přímo žalobkyně.
3. Podle žaloby zaslané zástupcem žalobkyně žalovaný svým rozhodnutím porušil § 2 odst. 4, § 3 a § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), dále § 14a zákona o azylu. Žalovaný nedostatečně posoudil hrozbu vážné újmy ve smyslu § 14a zákona o azylu a možnost vnitřního přesídlení v rámci země původu.
4. Žalobkyně pochází z konfliktní zóny na východní Ukrajině (tzv. linie dotyku), v níž probíhá ozbrojený konflikt, který lze ve vztahu k žalobkyni považovat za hrozbu vážné újmy ve smyslu § 14a odst. 2 zákona o azylu. Tato skutečnost dle žalobkyně vyplývá jak z informačních zdrojů, z nichž ve svém rozhodnutí vycházel žalovaný, tak ze zpráv o zemi původu, na které žalobkyně v žalobě podpůrně odkázala. Podle žalovaného se bezpečnostní situace na Ukrajině zlepšuje, žalobkyně s tímto závěrem nesouhlasí, naopak argumentuje, že situace civilistů zasažených válkou je zde čím dál horší.
5. Zprávy vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) dle žalobkyně poukazují na neustále špatnou situaci v Doněcku a Luhansku, také zpráva *Human Rights Watch World Report 2017* hovoří o nadále neutěšené situaci na východní Ukrajině. Podle uvedené zprávy *Human Rights Watch* zde bylo jen v období od dubna 2014 do května 2016 zabito více než 9000 osob a zraněno 21 000 osob, civilistů a vojáků na obou stranách konfliktu. Ze zprávy *United Nations Human Rights Monitoring Mission in Ukraine* plyne, že v roce 2016 došlo k výraznému nárůstu počtu civilních obětí, přičemž velká část úmrtí byla způsobena ostřelováním a nášlapnými minami. Výroční zpráva *Amnesty International* poukazuje na nadále probíhající boje v oblasti východní Ukrajiny a na pravidelné porušování podmínek příměří s tragickými následky pro civilní obyvatelstvo. Zpráva upozorňuje i na porušování humanitárního práva a válečné zločiny (např. mučení) páchané oběma stranami konfliktu. Žalobkyně odkázala i na stanovisko *Amnesty International* ke stavu lidských práv na Ukrajině ze dne 5. 6. 2017.
6. O zhoršující se humanitární situaci na východní Ukrajině hovoří dle žalobkyně i zpráva Mezinárodního výboru Červeného kříže ze dne 2. 2. 2017, z níž plyne, že následkem bojů a cílených útoků na civilní infrastrukturu v oblasti umírají lidé a dochází k přerušení dodávek elektřiny, plynu a vody. O tom, že v Doněcké a Luhanské oblasti dochází k nuceným zmizením civilistů a k závažnému porušování lidských práv, hovoří i další nedávné zprávy *Human Rights Watch*. Civilisté konfliktem na východě Ukrajiny velice trpí, denně jsou vystaveni nedostatku léků a hygienických potřeb, infrastruktura je zde silně poničená. Stejně tak jim hrozí zranění či smrt v důsledku neustálých přestřelek mezi vládními silami a separatisty, případně hrozba výbuchů nášlapných min. Žalobkyně dokládá svá tvrzení o trvající špatné situaci v Doněcku a Luhansku rovněž odkazy na zprávy z monitorovací mise OBSE, na zprávu *Institute for Economics and Peace (Global Peace Index 2016)* a na články ze zpravodajských webů (idnes.cz, denik.cz).
7. Dle žalobkyně žalovaný pracoval chybně se zprávami o zemi původu také při posuzování možnosti vnitřního přesídlení. Žalovaný konstatoval, že ukrajinské státní orgány poskytují finanční a další pomoc vnitřně přesídleným osobám. Nezabýval se však tím, že dochází k faktické diskriminaci osob z východní Ukrajiny. Přitom UNHCR v aktualizaci zprávy *International Protection Considerations Related to the Developments in Ukraine* z 24. 9. 2015 popisuje faktické bariéry v přístupu osob z východní Ukrajiny

k účinnému vnitřnímu přesídlení. V dalších materiálech UNHCR uvádí jako jednu ze stěžejních bariér společenskou diskriminaci, v důsledku které není pro osoby z východní Ukrajiny fakticky možné získat přístřeší či zdroj obživy. Občané západní Ukrajiny totiž vnímají osoby z východu jednak jako viníky války na Ukrajině, jednak jako nechtěnou konkurenci na pracovním trhu v situaci, kdy v zemi dramaticky rostou ceny bydlení, energií a potravin. Ve výše zmíněné zprávě UNHCR hodnotí opatření přijatá ukrajinskou vládou na pomoc vnitřně vysídleným osobám jako neefektivní a v praxi z velké části nerealizovaná. Uvedené informace potvrzuje i novější zpráva UNHCR z 15. 5. 2016, podle níž se vysoký počet vnitřně přesídlených osob i nadále setkává s denními překážkami výkonu jejich hospodářských a sociálních práv kvůli diskriminaci a bariérám při přijímání plateb, dávek a hledání vhodného bydlení. Vnitřně přesídlené osoby pak žijí ve velké nejistotě a hrozí jim, že se z nich stanou druhořadí občané.

8. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí možnými obtížemi vnitřně přesídlených osob vůbec nezabýval, pouze abstraktně vyhodnotil, že využití institutu vnitřního přesídlení je v případě žalobkyně možné. Vůbec však neuvedl, na základě jakých podkladů dospěl k takovému závěru.
9. Žalobkyně dále odkázala na materiál zpracovaný UNHCR Praha *IDPs in Ukraine*. Podotkla, že se jedná o neveřejný materiál vypracovaný UNHCR Praha pro potřeby „českých žadatelů o udělení mezinárodní ochrany“ (*patrně jsou tím míněni ukrajinští žadatelé, kteří podali žádost v ČR – pozn. soudu*), který shrnuje aktuální situaci vnitřně přesídlených osob a vychází ze zdrojů UNHCR a z dalších materiálů. Konstatovala, že jej přikládá k žalobě (*ve skutečnosti tak ale neučinila, viz níže seznam příloh žaloby – pozn. soudu*). Z uvedeného materiálu údajně plyne, že státní orgány nepodnikají žádné kroky k potírání diskriminace, které čelí vnitřně přesídlené osoby, a asistence poskytovaná daným osobám je v důsledku zcela nefunkční. Státní orgány naopak mohou finanční asistenci zcela odebrat, pokud vnitřně přesídlená osoba nedokáže sehnat zaměstnání do 2 měsíců po započetí pobírání pomoci. Podle různých monitorovacích materiálů UNHCR (například *Participatory Assessments Conducted by UNHCR and Partners in Dnipropetrovsk, Zaporizhzhia, Kharkiv and Severodonetsk, April-May 2015*) je získání zaměstnání pro osoby z východní Ukrajiny často fakticky nemožné. Finanční asistence tak pro ně je, pokud se jim podaří do programu vůbec zaregistrovat, nejistým mechanismem, který nemůže zaručit přežití na více než několik týdnů. Zdroje UNHCR navíc poukazují na to, že finanční asistence nemůže sama o sobě pokrýt ani základní potřeby (ubytování, jídlo, ošacení, přístup k lékařské péči atd.) a že je koncipovaná jako asistence na omezenou dobu 6 měsíců.
10. Žalovaný v napadeném rozhodnutí nepochybně, že žalobkyně pochází z oblasti přímo postižené ozbrojeným konfliktem, avšak zdůraznil, že jí nic nebrání v tom, aby využila možnosti vnitřního přesídlení. Své závěry v tomto směru ale nikterak blíže neodůvodnil, nezabýval se např. mírou individuálního ohrožení žalobkyně, jak požaduje relevantní judikatura Nejvyššího správního soudu. Žalovaný pouze stroze konstatoval, že Luhanská oblast je sice zasazena ozbrojeným konfliktem, avšak žalobkyně může využít ochrany svého státu. Žalobkyně přitom opakovaně uváděla, že pochází z oblasti postižené ozbrojeným konfliktem a že se na Ukrajině nemůže přestěhovat jinam, neboť tam nikoho a nic nemá. Žalovaný pracoval s použitými zprávami účelově a selektivně z nich vybíral informace, které konvenují s jeho názorem o možnosti vnitřního přesídlení.

11. Na závěr žalobkyně odkázala na čl. 46 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU, ze dne 26. června 2013, o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (dále jen „procedurální směrnice“). Namítla, že uvedené ustanovení procedurální směrnice zaručuje žadateli o mezinárodní ochranu právo na účinný opravný prostředek před soudem proti rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany. Zároveň stanoví požadavek, aby řízení o opravném prostředku u soudu prvního stupně obsahovalo úplné a *ex nunc* posouzení skutkové a právní stránky, a to včetně případného posouzení potřeby udělení mezinárodní ochrany. Z uvedeného dle žalobkyně plyne požadavek, aby přezkumné řízení bylo nadáno mocí přímo udělit mezinárodní ochranu. V situaci, kdy dne 20. 7. 2015 marně uplynula lhůta pro transpozici procedurální směrnice do českého právního řádu, tak mají správní soudy od 21. 7. 2015 založenu pravomoc ve věci přímo rozhodnout, tj. například udělit azyl či doplňkovou ochranu.
12. S ohledem na výše uvedené žalobkyně navrhla, aby krajský soud rozhodl, že se jí uděluje mezinárodní ochrana ve formě doplňkové ochrany, a to na dobu 24 měsíců, případně aby rozhodl o zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného a o vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.
13. K výše rekapitulované žalobě bylo přiloženo (vedle standardních příloh, jako je plná moc či kopie napadeného rozhodnutí) stanovisko *Amnesty International* o stavu lidských práv na Ukrajině ze dne 5. 6. 2017 a článek (*briefing paper*) nazvaný *Ukraine: Translating IDPS' protection into legislative action*, publikovaný dne 19. 12. 2016 na stránkách www.internal-displacement.org.
14. V podání, které soudu zaslala přímo žalobkyně, je především popisován její dosavadní život v České republice. Žalobkyně konstatovala, že zde žije od roku 1998, nejprve vedla řádný život, měla byt, práci, rodinu. Vše se pokazilo poté, co jí byly ukradeny doklady. Tuto situaci se žalobkyně marně snažila vyřešit s cizineckou policií, ukrajinskou ambasádou i různými neziskovými organizacemi. Kvůli své zoufalé situaci nakonec začala páchat trestnou činnost, kvůli níž je nyní ve výkonu trestu odnětí svobody. K výtce žalovaného, že se dlouhodobě nestará o své děti, žalobkyně uvedla, že toho nebyla schopná právě kvůli zmíněné krádeži dokladů. Žalobkyně dále upozornila, že žalovaný na str. 11 napadeného rozhodnutí nesprávně uvedl, že se hlásí k ukrajinské národnosti, tj. nepřísluší k žádné skupině osob, které by mohly být v rámci Ukrajiny nějak znevýhodněné. Ve skutečnosti je žalobkyně ruské národnosti (což sám žalovaný uvádí na str. 1 svého rozhodnutí), a tak se nemůže přestěhovat do jiné části Ukrajiny. Nemůže se ale vrátit ani do místa svého posledního pobytu na Ukrajině, do Luhansku. Ten je pod kontrolou proruských separatistů, které žalobkyně nikdy nepodporovala a nepodporuje.

III. Shrnutí vyjádření žalovaného

15. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že důvodem podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany je v daném případě snaha žalobkyně o legalizaci jejího pobytu na území ČR, jelikož zde má dvě děti, které by chtěla znovu získat do své péče a vychovávat je. Dále se obává bezpečnostní situace ve městě Luhansk, kde žila před odchodem z vlasti.
16. K bezpečnostní situaci na Ukrajině žalovaný uvedl, že si je vědom probíhajících ozbrojených střetů mezi ukrajinskými bezpečnostními složkami a místními separatisty v části Doněcké a Luhanské oblasti. Zároveň však zdůraznil, složitá bezpečnostní situace na

východě Ukrajiny se týká pouze dvou z celkového počtu 24 oblastí, na které je Ukrajina administrativně rozdělena. Ve zbytku země je přitom bezpečnostní situace dlouhodobě stabilní a nedochází tam k ozbrojeným střetům. Žalobkyně tak má možnost vyřešit obavy z bezpečnostní situace v místě svého bydliště přestěhováním se do kterékoliv jiné části Ukrajiny.

17. Pokud jde o možnost vnitřního přesídlení v rámci Ukrajiny, žalovaný odkázal na zprávu, kterou k dané problematice zpracoval dne 10. 10. 2017 (zprávu zároveň zaslal soudu jako přílohu vyjádření k žalobě). Konstatoval, že dle uvedené zprávy počet vnitřně vysídlených osob dosahuje 1,592 mil., většina osob byla vnitřně vysídlena již v roce 2014 a 2015, za první polovinu roku 2017 bylo nově vnitřně vysídleno okolo 17 tis. osob. Prvním zákonem upravujícím postavení vnitřně vysídlených osob se stal zákon č. 1706-VII o zajištění práv a svobod vnitřně vysídlených osob přijatý dne 20. 10. 2014. Zákon poskytuje všeobecný rámec pro poskytnutí ochrany vnitřně přesídleným osobám, mimo jiné přístup k základním právům, poskytování ochrany proti diskriminaci a nucenému navracení a zajištění pomoci v případě dobrovolného návratu a zároveň zajišťuje i zjednodušení přístup k sociálním a ekonomickým službám. V následujících letech byl zákon několikrát novelizován. Dle mezinárodních organizací jmenovaný zákon dostal mezinárodní praxi a vypořádává se s klíčovými oblastmi problematiky vnitřně vysídlených osob. Vnitřně vysídleným osobám jsou vládou zaručeny sociální dávky. Zákon opravňuje vnitřně vysídlené děti a postižené k měsíční dávce 880 hřiven, práce schopné osoby dostávají měsíčně 440 hřiven (v této souvislosti žalovaný odkázal také na zprávu MZV USA o dodržování lidských práv na Ukrajině v roce 2016, ze dne 3. 3. 2017; *pozn. soudu – tato zpráva je součástí správního spisu*). Podle zákona by vláda měla vnitřně vysídleným osobám poskytnout bydlení. K ubytování vnitřně vysídlených osob jsou využívány i tzv. kolektivní centra. Ke dni 1. 7. bylo v 271 takových kolektivních centrech ubytováno přes 10 000 osob. Další vnitřně vysídlené osoby žily u svých rodin, dobrovolníků a v soukromém ubytování.
18. Žalovaný tedy nepopírá, že situace vnitřně vysídlených osob je složitá a mohou se setkávat s nejrůznějšími problémy. Nicméně pomoc vnitřně vysídleným osobám je poskytována nejen ze strany ukrajinských státních orgánů, ale také ze strany občanské společnosti, nevládních organizací a mezinárodních humanitárních organizací. Lidé z východní části Ukrajiny mohou v určitých oblastech západní Ukrajiny pociťovat napětí a setkat se s určitými problémy právě kvůli jejich původu z východní části Ukrajiny, přesto se ale žalovaný na základě jemu známých skutečností a výše citovaných informačních zdrojů domnívá, že oficiální vláda Ukrajiny na území jí kontrolovaném dbá na ochranu a dodržování lidských práv a svobod vnitřně vysídlených osob.
19. Žalobkyně je dospělou, plně svéprávnou, zdravou a práce schopnou osobou. Dle názoru žalovaného proto v jejím případě neexistuje žádná objektivní překážka, která by jí bránila ve využití tzv. institutu vnitřního přesídlení. Žalovaný vzal v potaz i skutečnost, že žalobkyně z Ukrajiny vycestovala již v roce 2006, naposledy ve vlasti pobývala v roce 2012, a to pouze několik dnů, tedy několik let před vypuknutím konfliktu na východě země a několik let před podáním žádosti o mezinárodní ochranu na našem území. Žalobkyně má v případě návratu do vlasti možnost nalézt účinnou ochranu v jiné části svého domovského státu. Reálná možnost vnitřního přesídlení v rámci Ukrajiny proto dle názoru žalovaného v daném případě vylučuje možnost udělení mezinárodní ochrany formou doplňkové ochrany dle § 14a zákona o azylu.

20. Žalovaný dále zdůraznil, že mezinárodní ochranu nelze chápat jako náhradní řešení v případech, kdy cizinec přestane splňovat podmínky pro získání pobytového oprávnění dle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

IV. Posouzení věci krajským soudem

21. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních námitek v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Učinil tak bez nařízení jednání, v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s.
22. Z předloženého správního spisu krajský soud zjistil, že žalobkyně podala dne 17. 2. 2017 žádost o udělení mezinárodní ochrany v České republice. K této žádosti sdělila, že se narodila v Luhansku, v bývalém Sovětském svazu, je ruské národnosti a je schopná dorozumět se v ruském a v českém jazyce. Má dvě děti, syny N. a M. Staršího syna jí odebrala „sociálka“ v roce 2012, poté žil v domově pro děti cizinců, neví ale, zda se tam stále nachází. O svém mladším synovi neví nic, z nemocnice odešla hned druhý den po porodu, protože neměla peníze na zaplacení lékařské péče a pobytu v nemocnici. Na území ČR pobývala již od roku 1998, na Ukrajinu se vrátila v roce 2005. Od roku 2006 opětovně žije v ČR, naposledy byla na Ukrajině krátce někdy v roce 2012 nebo 2013. O mezinárodní ochranu (azyl) v ČR žádala již v roce 2001, v roce 2006 se vdala za občana ČR, čímž získala povolení k trvalému pobytu v ČR. V roce 2016 ale o trvalý pobyt přišla, zřejmě proto, že neměla doklady. V ČR žila se svým (starším) synem a manželem v podnájmu v Praze, v roce 2012 ji ale domácí vyhodil z podnájmu. Manžel se přestěhoval ke své sestře, žalobkyně byla ve špatném psychickém stavu, neměla práci, byly jí odcizeny doklady a stal se z ní bezdomovec. Žalobkyně by na Ukrajinu dobrovolně nevycestovala „za žádných okolností“, protože se tam nemá kam vrátit. Žalobkyně neví, zda by po návratu do vlasti mohla žít na adrese svého posledního pobytu (v Luhansku), byt, ve kterém zde žila, byl její matky, která už umřela. Žalobkyně neví, co je s tímto bytem, navíc je tam válka.
23. Žalovaný rozhodl, že žalobkyni se mezinárodní ochrana neuděluje. Konstatoval, že důvodem žádosti o udělení mezinárodní ochrany je snaha žalobkyně o legalizaci pobytu, jelikož má v ČR dvě děti, které by chtěla znovu získat do péče a vychovávat je, a dále bezpečnostní situace ve městě Luhansk, kde žalobkyně žila před odchodem z vlasti.
24. Ke snaze žalobkyně o legalizaci pobytu v ČR žalovaný uvedl, že uvedenou skutečnost nelze považovat za důvod pro udělení azylu podle § 12 písm. b) zákona o azylu. K tomuto účelu slouží instituty upravené v zákoně č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Ostatně žalobkyně pobývala v ČR od roku 2006 na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení s rodinným příslušníkem, které jí bylo zrušeno dne 7. 12. 2016. Následně jí bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění, které nerespektovala a bez povolení pobývala dále na území ČR. Následně byla zajištěna a umístěna do zařízení pro zajištění cizinců, kde podala žádost o mezinárodní ochranu. Žalobkyně si tedy dle žalovaného byla evidentně vědoma své povinnosti mít na území povolení k pobytu a rovněž dobře znala mechanismy právního řádu ČR, zejména zákona o pobytu cizinců, kterých mohla a měla využít pro legalizaci svého pobytu na území ČR. Bez objektivních důvodů tak však neučinila, nesnažila se ani zajistit si nový cestovní doklad a doklad

k povolení k pobytu, které nezbytně pro svůj pobyt v ČR potřebovala a které jí podle ní byly odcizeny již v roce 2012. Tvzení žalobkyně o tom, že usiluje o navrácení svých dětí, žalovaný označil za lživá a účelová. Starší syn byl žalobkyni odebrán v roce 2012 a sama žalobkyně potvrdila, že od roku 2013 s ním není v žádném kontaktu, ani netuší, kde se nachází. Za celou dobu až do podání žádosti o mezinárodní ochranu nevyvinula žádnou snahu o jeho nalezení. Pokud jde o mladšího syna, žalobkyně odešla z porodnice hned následující den po porodu a ani na žádost sociální pracovnice, která ji kontaktovala, se k němu již nedostavila. Ani nikdy poté se o jeho pobyt či situaci již nezajímala. Jejímu tvrzení, že právě nyní se rozhodla děti nalézt, tak žalovaný neuvěřil. Navíc je vyloučeno, že by žalobkyni mohly být po takovémto chování, bez jakéhokoliv zázemí a s její trestní minulostí (ve výpisu z rejstříku trestů ze dne 2. 3. 2016 má žalobkyně jen od roku 2015 celkem 10 záznamů o spáchané trestné činnosti) děti příslušnými úřady vráceny.

25. Na výše uvedené skutečnosti žalovaný poukázal také při zdůvodnění toho, proč v daném případě neshledal důvod hodný zvláštního zřetele pro udělení azylu podle § 14 zákona o azylu (tedy tzv. humanitárního azylu).
26. K obavám žalobkyně z bezpečnostní situace v Luhansku žalovaný uvedl, že ve dvou z celkem 24 oblastí Ukrajiny, konkrétně v Doněcké a Luhanské oblasti, sice skutečně dochází ke střetům mezi ukrajinskými bezpečnostními složkami a protivládními ozbrojenci, ty se však omezují jen na části území těchto dvou oblastí. Situace na západě a ve středu země je klidná, občané Ukrajiny své případné potíže řeší přestěhováním se v rámci země. Na území Ukrajiny mimo uvedené dvě oblasti neprobíhá ozbrojený konflikt, který by pro žalobkyni představoval jakékoliv ohrožení. Sama žalobkyně uvedla, že v místě svého posledního bydliště ve své vlasti už nikoho a nic nemá. Ačkoliv tedy pochází z oblasti pod kontrolou proruských separatistů, může bez jakýchkoliv objektivních překážek využít možnosti přestěhovat se v rámci Ukrajiny do jiných oblastí. Žalobkyně navíc nic nemá (doklady, ubytování, zaměstnání, majetek, kontakt s dětmi) ani na území ČR. Žalobkyně v průběhu správního řízení dále uvedla, že nepřísluší k žádné skupině osob, které by měly být v rámci Ukrajiny nějak znevýhodněné. Hlásí se k ukrajinské národnosti a pravoslavnému vyznání, tedy k většinovému ukrajinskému národu. Dále je dospělou, plně svéprávnou osobou, schopnou zabezpečit si svoje životní potřeby prací, rovněž její zdravotní stav je dle jejích výpovědí dobrý. Ve své péči nemá ani žádné děti. Nespadá tedy mezi zranitelné žadatele o mezinárodní ochranu.
27. Podle § 12 zákona o azylu v platném znění se cizinci udělí azyl, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že cizinec a) je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod, nebo b) má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má nebo, v případě že je osobou bez státního občanství, ve státě jeho posledního trvalého bydliště.
28. Krajský soud souhlasí s žalovaným, že v žalobě zmiňované důvody nemohou vést k závěru o tom, že by žalobkyni měl být udělen azyl. Žalobkyně neuvedla nic, co by svědčilo o tom, že by jí na Ukrajině hrozilo pronásledování z některého z azylově relevantních důvodů vyjmenovaných v § 12 zákona o azylu. Špatná bezpečnostní situace a špatné podmínky k životu v zemi původu žadatele o mezinárodní ochranu nepředstavují samy o sobě důvod k udělení azylu. Stejný závěr lze učinit ve vztahu k námitce žalobkyně, že má v ČR dvě děti, které by chtěla znovu získat do péče a

vychovávat je. Navíc je otázkou, nakolik je její snaha o získání dětí do péče skutečná a upřímná, jak příhodně uvedl žalovaný. Žalovaný dále řádně zdůvodnil, proč žalobkyni neudělil tzv. humanitární azyl podle § 14 zákona o azylu. Krajský soud na toto odůvodnění v plném rozsahu odkazuje.

29. Žalobkyní uplatněné žalobní námitky se nicméně týkají především subsidiární formy mezinárodní ochrany – doplňkové ochrany. Krajský soud se tedy bude zabývat především otázkou, zda ob stojí závěr žalovaného, podle něž není důvod udělit žalobkyni ani doplňkovou ochranu.
30. Dle § 14a odst. 1 zákona o azylu se doplňková ochrana udělí cizinci, který nesplňuje důvody pro udělení azylu, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že v jeho případě jsou důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, by mu hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy podle odstavce 2 a že nemůže nebo není ochoten z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je státním občanem, nebo svého posledního trvalého bydliště. Dle § 14a odst. 2 téhož zákona se za vážnou újmu podle tohoto zákona považuje a) uložení nebo vykonání trestu smrti, b) mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání žadatele o mezinárodní ochranu, c) vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo d) pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky ČR.
31. Žalobkyně namítla, že pochází z konfliktní zóny na východní Ukrajině (tzv. linie dotyku), v níž probíhá ozbrojený konflikt, který lze ve vztahu k žalobkyni považovat za hrozbu vážné újmy ve smyslu § 14a odst. 2 zákona o azylu. Zároveň polemizovala se závěry žalovaného o možnosti vnitřního přesídlení v rámci Ukrajiny.
32. Ustanovení § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu vychází z čl. 15 písm. c) tzv. kvalifikační směrnice [původně směrnice Rady č. 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany; nyní směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (přepracované znění)].
33. Podmínky, které musí být splněny k tomu, aby žadateli o mezinárodní ochranu mohla být udělena doplňková ochrana podle § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu, podrobně popsal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 3. 2009, č. j. 5 Azs 28/2008 – 68. Test aplikovatelný dle Nejvyššího správního soudu na dané ustanovení má tři kroky, které lze přeformulovat do následujících otázek: (1) nachází se žadatelova země původu v situaci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu?; (2) je žadatel o mezinárodní ochranu civilistou?; (3) hrozí žadateli o mezinárodní ochranu vážné a individuální ohrožení života nebo tělesné integrity z důvodu svévolného (nerozlišujícího) násilí? Aby bylo možné učinit závěr o existenci hrozby vážné újmy ve smyslu § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu, musí být odpověď na všechny tři otázky kladná.

34. V nyní posuzované věci není sporu o tom, že na ukrajinském území probíhá vnitřní ozbrojený konflikt a že žalobkyně je civilistou. Žalovaný tyto skutečnosti nijak nezpochybňuje, krajský soud proto nepovažuje za nutné zabývat se důkazy popisujícími tento konflikt, na které žalobkyně v žalobě odkázala. Krajský soud se bude blíže zabývat pouze třetí z výše uvedených otázek.
35. Pokud jde o povahu konfliktu, který nyní probíhá na Ukrajině, dle názoru krajského soudu jej nelze hodnotit jako „totální konflikt“ [k tomuto pojmu srov. rozsudek Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) ze dne 17. 2. 2009 ve věci C-465/07, *M. a N. Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie*]. Ze zpráv o zemi původu shromážděných žalovaným je zřejmé, že zhoršená bezpečnostní situace přetrvává pouze v Doněcké a Luhanské oblasti, tedy na jihovýchodě země, situace na západě a ve středu země je klidná a stabilní.
36. Nicméně s ohledem na skutečnost, že ozbrojený konflikt probíhá právě v regionu, ve kterém žalobkyně pobývala před svým příchodem do České republiky (v Luhansku), je nutné posoudit, zda žalobkyně může nalézt účinnou ochranu v jiné části země (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Azs 28/2008 – 68). Možnost „vnitřní ochrany“ (někdy se také hovoří o „vnitřním útěku“ nebo „vnitřním přesídlení“) je upravena v § 2 odst. 7 zákona o azylu a v čl. 8 kvalifikační směrnice. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je při posuzování možnosti vnitřní ochrany nezbytné zhodnotit především reálnost (faktickou i právní), přiměřenost, rozumnost a smysluplnost tohoto řešení. Je třeba se zabývat zejména její dostupností, celkovými poměry panujícími v zemi původu, osobními poměry žadatele (např. pohlaví, etnická příslušnost, rodinné vazby, zdravotní stav, věk a ekonomická situace), účinností vnitřní ochrany a postavením žadatele po jeho přesunu z hlediska respektování a zajištění základních lidských práv v místě vnitřní ochrany. Rovněž je třeba zvážit bezpečnost žadatele, a to jak při přesunu do cílové části země, tak po jeho přesídlení. Právě uvedené lze shrnout do následujících čtyř kritérií, které je třeba hodnotit při zvažování aplikace daného institutu: (1) zda je jiná část země pro žadatele dostupná; (2) zda přesun do jiné části země je účinným řešením proti pronásledování či vážné újmě v původní oblasti; (3) zda žadateli nehrozí navrácení do původní oblasti; a (4) zda ochrana v jiné části země splňuje minimální standard ochrany lidských práv (blíže viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2008, č. j. 4 Azs 99/2007 – 93, a ze dne 28. 7. 2009, č. j. 5 Azs 40/2009 – 74).
37. Těmto požadavkům však žalovaný v napadeném rozhodnutí nedostal. Žalovaný zde konstatoval, že ačkoliv žalobkyně pochází z oblasti pod kontrolou proruských separatistů, může bez jakýchkoliv objektivních překážek využít možnosti přestěhovat se do jiné části Ukrajiny. Krajský soud však při konfrontaci obsahu správního spisu s odůvodněním napadeného rozhodnutí zjistil, že skutkový stav prezentovaný žalovaným nemá v tomto bodě oporu v podkladech obsažených ve správním spisu. Žalovaný sice v průběhu správního řízení shromáždil celou řadu zpráv věnujících se situaci na Ukrajině, při studiu předmětných zpráv však krajský soud zjistil, že žalovaný s nimi pracoval značně účelově. Vybíral z nich totiž pouze pasáže, které konvenují s jeho názorem o možnosti využití vnitřního přesídlení, zatímco pasáže, které tento názor problematizují, zcela pominul.
38. Z těchto zpráv na jednu stranu vyplývá, že ukrajinská vláda, stejně jako občanská společnost a nevládní a mezinárodní humanitární organizace poskytují vnitřně

přesídleným osobám určitou pomoc. Ukrajina například přijala na podzim roku 2014 zákon o zajištění práv a svobod vnitřně přesídlených osob, který poskytuje všeobecný rámec pro poskytnutí ochrany těmto osobám, včetně zajištění zjednodušeného přístupu k sociálním a ekonomickým službám. Zároveň však ze zpráv shromážděných žalovaným vyplývá, že v praxi vnitřně přesídlené osoby čelí mnoha potížím. Například podle zprávy UNHCR ze září 2015 „Posouzení mezinárodní ochrany v souvislosti s vývojem na Ukrajině – aktualizace č. 3“ je dopad zákona o vnitřně vysídlených osobách podmíněn přijetím různých vyhlášek a prováděcích předpisů. Ne všechny potřebné prováděcí předpisy ale byly přijaty. Některá ustanovení zákona (například ustanovení zaručující bezplatné bydlení pro vnitřně vysídlené osoby po dobu šesti měsíců) nejsou uplatňována také z důvodu neexistence finančních zdrojů k jejich realizaci. Vládou poskytovaná finanční pomoc pro vnitřně vysídlené osoby pak ve většině případů nestačí k úhradě ubytování, stravy, léků a dalších životních nákladů. Finanční pomoc je také poskytována pouze po omezenou dobu a existuje mnoho administrativních a praktických překážek ztěžujících její dostupnost. Mnoho vnitřně vysídlených osob se tak nadále potýká s akutními finančními potížemi při uspokojování svých základních potřeb. Citovaná zpráva UNHCR dále zmiňuje potíže, které mají osoby přesídlené z východní Ukrajiny při hledání ubytování a zaměstnání, což dává do spojitosti se záští vůči těmto přesídleným osobám ze strany původních obyvatel západní a střední Ukrajiny. UNHCR také řadí samostatně žijící ženy mezi zranitelné osoby s tím, že v souvislosti s přesídlením dochází k četným případům sexuálního násilí. Obdobné skutečnosti jsou uvedeny také ve zprávě Ministerstva vnitra Velké Británie o Ukrajině z ledna 2016 a ve zprávě Ministerstva zahraničních věcí Spojených států amerických o dodržování lidských práv na Ukrajině v roce 2016. Ostatně i materiál zpracovaný přímo žalovaným – informace OAMP o situaci na Ukrajině z listopadu 2016 – mnohé z těchto skutečností zmiňuje.

39. Krajský soud tedy konstatuje, že skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu v podkladech shromážděných ve správním řízení. Žalovaný s informacemi obsaženými v předmětných podkladech nepracoval ve smyslu zásady volného hodnocení důkazů, tedy jednotlivě a ve vzájemné souvislosti, ale tendenčně upřednostnil ty poznatky o možnosti vnitřní ochrany na Ukrajině, které vyznívají pro neudělení doplňkové ochrany žalobkyni. Krajský soud zároveň odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 1. 2017, č. j. 33 Az 3/2016 – 34, který ve skutkově srovnatelné věci dospěl ke stejnému závěru (kasační stížnost žalovaného proti tomuto rozsudku následně Nejvyšší správní soud odmítl usnesením ze dne 13. 4. 2017, č. j. 1 Azs 56/2017 – 35).
40. Žalovaný spolu s vyjádřením k žalobě předložil soudu zprávu, kterou k možnosti vnitřního přesídlení v rámci Ukrajiny zpracoval dne 10. 10. 2017. Ve vyjádření k žalobě se žalovaný předmětnou otázkou zabývá podrobněji a jeho postoj k ní je výrazně nuancovanější než v napadeném rozhodnutí. Krajský soud však při svém rozhodování k této zprávě nepřihlédl. Znamenalo by to, že by musel nařídit k projednání věci jednání, na tomto jednání provést danou zprávou důkaz a dát žalobkyni prostor, aby se k němu vyjádřila. Jakkoliv jsou soudy ve správním soudnictví oprávněny výjimečně doplnit dokazování provedené ve správním řízení, účelem takového doplnění dokazování nemá být náprava vad, kterých se v předchozím správním řízení dopustil správní orgán. Úkolem správních soudů není nahrazovat činnost správních orgánů.

V. Závěr a náklady řízení

41. Krajský soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že žalovaný se dopustil vady řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., s čímž zákon spojuje důsledek v podobě zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci správnímu orgánu k dalšímu řízení. Žalobkyně navrhla, aby krajský soud rozhodl, že se jí uděluje mezinárodní ochrana ve formě doplňkové ochrany. Takovou pravomocí však (české) správní soudy nejsou ze zákona nadány. Žalobkyně (respektive její zástupce) se domnívá, že pravomoc soudu rozhodnout přímo o udělení mezinárodní ochrany lze dovodit z čl. 46 odst. 1 procedurální směrnice. Krajský soud tuto domněnku nesdílí, podle jeho přesvědčení není za stávající právní úpravy možné, aby o udělení azylu či doplňkové ochrany v České republice rozhodl jiný orgán, než žalovaný.
42. Krajský soud je navíc názoru, že na základě podkladů obsažených ve správním spisu nelze jednoznačně tvrdit, že v případě žalobkyně existují důvody pro udělení doplňkové ochrany. Povinností žalovaného v dalším řízení tedy bude náležitě vyhodnotit žalobkyní uváděné skutečnosti ve světle ve spise založených zpráv o situaci v zemi původu, případně doplnit dokazování o další zprávy tak, aby byl skutkový stav zjištěn dostatečným způsobem. Při hodnocení, zda má žalobkyně nárok na udělení doplňkové ochrany, pak je povinností žalovaného vycházet i z kritérií posuzování efektivnosti a dostupnosti vnitřní ochrany, jak byly formulovány výše citovanou soudní judikaturou. Z této judikatury vyplývá, že v případě vnitřního přesídlení je přípustné, dojde-li k určitému snížení životního standardu žadatele o mezinárodní ochranu, vždy však musí být zachována alespoň minimální úroveň ochrany lidských práv, tak aby nebyl žadatel v důsledku vnitřního přesídlení uvržen do nedůstojných podmínek nevhodných pro život. Jestliže má obstát závěr žalovaného, podle nějž žalobkyně nemá právo na udělení doplňkové ochrany, pak musí žalovaný náležitě odůvodnit, že zmíněná kritéria jsou splněna i v případě žalobkyně. Tento jeho závěr zároveň musí mít oporu v podkladech shromážděných ve správním řízení.
43. Z uvedených důvodů krajský soud zrušil napadené rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je správní orgán v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 1, 4 a 5 s. ř. s.).
44. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch; žalobkyni, které by jinak jakožto úspěšné účastnici řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje,

v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Hradec Králové 28. června 2019

Mgr. Tomáš Blažek v. r.
samosoudce