



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl samosoudkyní Mgr. Danou Černovskou ve věci

žalobce: G. N., narozený dne -
t. č. na adrese -

proti

žalovanému: Ministerstvo vnitra ČR, Odbor azylové a migrační politiky
sídlem Nad Štolou 936/3, 170 34 Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ze dne 28. 2. 2017, č. j.: OAM-439/ZA-ZA04-K01-PD1-2014

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného Ministerstva vnitra ČR, Odboru azylové a migrační politiky ze dne 28. 2. 2017, č. j.: OAM-439/ZA-ZA04-K01-PD1-2014, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou včas u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 2. 2017, č. j.: OAM-439/ZA-ZA04-K01-PD1-2014, jímž mu nebyla prodloužena doplňková ochrana podle ustanovení § 53a odst. 4 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“).
2. Žalobce v žalobě namítal, že mu měla být doplňková ochrana prodloužena. Nestabilní situace v zemi trvá, na východě Ukrajiny dochází k flagrantnímu porušování lidských práv, tisíce civilistů trpí v důsledku konfliktu, těžké zbraně nebyly dosud staženy. Boje se neomezují jen na Doněckou a Luhanskou oblast, i v regionech kontrolovaných vládou dochází k sabotážím. Žalovaný vychází z neaktuálních zpráv, bezpečnostní poměry se opět zhoršily. Ve vlasti žijí jeho sestra, otec a syn. Otec má důchodový věk, výše důchodu je

malá, sestra je nezaměstnaná, syn studuje, od rodiny nemůže vzhledem k její ekonomické situaci čekat žádnou podporu. Na Krym se vrátit nemůže.

3. Žalobce nemůže vnitřně přesídlit v rámci své vlasti. Subjektům, jež mají koordinovat pomoc na zajištění bydlení a sociální podporu vnitřních přesídlenců, chybí prostředky. Kvůli konfliktu na východě země vzrostla nezaměstnanost a poměry na trhu práce jsou špatné, zvláště pro osoby z oblastí zasažených boji. Osoby z východní Ukrajiny jsou fakticky diskriminovány a neexistuje mechanismus, jenž by se tomu snažil čelit. Žalovaný připouští problémy vnitřně vysídlených, ale nevyjadřuje se, zda byly vyřešeny, pouze uvádí existenci akčního plánu vlády, avšak k jeho faktickým dopadům mlčí. Kvůli diskriminaci nemohou osoby z východu země reálně získat přístřeší či zdroj obživy; ceny bydlení, energií a potravin dramaticky rostou. Asistence pro vnitřní vysídlence není funkční. Nedokáže-li vnitřní vysídlenec sehnat do dvou měsíců práci, může mu být odebrána sociální pomoc. Finanční asistenci lze pobírat maximálně šest měsíců, ani ona nepokryje základní potřeby a jde o nejistý mechanismus. Žalovaný pracoval s podklady účelově a selektivně. Institut vnitřního přesídlení žalobce nemůže využít.
4. Na základě výše uvedeného žalobce navrhl napadené rozhodnutí zrušit a vrátit věc žalovanému k dalšímu řízení.
5. Žalovaný se k žalobě vyjádřil, když po rekapitulaci dosavadního průběhu řízení a žalobních námitek vyslovil s žalobou nesouhlas. Udělení doplňkové ochrany již není třeba, jelikož na Ukrajině došlo k zásadním a trvalým změnám situace. V době vydání původního rozhodnutí byly zhoršené bezpečnostní poměry i na dalších místech jihu a východu Ukrajiny, v okamžiku vypuknutí krize neměla země žádná legislativní opatření stran vnitřních přesídlenců. Žalobce může využít vnitřního přesídlení. Vláda dbá na ochranu práv vnitřních přesídlenců, tyto osoby mohou využít sociální programy; žalobce má ve vlasti zázemí u svých příbuzných. Zhoršené ekonomické poměry nemohou představovat důvod pro udělení doplňkové ochrany. Napadené rozhodnutí je zákonné, žalobce může využít vnitřní ochrany. Žalobu navrhl žalovaný zamítnout.
6. Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů ve smyslu ustanovení § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘS“).
7. Soud ve věci rozhodl bez jednání, protože postupoval dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. b) SŘS.
8. Ze správního spisu bylo zjištěno, že dne 19. 9. 2016 doručil žalobce žalovanému žádost o prodloužení doplňkové ochrany v ČR. V žádosti žalobce tvrdil, že Krym je okupován a Ukrajinci perzekuováni.
9. Během pohovoru vedeného dne 5. 1. 2017 žalobce dále uvedl, že jeho sestra a otec žijí v Č. a syn v K., syn bydlí coby student na koleji. Otec je důchodce, sestra nepracuje. Ve vlasti by byl mimo Krym bez práce a bezdomovec, neměl by dost peněz na nájem, materiální vládní pomoc fakticky nefunguje. Z příbuzných má zaměstnání jen přítel sestry, na vesnici není práce.
10. Ze správního spisu bylo dále zjištěno, že rozhodnutím žalovaného ze dne 31. 10. 2014, č. j.: OAM-439/ZA-ZA04-K07-2014, byla žalobci udělena na dobu 24 měsíců doplňková ochrana; podle názoru žalovaného byly naplněny důvody dle ustanovení § 14a odst. 2 písm. b) zákona o azylu, a to kvůli špatné bezpečnostní situaci v oblasti, odkud

žalobce pochází. Podle odůvodnění rozhodnutí nemůže žalobce využít možnost vnitřního přesídlení.

11. Během seznámení se s podklady rozhodnutí dne 22. 2. 2017 se nechtěl seznámit s podklady ani se vyjádřit ke zdrojům informací a způsobu jejich využití. Do spisu doložil zprávy týkající se poměrů na Krymu. Projevil vůli neuvést nic dalšího.
12. Dále soud přistoupil k vlastnímu posouzení žalobních námitek.
13. Mezi oběma účastníky bylo nesporné, že bezpečnostní situace na Krymu se nezměnila natolik, aby bylo možné se tam bezpečně vrátit.
14. Ve zbytku země se poměry relativně stabilizovaly. Tzv. totální konflikt neprobíhá na celém území Ukrajiny, neboť válečné operace jsou omezeny toliko na Luhanskou a Doněckou oblast, což mnohokrát judikoval i Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“), jde např. o rozsudek ze dne 25.3.2015, č. j.: 7 Azs 265/2014 – 17: *„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.“* Ve zbytku Ukrajiny se situace zklidnila natolik, že o ozbrojeném konfliktu není možno hovořit. Soud nemohl dát žalobci za pravdu ohledně zhoršení bezpečnostních poměrů v jeho vlasti. Výše uvedený judikaturní závěr NSS nezměnil ani v nejnovějších rozhodnutích (usnesení ze dne 14. 2. 2018, č. j.: 1 Azs 294/2017 - 28, či usnesení ze dne 22.2.2018, č. j.: 8 Azs 123/2017 - 40).
15. Pokud jde o žalobcovu rodinu (otec a sestra) na západě země, mj. na této skutečnosti založil žalovaný svůj závěr o možnosti vnitřního přesídlení žalobce (s. 6 napadeného rozhodnutí). Soud s takovým výsledkem úvah nemůže souhlasit. Rozhodnutí o prodloužení doplňkové ochrany není rozhodnutím „na zelené louce“, kdy se od základu zkoumají důvody pro udělení mezinárodní ochrany, jako je tomu při první žádosti o mezinárodní ochranu. Jádrem prodlužovacího řízení podle ustanovení § 53a odst. 4 zákona o azylu představuje posouzení toho, zda se zásadním způsobem změnily okolnosti, jež vedly k udělení mezinárodní ochrany. Fakticky se jedná o jakýsi přezkum, který vychází z původního rozhodnutí a konfrontuje jej s aktuální situací. Stěžejní důvody, jež dříve vedly k udělení doplňkové ochrany, nelze v prodlužovacím řízení zpětně měnit nebo dokonce doplňkovou ochranu neprodloužit s odůvodněním, že mezinárodní ochrana neměla být v původním rozhodnutí vůbec udělena.
16. K obdobným závěrům došel i NSS; své názory vyjádřil v právní větě k rozsudku ze dne 29.6.2011, č. j.: 7 Azs 21/2011 – 57: *„Odnětí doplňkové ochrany podle § 17a odst. 1 písm. a) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, je možné, pouze pokud okolnosti, které vedly k jejímu udělení, zanikly nebo se změnily do té míry, že jí již není zapotřebí. Pro účely rozhodování o odnětí doplňkové ochrany jsou tyto okolnosti fixovány v důvodech rozhodnutí o jejím udělení a následně je nelze beze změny či zrušení tohoto rozhodnutí (např. cestou mimořádných opravných prostředků) měnit. Důvodem odnětí doplňkové ochrany podle § 17a odst. 1 písm. a) citovaného zákona proto nemůže být, dospěje-li správní orgán dodatečně k závěru, že tato ochrana vůbec neměla být rozhodnutím o jejím udělení poskytnuta, a snaží-li se jejím odnětím „revidovat“ původní rozhodnutí.“* Byť se judikát explicitně týká ustanovení § 17a zákona o azylu (vznik důvodů pro odejmutí doplňkové ochrany), musí se totožný způsob posouzení

použít i u druhé kumulativní podmínky (žadatelé hrozí i nadále vážná újma ve smyslu ustanovení § 14a zákona o azylu).

17. V nyní posuzovaném případě oproti předchozímu řízení k žádné změně v rodině žalobce nedošlo. Již v původním řízení žalovaný věděl, že v M. v Černovické oblasti žijí jeho otec a sestra a v K. pobývá jeho syn. Trvání této skutečnosti tak nemohlo být důvodem, proč bylo žalobci prodloužení doplňkové ochrany odepráno. Chtěl-li žalovaný tvrdit zásadní změnu okolností, musel své závěry založit na jiných důvodech.
18. Stěžejní otázkou, již musel soud v tomto řízení řešit, bylo, zda má žalobce reálnou možnost vnitřního přesídlení na jiné místo Ukrajiny.
19. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že žalobci již ve vlasti nehrozí vážná újma ve smyslu ustanovení § 14a zákona o azylu, a to zejm. díky zlepšení poměrů vnitřně přesídlených osob.
20. Podle rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany ze dne 31. 10. 2014, nemůže žalobce využít možnost přestěhování se na jiné místo Ukrajiny, jelikož se vnitřně vysídlené osoby setkávají s řadou problémů při získávání přístupu k sociálním službám, potýkají se s problémy při přihlašování bydliště, bez kterého se mohou potýkat i s dalšími administrativními překážkami, osoby vysídlené z Krymu nemohou využívat svůj majetek, ač úřady, přátelé, rodina i občanská společnost poskytují takovým osobám dočasné ubytovací prostory, možnosti bydlení se obecně nachází ve venkovských oblastech, v nichž jsou malé šance k nalezení práce či jiné obživy.
21. Má-li žalovaný prodloužení doplňkové ochrany odeprít, musí prokázat zásadní změnu okolností v těch aspektech, jež dříve považoval za klíčové.
22. V napadeném rozhodnutí odůvodňuje žalovaný možnost vnitřního přesídlení tím, že se podmínky na Ukrajině do určité míry stabilizovaly, v říjnu 2014 byl zaveden specializovaný systém registrace vnitřních vysídlelců a s ním rozhodnutí o poskytnutí státní podpory, jež bude prvních šest měsíců vyplácena všem vnitřním přesídlelcům, rovněž v říjnu přijala ukrajinská vláda zákon o vnitřně přesídlených osobách, který jim mj. zaručuje právo na bezplatné ubytování a zaměstnání, vzniklo i speciální Ministerstvo pro okupované oblasti a vnitřně vysídlené osoby, byl přijat zákon poskytující rámec ochrany vnitřních vysídlelců včetně přístupu k základním právům, ochrany před diskriminací i zjednodušeného přístupu k sociálním a ekonomickým službám; v červenci 2015 vláda přijala Akční plán pro vyřešení problému zaměstnanosti vnitřně vysídlených osob, vnitřně přesídlenými se zabývá i Národní strategie pro lidská práva. Žalobce je práceschopnou osobou středního věku se zázemím u svých příbuzných.
23. Z důvodů, jež vylučovaly vnitřní přesídlení roku 2014, nadále platí, že žalobce nemůže využívat svůj majetek, který má na Krymu.
24. Zbývalo posoudit změnu v přístupu k sociálním službám, problémy s bydlením, administrativní překážky a možnost nalezení práce.
25. Podle napadeného rozhodnutí bylo rozhodnuto o poskytnutí státní podpory, jež má být vyplácena vnitřním přesídlelcům po dobu šesti měsíců. Další zákony měly zaručit vnitřně přesídleným osobám bezplatné ubytování a zaměstnání, ochranu před diskriminací, zjednodušený přístup k sociálním a ekonomickým službám; další dokument deklaroval snahu vyřešit problém zaměstnanosti vnitřně vysídlených osob.

26. Podle Informace Odboru azylové a migrační politiky o situaci na Ukrajině ze dne 24. 11. 2016 byl na podzim 2014 vydán zákon O zajištění práv a svobod vnitřně přesídlených osob, který mj. poskytuje rámec pro ochranu před diskriminací a zajišťuje přístup k sociálním a ekonomickým službám. Ač s odkazem na Zprávu Ministerstva zahraničních věcí USA došlo k zlepšení registrace a distribuce pomoci vnitřně vysídleným osobám, je v některých oblastech podpora ukrajinskou vládou limitovaná, např. reálně nedochází k poskytnutí šesti měsíců ubytování zdarma. Sociální podpora na osobu schopnou pracovat činila v roce 2015 měsíčně 440 hřiven. Vnitřně přesídlené osoby čelily obtížím v ekonomické i sociální oblasti, včetně diskriminace při hledání zaměstnání.
27. Zpráva organizace Freedom House ze dne 27. 1. 2016 lakonicky konstatuje, že vláda má potíže s uspokojováním humanitárních potřeb osob vysídlených v rámci Ukrajiny. Zaměstnavatelé se též otevřeně dopouští diskriminace z hlediska genderu, fyzického vzhledu a věku; vládní úředníci projevují jen malý zájem o genderovou diskriminaci. Zejména vysídleným obyvatelům hrozí, že budou vykořisťováni v rámci obchodování s lidmi za účelem sexu a nucené práce.
28. Informace Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky ze září 2015 upozorňuje na stálé mezery v právním a regulatorním rámci, jež vytváří vnitřním přesídlencům potíže včetně problémů se zajištěním základních služeb. Obtíže představovalo i zrušení registrace v jedné lokalitě a opětovná registrace na jiném místě, přitom tuto změnu vnitřní přesídlenci potřebovali, jelikož v původní lokalitě nebyla dostupná pomoc či pracovní příležitosti. Ustanovení právních předpisů o bezplatném bydlení pro vnitřně vysídlené osoby po dobu šesti měsíců není v praxi uplatňováno. Poskytovaná finanční pomoc nestačí k úhradě ubytování, stravy, oblečení a léků; pomoc je poskytována po omezenou dobu a žadatelé o ni se potýkají s administrativními a praktickými překážkami. Obecně prospěšné organizace se potýkají s nedostatkem zdrojů, tudíž jejich možnosti pomoci vnitřním přesídlencům jsou omezené. Vnitřní přesídlenci soutěží s trvalými obyvateli o byty i pracovní místa, v mnoha městech prudce stoupl nájemné. Vnitřně vysídlené osoby jsou diskriminovány v oblasti zaměstnání a bydlení; neexistuje žádný státní program pro ubytování vnitřních přesídlenců. Zvláštními problémy trpí mj. osoby v předdůchodovém věku, nemají nárok na státní důchody, zároveň jsou diskriminovány na trhu práce, zaměstnavatelé se zdráhají přijmout starší pracovníky. Ukrajina též představuje zemi původu mj. pro obchodování s muži, přičemž nejvíce jsou vykořisťováni vnitřní přesídlenci. Vládní programy nestačí k uspokojení potřeb mnoha jedinců, a to zejm. osob se specifickými potřebami mj. z důvodu věku, pro vnitřně vysídlené je dostupnost zaměstnání omezena, přitom dochází k prudkému nárůstu cen potravin a energií. Vnitřní vysídlenci jsou diskriminováni na trhu práce či vykořisťováni zaměstnavateli; tyto osoby trpí též nedostatkem ubytovacích možností.
29. Ze zpráv obsažených ve správním spisu tak vyplývá, že vnitřně vysídlené osoby se nadále potýkají s problémy v přístupu k sociálním službám, administrativní překážky rovněž zůstávají. Co se týče problémů s bydlením, neuplatňují se v praxi ustanovení o půlročním bezplatném bydlení, nájemné ve městech prudce stoupl, v oblasti bydlení dochází k diskriminaci vnitřních přesídlenců, pro ubytování těchto osob ani neexistuje státní program. Pokud jde o hledání práce, nevyplývá ze správního spisu reálná možnost si dostatečně výdělečnou možnost zajistit, resp. údaje obsažené ve správním spisu takovou možnost silně zpochybňují. Vnitřně vysídlené osoby čelí diskriminaci mj. při hledání zaměstnání, tato reálná praxe značně zpochybňuje pouhý odkaz na právní úpravu, podle

níž se poměry vnitřně vysídlených osob zlepšují. Žalobcův věk navíc přesáhl 50 let, takové osoby jsou samy o sobě z důvodu věku zaměstnavateli diskriminovány. Věk 50 let bývá obecně chápán jako určitý symbolický přelom, od něž lze hledat práci obtížněji. Přitom v době vydání původního rozhodnutí, jímž byla žalobci udělena doplňková ochrana, ještě věku 50 let nedosahoval. Žalobcův věk tak představuje důležitou skutečnost, jež se od vydání původního rozhodnutí změnila, a to ve prospěch prodloužení doplňkové ochrany. O zaměstnatelnosti žalobce po návratu do vlasti tak panují zcela reálné obavy. V původním rozhodnutí odůvodnil žalovaný nemožnost vnitřního přesídlení mj. tím, že příležitosti k bydlení se obecně nacházejí ve venkovských oblastech, kde jsou malé šance na nalezení práce a jiné obživy. Právě na vesnici měl a má žalobce své příbuzné. O vyhlídkách na nalezení zaměstnání ve venkovských oblastech podklady obsažené ve správním spisu mlčí.

30. Pouhými lakonickými tvrzeními v žalobou napadeném rozhodnutí o přijetí některých opatření nelze dostatečně odůvodnit podstatnou změnu ukrajinských poměrů ve vztahu k možnosti žalobcova vnitřního přesídlení. To platí tím spíše v situaci, kdy jsou záruky toliko deklarované, avšak praktické provedení neodpovídá jejich teoretickému zakotvení. Tvrzení o zásadním zlepšení perspektivy vnitřního přesídlení v rámci Ukrajiny za poslední dva roky nemá oporu ve správním spisu, ba dokonce ve spisu obsažené údaje takové závěry vyvrací. Na druhou stranu ve vztahu k některým hodnoceným aspektům u vnitřně vysídlených osob (zejm. možnost sehnat si práci na venkově) správní spis neobsahuje žádné relevantní informace.
31. Z žalobou napadeného rozhodnutí ve spojení se správním spisem nevyplývá, že by již žalobci ve vlasti nehrozila vážná újma ve smyslu ustanovení § 14a zákona o azylu.
32. Ze všech výše uvedených důvodů soud na základě ustanovení § 76 odst. 1 písm. b) SŘS žalobou napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.
33. V novém rozhodnutí žalovaný buď žalobci prodlouží doplňkovou ochranu, nebo dostatečnými, relevantními, objektivními, aktuálními a komplexními informacemi z obecně uznávaných zdrojů prokáže zásadní zlepšení situace vnitřně vysídlených osob na Ukrajině oproti roku 2014, a to vzhledem k individuálním žalobcovým charakteristikám a s důrazem na ty aspekty, jež v původním rozhodnutí ze dne 31. 10. 2014 považoval za klíčové pro svůj závěr o nemožnosti žalobcova vnitřního přesídlení. Za takové zdroje lze považovat např. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky či Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu. V případě, že uvedené zdroje nebudou obsahovat dostatečně komplexní posouzení jednotlivých aspektů (např. zaměstnatelnosti vnitřních přesídlenců), bude na místě, aby si žalovaný pro tento účel vyžádal konkrétní údaje zabývající se danou otázkou, a to např. od Zastupitelského úřadu ČR v Kyjevě. Z výše uvedených zdrojů obsahuje správní spis Informaci Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky ze září 2015, která však nenasvědčuje podstatnému zlepšení situace vnitřních přesídlenců oproti roku 2014; tato zpráva již nicméně není zcela aktuální a postrádá posouzení praktických dopadů některých opatření, např. Akčního plánu pro vyřešení problému zaměstnanosti vnitřně vysídlených osob z července 2015 a Národní strategie pro lidská práva ze dne 25. 8. 2015. Podle ustanovení § 78 odst. 5 SŘS je žalovaný tímto právním názorem Městského soudu v Praze vázán.
34. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle ustanovení § 60 odst. 1 SŘS. Žalovaný neměl ve věci úspěch, proto mu náhrada nákladů řízení nenáleží, a žalobci náklady nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů ode dne jeho doručení při splnění podmínek § 103 odst. 1 SŘS kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu v Brně.

Stěžovatel v řízení o kasační stížnosti, pokud nemá vysokoškolské právnické vzdělání, musí být zastoupen advokátem podle § 105 odst. 2 SŘS.

Kasační stížnost směřující jen proti výrokům o nákladech řízení je nepřípustná.

Praha 11. června 2018

Mgr. Dana Černovská v.r.
samosoudkyně