



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem JUDr. Petrem Poláchem, v právní věci žalobkyně: **A. A.**, nar., st. přísl. Ukrajina, t. č. pobytem, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra České republiky**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 3. 2017, č. j. OAM-658/ZA-ZA05-K17-PD1-2014,

t a k t o:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 3. 2017, č. j. OAM-658/ZA-ZA05-K17-PD1-2014, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

I. Vymezení věci

Včas podanou žalobou brojila žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 3. 2017, č. j. OAM-658/ZA-ZA05-K17-PD1-2014 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný rozhodl o neprodloužení doplňkové ochrany podle ustanovení podle § 53a odst. 4 věta třetí zákona o azylu zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“).

II. Žaloba

Žalobkyně brojila proti napadenému rozhodnutí, neboť v předchozím řízení byl porušen § 3 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), § 50 odst. 2 a 3 správního řádu. Rovněž byl porušen § 68 odst. 3 správního řádu, neboť rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, především ve vztahu k možnosti vnitřního přesídlení. Byl porušen i § 14 a odst. 1 zákona o azylu, neboť žalobkyně splňuje zákonné podmínky pro udělení doplňkové ochrany. V případě návratu do země původu ji

totiž hrozí nebezpečí vážné újmy především v důsledku přetrvávající špatné bezpečnosti situace v místě jejího bydliště na Ukrajině ve spojení s nemožností vnitřního přesídlení. Byl porušen i § 53 a odst. 4 ve spojení s § 17 a zákona o azylu, neboť nebyly naplněny podmínky pro neprodloužení doplňkové ochrany.

Dle žalovaného ze shromážděných zpráv plyne, že navzdory nové dohodě o příměří uzavřené v únoru 2015 se nadále objevují zprávy o občasných střetech podél linie příměří na územích samozvané Luhanské lidové republiky a Doněcké lidové republiky. Tyto okolnosti pak způsobují špatnou bezpečnostní situaci pro civilní obyvatelstvo a dochází i k porušování mezinárodních lidských práv. Dle žalovaného je však žalobkyně schopna řešit svou situaci přestěhováním do jiné části Ukrajiny. Žalobkyně k tomu namítala, že rozhodnutí žalovaného neobsahuje dostatečné úvahy ohledně možnosti využití institutu vnitřního přesídlení a v tomto bodu je proto nepřezkoumatelné. Žalovaný uznává, že bezpečnostní situace v místě bydliště žalobkyně (město Mauripol v Doněcké oblasti) je pořád nestabilní a v případě návratu do této oblasti by mohla být vystavena nebezpečí závažné újmy ve smyslu ust. § 14 a odst. 2 písm. c) zákona o azylu. Jeho rozhodnutí o neprodloužení doplňkové ochrany pak stojí na tom, že v současné době pro žalobkyni existuje možnost využít institutu vnitřního přesídlení do jiné části Ukrajiny.

Žalobkyně dále uvedla, že k problematice vnitřní ochrany existuje bohatá a již poměrně konstantní judikatura správních soudů, která vychází zejména ze zásady subsidiarity mezinárodní ochrany. Žalobkyně poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2008, č. j. 4 Azs 99/2007-93, a uvedla, že ačkoliv napadené rozhodnutí nebylo vydáno v rámci řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany ale v rámci řízení o prodloužení doplňkové ochrany, i v tomto řízení správní orgán v zásadě opětovně posuzuje, zda jsou nadále naplněny podmínky pro udělení doplňkové ochrany ve smyslu 14a zákona o azylu (odkázala i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009 č. j. 1 Azs 34/2009-55). Žalovaný toliko stručně uvedl, že *žalobkyně má možnost využít institutu přesídlení v rámci ukrajinského území, aniž by ji hrozilo nebezpečí vážné újmy. Její situace se tak nebude lišit od situace mnoha tisíců jejích spoluobčanů, kteří se v rámci Ukrajiny přesídlili, jako tzv. vnitřně vysídlené osoby. Tato přitom může využít pomoci své vlastní země, která od roku 2014 učinila mnoho kroků k tomu, aby situaci svých občanů bez domova zlepšila. Žalobkyně je zdravotně v pořádku a ekonomicky aktivní, nic ji tak nebrání v tom, aby si svůj budoucí život uspořádala v rámci její vlastní země, svými schopnostmi, jak to učinila prvotně při svém příjezdu do ČR.* Žalobkyně má za to, že vnitřní přesídlení pro ni není reálnou možností. Současně se domnívá, že napadené rozhodnutí neobsahuje dostatečné úvahy ohledně možnosti využití institutu vnitřního přesídlení.

V otázce vnitřního přesídlení žalobkyně pak žalobkyně odkázala na řadu zpráv. UNHCR v aktualizaci č. 3 ze dne 24. září 2015 popisuje faktické bariéry v přístupu osob z východní Ukrajiny k účinnému vnitřnímu přesídlení. Jako jednu ze stěžejních bariér uvádí UNHCR v dalších materiálech společenskou diskriminaci, v důsledku níž není fakticky možné pro osoby z východní Ukrajiny reálně získat přístřeší či zdroj obživy. Občané západní Ukrajiny pak vnímají osoby z východu jednak jako viníky války na Ukrajině, a jednak jako nechtěnou konkurenci na pracovním trhu v situaci, kdy v zemi dramaticky rostou ceny bydlení, energií a potravin. Tyto informace potvrzuje i novější zpráva Vysokého komisaře OSN pro lidská práva ze dne 15. 5. 2016. O něco starší zpráva

OHCHR publikovaná dne 3. 3. 2016 (kterou použil jako podklad pro vydání napadeného rozhodnutí i žalovaný) hovoří o potížích a diskriminaci přesídlenců na území kontrolovaném vládou (diskriminace při hledání zaměstnání).

Žalobkyně má za to, že situace vnitřně přesídlených osob se nezlepšila ani za poslední období. Další periodická zpráva OHCHR za období od 16. 8. 2016 do 15. 11. 2016 uvádí, že *„vnitřně přesídlené osoby postrádají jistotu bydlení a jsou vystaveny tíživým a neúměrným překážkám při obstarávání sociálních nároků“* (viz bod 5). Během zkoumaného období došlo dle OHCHR k nárůstu nenávistných projevů ze strany veřejných činitelů, což může dále přispívat k diskriminaci zranitelných osob, včetně právě vnitřně přesídlených osob. To je v rozporu s článkem 20 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (viz bod 102). Takové projevy podněcují nenávist občanů Ukrajiny vůči vnitřně přesídleným osobám a prohlubují diskriminaci, jíž tyto osoby čelí. Mnoho vnitřně přesídlených osob, zejména těch odkázaných na státní finanční podporu jako jejich hlavní zdroj příjmu, rovněž uvádí, že v důsledku pozastavení dávek a zvýšení užitných cen v roce 2016 budou pravděpodobně donuceni k návratu do oblastí kontrolovaných ozbrojenými skupinami (viz bod 131).

Dále žalobkyně odkázala na článek lidskoprávní neziskové organizace Highway Liberty, s názvem *„Stigmatizace a obecná diskriminace vnitřně přesídlených osob na Ukrajině – existující problém“*. V tomto článku se uvádí, že ti obyvatelé Ukrajiny, kteří opustili své domovy v důsledku ekonomických, politických či bezpečnostních důvodů se potýkají s velkými obtížemi. Mnozí se snaží najít přístřeší a mnoho dalších je traumatizovaných a mají problémy s integrací. Vnitřně přesídlené osoby často čelí diskriminaci v hostitelských městech a komunitách. Diskriminace také přichází od vlády, která nedokáže dostatečným způsobem zabezpečit vnitřně přesídlené osoby. Státní orgány přitom nepodnikají žádné kroky k potírání této diskriminace, a asistenci pro vnitřně přesídlené osoby tak činí zcela nefunkční. Naopak státní orgány mohou finanční asistenci zcela odebrat, pokud vnitřně přesídlená osoba nedokáže sehnat zaměstnání do 2 měsíců po započetí pobírání pomoci. Jak konstatuje několik různých monitorovacích materiálů UNHCR, získání zaměstnání je pro osoby z východní Ukrajiny často fakticky nemožné. Proto i finanční asistence, pokud se podaří do programu vůbec zaregistrovat, je naprosto nejistým mechanismem, který nemůže zaručit přežití na více, než několik týdnů. Finanční asistence pak sama o sobě nemůže pokrýt ani základní potřeby, tzn. ubytování, jídlo, ošacení, přístup k lékařské péči či další náklady. Asistence je pak koncipována i jako asistence pouze na omezenou dobu 6 měsíců. Z výše citovaných zdrojů navíc vyplývá, že představitelé ukrajinské vlády svými projevy dokonce podněcují k nenávisti a diskriminaci vůči vnitřně přesídleným osobám.

UNHCR pak ve vztahu k vnitřnímu přesídlení ukrajinských žadatelů o udělení mezinárodní ochrany poukazuje na nutnost komplexně posoudit řadu faktorů, včetně osobní situace žadatele a toho, zda by jedinec mohl po přesídlení žít bez nepřiměřeného příkoří v oblasti přesídlení. Tyto faktory dle UNHCR mají zahrnout bezpečnost, zajištění základních lidských práv, a možnost ekonomického přežití. UNHCR v tomto kontextu poukazuje na to, že hlavní překážkou rozumnosti vnitřního přesídlení je diskriminace ze strany hostitelské společnosti v západní Ukrajině, neboť přesídlené osoby jsou vnímány jako proruští političtí spojenci představující navíc ekonomické riziko.

Žalobkyně tedy namítala, že žalovaný se v napadeném rozhodnutí nezabýval, zda je vnitřní přesídlení pro ni reálně možné a zda může v místě přesídlení vést relativně normální život, aniž by byla nucena čelit nepřiměřenému strádání. Této otázce se nevěnoval ani v rámci pohovoru vedeného v rámci řízení o prodloužení doplňkové ochrany a tudíž ani neměla možnost se k této otázce vyjádřit. Lze proto uzavřít, že žalovaný se nedostatečným způsobem vypořádal s otázkou faktické možnosti vnitřního přesídlení žalobkyně v rámci území Ukrajiny. Za tímto účelem si neopatrily žádné aktuální informace. Aktuální informace přitom jednoznačně dokládají problémy vysídlených osob s obstaráváním základních životních potřeb.

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný považuje žalobu za nedůvodnou. Žalovaný ve svém rozhodnutí řádně, podrobně a srozumitelně vysvětlil, proč není možné žalobkyni doplňkovou ochranu prodloužit. Především na str. 2 a 3 vysvětlil, z jakého důvodu je možné využít institut vnitřního přesídlení. Žalovaný dále zdůraznil, že v současné době je situace na Ukrajině stabilizovaná a je dána reálná možnost využít vnitřní přesídlení. Dokázala-li se žalobkyně přestěhovat v rámci Evropy do ČR, pak by zvládla i přesídlení v rámci země původu. Žalovaný rovněž uvedl, že po celou dobu pobytu žalobkyně na území ČR v režimu doplňkové ochrany žili na Ukrajině v místě, ze kterého odešla a o mezinárodní ochranu požádala, její rodiče, kterým se do současné doby v důsledku nejenom války, nic nepříhodilo. Z žaloby ani není patrné, jak obecné informace o tom, že situace v místě jejího bydliště, je i nadále nestabilní, konkrétně souvisí s jejím příběhem a její osobní situací. Ani není zřejmé, jak konkrétní judikatura dopadá na její osobu. Žalobkyně ani neříká, z jakého důvodu je rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné a proč v jejím případě není vnitřní přesídlení možné. Pokud uvádí, že vnitřně přesídlené osoby i nadále žijí ve velké nejistotě a jsou ohroženi tím, že se z nich stanou druhořadí občasných, pak jde o situaci týkající se většiny obyvatel, tj. v zemi původu běžnou a pro žalobkyni nikterak ojedinělou. K otázce aktuálního stavu ozbrojeného konfliktu odkázal žalovaný na judikaturu NSS. Bezpečnostní situace na území pod kontrolou kyjevské vlády je stabilizovaná. Navzdory tíživým ekonomickým, politickým či bezpečnostním důvodům, není možné důvody žalobkyně považovat za azylově relevantní.

VI. Replika žalobkyně

Žalovaný nezpochybňoval, že by ji v případě návratu do místa bydliště mohlo v důsledku probíhajícího ozbrojeného konfliktu hrozit skutečné nebezpečí vážné újmy. Jediným argumentem k neprodloužení doplňkové ochrany byla možnost využití institutu vnitřního přesídlení. Nelze proto zpochybňovat bezpečnostní situaci a poukazovat na skutečnost, že rodičům žalobkyně, kteří pořád bydlí v Mauripolu, se v důsledku války nic nepříhodilo. Aktuální objektivní situaci neodpovídá tvrzení žalovaného, že celková bezpečnostní situace se zlepšila natolik, že doplňkové ochrany již není třeba. Ozbrojený konflikt na východě Ukrajiny neustále pokračuje a od ledna 2017 se boje dokonce vyostřují a nynější situace přitom vypadá jako otevřené skoncování s příměřím a zastavení minského procesu (deník idnes.cz). Zprávy o aktuální situaci a o neutuchajících každodenních útocích ve městě Doněck a jeho okolí dokládají i nejnovější zprávy Speciální monitorovací mise na Ukrajině Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě z 2. února 2017 a

rovněž i zpravodajství OSN ze dne 14.2.2017. I dle zprávy UNHCR z prosince 2016 se bezpečnostní situace kolem kontaktní linie na východě Ukrajiny neustále zhoršuje. O špatné bezpečnostní situaci informuje na svých stránkách i Ministerstvo zahraničních věcí ČR. Shora uvedené informace jednoznačně prokazují, že v porovnání s rokem 2015 nelze hovořit o výrazném zlepšení bezpečnostní situace. Nejedná se tedy o změně okolností tak významné a trvalé povahy, že osobě požívající doplňkové ochrany již nehrozí nebezpečí, že utrpí vážnou újmu. Ozbrojený konflikt nadále eskaluje, přičemž situace je nestabilní. Změna poměrů okolností k udělení doplňkové ochrany přitom musí být významné a trvalé povahy, což se v posuzovaném případě nestalo (žalobkyně zde odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18.3.2013, č.j. 1 Az 11/2012-51).

Žalobkyně zdůraznila, že situace vnitřně přesídlených osob na Ukrajině je mnohem komplikovanější, než tvrdí žalovaný (žalobkyně odkázala na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9.1.2017, č.j. 33 Az 3/2016-34). Doplnila, že všichni její rodinní příslušníci (rodiče, sestra i starší rodiče) žijí v doněcké oblasti. Na jiném místě na území Ukrajinky by proto nemohla spoléhat na žádné rodinné zázemí. Nemohla by ani počítat s finanční pomocí od rodičů, kteří mají sami problém se získáváním finančních prostředků a v současné době ji posílají měsíčně v přepočtu částku 3 000 Kč. Žalobkyně by si sama musela sehnat bydlení a zaměstnání, což je dle dostupných zpráv problematické. Zprávy ukazují i na nedostatečné finanční zajištění poskytované vnitřně přesídleným osobám ze strany státu. Na Ukrajině sice žije 1,78 mil vnitřně přesídlených osob, avšak ze zpráv neplyne, v jaké situaci se tyto osoby nacházejí po jejich vnitřním přesídlení.

V. Posouzení věci krajským soudem

Žaloba byla podána osobou oprávněnou (§ 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), ve lhůtě stanovené ust. § 32 odst. 1 zákona o azylu.

V souladu s ust. § 75 odst. 1 s. ř. s. přezkoumal krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů, včetně řízení předcházejícího jeho vydání. Při posuzování věci měl přitom na zřeteli čl. 46 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“), který zakotvuje povinnost členských států zajistit pro žadatele o mezinárodní ochranu účinný opravný prostředek. Dle odst. 3 tohoto ustanovení pak lze za účinný opravný prostředek považovat pouze takový prostředek, který zabezpečuje „úplné a ex nunc posouzení jak skutkové, tak právní stránky, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU[.]“. S ohledem na promeškání transpoziční lhůty ze strany českého zákonodárce se citované ustanovení procedurální směrnice vyznačuje (pro řízení zahájená na základě žádostí o mezinárodní ochranu podaných po 20. červenci 2015) vertikálním přímým účinkem a je povinností krajského soudu přihlížet v řízení i k případným novým skutečnostem, ačkoli nemohly být žalovanému správnímu orgánu v době jeho rozhodování známy.

Povinnost soudu zohlednit shora citovaný čl. 46 procedurální směrnice je zřejmá zejména s ohledem na skutečnost, že žalobkyně v průběhu řízení před krajským soudem doložila některé dokumenty mapující aktuální vývoj na Ukrajině, jejichž obsahu se dovolávala. V konečném důsledku však krajský soud naznal, že provádění žalobkyní předkládaných důkazů v tomto soudním řízení by bylo poněkud nadbytečné, neboť již po prostudování správního spisu a obsahu podání účastníků řízení je zjevné, že napadené rozhodnutí trpí vytýkanými nedostatky ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s., pročez krajský soud rozhodl ve věci bez nařízení jednání (které nota bene účastníci ani nepožadovali). Dospěl k závěru, že žaloba je **důvodná**.

Ze **správního spisu** krajský soud zjistil, že jsou v něm založeny veškeré písemnosti odkazované žalovaným v napadeném rozhodnutí. Žalobkyni byla udělena doplňková ochrana po dobu 24 měsíců na základě rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 2. 2015, č.j. OAM-658/ZA-ZA05-2014 (dále také „rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany“). Z odůvodnění rozhodnutí plyne, že žalovaný *vyhodnotil situaci na základě zpráv o zemi původu z roku 2014 tak, že bezpečnostní situace v místě posledního hlášeného pobytu žadatelky na východě Ukrajiny, konkrétně v Doněcké oblasti nelze považovat za natolik uspokojivou, aby umožňovala bezpečný návrat do vlasti. Žalovaný dále mj. uvedl, že v Doněcké a Luhanské oblasti dochází k ozbrojeným střetům jednotlivých uskupení separatistů a zástupců vlastní moci a bezpečnostní situace je aktuálně zhoršená i v dalších místech na východě Ukrajiny. Po vyhlášení klidu zbraní 5. září zahynulo na Donbasu podle UNHCR přes 330 lidí. Počet uprchlíků je 800 000. V bojích je používána těžká technika, včetně tanků a raketových systémů, dochází k raketovému ostřelování obcí v uvedených oblastech a při těchto akcích pak dochází k dramatickému nárůstu počtu zabitých a raněných civilistů. V souvislosti s touto situací UNHCR zaznamenává nárůst počtu vnitřně vysídlených osob, které se potýkají s řadou problémů při získávání přístupu k sociálním službám. Zejména je tomu tak v případech, pokud nemají příslušné doklad. Potýkají se potížemi při přihlašování bydliště, bez kterého se mohou potýkat i s dalšími překážkami bránícími v přístupu k jiným administrativním službám. Přestože úřady a také přátelé, rodina a občanská společnost poskytují takovým osobám k dispozici dočasné ubytovací prostory, možnosti k bydlení se obecně nacházejí ve venkovských oblastech, kde jsou malé šance k nalezení práce nebo jiné obživy. Z tohoto důvodu je pro vysídlené osoby obtížné znovu se stát soběstačnými. Žalovaný posoudil individuální situaci žadatelky, která před odjezdem z vlasti žila v Doněcké oblasti, konkrétně ve městě Mariupol, přičemž aktuálně nemá možnost zajistit si dlouhodobější zázemí v jiné části Ukrajiny, neboť její blízcí příbuzní žijí také ve městě Mariupol. V případě jejího návratu do východních oblastí Ukrajiny, konkrétně místa dřívějšího jejího bydliště, kde v současnosti dochází k eskalaci střetů ukrajinských vládních vojsk, Národní gardy a uskupení separatistů, tak žalovaný nemůže zcela vyloučit závažné problémy, jejichž dopad na život jmenované není schopen předvídat. V případě návratu žalobkyně do vlasti tedy nebylo možno vyloučit jeho přímé a bezprostřední nebezpečí vážné újmy ve smyslu § 14a odst. 1 a 2 písm. b) zákona o azylu.*

Dne 3. 1. 2017 podala žalobkyně žádost o prodloužení doplňkové ochrany na území ČR, v níž uvedla, že *válka pokračuje a bojí se o svůj život. V Brně řádně pracuje a snaží se v rámci svých nejlepších zkušeností a dovedností dodržovat všechny povinnosti a stát se plnohodnotným občanem země, která ji tolik pomohla v nejtěžší situaci jejího života.* Ve spisu je dále založena žádost o prodloužení doplňkové ochrany ze dne 3. 1. 2017, k níž byl se žalobkyní sepsán protokol o pohovoru ze dne 19. 1. 2017. V něm žalobkyně zejména

uvedla, že žila v Mariupolu, přičemž nikde jinde nežila. Město stále odstřelují, nedaleko je vesnice Vezimjanoje, kde se střílí hodně a hluk je slyšet i k nim. Skoro každý den jsou tam nějaké oběti, které pak voží do jejich města, a to i raněné. Ve městě se také budují kryty a ochranná opevnění pro případ napadení. Hodně tam také řádí zloději, kteří vykrádají byty. Přestěhovat se na jiné místo na Ukrajině by nechtěla, nikdo by ji nepomohl. Všude je to stejné. V Mariupolu má otce, matku a sestru. Je s nimi v kontaktu, ale má o ně obavy. Patří mezi osoby, co za žádnou cenu nechtějí opustit svou vlast. Její příbuzní mají obavy tam žít, mají strach ze zlodějů a také Rusů z DNR, že obsadí město. Také rodičům vybrožovali, chtějí po nic peníze, jinak něco udělají jejich dceři.

Ve správním spisu jsou založeny zprávy o zemi původu z období roku 2016, konkrétně: Zpráva Freedom House Svoboda ve světě 2016 – Ukrajina ze dne 27. 1. 2016, Informace MZV ze dne 25. 7. 2016 o možnosti podání stížnosti proti postupu příslušníků policejních orgánů či jiných orgánů státní moci, Informace MZV ze dne 3. 6. 2016 o situaci neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu po návratu do vlasti, návrat do vlasti po dlouhodobém pobytu v zahraničí, Informace Úřadu Vysokého komisaře OSN pro lidská práva- „Zpráva o stavu lidských práv na Ukrajině 16. listopadu až 15. února 2016 ze dne 3.3.2016, Zpráva Amnesty International – Rozsudky smrt a popravy v roce 2015 ze dne 3.5.2016 a Informace OAMP: Bezpečnost a politická situace na Ukrajině s přihlédnutím ke konfliktu na východě země ze dne 9.9.2016.

Žalovaný se v předmětné věci zabýval podmínkami pro prodloužení doplňkové ochrany. Právní úprava institutu doplňkové ochrany je obsažena v zákoně o azylu, konkrétně v ustanovení § 14a (udělení doplňkové ochrany) a § 53a odst. 4 zákona o azylu (prodloužení doplňkové ochrany). Podle § 14a zákona o azylu v rozhodném znění platí, že „[d]oplňková ochrana se udělí cizinci, který nesplňuje důvody pro udělení azylu, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že v jeho případě jsou důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, by mu hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy podle odstavce 2 a že nemůže nebo není ochoten z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je státním občanem, nebo svého posledního trvalého bydliště.“ Dle odst. 2 citovaného ustanovení se pak „[z]a 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 civilisty nebo jeho lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situaci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo d) pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.“

Podle ustanovení § 53a odst. 4 zákona o azylu v rozhodném znění platí, že „Osoba požívající doplňkové ochrany je oprávněna požádat o prodloužení doby, na kterou je doplňková ochrana udělena. Tuto žádost musí osoba požívající doplňkové ochrany podat nejpozději 30 dnů před uplynutím doby, na níž je jí doplňková ochrana udělena. Pokud podání žádosti o prodloužení doplňkové ochrany ve stanovené lhůtě zabrání důvody na vůli osoby požívající doplňkové ochrany nezávislé, je oprávněna tuto žádost podat do 3 pracovních dnů po odpadnutí těchto důvodů. Ministerstvo prodlouží dobu, po kterou je udělena doplňková ochrana, v případě, že osobě požívající doplňkové ochrany i nadále hrozí vážná újma (§ 14a) a nenastanou-li důvody pro její odejmutí (§ 17a). Doplňková ochrana se prodlouží nejméně o 2 roky; je-li důvodné nebezpečí, že by osoba požívající doplňkové ochrany mohla závažným způsobem narušit veřejný

pořádek nebo ho již narušuje, prodlouží se doplňková ochrana o 1 rok. Při prodlužování doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny se postupuje obdobně.“

K výkladu těchto ustanovení krajský soud poukazuje zejm. na ustálenou judikaturu, podle níž (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Azs 50/2008 – 62) je k udělení doplňkové ochrany třeba kumulativně splnit veškeré podmínky stanovené v § 14a zákona o azylu. Žadatel (1) nesmí splňovat podmínky pro udělení azylu, (2) musí se nacházet mimo zemi svého původu, (3) musí mít důvodné obavy, že mu hrozí skutečné nebezpečí (reálná hrozba) (4) vážné újmy, (5) nemůže využít nebo není ochoten využít ochrany v zemi původu a (6) nesmí se na něj vztahovat vylučující klauzule. Možnosti žadatele prokázat relevantní existenci důvodů pro udělení mezinárodní ochrany jsou nepochybně omezené. Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 16. 4. 2015, č. j. 5 Azs 157/2014 – 54 uvedl, že není povinností žadatele o azyl, aby své pronásledování prokazoval jinými důkazními prostředky než vlastní věrohodnou výpovědí. Je naopak povinností správního orgánu, aby v pochybnostech shromáždil všechny dostupné důkazy, které věrohodnost výpovědi žadatele vyvracejí (viz rozsudek téhož soudu ze dne 21. 12. 2005, č.j. 6 Azs 235/2004-57). Pokud ani po doplnění dokazování nebude možné tvrzení stěžovatele doložit nebo vyvrátit, žalovaný bude povinen z takového tvrzení vycházet (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. 9. 2008, č.j. 5 Azs 66/2008 - 70, publ. pod č. 1749/2009 Sb. NSS).

K výkladu ustanovení § 53a odst. 4 zákona o azylu je třeba především poukázat na to, že jeho konstrukce je založena na klauzuli rebus sic stantibus, tedy zásadní či podstatné změně rozhodných okolností. Korespondující právní úpravu Společného evropského azylového systému (tzv. SEAS) představuje čl. 16 odst. 1 a 2 nové kvalifikační směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU (dále jen „kvalifikační směrnice“), podle něhož platí, že *státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti přestávají být osobou, která má nárok na doplňkovou ochranu, jestliže okolnosti, které vedly k přiznání statusu doplňkové ochrany, přestanou existovat nebo se změní do té míry, že ochrany již není třeba. Při uplatňování odstavce 1 přiblíží členské státy k tomu, zda je změna okolností natolik významná a dlouhodobá, že osoba, která má nárok na doplňkovou ochranu, již není vystavena reálnému nebezpečí vážné újmy.*“ Předmětné ustanovení zákona o azylu je proto na místě eurokonformně interpretovat tak, že trvají-li důvody, pro něž byla doplňková ochrana udělena, nebo nenastanou-li důvody uvedené v § 17a téhož zákona, ministerstvo na žádost osoby požívající doplňkové ochrany podanou nejpozději 30 dnů před uplynutím doby, na niž byla udělena, doplňkovou ochranu i opakovaně prodlouží, vždy nejméně o 1 rok, a současně prodlouží dobu platnosti průkazu oprávnění k pobytu. Závěr o tom, že důvody vedoucí k přiznání doplňkové ochrany již netrvají, musí být opřen o koherentní, přezkoumatelnou a logickou argumentaci založenou na detailní znalosti aktuálních poměrů v zemi původu a jejich srovnání se stavem, který byl hodnocen jako odůvodňující přiznání doplňkové ochrany.

K problematice vnitřní ochrany existuje bohatá a již poměrně konstantní judikatura správních soudů, která vychází zejména ze zásady subsidiarity mezinárodní ochrany. V rozsudku ze dne 24. 1. 2008, č. j. 4 Azs 99/2007-93, Nejvyšší správní soud dovodil, že *„[p]ři posuzování možnosti vnitřní ochrany je 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“ (obdobně též např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2015, č. j. 2 Azs 147/2015-52). Ačkoliv se zde citovaná rozhodnutí vztahují primárně na posuzování podmínek pro udělení mezinárodní ochrany ve formě azylu, uplatní se shodně i pro institut doplňkové ochrany [viz čl. 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU, tzv. (nové) kvalifikační směrnice]. Přímo ve vztahu k doplňkové ochraně se k dané problematice vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 7. 2009, č. j. 5 Azs 40/2009-74, v němž formuloval následující čtyři kritéria, které by měl vzít správní orgán rozhodující o udělení mezinárodní ochrany v potaz: „(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.“ Pro učinění závěru, že je možné vnitřní ochrany využít, musí být přitom všechna tato kritéria naplněna kumulativně.

Mezi stranami je především sporné, jakým způsobem se žalovaný vypořádal s otázkou možnosti vnitřního přesídlení žalobkyně, který pochází z konfliktem zasažené oblasti města Mariupol. Krajský soud dospěl na základě podkladů obsažených ve správním spisu k následujícím zjištěním relevantním stran hodnocení otázky vnitřního přesídlení žalobkyně na území Ukrajiny.

Ze zprávy Freedom House ze dne 27.1.2016 plyne, že do konce roku 2015 bylo v konfliktu na východní Ukrajině zabito nejméně 9 000 lidí a více než 20 000 lidí bylo zraněno. Boje také způsobily vysídlení více než dvou milionů lidí, přičemž vláda má potíže s uspokojováním humanitárních potřeb osob vnitřně vysídlených v rámci Ukrajiny (dále jen „VPO“). Z informace Úřadu Vysokého komisaře OSN pro lidská práva- „Zpráva o stavu lidských práv na Ukrajině 16. listopadu až 15. února 2016 ze dne 3.3.2016 pak plyne, že VPO z oblastí zasažených konfliktem, které bydlí na územích, jež jsou pod kontrolou vlády, se nadále potýkají s diskriminací z důvodu jejich postavení. VPO se potýkaly s obzvláště velkými překážkami při uplatňování svých ekonomických a sociálních práv. OHCHR je znepokojen přetrvávajícími zprávami o diskriminaci, která těmto skupinám osob brání v přístupu ke kvalitní zdravotní péči, sociálním službám, zaměstnání a bydlení. Někteří zaměstnavatelé v Záporoží jsou zaujati vůči VPO a často jim odmítají dát práci kvůli místu jejich původu. Potíže s nalezením zaměstnání nutní VPO k tomu, aby přijímaly málo placené nebo pochybné pracovní smlouvy, které jim poskytují jen omezená či žádná pracovní místa. Z Informace OAMP: Bezpečností a politická situace na Ukrajině s přihlédnutím ke konfliktu na východě země, ze dne 9.9.2016 pak plyne, že v důsledku konfliktu na východě Ukrajiny bylo podle oficiálních statistik ukrajinských úřadů vnitřně vysídleno 1,7 mil osob. Obecně podle OHCHR značná část VPO čelila řadě sociálních a ekonomických překážek nebo diskriminace v případě osob pocházejících z území nekontrolovaného vládou, k čemuž přispívaly i některé kroky centrální ukrajinské vlády, například únorové rozhodnutí ukrajinské vlády o nutnosti nové verifikace pro VPO z pěti oblastí na východě Ukrajiny.

Soud dále odkázal i na zprávy, z nichž žalovaný vycházel v obdobných případech, a tudíž jsou jemu i soudu známy z jeho úřední činnosti. Z informace OAMP ze dne 24. 11. 2016 především vyplývá, že počty vnitřně přesídlených osob (dále jen „VPO“) dosahují podle Ministerstva sociální politiky 1,78 mil. osob, nicméně řada organizací uvádí, že statistika zahrnuje pouze zaregistrované osoby a skutečný počet bude spíše vyšší. VPO přebývají převážně v regionech blízkých oblastem, pod kontrolou separatistů s výjimkou Kyjeva, na západě Ukrajiny jich pobývalo pouze minimum. Na podzim roku 2014 přijat zákon *„O zajištění práv a svobod vnitřně přesídlených osob“*, který stanovuje všeobecný rámec pro poskytnutí ochrany VPO (rovněž ochrana lidských práv) a který byl mnohokrát novelizován. Dle MZV USA došlo v roce 2015 ke zlepšení registrace a distribuce pomoci těmto osobám, ale v některých oblastech je podpora vlády limitována. Podle OHCHR čelily obtížím v ekonomické i sociální oblasti, včetně diskriminace při hledání zaměstnání. V roce 2016 došlo vlivem nové registrace VPO a pohybnostech o místě pobytu k pozastavení sociální podpory pro VOP (vázáno na území kontrolované vládou – ověření adresy pobytu). Z informace Amnesty International ze dne 22. 2. 2017 vyplývá, že Výbor pro odstranění rasové diskriminace zdůraznil množství problémů, kterým čelí VPO (zpráva o Ukrajině z roku 2016). Z informace Ministerstva vnitra Velké Británie (leden 2016) vyplývá, že v roce 2015 publikoval UNHCR, že *„mezery v právním a reálném rámci týkající se VPO mají nadále negativní dopad a působí těmto osobám problémy při dosahování pomoci ze strany státu, včetně základních služeb.“* V březnu 2015 vláda prodloužila program finanční pomoci pro VPO z roku 2014. Ve většině případů však je poskytovaná částka údajně nedostatečná k tomu, aby pokryla náklady na bydlení, stravu, oblečení a další životní náklady. Finanční pomoc je navíc časově limitována a v přístupu k ní brání mnoho administrativních a praktických překážek, s čímž souvisí těžkosti VPO při zajišťování základních potřeb. Ministerstvo zahraničních věcí USA vydalo materiál Country Reports on Human Rights Practices for 2014, kde poukázalo na mimořádně těžké podmínky osob žijících poblíž Mariupole, vyznačující se zejm. absencí pitné vody, hygienických podmínek, ubytování apod. V září 2015 UNHCR rovněž uvedl, že nezaměstnaní dospělí (věk 21 až 60) nemají na pomoc nárok a mnoho dospělých se tak dostává do stále větší nouze, jak kvůli nedostatku pomoci, tak kvůli neexistenci pracovních příležitostí v oblastech mimo kontrolu vlády. V lednu 2015 UNHCR uvedl, že VPO stále častěji referují o obtížích, které mají při snaze o pronajmutí bytu nebo při hledání zaměstnání. Napětí mezi VPO a místními obyvateli v určitých místech západní Ukrajiny vznikalo kvůli mnoha otázkám (pracovní místa, zdražení nájmu bytů apod.). V některých hostitelských komunitách dává místní obyvatelstvo lidem z Doněcké oblasti za vinu krizi a obviňuje je z politické podpory separatistů, což souvisí s následnou diskriminací VPO na trhu práce a v oblasti služeb (bydlení). Z informace UNHCR ze dne 1. 7. 2014 o Ukrajině se podává, že přestože úřady, přátelé, rodina či občanská společnost poskytují k dispozici ubytovací prostory, možnosti bydlení jsou většinou na venkově, což poskytuje malé šance nalezení práce nebo jiné obživy. Vysídlené osoby se potýkají s řadou běžných problémů při získání přístupu k sociálním službám. Za tehdejších okolností nepovažovalo UNHCR označení Ukrajiny za „bezpečnou zemi původu“ za vhodné, přičemž doporučuje státům její vyškrtnutí z daného seznamu.

Soud považuje odůvodnění otázky možnosti vnitřního přesídlení žalobkyně v rámci Ukrajiny za nedostatečné, a to z následujících důvodů. Aby žalovaný unesl důkazní břemeno ve vztahu k zákonnému důvodu pro neprodloužení doplňkové ochrany, musel

by prokázat, že na Ukrajině došlo i v otázce vnitřního přesídlení ke změně trvalé povahy, která by odůvodnila možnost dosažení vnitřní ochrany. V předmětné věci mezi stranami není ani sporná skutečnost, že v jiných částech Ukrajiny konflikt neprobíhá a je možné se tam přestěhovat, ani to, že se situace vyvíjí. Deficit napadeného rozhodnutí spočívá v tom, že v něm žalovaný nedostatečně vyhodnotil životní podmínky vnitřně přesídlených osob (VPO) v cílových oblastech Ukrajiny a nedostatečně konkretizoval, zda přímo žalobkyně může účinně využít mechanismů pomoci VPO. Žalovaný k tomu v napadeném rozhodnutí v podstatě pouze odkázal na to, že žalobkyně má možnost využít institutu přesídlení v rámci ukrajinského území, aniž by ji hrozilo nebezpečí vážné újmy. Její situace se tak nebude lišit od situace mnoha tisíců jejich spoluobčanů, kteří se v rámci Ukrajiny přesídlili, jako tzv. vnitřně vysídlené osoby. Tato přitom může využít pomoci své vlastní země, která od roku 2014 učinila mnoho kroků k tomu, aby situaci svých občanů bez domova zlepšila. Žalobkyně je zdravotně v pořádku a ekonomicky aktivní, nic ji tak nebrání v tom, aby si svůj budoucí život uspořádala v rámci její vlastní země, svými schopnostmi, jak to učinila prvotně při svém příjezdu do ČR.

Soud především poukazuje na to, že žalovaný se při odůvodnění možnosti využití vnitřního přesídlení ubíral zcela formálním směrem, neboť zcela pominul otázku faktické realizovatelnosti přesídlení žalobkyně a možnosti dosáhnout na sociální dávky a služby pro VPO. Je jisté pravdou, že žalobkyně jako jednotlivec bez závazků má větší možnosti najít si bydlení a práci v jiné části Ukrajiny, než kdyby měla vlastní rodinu. Nicméně to nemění v zásadě nic na tom, že žalovaný má povinnost zdůvodnit, jaké jsou reálné možnosti žalobkyně dosáhnout na státní pomoc a služby v zemi původu. Krajský soud připomíná, že z obsahu citovaných zpráv obsažených ve správním spisu, jakož i dalších zpráv, z nichž žalovaný obvykle při obdobných případech vychází a jsou tak jemu i soudu známy z úřední činnosti (citované shora) skutečně vyplývají zásadní potíže VPO se získáním přístupu k dávkám a službám, které se formálně těmto osobám nabízejí. Jedním z dalších problémů je také diskriminace na trhu práce, která koresponduje s problematickými vztahy většinového ukrajinského obyvatelstva k přistěhovalcům z jihovýchodních oblastí zasazených konfliktem, obzvláště, jde-li o rusky mluvící VPO. Krajský soud má za to, že citované závěry žalovaného z podkladů obsažených ve správním spisu jednoznačně a bez dalšího nevyplývají. Tím samozřejmě krajský soud nijak nepředjímá, k jakému závěru žalovaný po řádném a dostatečném zohlednění všech relevantních okolností stran vnitřního přesídlení v případě žalobkyně dospěje.

Krajský soud podpůrně odkazuje též na závěry uvedené ve svém rozsudku ze dne 9. 1. 2017, č. j. 33 Az 3/2016-34, v němž dospěl v obdobné věci státní příslušnice Ukrajiny stran otázky možnosti vnitřního přesídlení k závěru, že v dané věci „bylo povinností žalovaného náležitě vyhodnotit jí uváděné skutečnosti v pravdivém kontextu ve spise založených zpráv o situaci v zemi původu, a v případě potřeby rovněž doplnit dokazování o další poznatky tak, aby byl skutkový stav zjištěn takovým způsobem, aby o něm nepanovaly důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu). Přitom by měl žalovaný vycházet i z kritérií posuzování efektivnosti a dostupnosti vnitřní ochrany, jak byly formulovány soudní judikaturou.“ Závěry tohoto rozsudku byly oproti podané kasační stížnosti žalovaného potvrzeny Nejvyšším správním soudem usnesením ze dne 13. 4. 2017, č.j. 1 Azs 56/2017 – 35. Žalovaným citované usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2016, č. j. 10 Azs 189/2016-39 se z hlediska rozhodovacích důvodů netýká otázky vnitřního přesídlení, takže poukaz na jeho závěry krajský soud považuje v předmětné věci za nepřiléhavý.

Krajský soud dále upozorňuje na to, že v předmětné věci jde o neprodloužení doplňkové ochrany. Žalovaný je tedy povinen naplnit podmínky citovaného ustanovení § 53a odst. 4 zákona o azylu. V souladu s výše citovanou judikaturou musí žalovaný zdůvodnit, že došlo k zásadní a trvalé změně poměrů oproti stavu v době, kdy přiznal žalobkyni doplňkovou ochranu (počátek roku 2015). Odráží se v tom princip legitimního očekávání a zákazu tzv. překvapivých rozhodnutí. O to důsledněji je třeba odůvodnit, zda může žalobkyně v zemi původu dosáhnout efektivní vnitřní ochrany. Těmto požadavkům žalovaný v napadeném rozhodnutí dostatečně nevyhověl, krajský soud proto shledal námitky žalobkyně jako důvodné, a tudíž sáhl ke zrušení napadeného rozhodnutí pro dílčí nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí a nedostatečné zjištění skutkového stavu věci a nezohlednění podstatných skutečností plynoucích ze zpráv o zemi původu.

V dalším řízení pak bude na žalovaném, aby situaci žalobce posoudil podle aktuálního stavu věcí na Ukrajině ve vztahu k možnosti využití tzv. vnitřní ochrany a přihlédl tak rovněž k žalobkyní označeným podkladům ohledně vývoje situace na Ukrajině, případně aby doplnil dokazování i o další jím opatřené zdroje.

VI. Závěr a náhrada nákladů řízení

Vzhledem k tomu, že skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí, je založen na nedostatečném hodnocení podkladů obsažených ve správním spisu a jiných podkladů známých soudu i žalovanému z úřední činnosti a vyžaduje podstatné doplnění, což vedlo k vydání nikoliv zcela přezkoumatelného napadeného rozhodnutí, nezbylo krajskému soudu než toto rozhodnutí ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s. zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s. Úspěšné žalobkyni nevznikly žádné náklady řízení a ani jejich přiznání nepožadovala. Proto krajský soud žádnou náhradu nákladů úspěšnému žalobci nepřiznal. Žalovaný nebyl v řízení úspěšný, protože nemá právo na náhradu nákladů řízení. Z uvedených důvodů bylo o náhradě nákladů rozhodnuto, jak je uvedeno ve výroku II tohoto rozsudku.

P o u č e n í: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu. 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.

V Brně dne 27. března 2018

JUDr. Petr Polách, v.r.
samosoudce

Za správnost vyhotovení:
K. M.