



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petra Šuránka a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyň: **a) H. N.**, a **b) H. O.**, zast. Mgr. Gabrielou Kopuleťou, advokátkou, se sídlem Uhelný trh 414/9, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobkyň proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 3. 8. 2016, č. j. 62 Az 2/2016 - 77,

t a k t o :

- I. Výroky I., II. a III. rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 3. 8. 2016, č. j. 62 Az 2/2016 - 77, **se zrušují.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 2. 2016, č. j. OAM-760/ZA-ZA04-P16-2015, a ze dne 3. 2. 2016, č. j. OAM-762/ZA-ZA04-P16-2015, **se zrušují** a věci **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Kasační stížnost proti výrokům IV. a V. rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 3. 8. 2016, č. j. 62 Az 2/2016 - 77, **se zamítá.**
- IV. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobách a řízení o kasační stížnosti.
- V. Ustanovené zástupkyni žalobkyň, advokátce Mgr. Gabriele Kopuleté, **se přiznává** odměna a náhrada hotových výdajů za zastupování v řízení o kasační stížnosti ve výši 10.520 Kč, která jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Náklady právního zastoupení žalobkyň nese stát.

Odůvodnění:

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 2. 2016, č. j. OAM-760/ZA-ZA04-P16-2015, neudělil žalobkyni a) mezinárodní ochranu podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákona č. 318/2015 Sb. (dále jen „zákon

o azylu“). Stejně žalovaný rozhodl i o žádosti žalobkyně b) rozhodnutím ze dne 3. 2. 2016, č. j. OAM-762/ZA-ZA04-P16-2015.

[2] Proti těmto rozhodnutím podaly žalobkyně žaloby, které byly v závěru řízení spojeny ke společnému projednání. V žalobách napadly v zásadě shodně pojatá rozhodnutí žalovaného identickými argumenty. Žalovanému vyčetly, že jim měl udělit azyl podle § 12 písm. b) zákona o azylu nebo doplňkovou ochranu podle § 14a téhož zákona. Žalobkyně měly obavu z pronásledování z důvodu pohlaví v souvislosti s tím, že žily ve městě Melitopol, v němž pobývají a přes které se přepravují na frontu ukrajinské vojenské jednotky, přičemž tito vojáci (mnohdy v neoznačených uniformách) ve městě páchají v opilosti násilnosti a již několikrát znásilnili ženy, přičemž policie zůstává vůči vojákům nečinná a neposkytuje obětem ochranu. Současně měly za to, že taková bezprostřední hrozba nelidského a ponižujícího zacházení byla v jejich případě reálná a i v případě, že by v dané souvislosti nebylo možné hovořit o pronásledování, bylo namíste jim poskytnout doplňkovou ochranu. Vyslovily též obavu z rozšíření konfliktu až do jejich města. Žalobkyně také v jejich případě popíraly možnost aplikace institutu vnitřního přesídlení s tím, že jejich zranitelnost z důvodu pohlaví a hrozícího sexuálního násilí se vztahuje na celou Ukrajinu, neboť vnitřně přesídlené ženy čelí zvýšenému riziku sexuálního násilí a obchodování s lidmi. Nakonec bylo žalovanému vytýkáno, že se bezdůvodně odchýlil od obdobného rozhodnutí, jímž byla v minulosti příbuzným žalobkyně udělena doplňková ochrana.

[3] Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 3. 8. 2016, č. j. 62 Az 2/2016 - 77, (dále jen „napadený rozsudek“) obě žaloby zamítl. Byť se žalovaný výslovně otázkou pronásledování žalobkyň z důvodu pohlaví nezabýval, tuto otázku podle krajského soudu vyargumentoval komplexně při posuzování splnění podmínek § 12 písm. b) zákona o azylu, navíc žalobkyně své žádosti na skutečnosti jejich pronásledování z důvodu pohlaví nepostavily. V případě žalobkyň navíc nejde o pronásledování ze strany státní autority nebo osob takovou autoritu zosobňujících a o pronásledování dokonce nejde ani tam, kde možnosti státních orgánů nejsou dostatečné a jejich opatření nemají trvalý nebo stoprocentní efekt. Krajský soud uvedl, že nezpochybňuje složitou společenskou a bezpečnostní situaci v Záporižské oblasti, nicméně důvody uváděné žalobkyněmi podle něj nelze podřadit pod § 12 zákona o azylu. Soud neshledal v případě žalobkyň ani vážnou újmu podle § 14a odst. 2 zákona o azylu, neboť konflikt se dotýká pouze východní Ukrajiny a žalobkyně mohou spatřovaným rizikům předejít přesídlením v rámci Ukrajiny, což podporuje i ukrajinským parlamentem nově přijatá právní úprava k zajištění práv a svobod „přesídlenců“. Z popisovaných případů znásilnění v novinovém článku na stránkách iDnes.cz pak nelze dojít k závěru, že všechny ženy na Ukrajině jsou „pronásledovány“. Odkaz na rozhodování žalovaného o žádosti příbuzných žalobkyň nakonec krajský soud odmítl s tím, že každý případ má svá specifika a každá žádost se hodnotí individuálně a že žalobkyně mají k dispozici možnost vnitřního přesídlení.

[4] Proti napadenému rozsudku podaly žalobkyně (dále jen „stěžovatelky“) včasnou kasační stížnost, kterou se domáhaly, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek spolu s rozhodnutím žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V kasační stížnosti namítly (po doplnění kasačních bodů soudem ustanovenou zástupkyní), že krajský soud nemohl hodnotit jako komplexní posouzení otázky ohrožení žalobkyň vojáky z důvodu pohlaví situaci, kdy správní orgán dokonce vynechal termíny „pohlaví“

pokračování

a „příslušnosti k určité sociální skupině“ i při vlastní citaci § 12 písm. b) zákona o azylu a nahradil je slovy „a podobně“, a z následné analýzy tak vyřadil právě dva klíčové důvody pronásledování, které v případě žalobkyň přicházely v úvahu. Dále stěžovatelky vytýkaly napadenému rozsudku nedostatek odůvodnění závěru, proč by vojáci ukrajinské armády měli být považováni za soukromé osoby, a nikoliv za státní orgány, a také nedostatečné vypořádání se s tvrzenými obavami stěžovatelek z beztrestného násilného jednání ze strany vojáků. Měl-li snad soud za to, že stěžovatelky svou obavu z násilí na ženách nerozvedly podrobněji, měl označit skutkový stav za nedostatečně zjištěný a věc vrátit žalovanému k dalšímu posouzení této otázky. Byť stěžovatelky svou obavu neoznačily přímo termínem strach z pronásledování z důvodu pohlaví, materiály Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (dále jen „UNHCR“) zmiňované v žalobě do této kategorie typicky zařazují právě případy sexuálního násilí a stěžovatelky v pohovoru sdělily právě obavu z něj.

[5] Druhá oblast námitek napadá nedostatečnou analýzu reálné využitelnosti vnitřního přesídlení v rozhodnutí žalovaného i v napadeném rozsudku. Už jen v důsledku toho, že soud i žalovaný navrhuji aplikaci tohoto institutu, jsou napadený rozsudek a rozhodnutí žalovaného vnitřně rozporné, obsahují-li současně závěr, že riziko vážné újmy stěžovatelek v Záporižské oblasti není dáno. Správní orgán i krajský soud se navíc měly v situaci, kdy stěžovatelky v řízení dávaly najevo, že pro sebe nepovažují vnitřní přesídlení za možné, zabývat v souladu s kritérii doporučení UNHCR tím, zda je v případě stěžovatelek vnitřní přesídlení možné a rozumné, a to zejména otázkami, zda je jiná oblast Ukrajiny přijatelná z praktického, bezpečnostního a právního hlediska, zda původcem pronásledování je stát či nestátní orgán a zda stěžovatelky mohou na jiném místě vést relativně normální život bez nutnosti překonávat nepřiměřené obtíže. Stěžovatelky uváděly, že v každé oblasti jsou vojenské posádky a že v každé oblasti jsou problémy. Není správný závěr, že stěžovatelky neuvedly žádný důvod stran jejich zranitelnosti, neboť shodně uvedly, že se ocitly v situaci, kdy jako dvě osamocené ženy žily v místě osídleném jednotkami ukrajinské armády, od jejichž příslušníků jim uprostřed probíhajícího ozbrojeného konfliktu kdykoliv hrozilo beztrestné znásilnění. Přitom v žalobě zmiňovaná zpráva UNHCR o stavu lidských práv na Ukrajině v období od 1. prosince 2014 do 15. února 2015 poukázala na negativní důsledek vnitřního přesídlení spočívající v tom, že vnitřně přesídlené ženy bez zázemí čelí dalšímu zvýšenému riziku sexuálního násilí a riziku, že se stanou obětí obchodu s lidmi. Krajský soud ani žalovaný navíc nevzali v potaz, že vnitřně přesídlené osoby v západní části země čelí takové diskriminaci, že ve skutečnosti nemohou účinně požívat žádného oficiálního programu asistence. UNHCR uvádí, že osoby z východní Ukrajiny v důsledku společenské diskriminace na západě země nejsou schopné reálně získat přístřeší či zdroj obživy, neboť tamní občané je vnímají jednak jako viníky války na Ukrajině a jednak jako nechtěnou konkurenci na pracovním trhu v situaci, kdy dramaticky rostou ceny bydlení, energií a potravin. Oficiální programy asistence jsou navíc jen dočasné a navázané na podmínky, které stěžovatelky nemohou splnit, konkrétně může dojít k úplnému odebrání finanční asistence, pokud vnitřně přesídlená osoba nesežene do dvou měsíců zaměstnání, asistence je omezena na 6 měsíců a svou výší nemůže pokrýt ani základní potřeby (ubytování, jídlo, ošacení, přístup k lékařské péči a další náklady). Podle UNHCR tak nejsou dána kritéria rozumnosti vnitřního přesídlení a stěžovatelky mají za to, že jejich navrácení by se dostalo do rozporu s čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, čl. 3 Úmluvy proti mučení a čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků.

[6] Kasační stížnost dále napadá nesrozumitelnost argumentace krajského soudu zdůrazňující k poukazu stěžovatelek na udělení mezinárodní ochrany jejich příbuzným individuálnost rozhodnutí žalovaného. Správní rozhodnutí ve věci udělení doplňkové ochrany osobám z východu Ukrajiny podle stěžovatelek ve skutečnosti nejsou v praxi nijak individualizována, správní orgán neprovádí individuální vyhodnocení situace a v podstatě totožnou dikcí a s citací zpráv všem osobám z východní Ukrajiny uvádí, že mohou využít tzv. vnitřního přesídlení s odkazem na opatření ukrajinského parlamentu. Nikde není individuálně posouzeno, zda by jako dvě ženy bez mužského zázemí na západě Ukrajiny nečelily riziku sexuálního násilí. V této otázce nemohl krajský soud podle stěžovatelek ani považovat za dostatečně zjištěný skutkový stav, neboť správní orgán si neobstaral v tomto směru jedinou zprávu o zemi původu, která by se tvrzenými obavami zabývala. Stěžovatelky přitom poukazují na zprávu UNHCR, která dokumentuje případy znásilnění a sexuálního napadení v důsledku ozbrojeného konfliktu na Ukrajině.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že uplatněné námitky lze považovat za totožné s námitkami uplatněnými v žalobě. Své rozhodnutí považuje za přezkoumatelné, řádně a úplně doložené, a dostatečně individualizované s ohledem na azylovou historii stěžovatelek s tím, že vychází ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu a ustálené judikатурní praxe v souladu se závazky z mezinárodních smluv. Vycházel z toho, že samy stěžovatelky neměly ve vlasti žádný konkrétní problém ve smyslu taxativně vymezených důvodů zákona o azylu, obecné obavy ze znásilnění opilými vojáky ve městě a obavy z celkové situace v místě bydliště byly ve svém souhrnu definovány jako obavy žadatelek o jejich život z důvodu bezpečnostní situace a nebylo třeba posuzovat sexuální násilí či pronásledování z pohledu pohlaví, neboť stěžovatelky dávaly obavu ze znásilnění do souvislosti s obecnou bezpečnostní situací ve městě a s obecnými poznatky, které okolo sebe slyšely. V souvislosti s možností udělení doplňkové ochrany žalovaný poukázal na závěry Nejvyššího správního soudu, že konflikt na Ukrajině nemá charakter totálního konfliktu, a na povinnost žadatele v takovém případě prokázat dostatečnou míru individuálního dotčení a nemožnost nalezení ochrany v jiné části země. Zde žalovaný poukázal na informaci Ministerstva zahraničních věcí ČR ze dne 1. srpna 2014, podle níž jsou možnosti přestěhování v rámci Ukrajiny standardní a úřední omezení v tomto směru neexistují. Dále zmínil informace UNHCR, že ukrajinský parlament přijal zákon zaručující vnitřně vysídleným osobám ochranu před diskriminací a zjednodušený přístup k sociálním a ekonomickým službám, včetně zaregistrování bydliště a zaměstnání, a namítl, že stěžovatelky jsou samostatnými, plně svéprávnými, zdravými a praceschopnými osobami, v jejichž případě neexistují ani žádné jiné důvody zranitelnosti či nemožnosti vnitřního přesídlení. Tvrzení stěžovatelky a) v průběhu řízení o tom, že o možnosti vnitřního přesídlení vůbec neuvažovala a o tom, že do ČR přicestovala poté, co zde byla jejímu synovi a jeho rodině udělena doplňková ochrana, podle žalovaného jasně prokazuje účelovost jednání. Také krajský soud dostatečnou měrou srozumitelně ozřejmil důvody svého rozhodnutí ve vztahu k uplatněným žalobním bodům. Žalovaný proto navrhl kasační stížnost odmítnout pro nepřijatelnost, nebo ji zamítnout jako nedůvodnou.

[8] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal podmínky pro řízení o kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatelky byly účastníky řízení, z nichž napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a stěžovatelky jsou zastoupeny advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

pokračování

[9] V posuzovaném případě Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost není namíste odmítnout pro nepřijatelnost podle § 104a s. ř. s. Krajský soud se totiž při výkladu práva dopustil zásadního pochybení, jež mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatelek (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, č. 933/2006 Sb. NSS).

[10] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že nutným předpokladem udělení azylu či doplňkové ochrany podle § 12 či § 14a zákona o azylu (jen ve vztahu k těmto ustanovením směřovala žaloba a nyní kasační stížnost stěžovatelek) je skutečnost, že stěžovatelky nemohou reálně využít ochrany země svého původu, a to především na základě vnitrostátního přesídlení (srov. výslovné ustanovení § 2 odst. 7 zákona o azylu). Nejvyšší správní soud již v minulosti konstatoval, např. v usnesení ze dne 17. 5. 2012, č. j. 7 Azs 19/2012 - 22, nebo v rozsudku ze dne 10. 9. 2015, č. j. 2 Azs 189/2015 - 22, že „(l)okální problémy jsou také řešitelné vnitřním přesídlením. Koncept vnitřní ochrany je jen vyjádřením zásady subsidiarity mezinárodní ochrany.“ Případné pochybení žalovaného i krajského soudu v souvislosti s právním i skutkovým zhodnocením rizika pronásledování či vážné újmy v místě bydliště stěžovatelek by tak nemuselo mít dopad do práv stěžovatelek a na zákonnost rozhodnutí žalovaného i napadeného rozsudku, byl-li by závěr o možnosti vnitřního přesídlení správný a adekvátní. Proto se Nejvyšší správní soud zabýval v první řadě správností a úplností posouzení této otázky v napadeném rozsudku.

[11] V této souvislosti je přitom třeba předeslat, že Nejvyšší správní soud na rozdíl od stěžovatelek nespatřuje vnitřní rozpor v tom, pokud žalovaný v textu napadených rozhodnutí na jedné straně vyhodnotil, že jim nehrozí v zemi původu pronásledování ani vážná újma, a na druhé straně se zabýval i otázkou vnitřního přesídlení. Je sice evidentní, že otázkou vnitřního přesídlení se žalovaný s ohledem na předcházející závěry zabýval již nadbytečně, nicméně pokud tak učinil, nijak tím nemohl zasáhnout do práv stěžovatelek, neboť tím pouze obšírněji vysvětlil, proč (též) dospěl k zamítnutí jejich žádostí. Navíc takový postup není nijak neobvyklý ani v soudní praxi v podobě tzv. *obiter dicta* a má i svůj smysl, neboť podepřením výroku rozhodnutí více důvody, které ob stojí samy o sobě, může být zvýšena pravděpodobnost, že rozhodnutí ob stojí v následném instančním či soudním přezkumu. Pokud krajský soud nereagoval na tento dílčí argument stěžovatelek výslovně, nemohl jim tím způsobit jakoukoliv újmu.

[12] K samotné otázce vnitřního přesídlení Nejvyšší správní soud připomíná, že v rozsudcích 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, již upřesnil, jakým způsobem ověřit, zda žadatel může skutečně nalézt účinnou ochranu před pronásledováním či vážnou újmu v jiné části země, jak to požaduje § 2 odst. 7 zákona o azylu. Posuzuje se: (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. Tyto čtyři podmínky musí být splněny kumulativně a při jejich posouzení je třeba brát v potaz celkové poměry panující v zemi původu a osobní poměry žadatele [srov. též § 2 odst. 7 zákona o azylu ve spojení s čl. 7 odst. 2, čl. 8 odst. 1 a odst. 2 směrnice 2011/95/EU o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu

poskytnuté ochrany (dále jen „kvalifikační směrnice“)]. Kritéria se posuzují posloupně od otázky dostupnosti jiné oblasti, účinnosti tohoto řešení, rizika navrácení do místa hrozící újmy až k otázce poskytnutí minimálního standardu lidských práv po přesídlení. Výše uvedený test je potřebné vztáhnout alespoň k jedné či více konkrétním oblastem země původu aby bylo zřejmé, že splňují kumulativně všechna kritéria možnosti vnitřního přesídlení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2011, č. j. 6 Azs 22/2011 - 108). Tato kritéria ostatně odpovídají kritériím v Doporučení UNHCR v oblasti mezinárodní ochrany ze dne 23. 7. 2003: alternativa vnitřního útěku nebo přesídlení, jež se stěžovatelky dovolávaly ve svých žalobách a nyní v kasační stížnosti.

[13] Žalovaný v této souvislosti v napadených rozhodnutích konstatoval, že stav zhoršené bezpečnostní situace panuje ve 2 ze 24 administrativních částí (oblastí) Ukrajiny a tento stav se rozšířil i do dalších částí země, které s postiženými oblastmi sousedí, přičemž Melitopol se nachází právě v takové sousedící oblasti. Současně však poukázal na to, že již statisíce dalších obyvatel v této situaci využily možnost vnitřního přesídlení v rámci Ukrajiny a že v této souvislosti ukrajinský parlament přijal zákon s cílem zajistit práva těchto vnitřně vysídlených osob, přičemž definice vnitřně vysídlené osoby, s níž zákon pracuje, se do značné míry shoduje s mezinárodními standardy. Tento zákon podle žalovaného zajišťuje ochranu před diskriminací a nuceným návratem, pomoc při dobrovolném návratu, zjednodušený přístup k sociálním a ekonomickým službám, včetně zaregistrování bydliště a zaměstnání. Navíc již dříve bylo kabinetem ministrů přijato rozhodnutí zabývající se ubytováním, registrováním, majetkovými otázkami, sociální pomocí, vzděláváním, registrací soukromého podnikání a dalšími problémy vnitřně přesídlených osob. Žalovaný konečně též podotkl, že stěžovatelky jsou samostatné, zdravé, svobodné a práce schopné osoby, nejsou zranitelnými osobami, a v jejich případě tak neexistují důvody, které by jim bránily využít možnosti vnitřního přesídlení. Jejich tvrzení o tom, že všude na Ukrajině je špatná situace, považoval za subjektivní a ničím nepodloženou spekulaci.

[14] Krajský soud k tomuto hodnocení doplnil jen odkaz na judikaturní závěry Nejvyššího správního soudu o tom, že situace na Ukrajině nesplňuje kritéria tzv. totálního konfliktu, neboť jde o konflikt kolísavé intenzity omezený na východní část země. Jinak jen zmínil, že novou právní úpravou je podpořena možnost řešení situace přesídlením.

[15] V provedeném hodnocení možnosti vnitřního přesídlení ze strany krajského soudu, ale i žalovaného shledává Nejvyšší správní soud zásadní nedostatky, neboť tato hodnocení jsou neúplná, zjevně především pomíjejí otázku, nakolik je vnitrostátní přesun účinným řešením tvrzeného ohrožení žalobkyň v pozici přesídlených osamělých žen sexuálním násilím či diskriminací a zda ochrana v jiné části země splňuje minimální standard ochrany lidských práv. Obě otázky reprezentující body 2 a 4 testu možnosti využití vnitřního přesídlení přitom spolu úzce souvisí.

[16] Stěžovatelka a) k otázce vnitřního přesídlení v rámci pohovoru uvedla, že o možnosti přestěhování na klidnější místo v rámci Ukrajiny nepřemýšlela, chtěla se sloučit se synem, který v ČR již žije. Posléze však doplnila, že v každé oblasti jsou nějaké posádky, v některých částech země odvádějí lidi do armády a že všude je něco. Stěžovatelka b) v časově navazujícím pohovoru k této otázce pak sdělila, že o tom přemýšlela s matkou, ale

pokračování

došly k závěru, že taková situace se může stát ve všech částech země, že všude je něco. V podaných žalobách pak stěžovatelky shodně jako v kasační stížnosti ocitovaly obecná kritéria v doporučení UNHCR, jež mají být vzata v úvahu v souvislosti s posuzováním alternativy vnitřního útěku nebo přesídlení, a v kontrastu s odkazem žalovaného na přijatou právní úpravu na ochranu přesídlených osob se dožadovaly vyhodnocení možnosti a rozumnosti takového přesídlení. Uvedly též konkrétní obavu spočívající v tom, že podle zprávy UNHCR, z níž vychází novinový článek serveru iDnes.cz ze dne 11. 6. 2016 s titulkem „Školačky v Donbasu spí s vojáky za jídlo, znásilněné nikdo nepočítá“ vnitřně přesídlené ženy bez zázemí čelí zvýšenému riziku sexuálního násilí a obchodu s lidmi.

[17] Byť tedy v řízení před žalovaným vyslovily stěžovatelky k vnitřnímu přesídlení jen velmi obecné připomínky, v řízení o žalobách své obavy již dostačující měrou konkretizovaly, když poukázaly na zprávy o zvýšeném ohrožení přesídlených žen sexuálním násilím a obchodem s lidmi na celém území Ukrajiny, pokud postrádají zázemí, přičemž poukazovaly na to, že manžel stěžovatelky a) zemřel a její syn (tj. bratr druhé ze stěžovatelek) nežije na Ukrajině, takže žijí samy dvě. Nepřímo také zpochybnilo využitelnost právní ochrany, která jim má plynout z vnitrostátního zákonodárství Ukrajiny.

[18] Krajský soud (a předtím ani žalovaný) se přitom blíže zodpovězením jednotlivých otázek nastíněných doporučením UNHCR (a souběžně i judikaturou Nejvyššího správního soudu) nezabýval, resp. pokud se souvisejících otázek dotknul, zcela opomenul zohlednit osobní situaci stěžovatelek – tj. skutečnost, že i přes svůj dobrý zdravotní stav a práce schopnost jsou bez mužského doprovodu a jakéhokoli zázemí mimo Melitopol. Posouzení situace vnitřně přesídlených osob nebylo učiněno žádné, z odůvodnění napadeného rozsudku ani předcházejících rozhodnutí žalovaného není možné zjistit ani skutečnost, zda by se na stěžovatelky, které nepocházejí z boji přímo postižených oblastí Ukrajiny (Doněcká a Luhanská oblast), vůbec vztahovaly výhody plynoucí z nově přijaté ochranné právní úpravy, nebylo zjištěno, zda je garantovaná pomoc (zejména bydlení a možnost získání obživy) v praxi také dosažitelná a ani to, zda má potenciál zajistit vnitřně přesídleným osobám možnost relativně trvalé existence mimo původní bydliště. Je tedy nutno ve shodě se stěžovatelkami konstatovat, že závěry krajského soudu, ale i žalovaného o možnosti vnitřního přesídlení postrádají dostatečná skutková zjištění pro takový závěr, popř. nerespektují kritéria, která pro přijetí takového závěru vyžaduje kvalifikační směrnice a § 2 odst. 7 zákona o azylu.

[19] S ohledem na učiněný závěr o nedostatečném vyhodnocení možnosti vnitřního přesídlení se tedy Nejvyšší správní soud musel zabývat i dalšími námitkami uplatněnými v kasační stížnosti. Přitom dospěl k závěru, že důvodná je i námitka nedostatečného vyhodnocení otázky tvrzeného pronásledování žalobkyň z důvodu jejich pohlaví, resp. příslušnosti k určité sociální skupině.

[20] Stěžovatelky zcela přiléhavě již ve svých žalobách upozornily na skutečnost, že žalovaný v odůvodnění napadených rozhodnutí při citaci § 12 písm. b) zákona o azylu vynechal termíny „pohlaví“ a „příslušnost k určité sociální skupině“ a nahradil je slovy „a podobně“ (což by ještě samo o sobě nevadilo), ale navíc se ani těmito dvěma klíčovými důvody pronásledování, kterých se azylový příběh stěžovatelek týkal, detailně nezabýval.

Tato skutečnost má za následek, že napadená rozhodnutí žalovaného jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.

[21] Z informací poskytnutých stěžovatelkami v pohovoru v obou případech vyplynulo, že žijí spolu a v jejich domácnosti není žádný muž. Současně poukázaly na výraznou přítomnost vojáků v jejich městě, kteří se pohybují po ulicích v blízkosti jejich bydliště, chodí i na pracoviště stěžovatelky b) a vyskytují se též ve veřejných dopravních prostředcích. Konstatovaly, že vojáci, často v neoznačených uniformách, jsou mnohdy silně opilí a dopouštějí se přitom každodenně výtržností, ale i závažných činů (rvačky, sexuální napadání), aniž by za to byli účinně postihováni státními orgány – zde stěžovatelka b) popisovala osobní zkušenosti z obsluhování v kavárně, kde osobně byla svědkem toho, jak jeden z vojáků dodatečně řešil hádku s civilistou střelbou ze samopalů, a zároveň toho, že přivolání policisté proti vojákům nezasahují a pouze s nimi pohovoří. Podotkly též, že vojáci navracející se z fronty sami říkají, že nemají co ztratit a dělají si, co chtějí. Konečně uvedly, že z doslechu vědí o několika znásilněních, jichž se vojáci v jejich městě dopustili. Proto chodily v zásadě jen do práce a hned domů a, pokud možno, šly společně.

[22] Po žadateli o mezinárodní ochranu nelze požadovat, aby právně kvalifikoval azylové důvody dle § 12 písm. b) zákona o azylu; jeho povinností je předestření úplného, vnitřně konzistentního a detailního azylového příběhu. Povinnost podřadit azylový příběh pod příslušné důvody je potom úkolem správního orgánu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2015, č. j. 4 Azs 114/2015 - 27, odst. 47). Ženy popisuje Směrnice UNHCR k mezinárodní ochraně: „Zvláštnosti pronásledování z důvodu pohlaví“ v kontextu článku 1A(2) Úmluvy z roku 1951, resp. Protokolu z roku 1967 ve vztahu k statusu uprchlíků, vydaná dne 7. 5. 2002 pod č. HCR/GIP/02/01 jako typický možný příklad sociální skupiny, protože jsou podskupinou společnosti s určitými vrozenými a nezměnitelnými atributy a často se s nimi zachází jinak než s muži. Přitom uvedené platí nezávisle na velikosti sociální skupiny, vnitřní soudržnosti, je-li příslušnost ve skupině dobrovolná, či zda hrozí pronásledování všem členům skupiny nebo jen některým. Ačkoli znak pronásledování může být významným faktorem pro vymezení skupiny, skupina by měla být identifikována jako taková na základě kritérií chráněných znaků a sociální percepce (tamtéž, odst. 42).

[23] Z okolností uváděných stěžovatelkami v průběhu řízení o udělení mezinárodní ochrany přitom bylo možné bez větších obtíží dovodit, že se v rámci zhoršené bezpečnostní situace v jejich městě způsobené přítomností množství nedisciplinovaných vojáků, vůči nimž orgány zajišťující veřejnou bezpečnost odmítají zasahovat, cítí zvláště ohroženy z důvodu, že jsou ženami bez mužského doprovodu. Tyto okolnosti tak nebylo možné bez dalšího vnímat paušálně jako obecně nepříznivou bezpečnostní situaci ve městě, neboť výpověď stěžovatelek jasně indikovala prvky, jež ve svém souhrnu naznačovaly jejich příslušnost ke skupině individualizované podle rysů specifikovaných či potenciálně spadajících pod § 12 písm. b) zákona o azylu. Bylo tudíž povinností žalovaného podrobněji zkoumat, zda stěžovatelkám hrozí riziko pronásledování ve smyslu § 12 písm. b) a § 2 odst. 4 až 6 zákona o azylu z důvodu pohlaví, popř. se zabývat otázkou, zda lze ženy bez mužského doprovodu (svobodné, vdovy apod.) vnímat jako samostatnou sociální skupinu, která je s ohledem na tuto charakteristiku více ohrožena sexuálním násilím ze strany vojáků. Žalovaný namísto toho zamlčel, že taxativní výčet důvodů pronásledování

pokračování

v zákoně o azylu obsahuje i pronásledování z důvodu pohlaví, resp. příslušnosti k určité sociální skupině, a konstatoval v rozporu se skutečností, že stěžovatelky žádný z taxativně uváděných důvodů pronásledování nezmínily. V důsledku toho se k této otázce žalovaný nijak nevyjádřil, resp. jeho závěr o skutkovém stavu se dostal do rozporu se správními spisy (§ 76 odst. 1 písm. a), resp. b) s. ř. s.). V dalších pasážích se žalovaný již zabýval pouze tím, zda riziko znásilnění lze právně hodnotit jako vážnou újmu podle § 14a odst. 2 zákona o azylu a zda případnému riziku lze čelit vnitřním přesídlením, proto závěr krajského soudu o tom, že otázku pronásledování z důvodu pohlaví žalovaný vypořádal komplexně při posuzování splnění podmínek § 12 písm. b) zákona o azylu, je nesprávný.

[24] Napadený rozsudek v této souvislosti také uvádí, že jednání páchaná vojáky by bylo možné hodnotit jako pronásledování ve smyslu zákona o azylu až tehdy, pokud by skutečně došlo k ohrožení žalobkyň vojáky a jestliže by státní orgány takové chování svých vojáků podporovaly, organizovaly, záměrně trpěly apod. Krajský soud vojáky nepovažoval za osoby zosobňující státní autoritu a konstatoval, že o pronásledování nejde ani tam, kde opatření státních orgánů proti takovému ohrožení nemají trvalý a stoprocentní efekt.

[25] Nejvyšší správní soud v této souvislosti nesdílí názor stěžovatelek, že by vojáci v jimi popisované situaci museli být považováni za státní orgán (v zásadě jen proto, že mají vojenskou uniformu). Potud má krajský soud pravdu v tom, že takto jednající vojáci by byli v pozici státního orgánu teprve tehdy, pokud by státní orgány takové chování svých vojáků podporovaly, organizovaly nebo záměrně trpěly. Z popisovaných okolností lze dovodit, že vojáci, kteří se mají násilností dopouštět, nejsou ve službě a nejednají na základě rozkazů velitelů, naopak se jeví, že jde o vojáky na dovolence, resp. vycházce, popř. (zejm. v případě zmiňovaných neoznačených vojáků) mohlo jít o odpočívající příslušníky paramilitárních skupin, které se v té době také na bojích na východní Ukrajině podílely. Jejich jednání tedy patrně nebylo možné přičítat ukrajinským státním orgánům přímo, může jim však být přičítáno ve smyslu § 2 odst. 6 věty druhé zákona o azylu nepřímou, a to jako jednání soukromých osob, vůči němuž stát neposkytuje efektivní ochranu.

[26] Krajský soud má v obecnosti pravdu i v tom, že o pronásledování nejde ani tam, kde opatření státních orgánů proti takovému ohrožení nemají trvalý a stoprocentní efekt, toto hodnocení však není přiléhavé na situaci stěžovatelek (nedojde-li k vyvrácení jejich tvrzení). Stěžovatelka b) totiž popsala osobní zkušenost s tím, že bezpečnostní složky proti vojákům páchajícím výtržnostmi odmítají účinně zasahovat. Ústní domluvu totiž v případě násilností v podobě rvaček či střelby na civilisty za účinnou ochranu považovat nelze. Stěžovatelky zjevně nepopisovaly situaci, kdy se nedostává ochrany proti výtržnostem v důsledku neschopnosti státních orgánů v některých případech zasáhnout včas, resp. v důsledku neschopnosti identifikovat či dopadnout již uprchlého pachatele, což je reálný stav, který nastává i v zemích považovaných všeobecně za bezpečné. Stěžovatelky naopak popsaly primární neochotu bezpečnostních složek pachatele násilností oblečené ve vojenských uniformách vůbec stíhat, což již bezpochyby odpovídá situaci popsané v § 2 odst. 6 větě druhé zákona o azylu, za níž je namísto jednání soukromých osob považovat za azylově relevantní pronásledování. S ohledem na uvedené tedy nelze mít za to, že by napadeným rozsudkem bylo vyvráceno přesvědčení stěžovatelek, že jim v zemi původu hrozí pronásledování. Samotná skutečnost, že krajský

soud tyto své závěry podrobněji nevysvětlil, však nepředstavuje vadu v podobě nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, neboť stěžovatelky v tomto směru v řízení o žalobách neuplatnily konkurující argumentaci, s níž by byl povinen se vypořádat. Polemikou stěžovatelek s těmito závěry krajského soudu se proto zabýval Nejvyšší správní soud věcně.

[27] Nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů však napadený rozsudek trpí z důvodu, že krajský soud nereagoval odpovídajícím způsobem na výslovný žalobní bod namítající odlišné rozhodování žalovaného ve srovnatelném případě příbuzných stěžovatelek. Krajský soud v tomto případě odpověděl pouze obecným a nekonkretizovaným argumentem o individualitě každého případu, žádné skutkové odlišnosti těchto případů (např. nabízející se odlišné pohlaví žadatele v případě syna/bratra stěžovatelek, které ovšem nevylučuje shodu jiných důvodů pro udělení doplňkové ochrany) však neuvedl, ani si srovnávané rozhodnutí, jež není součástí předložených správních spisů, neobstaral, aby mohl otázku případných skutkových odlišností srovnávaných případů opravdu vyhodnotit.

[28] Jelikož závěr žalovaného o skutkovém stavu je v obou napadených rozhodnutích v rozporu se správními spisy a současně jsou napadená rozhodnutí nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, byly zde již v žalobním řízení dány důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného a Krajský soud v Ostravě by v novém žalobním řízení nemohl učinit nic jiného, než rozhodnutí žalovaného zrušit. Povaha věci tak umožňuje, aby Nejvyšší správní soud o žalobách sám rozhodl a podle § 110 odst. 2 písm. a), § 76 odst. 1 písm. a) a b) a § 78 odst. 1 a odst. 4 s. ř. s. současně se zrušením napadeného rozsudku zrušil pro vady řízení také rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je žalovaný v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. použitým přiměřeně podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[29] Rozsudek krajského soudu však Nejvyšší správní soud nerušil ve výrocích IV. a V. o odměně ustanoveného zástupce a o tom, že stát nemá právo na náhradu nákladů na ně vynaložených, neboť tyto výroky ob stojí i nadále nezávisle na zrušení zbylých výroků (nejsou závislé na výsledku řízení před krajským soudem). Třebaže stěžovatelky formálně kasační stížnosti napadli rozhodnutí krajského soudu „v celém rozsahu výroku“, obsahově vůči výrokům IV. a V. žádné výhrady neuplatnily. V tomto rozsahu tedy Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[30] V dalším řízení tedy žalovaný především zhodnotí, zda osamělé ženy bez mužské ochrany představují samostatnou sociální skupinu reálně vystavenou zvýšenému riziku sexuálního napadení a zda ženy obecně, popř. osamělé ženy mají přístup k účinné ochraně ze strany státních orgánů vůči svévolnému násilí páchanému příslušníky vojenských sil či paramilitárních jednotek mimo službu. Eventuálně může vyhodnotit v souladu s kritérii obsaženými v doporučení UNHCR k otázkám vnitřní ochrany, zda po stěžovatelkách bylo a je možné rozumně požadovat, aby se vnitřně přesídlily do oblastí, kde jim popisované nebezpečí, resp. nebezpečí vážné ekonomické nouze a s tím spojeného rizika, že se stanou oběťmi sexuálního násilí nebo obchodu s lidmi, nehrozí, a v té souvislosti na příkladu konkrétní oblasti za pomoci odpovídajících skutkových zjištění zhodnotil s přihlédnutím k jejich individuální situaci reálnost dlouhodobého přesídlení při zachování minimálního standardu lidských práv. Žalovaný by také měl výslovně a konkrétně

pokračování

zhodnotit, nakolik jsou přiléhavé důvody, pro něž získali doplňkovou ochranu příbuzní stěžovatelek, na situaci, v níž jsou samy stěžovatelky, a vyvodit z toho odpovídající závěry souladné se zásadou, podle níž při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nesmí vznikat nedůvodné rozdíly (§ 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb, správní řád, ve znění pozdějších předpisů).

[31] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. „[r]ozhodl-li Nejvyšší správní soud současně o odmítnutí návrhu, zastavení řízení, o postoupení věci nebo způsobem podle odstavce 2, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu.“ Jelikož kasační stížnost byla plně úspěšná, stěžovatelky by měly nárok na náhradu nákladů řízení o žalobě i o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 věta první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Stěžovatelkám však v řízení žádné náklady nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o žalobách a řízení o kasační stížnosti.

[32] Vzhledem k tomu, že odměnu za zastupování v řízení o žalobě již ustanovenému zástupci stěžovatelek přiznal Krajský soud v Ostravě výrokem IV. napadeného rozsudku, který nebyl zrušen, Nejvyšší správní soud rozhodl pouze o odměně a náhradě nákladů ustanovené zástupkyně za zastupování v řízení o této kasační stížnosti. Odměna sestává ze čtyř částek mimosmluvní odměny snížené o 20 % podle § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) z důvodu zastupování dvou osob, tj. 4 x 2.480 Kč [převzetí a příprava zastoupení a sepsání doplnění kasační stížnosti – § 7 bod 5, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu] a k ní je třeba dále přičíst dvě paušální částky jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč za dva úkony právní služby podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů tak činí celkem 10.520 Kč a bude ustanovené zástupkyni stěžovatelek vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. ledna 2017

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu