

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Gabriely Bašné v právní věci žalobkyně: **T. M.**, zast. Mgr. Štěpánem Ciprýnem, advokátem se sídlem Rumunská 1720/12, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 10. 2018, č. j. 4 Az 100/2017 - 32,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e o d m í t á** pro nepřijatelnost.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností se žalovaný (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 3. 11. 2017, č. j. OAM-216/ZA-P17-K10-PD1-2015, a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

[2] Ze správního spisu byly zjištěny tyto podstatné skutečnosti. Žalobkyně podala žádost o prodloužení doplňkové ochrany dne 29. 5. 2017. Při následném pohovoru k této žádosti vedeném dne 8. 8. 2017 uvedla, že o prodloužení doplňkové ochrany žádá, protože situace na Ukrajině je pořád stejná, dochází tam k válečným střetům, není možné tam žít a pracovat; přežívat zde lze pouze za finanční podpory ze zahraničí; samotná myšlenka návratu do vlasti ji děsí, je možné, že by se kvůli nastalé situaci ani do Doněcku k mamince nedostala, jsou tam speciální pravidla, liší se od pravidel na Ukrajině a v Rusku. Vládnoucí režim drží obyvatelstvo města jako rukojmí z politických důvodů, situace a pravidla se rychle mění. Matka žalobkyně odjíždí z Doněcku v případě nebezpečné situace a ostřelování na chatu, kde nebezpečí přechází, dlouhodobě tam ale pobývat nelze. V Kyjevě ani v jiném městě nemá žalobkyně příbuzné ani jiné přátele, kteří by ji mohli pomoci. Informace o situaci na Ukrajině má od své matky a od lidí, kteří se v místě konfliktu vyskytují. Kromě matky žije v Doněcku také její dědeček, ten však není soběstačný. Matka je nezaměstnaná, protože kvůli situaci přišla o práci v bance. Snaží se prodat byt a získat nějaké peníze, ale kvůli konfliktu teď nemovitosti nikdo nekoupí. Matka proto

nemůže nikde jinde žít. Doplnkovou ochranu by žalobkyně chtěla prodloužit také proto, že se už do české společnosti integrovala; na Ukrajině žádný majetek nevlastní. Je absolventkou VŠ, obor ekonomie, nejdříve pracovala jako administrátorka v salonu krásy, pracovala i v zahraničí v modelingu a později měla svůj obchod s oděvy, pracovala jako manažerka a dále cestovala jako fotomodelka. V České republice pracovala jako manažerka na volné noze, sháněla nové modelky a sama si jako modelka přivydělávala. Nyní si založila svou vlastní firmu. Na území Ukrajiny pobývala před svým odjezdem 2 měsíce v Dněpropetrovsku, kde čekala, až bude mít doklady k cestě do Švédska. Snažila se zde najít ubytování mimo hotel a obstarat si zaměstnání, ale místní lidé se k ní chovali nepřátelsky a agresivně, když zjistili, že pochází z Doněcku a hovoří rusky. Ohledně bytu měla pět schůzek, ale ty vždy dopadly špatně, jakmile pronajímatelé zjistili, odkud pochází. Stejnou negativní zkušenost má i s hledáním zaměstnání, práce není ani pro místní, natož pro lidi z Doněcku. Nedokáže si představit, že by bydlela v jiné části Ukrajiny, jelikož bez ubytování a bez konexí práci nesežene a již má zkušenost, že sehnat ubytování je pro ni téměř nemožné. V současné době žije v Praze, sdílí byt se svým blízkým kamarádem, chtěla by si otevřít obchod a fotografické studio a studovat další VŠ a také pomoci své mamince dostat se za ní do České republiky.

[3] Stěžovatel o žádosti o prodloužení mezinárodní ochrany rozhodl tak, že se dle § 53a odst. 4 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen „zákon o azylu“) doplňková ochrana neprodlužuje. Stěžovatel konstatoval, že došlo k takovým zásadním a trvalým změnám situace v zemi původu žalobkyně, že udělení doplňkové ochrany již není zapotřebí. Bezpečnostní situace na Ukrajině se oproti roku 2014 uklidnila a stabilizovala a incidenty se omezily na okolí tzv. linie doteku u hranic s Luhanskou a Doněckou lidovou republikou. Stěžovatel v případě žalobkyně aplikoval pro posuzování vážné újmy zakotvené v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu tzv. třístupňový test, při kterém se posuzuje: 1) zda se nachází země žadatelova původu v situaci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, 2) zda je žadatel civilistou a 3) zda žadateli hrozí vážné a individuální ohrožení života nebo tělesné integrity z důvodu svévolného a nerozlišujícího násilí, přičemž odpověď na všechny tyto otázky musí být kladná. Stěžovatel uzavřel, že jí nerozlišující násilí nehrozí, jelikož se nejedná o totální konflikt a jeho důsledky nelze pokládat ve vztahu k ní za vážnou újmu podle § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu, protože zhoršená bezpečnostní situace panuje pouze na východě Ukrajiny. Stěžovatel se proto při posuzování žádosti zabýval možností jejího vnitřního přesídlení v rámci Ukrajiny; ačkoliv žalobkyně uváděla, že se kvůli svému původu setkala s negativními reakcemi ze strany obyvatelstva v Dněpropetrovsku, a že pro ni nebylo možné obstarat si zaměstnání a byt, stěžovatel konstatoval, že toto nelze považovat za pronásledování, resp. za hrozbu vážné újmy ve smyslu zákona o azylu. V případě, že by jednání ze strany obyvatel překročilo hranice zákonitosti, může se dle stěžovatele žalobkyně obrátit na oficiální státní a bezpečnostní orgány země a řešit dané jednání všemi dostupnými právními prostředky. Stěžovatel ve svém rozhodnutí dále uvedl, že neexistence ekonomického zázemí žalobkyně není bez dalšího skutečností, která by měla zakládat důvod pro prodloužení udělené doplňkové ochrany. Stěžovatel je toho názoru, že bezpečnostní situace na Ukrajině je mimo dvě oblasti zcela stabilní, přesídlení na území, které je pod kontrolou centrální vlády, nebude pro žalobkyni spojeno s větší mírou tvrdosti, než když se rozhodla vycestovat ze své země do zahraničí. Žalobkyně má podle stěžovatele předpoklady pro to, aby si díky svému vzdělání a pracovním zkušenostem našla zaměstnání a zasadila

pokračování

se o vlastní živobytí. Stěžovatel ve svém rozhodnutí uzavřel, že v případě žalobkyně pominuly důvody, pro které jí byla udělena doplňková ochrana a v případě jejího návratu do vlasti jí nehrozí nebezpečí vážné újmy dle § 14a zákona o azylu.

[4] Proti rozhodnutí stěžovatele brojila žalobkyně žalobou podanou k Městskému soudu v Praze, který jí vyhověl a rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení; rozhodnutí stěžovatele považoval za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Městský soud připomněl, že stěžovatel v rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany tuto ochranu žalobkyni udělil podle § 14a odst. 1, odst. 2 písm. c) zákona o azylu, což zdůvodnil dramatickou situací v oblastech postižených boji s důrazem na poměry v Doněckém regionu. Kromě toho v tomto rozhodnutí zmínil i to, že dopad konfliktu byl zničující na uplatňování ekonomických a sociálních práv mj. pro vnitřně vysídlené osoby, obzvláště pro ženy. Městský soud dále uvedl, že pokud má stěžovatel prodloužení doplňkové ochrany odepřít, musí prokázat zásadní změnu v těch aspektech, které dle prvního rozhodnutí považoval za klíčové. Městský soud považuje neprodloužení mezinárodní ochrany žalobkyně za přípustné tehdy, pokud stěžovatel při dalším řízení prokáže a odůvodní, proč žalobkyně nemohla dříve vnitřního přesídlení využít a nyní by již mohla. Městský soud uložil stěžovateli, aby v novém rozhodnutí buď žalobkyni mezinárodní ochranu prodloužil, nebo aby přezkoumatelným způsobem porovnal situaci ukrajinských vnitřních přesídlenců, která zde byla v době vydání prvního rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany, a která je zde v době vydání nového rozhodnutí a prokáže podstatné a trvalé zlepšení reálné situace vnitřních vysídlenců. Podstatnou změnu poměrů vnitřně přesídlených osob ve srovnání se situací ke dni prvního rozhodnutí má stěžovatel doložit podklady o zemi původu, jež budou obsažené ve správním spise.

[5] Proti rozsudku městského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, kterou opřel o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel je přesvědčen o tom, že rozsudek městského soudu je zatížen nezákonností spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Dle stěžovatele se městský soud při svém rozhodování rovněž neřídil aktuální a konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu.

[6] Stěžovatel předně namítá, že bod 22 odůvodnění kasační stížností napadeného rozsudku městského soudu považuje za zmatečný a nepřezkoumatelný. Stěžovatel je přesvědčen, že z kontextu celého odůvodnění jeho rozhodnutí je zřejmé, že rozhodnutí o neprodloužení doplňkové ochrany nepostavil toliko na obecném zlepšení situace vnitřních přesídlenců na Ukrajině, ale na kompletním a důkladném posouzení individuální situace samotné žalobkyně v případě návratu na Ukrajinu.

[7] Na podporu správnosti svého postupu stěžovatel uvádí usnesení ze dne 25. 8. 2016, č. j. 9 Azs 187/2016 – 26, ze kterého plyne, že k udělení mezinárodní ochrany nestačí pouze reálná existence ozbrojeného konfliktu na území země původu žadatele, ale musí mu v důsledku takového konfliktu hrozit reálná újma, např. v podobě vážného a individuálního ohrožení života nebo tělesné integrity z důvodu svévolného násilí. Dle citovaného usnesení konflikt na Ukrajině není konfliktem totálním, a proto je na žadateli, aby prokázal dostatečnou míru individualizace, a to tím, že již vážnou újmu utrpěl nebo byl vystaven přímým hrozbám způsobení vážné újmy, že konflikt probíhá v části země,

kde pobýval, a že nemůže najít účinnou ochranu v jiné části země. Vzhledem k tomu se stěžovatel při posuzování žádosti o prodloužení doplňkové ochrany podrobně zabýval otázkou, zda je v případě žalobkyně vhodné aplikovat alternativu vnitřního přesídlení v rámci Ukrajiny, přičemž zvážil všechny důležité aspekty, včetně osobní situace žalobkyně, je přesvědčen, že žalobkyně má objektivní předpoklady pro to, aby si v jiné části Ukrajiny, která je pod kontrolou kyjevské vlády, našla zaměstnání a zajistila si bydlení.

[8] S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

[9] Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že dle ní napadený rozsudek městského soudu, včetně odkazu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 Azs 21/2011 - 57, neodporuje ustálené judikatuře takovým způsobem, jak se domnívá stěžovatel. Podle žalobkyně se nelze domnívat, že ačkoliv došlo k určitým pozitivním krokům na území celé Ukrajiny, změna situace je již trvalého a významného charakteru. Žalobkyně taktéž vyvrací závěr stěžovatele, že již možnosti vnitřního přesídlení využila před rokem 2015, když půl roku pobývala u Azovského moře. Její pobyt mimo místo bydliště byl pouze za účelem obstarání dokladů pro vycestování, v této době využívala ubytování v hotelech a pomoci přátel, z čehož nelze dovozovat využití možnosti vnitřního přesídlení. Rozhodnutí stěžovatele podle žalobkyně nelze považovat za rozhodnutí založené na změně okolností a individuálním posouzení, natož za rozhodnutí dostatečně odůvodněné. Žalobkyně se také nemůže ztotožnit se závěry žalovaného, že jí nebude činit větší obtíže najít si v jiné části Ukrajiny bydlení a zaměstnání, neboť již čelila diskriminaci a agresivnímu chování pro její původ. Podle žalobkyně nelze s určitostí vyloučit, že bude vystavena nebezpečí a nehumánním podmínkám způsobeným pokračujícím ozbrojeným konfliktem, nedostatkem přístupu k prostředkům k zajištění základních životních potřeb, diskriminaci a nečinnosti ukrajinské vlády, pokud jde o faktické řešení situace vnitřně přesídlených osob. S ohledem na výše uvedené žalobkyně navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

[10] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, se ve smyslu § 104a s. ř. s. dále zabýval otázkou, zda je kasační stížnost přijatelná. Ve věcech mezinárodní ochrany se NSS po posouzení přípustnosti kasační stížnosti zabývá otázkou, zda podaná kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatele (§ 104a s. ř. s.). Není-li tomu tak, soud kasační stížnost odmítne jako nepřijatelnou (viz usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, č. 933/2006 Sb. NSS). Kasační stížnost může být ve smyslu § 104a s. ř. s. přijatelná i v případě, že je podána Ministerstvem vnitra z důvodu zásadního pochybení krajského soudu, které bude spočívat v tom, že krajský soud hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva, případně že nerespektoval judikaturu (rozsudek ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 2 Azs 21/2006, č. 1143/2007 Sb. NSS; dále srov. např. rozsudky ze dne 21. 5. 2018, č. j. 7 Azs 74/2018 - 48, či ze dne 8. 3. 2018, č. j. 9 Azs 435/2017 - 22).

[11] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je nepřijatelná.

pokračování

[12] Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit kasační námitce stěžovatele, podle kterého je část napadeného rozsudku městského soudu zmatečná a nepřezkoumatelná. Z odůvodnění rozsudku městského soudu lze seznat, z jakých důvodů nemůže rozhodnutí stěžovatele obstát a proč jej městský soud zrušil a vrátil k dalšímu řízení. Městský soud uvedl, že ačkoliv stěžovatel popsal aktuální situaci vnitřních přesídlenců na Ukrajině, přičemž se soustředil především na snížení jejich počtu, nezabýval se již dostatečně jejich reálnou situací a tím, jak důsledně je ze strany státních orgánů aplikován a dodržován zákon o zajištění práv a svobod vnitřně vysídlených osob.

[13] Jak vyplývá např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2016, č. j. 1 Azs 113/2016 - 29, v případě zjišťování možnosti vnitrostátní ochrany žadatele je nutné posoudit splnění všech podmínek, které z citovaných ustanovení dovodila judikatura Nejvyššího správního soudu, přičemž „[p]odle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2008, č. j. 4 Azs 99/2007 – 93 (publ. pod č. 1551/2008 Sb. NSS) je při posuzování možnosti vnitřní ochrany nezbytné zhodnotit především reálnost (faktickou i právní), přiměřenost, rozumnost a smysluplnost tohoto řešení. Je třeba se zabývat zejména její dostupností, celkovými poměry panujícími v zemi původu, osobními poměry žadatele (např. pohlaví, etnická příslušnost, rodinné vazby, zdravotní stav, věk a ekonomická situace), účinností vnitřní ochrany a postavením žadatele po jeho přesunu z hlediska respektování a zajištění základních lidských práv v místě vnitřní ochrany. Rovněž je třeba zvážit bezpečnost žadatele, a to jak při přesunu do cílové části země, tak po jeho přesídlení. Z rozsudku ze dne 28. 7. 2009, č. j. 5 Azs 40/2009 – 74, pak vyplývá, že při posuzování možnosti vnitřní ochrany je nutné posoudit čtyři kritéria: (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 nebrozí 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“.

[14] Při posuzování eventuality vnitrostátní ochrany v jiné části země původu je tudíž kladen důraz mj. na reálnost dané možnosti a její faktickou proveditelnost. Pokud stěžovatel ve svém rozhodnutí poukazoval na zákonnou úpravu umožňující přemístění vnitřně vysídlených osob zasažených ozbrojeným konfliktem na východě země, měl také zkoumat, zda a jakým způsobem je tato právní úprava uplatňována v praxi. Stěžovatel dostatečným způsobem nerefletoval tíživou situaci přesídlených osob, resp. problémy s implementací zákona o vnitřně vysídlených osobách. Je tedy otázkou, zda má žalobkyně reálnou možnost usadit se v jiné části Ukrajiny, kde dle svého tvrzení (viz protokol o pohovoru k žádosti o prodloužení doplňkové ochrany) dosud nemá žádné rodinné či ekonomické zázemí, a zda to lze po ní spravedlivě požadovat. S ohledem na okolnost dané věci měl stěžovatel také mj. zkoumat, do jaké míry se žalobkyně může v jiné oblasti Ukrajiny usadit bez rizika případného pronásledování z důvodu její příslušnosti k ruskému, resp. rusky hovořícímu obyvatelstvu. K těmto závěrům však stěžovateli chyběly relevantní informace, postupoval tedy v rozporu s čl. 8 odst. 2 kvalifikační směrnice, v němž se uvádí následující: „Při posuzování otázky, zda nemá žadatel opodstatněný důvod se obávat pronásledování ani mu nebrozí reálné nebezpečí vážné újmy či zda má v části země původu přístup k ochraně před pronásledováním nebo vážnou újmu v souladu s odstavcem 1, přiblíží jí členské státy při rozhodování o žádosti k celkové situaci panující v

dotyčné části země a k osobní situaci žadatele v souladu s článkem 4. Členské státy proto zajistí, aby z příslušných zdrojů, jako je úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu, získávaly přesné a aktuální informace.“ Těmto povinností stěžovatel dle Nejvyššího správního soudu nedostal, nemohl tedy vycházet z toho, že žalobkyně má možnost využít vnitrostátní ochrany v jiné části Ukrajiny, než odkud pochází.

[15] Nejvyšší správní soud se tak ztotožňuje se závěrem městského soudu, který uložil stěžovateli v novém rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany porovnat situaci ukrajinských vnitřních vysídlenců, která zde byla v době vydání původního rozhodnutí ze dne 13. 5. 2015, s jejich aktuálními poměry. Shodně s městským soudem se Nejvyšší správní soud domnívá, že by si stěžovatel měl opatřit dostatečné podklady, které se budou zabývat dodržováním zákonných předpisů upravujících poměry vnitřních vysídlenců reálnou situací vnitřních vysídlenců na Ukrajině a zmapují také poměry ruských, resp. ruskojazyčných vysídlenců pocházejících z území zasazených konfliktem, přičemž se zaměří také na jejich možnou diskriminaci a případné pronásledování. Nejvyšší správní soud si dovoluje připomenout, že současně by tyto podklady měly být co nejaktuálnější v rámci dodržování zásady non-refoulement.

[16] Závěrem se Nejvyšší správní soud vyjadřuje k žádosti stěžovatele o posouzení toho, zda městský soud nepřistoupil k přezkumné činnosti nad rámec formulovaných žalobních bodů. Ačkoliv žalobkyně ve své žalobě nepřezkoumatelnost napadaného rozhodnutí stěžovatele nenamítala, městský soud rozhodl ve věci bez jednání, protože postupoval dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud považuje takový postup za správný a souladný s jeho konstantní judikaturou. K danému postupu městského soudu se vyjádřil již rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73: *„Ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. upravuje postup soudu v případech, kdy soud může rozhodnutí zrušit i bez nařízení jednání - z toho lze dovodit jen to, že případy tam uvedené jsou důvodem ke zrušení správního rozhodnutí. Výslovně předpokládá postup z moci úřední - tj. bez návrhu - pouze v případě nicotnosti rozhodnutí, kterou lze vyslovit podle odst. 2 cit. ustanovení. Z povahy vady pak postup z moci úřední přichází v úvahu i u vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to proto, že nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek.“*

[17] Nejvyšší správní soud konstatuje, že ustálená a vnitřně jednotná judikatura zdejšího soudu poskytuje dostatečnou odpověď na všechny přípustné námitky uplatněné v kasační stížnosti. Městský soud při svém rozhodování nevybočil z této judikatury a nedopustil se ani žádného procesního pochybení. Netvrdil-li stěžovatel žádné konkrétní důvody přijatelnosti kasační stížnosti, nelze než uzavřít, než že kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje jeho vlastní zájmy. Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost nepřijatelnou a podle § 104a s. ř. s. ji usnesením odmítl.

[18] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s., z nichž vyplývá, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, pokud byla kasační stížnost odmítnuta.

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

pokračování

V Brně dne 23. května 2019

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu