



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem Mgr. Filipem Skřivanem ve věci

žalobce: Y. H., nar. X, st. příslušnost X
doručovací adresa X

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 12. 2021, č. j. OAM-813/ZA-ZA11-LE05-2021,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 3. 12. 2021, č. j. OAM-813/ZA-ZA11-LE05-2021, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl žádost žalobce o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodnou dle § 16 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen „zákon o azylu“). Konstatoval, že žalobce je státním příslušníkem Ukrajiny, která se ve smyslu § 2 vyhlášky ministerstva vnitra č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců (dále jen „prováděcí vyhláška“), považuje, s výjimkou Krymu a

části Doněcké a Luhanské oblasti, za bezpečnou zemi původu. Žalobce přitom neprokázal, že v případě jeho problémů v zemi původu (absence zázemí na Ukrajině a snaha zůstat v ČR) nelze Ukrajinu za bezpečnou zemi považovat a není možné využít ochrany kompetentních státních orgánů.

II. Obsah žaloby

2. Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce včasnou žalobu. Namítá, že označení Ukrajiny za bezpečnou zemi původu s teritoriálním omezením odporuje směrnice č. 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany („procedurální směrnice“). Na rozdíl od její předchůdkyně (směrnice 2005/85/ES o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka; „původní procedurální směrnice“) procedurální směrnice podle žalobce umožňuje označit za bezpečnou pouze zemi, jejíž celé území splňuje příslušná kritéria podle čl. 37 ve spojení s přílohou I procedurální směrnice. Označení země za bezpečnou s teritoriálními či personálními výjimkami možné není.
3. I pokud by soud dospěl k závěru, že lze za bezpečnou označit i část země, prováděcí vyhláška tuto část vymezuje neurčitě jako část Doněcké a Luhanské oblasti, která je pod kontrolou proruských separatistů.
4. Poslední místo bydliště žalobce bylo právě v oblasti kontrolované separatisty – ve městě Krasnodon. Žalovaný dle žalobce pochybil tím, že dostatečně nezkoumal možnosti vnitřního přesídlení. Žalobce v tomto ohledu poukazuje na bariéry vnitřního přesídlení a diskriminaci, se kterou se vnitřně přesídlené osoby z východu Ukrajiny dle zpráv o zemi původu potýkají.
5. Žalobce zároveň upozorňuje na shromažďování ruských vojsk na ukrajinsko-ruské hranici a hrozící vojenský útok.
6. K problémům, které by žalobce mohl na Ukrajině jako osoba zapojená do bojů proti proruským separatistům, žalovaný vypořádal pouze obecně a nedostatečně a neshromáždil ani dostatečné a relevantní informace o zemi původu. Ze všech uvedených důvodů žalobce navrhuje, aby krajský soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

7. Žalovaný ve svém vyjádření uvádí, že k žalobcem tvrzeným skutečnostem shromáždil relevantní a aktuální informace o zemi původu a napadené rozhodnutí dostatečně odůvodnil. Žalobce sice pochází z Luhanské oblasti, nicméně již od roku 2013 až do odjezdu z vlasti žil dle svých slov v Černihivské a Charkovské oblasti mimo separatisty ovládané oblasti, a chtěl se usadit v Kyjevě. Všechna tato místa jsou pod plnou kontrolou ukrajinské vlády. Žádost žalobce pokládá žalovaný za účelovou. V případě blíže nespecifikovaných obav z ohrožení života z důvodu zapojení Žalovaný proto navrhuje, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Posouzení věci krajským soudem

8. Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Žaloba je přípustná (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.).

9. Žaloba je důvodná.

10. Podle § 2 odst. 1 písm. k) zákona o azylu se pro účely tohoto zákona rozumí bezpečnou zemí původu *stát, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě osoby bez státního občanství stát posledního trvalého bydliště, kde:*

1. obecně a soustavně nedochází k pronásledování, mučení nebo nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestům a k hrozbě z důvodu svévolného násilí v případě mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu,

2. který jeho občané nebo osoby bez státního občanství neopouštějí z důvodů uvedených v § 12 nebo § 14a,

3. který ratifikoval a dodržuje mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, včetně norem týkajících se účinných opravných prostředků, a

4. který umožňuje činnost právnickým osobám, které dohlíží nad stavem dodržování lidských práv.

11. Podle § 16 odst. 2 zákona o azylu se jako zjevně nedůvodná zamítne žádost o udělení mezinárodní ochrany, *jestliže žadatel o udělení mezinárodní ochrany přichází ze státu, který ČR považuje za bezpečnou zemi původu, neprokáže-li žadatel o udělení mezinárodní ochrany, že v jeho případě tento stát za takovou zemi považovat nelze.* Základem vnitrostátní úpravy konceptu bezpečných zemí původu je směrnice č. 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany („procedurální směrnice“). Ta v bodu 40 své preambule uvádí, *že pokud lze třetí zemi pokládat za bezpečnou zemi původu, měly by mít členské státy možnost označit ji za bezpečnou a vycházet z domněnky, že je pro daného žadatele bezpečná, pokud žadatel neprokáže opak.*

12. Ukrajina se v současnosti dle prováděcí vyhlášky považuje za bezpečnou zemi původu s výjimkou poloostrova Krym a částí Doněcké a Luhanské oblasti pod kontrolou proruských separatistů. Námitku žalobce, že tato úprava odporuje unijnímu právu, soud shledal důvodnou.

13. Je třeba předeslat, že ke stejnému závěru krajský soud dospěl již v rozsudku ze dne 2. 3. 2021, č. j. 41 Az 2/2022 – 48. Konstatoval, že s možností teritoriálního omezení výslovně počítala původní procedurální směrnice, jejíž čl. 30 umožňoval *i určení části země za bezpečnou, jsou-li ve vztahu k této části splněny podmínky uvedené v příloze II.* Procedurální směrnice však již tuto možnost výslovně neupravuje.

14. Z přípravných prací k procedurální směrnici je přitom zřejmé, že k vypuštění možnosti teritoriálních nebo personálních výjimek unijní zákonodárce přistoupil úmyslně. Vysvětlení k návrhu procedurální směrnice uvádí, že se vypouští volitelné ustanovení, které umožňuje členským státům použít pojem bezpečné země původu na část země. Materiální požadavky vnitrostátního označení země za bezpečnou proto musí splňovat celé území dané země (srov. Rada EU. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection (Recast) ANNEX [online], 2009, COM(2009) 554 final, s. 15, druhý a třetí odstavec odspodu. Dostupné z: <https://bit.ly/3tmtV9o>). K závěru o nemožnosti označit za bezpečnou pouze část země dospívá i odborná literatura (Viz

Goodwin-Gill, Guy S., McAdam, Jane, Dunlop, Emma. *The Refugee In International Law*. 4. vyd. Oxford University Press, 2021, s. 449).

15. Procedurální směrnice, na rozdíl od své předchůdkyně, upravuje společné normy pro azylové řízení a nikoliv pouze normy minimální. Lze proto předpokládat, že pokud v ustanoveních upravujících označování zemí za bezpečné výslovně nedává členským státům možnost označit jako bezpečnou pouze část země, která splňuje příslušná kritéria, pak takovou úpravu nelze přijmout. Nic na tom nemění ani skutečnost, že v několika málo jiných zemích stále označují určité země za bezpečné s teritoriálními či personálními výjimkami (např. Ukrajinu jako bezpečnou zemi původu ovšem vymezuje z členských států EU stejně jako ČR už jen Kypr; blíže viz: <https://bit.ly/3MgqCct>, s. 7). Tato praxe z uvedených důvodů odporuje unijnímu právu.
16. Za bezpečnou zemi původu proto lze označit pouze takovou zemi, která ve vztahu k celému svému území splňuje podmínky vymezené v příloze I procedurální směrnice. Pokud některá ukrajinská území nesplňují tyto podmínky, diskvalifikuje to Ukrajinu jako celek z možnosti jejího zařazení na seznam bezpečných zemí původu. Námitka, že ustanovení § 2 bodu 24 vyhlášky č. 328/2015 Sb., odporuje čl. 37 odst. 1 procedurální směrnice, a žalovaný ji tudíž neměl aplikovat, je proto důvodná.
17. To by již samo osobě bylo pro zrušení napadeného rozhodnutí dostačující. Napadené rozhodnutí by však za současné situace nemohlo obstát ani při odhlédnutí od teritoriálního omezení bezpečnosti Ukrajiny. Ani zbývající část Ukrajiny totiž nesplňuje materiální podmínky pro zařazení na seznam bezpečných zemí původu ve smyslu zákona o azylu a procedurální směrnice.
18. Nikoliv primárně pro důvody tvrzené žalobcem. Žalobce v minulosti bojoval proti proruským separatistům na východě Ukrajiny. To však nijak neodůvodňuje, proč by ukrajinské státní orgány (na jejichž straně žalobce bojoval) měly podporovat či tolerovat případné nebezpečí, kterému by žalobce dle vlastních tvrzení měl od blíže nespécifikovaných původců čelit. Toto tvrzení tedy není způsobilé domněnku bezpečnosti Ukrajiny vyvrátit.
19. Ozbrojený konflikt byl izolován v Doněcké a Luhanské oblasti na východu země. To se však změnilo ve čtvrtek 24. 2. 2022, kdy na velké části území Ukrajiny po invazi Ruské federace vypukl mezinárodní ozbrojený konflikt.
20. Krajský soud shledal, že z tohoto důvodu jsou splněny podmínky pro prolomení obecné zásady zakotvené v § 75 odst. 1 s. ř. s., podle něhož „[p]ři přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.“
21. Z judikatury správních soudů jednoznačně plyne, že jedním z důvodů k prolomení zásady koncentrace řízení je aplikace čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice. Podle něj členské státy EU musí zajistit, aby měl žadatel v řízení o udělení mezinárodní ochrany k dispozici účinný opravný prostředek, jehož podstatou je alespoň v řízeních o opravném prostředku u soudu prvního stupně posouzení jak skutkové, tak právní stránky věci, které je úplné a *ex nunc* (tj. podle stavu ke dni rozhodnutí soudu). Podle čl. 52 odst. 1 procedurální směrnice se povinnost zajistit účinný opravný prostředek ve smyslu čl. 46 odst. 3 této směrnice vztahuje na žádosti o udělení mezinárodní ochrany podané po 20. 7. 2015. S ohledem na včasné neprovedení čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice do vnitrostátního

právního řádu, má toto ustanovení přímý účinek, jedná-li se o žádost o mezinárodní ochranu podanou po rozhodném datu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2017, č. j. 1 Azs 194/2017 – 30, nebo ze dne 15. 1. 2016, č. j. 5 Azs 20/2015 – 35). Právě krajský soud je v tomto případě soudem, který má povinnost zajistit úplné a *ex nunc* posouzení opravného prostředku podaného proti rozhodnutí žalovaného.

22. V rámci soudního řízení lze při aplikaci čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice uplatňovat pouze takové nové skutečnosti, které žadatel o udělení mezinárodní ochrany buď nemohl bez svého zavinění uvést již v řízení před správním orgánem, anebo k jejich neuvedení měl ospravedlnitelný důvod (nález Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. I. ÚS 425/16).
23. V tomto případě není pochyb o tom, že *válka na Ukrajině představuje novou skutečnost, kterou žalobce nemohl uplatnit ve správním řízení*. Krajský soud k této skutečnosti musel přihlédnout z moci úřední. Bez ohledu na dispoziční zásadu, která se ve správním soudnictví obvykle uplatní. Byť z čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice neplyne požadavek, aby soudy ve správním soudnictví z vlastní iniciativy aktivně dohledávaly případné nové důvody pro udělení mezinárodní ochrany, i Nejvyšší správní soud již připustil, že mohou nastat určité zcela specifické situace, za nichž soudy ve správním soudnictví budou muset přihlédnout i k okolnostem nenamítaným žadatelem o mezinárodní ochranu. Za takovou specifickou situaci Nejvyšší správní soud označil například *vypuknutí válečného konfliktu na území celé země původu žadatele o mezinárodní ochranu* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2020, č. j. 1 Azs 288/2020 – 27). Současná situace na Ukrajině podle krajského soudu představuje přesně takovou situaci, kterou je třeba zohlednit z moci úřední.
24. Válečný konflikt na Ukrajině přitom představuje skutečnost obecně známou, kterou není třeba dokazovat při jednání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2022, č. j. 10 Azs 537/2021 – 31, bod 10).
25. Krajský soud zatím nijak nehodnotí intenzitu ozbrojeného konfliktu odehrávajícího se na Ukrajině. Tato nelehká úloha bude na žalovaném. Boje na Ukrajině se již ovšem neomezuji „pouze“ na část Doněcké a Luhanské oblasti, ale dotýkají se velké části jejího území, včetně hlavního města Kyjeva. Lze odkázat též na předběžné opatření Evropského soudu pro lidská práva ze dne 1. 3. 2022 (blíže viz <https://bit.ly/3HxrjKM>). Štrasburský soud v něm na návrh Ukrajiny, aby vydal předběžné opatření vůči Rusku kvůli „masivnímu porušování lidských práv ruskými vojsky během vojenské agrese proti suverénnímu území Ukrajiny“, při vyhovění tomuto návrhu vzal v potaz „současnou vojenskou aktivitu, která byla zahájena dne 24. února 2022 v různých částech Ukrajiny a domnívá se, že vyvolává skutečné a trvalé riziko vážného ohrožení porušení práv civilního obyvatelstva zaručených Úmluvou, zejména podle článku 2 (právo na život), 3 (zákaz mučení a nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání) a 8 (právo na respektování soukromého a rodinného života) Evropské úmluvy o lidských právech.“ [přeložil a zvýraznil krajský soud]. Jedná se o natolik významnou změnu poměrů v zemi původu žalobce, že rozhodnutí žalovaného ani z tohoto důvodu nemůže obstát.

V. Závěr a náklady řízení

26. Krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného z důvodu podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost. Zároveň s ohledem na pozdější skutkový vývoj, který soud musel vzít podle

čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice v potaz, skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění. V novém řízení žalovaný bude muset přihlídnout též k aktuální (zejména bezpečnostní a lidskoprávní) situaci na Ukrajině, která tu bude v době jeho rozhodování a jejíž podobu momentálně nelze s ohledem na dramatický vývoj těchto dnů spojený s bezprecedentní vojenskou agresí Ruské federace vůči Ukrajině předvídat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2022, č. j. 5 Azs 82/2020 – 64, bod 34 *in fine*). Žalovaný v dalším řízení nemůže vycházet z domněnky bezpečnosti Ukrajiny, neboť zařazení Ukrajiny na seznam bezpečných zemí původu s teritoriálními výjimkami odporuje čl. 37 odst. 1 procedurální směrnice. Právní názor vyslovený v tomto rozsudku žalovaného v dalším řízení zavazuje (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

27. O nákladech řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalovaný neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce žádné náklady nahradit nepožadoval a dle obsahu spisu mu ani žádné náklady nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o ní musí stěžovatele zastupovat advokát. To neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, právnické vzdělání, které se vyžaduje pro výkon advokacie.

Brno 7. dubna 2022

Mgr. Filip Skřivan, v. r.
samosoudce