ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **I. J.,** zastoupen Mgr. Vladimírem Soukupem, advokátem, Advokátní kancelář Štěpánová Soukup v. o. s., se sídlem Stodolní 835/17, Ostrava - Moravská Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 12. 2014, č. j. 61 Az 13/2013 - 30,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 12. 2014, č. j. 61 Az 13/2013 – 30, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobce I. J. se včas podanou kasační stížností domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 12. 2014, č. j. 61 Az 13/2013 - 30, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Ostravě (dále též „krajský soud“) napadeným rozsudkem ze dne 17. 12. 2014, č. j. 61 Az 13/2013 - 30, zamítl žalobu I. J. proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 15. 10. 2013, č. j. OAM - 575/VL – 18 – K01 - 2009, kterým žalobci nebyla udělena mezinárodní ochrana podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „ zákon o azylu“).

Krajský soud při svém rozhodování vyšel z toho, že žalobce v celém průběhu správního řízení opakovaně uváděl stále stejné důvody své žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Těmito důvody byly obavy žalobce z návratu do vlasti, které vyplývají z reálně hrozícího pokračování pronásledování neznámými osobami a z umístění do vazby, neboť

nemůže prokázat své občanství. Žalobce k uvedeným obavám připojil i obavu z hrozícího špatného fyzického a psychického zdravotního stavu, kterým trpí již nyní.

Žalobce ve své žalobě brojil proti celému výroku napadeného správního rozhodnutí, tedy i proti neudělení mezinárodní ochrany podle ust. § 12 zákona o azylu, nicméně v doplnění své žaloby ze dne 12. 12. 2013 upřesnil své výhrady tak, že proti neudělení azylu podle ust. § 12 písm. a) a b) zákona o azylu nemá žádných námitek.

Žalobce ve své žalobě rovněž namítl, že splňuje předpoklady pro udělení humanitárního azylu podle ust. § 14 zákona o azylu, nicméně tuto žalobní námitku ve své žalobě ani v jejím doplnění již blíže neodůvodnil. Z provedených pohovorů se žalobcem, především však z doplňujícího pohovoru ze dne 17. 9. 2013, vyplývá, že žalobce popsal svůj zdravotní stav tak, že mu škodí fyzická námaha, v podřepu ho bolí žaludek a nemůže vykonávat povolání umělce. Jinak navštěvuje pouze praktického lékaře, ale léčí se jen za pomoci bylinek bez užívání dalších léků. Jeho zdravotní stav není tudíž takový, aby mu znemožňoval návrat do země původu. Navíc podle informace mezinárodní organizace pro imigraci zajišťují zákonné předpisy Ukrajiny právo na lékařskou péči a ochranu zdraví. Krajský soud proto dospěl k závěru, že u žalobce nebyly zjištěny důvody pro udělení humanitárního azylu.

Žalobce má podle své žaloby rovněž za to, že by jeho vycestování na Ukrajinu bylo v rozporu s ust. § 14a zákona o azylu, konkrétně s mezinárodními závazky České republiky z důvodu hrozící vážné újmy na soukromém a rodinném životě. Ani jeden z důvodů pro udělení doplňkové ochrany podle tohoto ustanovení (jak vyplynulo z obsahu správního spisu) však nebyl zjištěn (uložení nebo vykonání trestu smrti, mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání, vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky). Žalobce vidí důvod pro udělení doplňkové ochrany v obavách z jednání ze strany soukromých osob s poukazem na čl. 6 písm. c) Směrnice 2004/83/ES. Pojem pronásledování je však zakotven v ust. § 12 zákona o azylu, které upravuje důvody pro udělení azylu, a nikoliv v ust. § 14a téhož zákona, jež upravuje možnost udělení doplňkové ochrany z důvodu hrozícího nebezpečí vážné újmy. Zdůvodňoval-li žalobce svoji námitku ohledně neudělení doplňkové ochrany tím, že by jeho vycestování bylo v rozporu s čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, nutno uvést, že mezinárodní ochranu či doplňkovou ochranu je možno udělit jen v případě taxativně vymezených důvodů v zákonu o azylu a že institutů podle tohoto zákona nelze použít pro legalizaci pobytu cizinců na území České republiky, kterou upravuje zákon č. 326/1995 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou opřel o ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel ve vztahu ke stížnímu důvodu dle ust. § 103 odst 1 písm. a) s. ř. s. především namítl nezákonné posouzení otázky absence pronásledování krajským soudem s poukazem na nezjištěné důvody pro udělení mezinárodní ochrany podle ust. § 12 zákona o azylu.

Poukázal na to, že právní pojem pronásledování, důvody pronásledování a vztah mezi nimi musí být vykládán především souladně s čl. 9 a čl. 10 kvalifikační směrnice. Pohledem čl. 9 odst. 1 a 2 je za akt pronásledování nutno považovat i skutečnosti jím tvrzené. Je tomu tak proto, že byl blíže neurčenými osobami sledován, vydírán a dokonce i fyzicky a psychicky napadán, a to ve dne i v noci, ale toto se týkalo i rodinných příslušníků a přátel. Státní orgány toto pronásledování ale veřejně tolerovaly a podporovaly. Z těchto důvodů proto neexistence tvrzeného pronásledování nemůže obstát z pohledu kvalifikační směrnice.

Stěžovatel považuje za nezákonné i posouzení otázky absence důvodů pro udělení mezinárodní ochrany podle ust. § 14 zákona o azylu ze strany krajského soudu.

V řízení byly doloženy i aktuální lékařské zprávy, z nichž vyplývá, že jeho syn, žijící s ním ve společné domácnosti, trpí vážným onemocněním tzv. Crohnovou chorobou, v jejímž důsledku není schopen samostatného života. Aktuální úroveň zdravotní péče na Ukrajině je i z pohledu stále trvajícího konfliktu velice nízká. Veškeré zdravotní síly a investice jsou pak směřovány do nejvíce postižených oblastí. Z obecně dostupných informačních zdrojů je přitom zřejmé, že na Ukrajinu musí putovat neustále humanitární pomoc, protože tato země již není schopna náležitě zajistit lékařskou péči (např. zdroje www.lidovky.cz ze dne 13. 1. 2015, www.unicef.cz). Je sice skutečností, že na udělení humanitárního azylu není právní nárok a tento je udělován toliko v případech hodných zvláštního zřetele, nicméně tento neurčitý právní pojem by měl být vyložen v kontextu špatné prognózy a nejasného vývoje situace na Ukrajině.

Stěžovatel má také za to, že v souladu se zákonem nebyla krajským soudem posouzena ani otázka tzv. doplňkové ochrany podle ust. § 14a zákona o azylu.

Jeho osobní situace zůstala zcela stranou pozornosti krajského soudu. Nelze nevidět, že opustil zemi původu již v roce 1995 a že platnost jeho dokladů o totožnosti již vypršela. V minulosti opakovaně žádal na území České republiky o vystavení platného cestovního dokladu, ale marně. Z praxe je přitom známo, že ukrajinské orgány v případě absencí dokladů totožnosti či cestovních dokladů nevydávají podle pravidel nové ukrajinské pasy, ale toliko náhradní cestovní doklady s omezenou dobou platnosti (většinou jednoměsíční). Náhradní doklad slouží jen k návratu cizince do země původu a nikoliv jako vhodný doklad k jakémukoliv správnímu řízení v České republice. Tato situace je zřejmá z přípisu Mezinárodní organizace pro migraci ze dne 6. 8. 2007 nebo Organizace pro pomoc uprchlíkům ze dne 23. 9. 2009. V případě návratu do země původu bývá tato osoba systematicky umisťována ve vazbě či v jiném zařízení omezujícím osobní svobodu, a to za účelem zjištění její totožnosti. Objasnění této skutečnosti může trvat dlouhou dobu, zvláště za situace, když na území Ukrajiny není již od roku 1995 a doklady o jeho osobě jsou obtížně dohledatelné. V případě návratu od země původu je přesvědčen o tom, že by došlo k porušení jeho práva na osobní svobodu podle čl. 5 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a jeho práva na soukromý život podle čl. 8 též úmluvy.

Krajský soud při svém rozhodování nepřihlédl ani k aktuální situaci na Ukrajině, která splňuje kriteria minimálně vnitřního ozbrojeného konfliktu. Došlo ke svržení prezidenta Viktora Janukoviče a k ustavení nové vlády, která dříve byla politickou opozicí. Na východě země bojuje ukrajinská armáda s proruskými separatisty. Vzájemné boje vyhnaly z domovů tisíce lidí, které tak ohrožuje humanitární krize. V zemi jsou neustálé ozbrojené konflikty, při nichž umírají velké počty civilistů, kteří neustále utíkají před boji (zdroje www.idnes.cz ze dne 13. 1. 2015, aktualne.cz ze dne 13. 1. 2015, lidovky.cz ze dne 13. 1. 2015, www.kosanostra.cz ze dne 25. 2. 2015). Humanitární situace, zejména na východě Ukrajiny, se neustále zhoršuje. Lidé utíkají jen s nejnutnějším, protože jejich domy jsou zcela zničeny po ostřelování. Na mnoha místech neteče voda, nefunguje elektřina ani plyn a lidé hledají útočiště ve sklepích. Roste i počet vnitřních uprchlíků. Hrozí další rozvoj bojů a přesunutí konfliktu na jiné části země směrem na západ. Vláda reaguje na zhoršující se situaci přípravou na válku a provádí zvýšenou ostrahu strategických objektů po celé zemi. Připravují se i mobilizační plány pro případ přechodu ekonomiky na válečný režim (zdroje www.clovekvtisni.cz, lidovky.cz ze dne 23. 1. 2015). Všechny uvedené skutečnosti tak naplňují zákonné znaky pro udělení doplňkové ochrany ve smyslu ust. § 14a zákona o azylu, resp. ust. § 14a odst. 1, 2 písm. a) zákona o azylu. Je tomu tak proto, že v případě návratu do své vlasti by nastalo vážné ohrožení života a lidské důstojnosti u každého navrátilce, a to z důvodu vnitrostátního ozbrojeného konfliktu na Ukrajině.

Stěžovatel v této situaci proto musí poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2009, č. j. 5 Azs 28/2008 - 68, v němž tento soud vyslovil, že:

I. Rozsah pojmu vážné újmy v situacích ozbrojeného konfliktu dle § 14a odst. 2 písm. c) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, je totožný s tím, jak tento pojem definuje čl. 15 písm. c) směrnice Rady 2004/83/ES. Pro existenci skutečného nebezpečí vážné újmy zakotvené v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu musí být kumulativně splněny následující podmínky: (1) země původu žadatele o mezinárodní ochranu se nachází v situaci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu; (2) žadatel o mezinárodní ochranu je civilista; (3) žadatel o mezinárodní ochranu by byl v souvislosti s tímto konfliktem v zemi původu vystaven vážnému a individuálnímu ohrožení života nebo tělesné integrity z důvodu svévolného (nerozlišujícího) násilí.

II. Definice vnitřního ozbrojeného konfliktu dle § 14a odst. 2 písm. c) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, zahrnuje jak ozbrojené konflikty mezi vládní autoritou a organizovanými ozbrojenými skupinami (tzv. vertikální konflikty), tak ozbrojené konflikty mezi organizovanými ozbrojenými skupinami, z nichž ani jedna nereprezentuje vládu (tzv. horizontální konflikty). U vnitrostátního konfliktu, který nesplňuje kritéria stanovená v čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Ženevským úmluvám z 12. srpna 1949 o ochraně obětí ozbrojených konfliktů nemajících mezinárodní charakter (Protokol II, č. 168/1991 Sb.), je nutné zkoumat, zda-li dosahuje intenzity vnitřního ozbrojeného konfliktu, tj. zda-li naplňuje dvě kritéria: dlouhodobost bojů a organizovanost stran konfliktu.

III. Civilistou je každá osoba, která není členem ozbrojených sil některé ze stran ozbrojeného konfliktu.

IV. Existence vážného a individuálního ohrožení života nebo tělesné integrity žadatele může být výjimečně považována za prokázanou, pokud míra svévolného násilí, kterou se vyznačuje probíhající ozbrojený konflikt, dosáhne natolik vysoké úrovně, že existují závažné důvody domnívat se, že by civilista byl v případě vrácení do dotyčné země nebo případně regionu vystaven - z pouhého důvodu své přítomnosti na území této země nebo regionu - reálnému nebezpečí uvedeného ohrožení.

V. Při posuzování existence vážného a individuálního ohrožení života nebo tělesné integrity je vhodné vzít v úvahu následující faktory: (1) čím více je žadatel případně schopen prokázat, že je specificky dotčen z důvodu skutečností vlastních jeho osobní situaci, tím nižší míra svévolného (nerozlišujícího) násilí bude požadována pro to, aby měl nárok na doplňkovou ochranu; (2) územní rozsah situace svévolného (nerozlišujícího) násilí, jakož i skutečné místo pobytu žadatele v případě jeho vrácení do země původu, jak vyplývá z čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2004/83/ES; a (3) případnou existenci takových známek reálného nebezpečí, jaké jsou uvedeny v čl. 4 odst. 4 této směrnice (tj. skutečnost, že žadatel již utrpěl vážnou újmu nebo byl vystaven přímým hrozbám způsobení vážné újmy), na základě jejichž přítomnosti může být požadavek svévolného (nerozlišujícího) násilí pro vznik nároku na doplňkovou ochranu nižší.

Stěžovatel ve vztahu ke stížnímu důvodu ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. především namítl, že žalovaný správní orgán nevznesl v rámci přeshraniční spolupráce jediný dotaz týkající se jeho pronásledování. V této souvislosti musí poukázat i na ustálenou judikaturu týkající se důkazního břemene v azylovém řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, sp. zn. 6 Azs 235/2004) podle níž *„není povinností žadatele o azyl, aby pronásledování své osoby prokazoval jinými důkazními prostředky než vlastní věrohodnou výpovědí. Je naopak povinností správního orgánu, aby v pochybnostech shromáždil všechny dostupné důkazy, které věrohodnost výpovědi žadatele o azyl vyvracejí či zpochybňují"*. V této souvislosti vyvstává otázka důkazního břemene a hodnocení věrohodnosti žadatele v řízení o mezinárodní ochraně. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 30. 9. 2008, č. j. 5 Azs 66/2008 - 70, publikovaném pod č. 1749/2009 Sb.NSS mimo jiné konstatoval, že *„Prokazovat jednotlivá fakta je povinen primárně žadatel, nicméně žalovaný je povinen zajistit k dané žádosti o mezinárodní ochranu maximální možné množství důkazů, a to jak těch, které vyvracejí tvrzení žadatele, tak těch, co je podporují (...)"*.

Stěžovatel ve vztahu ke stížnímu důvodu ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. posléze namítl nedostatečné hodnocení důkazů obsažených ve správním spise krajským soudem.

Správní řízení, které bylo započato v roce 1995, je dlouhotrvajícím řízením. Aplikované zprávy od sebe dělí takové časové vzdálenosti, že nelze bez dalšího bližšího zkoumání selektivně používat závěry dané zprávy jako stěžejního důkazu. Žalovaný správní orgán a následně krajský soud však informace vyplývající ze soustředěných zpráv v průběhu řízení využívají en bloc bez náležitého rozlišení časových období a dospívají tak k nedostatečnému hodnocení důkazů, jež jsou obsahem správního spisu.

Stěžovatel na základě uvedených námitek navrhl, aby Nejvyšší správní soud přiznal jeho kasační stížnosti odkladný účinek, zrušil jak rozsudek krajského soudu tak i rozhodnutí žalovaného správního orgánu, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalované Ministerstvo vnitra v písemném vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že správní rozhodnutí a rozsudek krajského soudu jsou podle jeho názoru v souladu se zákonem. Správní orgán odkazuje na své vyjádření ze dne 9. 1. 2014, které bylo podáno již k žalobě stěžovatele. Z důvodu současných podmínek na Ukrajině není důvodu rušit napadené rozhodnutí správního orgánu pro nezákonnost. Je však otázkou úvahy, jak posoudí nastalou situaci na Ukrajině správní soud. Správní orgán má však za to, že není důvod k odklonu od ust. § 75 s. ř. s. Stěžovateli nic nebrání v podání nové žádosti, v níž může uplatňovat nově nastalou situaci na Ukrajině. Pokud se jedná o námitky stěžovatele uplatněné vůči postupu správního soudu, nepřísluší žalovanému vyjadřovat se k těmto výhradám. Žalované Ministerstvo vnitra proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel (I. J.) byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem Mgr. Vladimírem Soukupem, která má vysokoškolské právnické vzdělání, jež je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud se dále ve smyslu ust. § 104a s. ř. s. zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle tohoto ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná. Výklad zákonného pojmu „*přesah vlastních zájmů stěžovatele*“, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, provedl Nejvyšší správní soud již ve svém usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, publikovaném pod č. 933/2006 Sb. NSS. O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech:

1) Kasační stížnost se dotýká *právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu.*

2) Kasační stížnost se týká *právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně.* Rozdílnost v judikatuře přitom může vyvstat na úrovni krajských soudů i v rámci Nejvyššího správního soudu.

3) Kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit *judikatorní odklon*, t. j. Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně.

4) Další případ přijatelnosti kasační stížnosti bude dán tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno *zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele.*

Stěžovatel v tomto případě namítá taková zásadní pochybení krajského soudu, zejména ve vztahu k posouzení žádosti z hlediska doplňkové ochrany podle ust. § 14a zákona o azylu, která by mohla mít dopad do jeho hmotně právního postavení, jenž nelze z hlediska posouzení přijatelnosti kasační stížnosti *prima facie* vyloučit.

Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná a proto věcně přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu při vázanosti rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

Kasační stížnost je zčásti opodstatněná.

Nejvyšší správní soud při svém rozhodování vychází z toho, že i v řízení o kasační stížnosti se kasační soud řídí dispoziční zásadou. Je provedením této dispoziční zásady, jestliže ust. § 106 odst. 1 s. ř. s. ukládá stěžovateli povinnost označit rozsah napadení soudního rozhodnutí a uvést, z jakých důvodů (skutkových a právních) toto soudní rozhodnutí napadá a považuje výroky tohoto rozhodnutí za nezákonné. Rozsah napadení soudního rozhodnutí a uvedení skutkových a právních důvodů pak znamená povinnost stěžovatele tvrdit, že soudní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonu nebo jinému předpisu, který má charakter předpisu právního a toto tvrzení musí také odůvodnit. Činnost Nejvyššího správního soudu je pak ohraničena rámcem takto vymezeným (rozsah napadení soudního rozhodnutí a skutkové a právní důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí) a tento soud se musí omezit na zkoumání napadeného rozhodnutí jen v tomto směru, nejde-li ovšem o vadu, k níž musí hledět z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Nedostatek stěžovatelova tvrzení, že vydáním napadeného soudního rozhodnutí byl porušen zákon nebo jiný právní předpis, představuje vadu kasační stížnosti, která brání jejímu věcnému vyřízení. I při nejmírnějších požadavcích proto musí být z kasační stížnosti poznatelné, v kterých částech a po jakých stránkách má kasační soud napadené soudní rozhodnutí zkoumat, přičemž kasační soud není povinen ani oprávněn sám vyhledávat možné nezákonnosti soudního rozhodnutí.

Stěžovatel ve své žalobě ze dne 31. 10. 2013 sice napadl rozhodnutí žalovaného v celém rozsahu, nicméně v doplnění své žaloby ze dne 12. 12. 2013, učiněném na výzvu krajského soudu ze dne 15. 11. 2013, vůbec nebrojí proti neudělení azylu ve smyslu ust. § 12 zákona o azylu a naopak výslovně prohlásil, že „závěry správního orgánu ohledně interpretace ustanovení § 12 písm. a) a b) zákona o azylu má za nesporné“. Vzhledem k tomu, že stěžovatel v tomto směru nevznesl žádnou námitku, nemohl se krajský soud neudělením azylu podle tohoto ustanovení dále zabývat.

Stejně tak stěžovatel ve své žalobě napadal rozhodnutí žalovaného i z důvodu neudělení azylu podle ust. § 13 a § 14 zákona o azylu, ale v doplnění své žaloby ze dne 12. 12. 2013 neuvedl žádné konkrétní námitky, resp. žalobní body, z nichž by bylo patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky správního rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Krajský soud se proto nezabýval neudělením azylu podle § 13 zákona o azylu a naopak se zabýval neudělením humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu, ačkoliv stěžovatel ve své žalobě neuvedl žádné skutečnosti, ve kterých spatřuje důvody pro udělení humanitárního azylu. Dlužno ovšem dodat, že krajský soud i bez žalobních bodů jinak vcelku správně odůvodnil, z jakých důvodů nemohl být stěžovateli udělen humanitární azyl.

Stěžovatel tedy ve svém mimořádném opravném prostředku brojí proti napadenému rozsudku krajskému soudu de facto jen v tom směru, že vznáší výtky proti neudělení doplňkové ochrany podle ust. § 14a zákona o azylu a přitom poukazuje na kumulativní podmínky doplňkové ochrany, které byly vysloveny v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, sp. zn. 5 Azs 50/2008.

Tato výtka stěžovatele je opodstatněná, i když i z jiných důvodů.

Institut doplňkové ochrany obecně zakotvuje ve vnitrostátní právní úpravě zásadu non-refoulement, která zabezpečuje, že uprchlík nebude ani v případě, není-li mu z různých důvodů udělen azyl, vydán do země, kde by byl zásadním způsobem objektivně ohrožen na životě, svobodě či tělesné integritě. Smyslem a účelem doplňkové ochrany je tedy poskytnout subsidiární ochranu a možnost legálního pobytu na území České republiky těm žadatelům o mezinárodní ochranu, kterým nebyl udělen azyl, ale u nichž by bylo z důvodů taxativně uvedených v ust. § 14a zákona o azylu neúnosné, nepřiměřené či jinak nežádoucí požadovat jejich vycestování. Aplikace institutu doplňkové ochrany se vztahuje k objektivním hrozbám po případném návratu žadatele do země původu, tedy k částečně jiným skutečnostem nastávajícím v odlišném čase než v případě aplikace institutu azylu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2009, č. j. 9 Azs 11/2009 - 99, dostupný na www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud obecně podotýká, že doplňková ochrana by byla stěžovateli udělena tehdy, bylo-li by v řízení o mezinárodní ochraně prokázáno, že jakkoli neuvedl azylově relevantní skutečnosti, uvedl skutečnosti svědčící o tom, že v jeho případě existují důvodné obavy, že v případě vrácení do země původu, by mu hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy podle ust. § 14a odstavce 2 zákona o azylu, a že stěžovatel zároveň nemůže nebo není ochoten z důvodu takového nebezpečí využít ochrany země původu.

Podle ust. § 14a odst. 2 zákona o azylu se za vážnou újmu považuje: a) uložení nebo vykonání trestu smrti; b) mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání žadatele o mezinárodní ochranu; c) vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu; či d) pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.

Je tedy třeba nejprve poukázat na to, že ne každá újma, jež by mohla být hodnocena jako rozporná s právem demokratického státu, dosahuje intenzity vážné újmy ve smyslu zmíněného ustanovení.

Podle ust. § 75 odst. 1 s. ř. s. platí, že při přezkoumávání rozhodnutí vychází správní soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Z toho by mohl vyplývat závěr, že správní soud nemůže k novým skutečnostem, které nastaly v době po vydání žalobou napadeného rozhodnutí, přihlížet, neboť nemohly zpětně ovlivnit zákonnost rozhodnutí žalovaného k datu jeho vydání. Nicméně, otázkou možného odchýlení se od procesní normy obsažené v ust. § 75 odst. 1 s. ř. s. se již Nejvyšší správní soud zabýval. Například v rozsudku ze dne 19. 9. 2007, č. j. 1 Azs 40/2007 - 129, www.nssoud.cz, dospěl k závěru, že *„z tohoto kogentního ustanovení* [§ 75 odst. 1 s. ř. s.] *však existují výjimky: vedle aplikace § 52 odst. 2 s. ř. s. způsobem prolamujícím uvedenou*

zásadu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2007, č. j. 4 As 58/2006 - 94, www.nssoud.cz) a nutnosti odhlédnutí od tohoto pravidla vzhledem ke specifičnosti věci (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 605/03, a ze dne 28. 6. 2007, sp. zn. I. ÚS 712/05, oba publ. na www.judikatura.cz), je to i příkaz právní normy, která má před ustanovením § 75 odst. 1 s. ř. s. aplikační přednost". Posledně uvedený případ tedy dopadá na situace, kdy je kogentní procesní pravidlo prolomeno jinou normou, která požívá aplikační přednosti. Ve vztahu k ust. § 75 odst. 1 s. ř. s. takovou normou jistě budou ve světle čl. 10 současného znění Ústavy České republiky např. i články 2 a 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, které je třeba pod úhlem mezinárodněprávní zásady „*non-refoulement*" vykládat tak, že stanoví závazek České republiky nevystavit žádnou osobu, jež podléhá její jurisdikci, újmě, která by spočívala v ohrožení života či vystavení mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestu, a to např. tím, že bude vyhoštěna či v důsledku jiných okolností donucena vycestovat do země, kde by jí taková újma hrozila (k aplikační přednosti zásady „*non-refoulement*" dále srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Azs 343/2004 - 56, publ. pod č. 721/2005 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2006, č. j. 2 Azs 75/2005 - 75, www.nssoud.cz, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2007, č. j. 9 Azs 23/2007 – 64, publ. pod č. 1336/2007 Sb. NSS či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2010, č. j. 2 Azs 8/2010 - 75, dostupný na www.nssoud.cz).

Shora uvedený závěr potvrdil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, dostupném na www.nssoud.cz, v němž se zabýval otázkou, zda v případě žalob ve věcech mezinárodní ochrany nejsou dány specifické důvody k prolomení jiného závazného procesního ustanovení, konkrétně ust. § 75 odst. 2 věty první s. ř. s., podle něhož soud přezkoumává napadené správní rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve zmíněném usnesení konstatoval: „*Ve věcech mezinárodní ochrany totiž existují mezinárodní závazky, které je třeba respektovat; ostatně mezinárodní smlouvou je soud rovněž vázán a je oprávněn také posuzovat soulad jiného předpisu s takovou smlouvou (čl. 10, čl. 95 Ústavy). Soud tedy musí nad rámec žalobních bodů respektovat princip non-refoulement vyplývající z Ženevské úmluvy a i z čl. 3 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. (...) Pro daný případ to znamená, že by soud nemohl přehlédnout (bez ohledu na obsah žaloby), pokud by byly dány důvody k ochraně žalobce před hrozící vážnou újmou v zemi původu, které žalovaný nezohlednil za situace, kdy již nepřichází v úvahu žádné další řízení, v němž by mohla být ochrana poskytnuta. (...) Pokud tedy soud má k dispozici poznatky o tom, že žadateli o azyl je nezbytné poskytnout doplňkovou ochranu podle § 14a zákona o azylu, neboť její neposkytnutí by bylo narušením zásady non-refoulement a ochranu již nelze poskytnout v jiném řízení, rozhodnutí žalovaného zruší, aniž by taková skutečnost musela být žalobou výslovně namítána. (...) Pokud tedy soud nemá poznatky podporující závěr, že v řízení o udělení mezinárodní ochrany bylo nezbytné poskytnout cizinci doplňkovou ochranu, neboť k tomu byly důvody plynoucí ze zásady non-refoulement, která již nemůže být zajištěna v jiném řízení, pak možnost překročení žalobních bodů je vázána jen na výjimky upravené soudním řádem správním (tedy musela by být zjištěna buď nicotnost rozhodnutí, nebo jeho nepřezkoumatelnost znemožňující přezkoumání v mezích žalobních bodů).*" Tyto závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu jsou obdobně použitelné i pro postup krajského soudu podle ust. § 75 odst. 1 s. ř. s.

V kontextu výše uvedeného není pochyb o tom, že ust. § 14a odst. 2 písm. a) až d) zákona o azylu slouží nejen k provedení článku 15 písm. a) až c) směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (tzv. kvalifikační směrnice), ale jeho prostřednictvím též k provedení zmíněných mezinárodněprávních závazků, které respektuje nejen Česká republika, ale i ostatní členské státy jakož i orgány a instituce Evropské unie.

V projednávané věci nastala situace, kdy stěžovatel v řízení před správním soudem uvádí skutečnosti, které nastaly až po právní moci rozhodnutí správního orgánu ve věci mezinárodní ochrany, a zároveň se o těchto skutečnostech lze domnívat, že by mohly být relevantní pro možné udělení doplňkové ochrany ve smyslu ust. § 14a odst. 2 písm. c) a d) zákona o azylu. Stěžovatel tvrdí, že na Ukrajině existuje minimálně vnitřní ozbrojený konflikt, v němž umírají civilisté, kteří utíkají před boji a opouštějí domovy, zhoršuje se humanitární situace, nedostačuje lékařská pomoc a péče, hrozí přesunutí konfliktu směrem na západ a země se připravuje na další válku. Je proto na správním soudu, aby uvážil o tom, zda v projednávaném případě existují dostatečné záruky, že i v případě postupu tohoto soudu podle ust. § 75 odst. 1 s. ř. s., tedy v případě nepřihlédnutí k výše uvedeným okolnostem nastalým až po rozhodnutí správního orgánu a tomu odpovídajícího zamítnutí žaloby, zde jsou právní záruky, že nedojde k nucenému vycestování stěžovatele do země původu dříve, než budou k tomu příslušným správním orgánem dostatečně zváženy tyto nové okolnosti (ať již z hlediska možných důvodů pro udělení doplňkové ochrany v rámci případného nového řízení podle zákona o azylu či z hlediska obdobných důvodů znemožňujících vycestování cizince v režimu zákona o pobytu cizinců).

Správní soud se tedy bude muset zabývat především možnostmi stěžovatele podat si novou žádost o udělení mezinárodní ochrany, v níž by mohl uplatnit nové důvody, a to podle současného právního stavu. Vzhledem k tomu, že stěžovateli patrně již byla udělena správní sankce (stěžovatel v protokolu o doplňujícím pohovoru k žádosti o udělení mezinárodní ochrany ze dne 17. 9. 2013 uvedl, že mu byl uložen zákaz pobytu v České republice), bude muset správní soud dále hodnotit také právní úpravu podle ust. § 120a odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), podle níž je správní vyhoštění podmíněno závazným stanoviskem Ministerstva vnitra České republiky, že v daném případě nejsou dány důvody znemožňující vycestování cizince do státu, jehož je státním občanem, ve smyslu ust. § 179 téhož zákona. Podle ust. § 120a odst. 2 zákona o pobytu cizinců pak platí, že vzniknou-li důvody znemožňující vycestování cizince po dni nabytí právní moci rozhodnutí o vyhoštění, vydá policie postupem podle ust. § 101 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, nové rozhodnutí ve věci, k čemuž si opět musí vyžádat již zmiňované závazné stanovisko ministerstva. Správní soud je však povinen hodnotit tyto možné právní nástroje pro uplatňování principu *„non-refoulement“* nikoliv pouze v obecné rovině, ale vzhledem k osobě stěžovatele a konkrétním okolnostem jeho věci.

Pokud správní soud shledá uvedené záruky v daném případě dostatečnými pro respektování principu *„non-refoulement“*, nebude vzhledem k ust § 75 odst. 1 s. ř. s. třeba, aby se novými skutkovými okolnostmi v tomto řízení dále zabýval. Pokud je naopak dostatečnými neshledá, bude povinen ponechat procesní pravidlo vyplývající z ust. § 75 odst. 1 s. ř. s. stranou a tyto nové okolnosti bude muset po případném doplnění dokazování řádně zhodnotit z toho hlediska, zda odůvodňují udělení doplňkové ochrany ust. § 14a odst. 2 písm. c) a d) zákona o azylu. Pokud v takovém případě tyto důvody shledá opodstatněnými, bude povinen rozhodnutí žalovaného zrušit a zavázat ho právním názorem, podle něhož má být stěžovateli udělena doplňková ochrana. Krajský soud bude oprávněn zrušit rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátit k dalšímu řízení také v případě, kdy neshledá v této věci dostatečné záruky pro respektování principu *„non-refoulement“*, ale zároveň dospěje k závěru, že nemá dostatečný skutkový podklad pro posouzení nových důvodů pro udělení doplňkové ochrany a že by jeho doplnění vyžadovalo natolik rozsáhlé dokazování, jež by přesahovalo rámec dokazování před správními soudy a mohlo by být lépe a hospodárněji provedeno v řízení před správním orgánem.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů zrušil rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 12. 2014, č. j. 61 Az 13/2013 – 30, podle ust. § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s., a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu (Městského soudu v Praze) a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje kasační soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, neboť neshledal důvody pro jeho nařízení.

Nejvyšší správní soud již nerozhodoval o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože o tomto mimořádném opravném prostředku rozhodl přednostně rozsudkem o věci samé.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** žádné opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. března 2015

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu