ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **Y. S.**, zastoupena JUDr. Petrem Novotným, advokátem se sídlem Archangelská 1, Praha 10, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 1. 2021, č. j. OAM-709/ZA-ZA11-ZA22-2020, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 17. 1. 2022, č. j. 29 Az 1/2021 - 32,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 17. 1. 2022, č. j. 29 Az 1/2021 - 32, **se zrušuje**.

II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 1. 2021, č. j. OAM-709/ZA-ZA11-ZA22-2020, **se zrušuje** a **věc se** mu vrací k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.

IV. Žalobkyni se náhrada nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobkyně podala dne 13. 10. 2020 žádost o udělení mezinárodní ochrany, neboť chce na území ČR žít se svým přítelem, který se na Ukrajině vyhýbá odvodu k základní vojenské službě. Žalovaný žádost zamítl jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 2

zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, neboť žalobkyně přichází z bezpečné země původu a současně neprokázala, že v jejím případě nelze Ukrajinu za bezpečnou považovat.

[2] Žalobu proti rozhodnutí žalovaného Krajský soud v Hradci Králové zamítl. Dospěl k závěru, že žalobkyně nijak neprokázala, že v jejím případě nelze Ukrajinu považovat za bezpečnou zemi původu. V souladu se žalovaným soud uvedl, že žalobkyně netvrdila žádné relevantní důvody pro udělení mezinárodní ochrany. Pro konstatování, že Ukrajina je (vyjma území poloostrova Krym a části Doněcké a Luhanské oblasti pod kontrolou proruských separatistů) bezpečnou zemí původu, měl žalovaný dostatečné podklady. Žalobkyně sice poukazovala na zhoršenou situaci na Ukrajině a aktuální hrozbu vpádu ruských vojsk do země, avšak soud vyjádřil přesvědčení, že případný budoucí nejistý vývoj situace nemůže mít pro současné rozhodování žádný větší význam.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti napadenému rozsudku kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. a navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Současně navrhla přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 73 ve spojení s § 107 s. ř. s.

[4] Stěžovatelka v průběhu předchozích řízení uvedla, že se obává návratu na Ukrajinu z důvodu probíhajícího ozbrojeného konfliktu, má strach o svůj život, konflikt je v rozporu s jejím vyznáním. Situace na Ukrajině se však v posledních dnech a týdnech vyostřila, ruská vojska uskutečnila přímou vojenskou invazi na její území, dochází k plošnému bombardování celého území. Započala otevřená válka mezi Ukrajinou a Ruskem, jedná se o masivní mezinárodní válečný konflikt s tisíci mrtvých mezi vojáky i civilním obyvatelstvem. Je proto přesvědčena, že jsou dány důvody pro udělení mezinárodní ochrany podle § 12 - § 14b zákona o azylu.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že žalovaný i krajský soud nemohli s ohledem na data vydání svých rozhodnutí zohlednit aktuální válku na Ukrajině. Jedná se o bezprecedentní situaci a nedá se srovnávat s ničím, s čím se doposud azylová judikatura zabývala. Na Ukrajině probíhají intenzivní boje, milióny ukrajinských uprchlíků již dorazily do Evropy. Vláda ČR z důvodu nutnosti reagovat na migrační vlnu velkého rozsahu přijala usnesení č. 43/2022 Sb., kterým vyhlásila nouzový stav pro území ČR. Rada Evropské unie pak přijala rozhodnutí (EU) 2022/382, kterým stanovila, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny, a zavedla jejich dočasnou ochranu. Vzhledem k tomu, že výše uvedené skutečnosti nebyly známy v době vydání napadeného rozsudku, žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl jako nepřijatelnou nebo zamítl jako nedůvodnou, pokud po vyhodnocení současného stavu na Ukrajině nedospěje k jinému závěru v rámci *ex nunc* přezkumu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná. Jedná se však o věc, v níž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, a v souladu s § 104a odst. 1 s. ř. s. je proto nejprve nutné posoudit, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelky. Není-li tomu tak, Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítne jako

nepřijatelnou. Institut nepřijatelnosti a jeho dopady do soudního řízení správního kasační soud podrobně vyložil v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, č. 933/2006 Sb. NSS., v němž vymezil podmínky, za kterých je kasační stížnost přijatelná. Kasační stížnost bude posouzena jako přijatelná v případě, že (1) vznáší ne plně prejudikovanou právní otázku; (2) obsahuje právní otázku, která je dosavadní judikaturou řešena rozdílně; (3) je potřeba učinit judikaturní odklon; (4) v napadeném rozhodnutí krajského soudu bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[7] Stěžovatelka v kasační stížnosti vznáší námitky, které nemohla uplatnit již v řízení před krajským soudem. Týká se totiž změny poměrů v zemi jejího původu, které jsou v době rozhodování Nejvyššího správního soudu všeobecně známy, neexistovaly však v době, kdy rozhodoval krajský soud. Na Ukrajinu dne 24. 2. 2022 zaútočila vojska Ruské federace a vypukla válka, která zasahuje celé její území. Z Ukrajiny proudí do Evropy milióny uprchlíků. Jde o válečný konflikt dvou států, který nemá v Evropě po roce 1945 obdobu. Probíhající ruská invaze na Ukrajinu je přitom notorietu, kterou není třeba dokazovat.

[8] S otázkou, zda při posuzování kasační stížnosti přihlédnout ke skutečnostem, které nastaly až po vydání rozhodnutí krajského soudu (a tedy prolomit pravidla stanovená v § 75 odst. 1 a § 109 odst. 5 s. ř. s.), aby bylo zajištěno dodržení norem požívajících aplikační přednost ve smyslu čl. 10 Ústavy, jimiž ve věcech mezinárodní ochrany budou zejména čl. 2 a 3 Úmluvy a zásada *non-refoulement*, je třeba se věcně vypořádat buď v rámci hodnocení přijatelnosti (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2017, č. j. 9 Azs 14/2017 - 30), nebo shledat přijatelnost kasační stížnosti a uvedené otázce se věnovat v rámci meritorního přezkumu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2021, č. j. 2 Azs 214/2020 - 46). Také při aplikaci § 104a s. ř. s. je totiž třeba postupovat tak, aby byly dodrženy mezinárodní závazky České republiky plynoucí z čl. 2 a 3 Úmluvy a zásady *non-refoulement.*

[9] V posuzované věci Nejvyšší správní soud shledal, že stěžovatelka namítá takové zhoršení situace v zemi jejího původu, že by její nucený návrat mohl být v rozporu se zásadou *non-refoulement*, a je proto nezbytné přihlédnout ke skutečnostem, k nimž došlo až po rozhodnutí krajského soudu. Ve světle těchto skutečností je kasační stížnost **přijatelná** a **důvodná**.

[10] Při přezkumu rozhodnutí správního orgánu ze strany správních soudů se uplatňuje retrospektivní princip. Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. tak soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Nejvyšší správní soud pak dle § 109 odst. 5 s. ř. s. nepřihlíží ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, co bylo vydáno napadené rozhodnutí. Ve věcech mezinárodní ochrany nicméně z tohoto principu existují výjimky, při nichž dochází k prolomení uvedených pravidel na základě přednostní aplikace jiné normy.

[11] K prolomení retrospektivního principu v řízení před krajským soudem a Nejvyšším správním soudem může dojít, je-li v souladu s čl. 10 Ústavy přímo aplikován čl. 2 a 3 Úmluvy. Tato ustanovení *„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 trestání, a to např. tím, že bude vyhoštěna či v důsledku jiných okolností donucena vycestovat do země, kde by jí taková újma hrozila“ (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 -46). Nejvyšší správní soud opakovaně připustil, že v řízení o kasační stížnosti může dojít k prolomení pravidel zakotvených v § 75 odst. 1 a § 109 odst. 5 s. ř. s. z důvodu dodržení zásady *non-refoulement* (z poslední doby viz např. rozsudky ze dne 29. 4. 2021, č. j. 10 Azs 414/2020 - 41; ze dne 12. 2. 2021, č. j. 2 Azs 43/2020 - 27; nebo usnesení ze dne 1. 6. 2017, č. j. 9 Azs 14/2017 - 30), což bylo aprobováno i Ústavním soudem (nález sp. zn. III. ÚS 3997/19 ze dne 19. 5. 2020).

[12] Prolomení pravidel zakotvených v § 75 odst. 1 a § 109 odst. 5 s. ř. s. kvůli zásadě *non-refoulement* je ovšem namístě pouze tehdy, nelze-li dotčenému jednotlivci poskytnout ochranu v jiném řízení (usnesení rozšířeného senátu č. j. 7 Azs 79/2009 - 84). Nejvyšší správní soud nicméně shledal, že není vhodné odkazovat stěžovatelku na jiná řízení, která jí mohou zajistit ochranu (např. možnost podat opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany). Přihlédl přitom k důsledkům posouzení žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně neúspěšné a hrozbě, kterou aktuální situace na Ukrajině představuje. Nepřehlédl např. „síto“ přípustnosti opakované žádosti stanovené v § 11a odst. 1 zákona o azylu, jehož podmínky žadatel musí splnit, aby jeho žádost vůbec byla meritorně posouzena.

[13] Pokud stěžovatelka namítá, že je přesvědčena, že v důsledku změny bezpečnostní situace jsou dány důvody pro udělení mezinárodní ochrany podle § 12 - § 14b zákona o azylu, implicitně tím namítá, že není možné žádost zamítnout jako zjevně nedůvodnou z důvodu zařazení Ukrajiny na seznam bezpečných zemí původu.

[14] Podle § 16 odst. 2 zákona o azylu se jako zjevně nedůvodná *zamítne i žádost o udělení mezinárodní ochrany, jestliže žadatel o udělení mezinárodní ochrany přichází ze státu, který Česká republika považuje za bezpečnou zemi původu, neprokáže-li žadatel o udělení mezinárodní ochrany, že v jeho případě tento stát za takovou zemi považovat nelze*.

[15] Podle § 16 odst. 3 tohoto zákona *jsou-li důvody pro zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné, neposuzuje se, zda žadatel o udělení mezinárodní ochrany splňuje důvody pro udělení azylu podle § 13 a 14 nebo doplňkové ochrany podle § 14b. Jsou-li důvody pro zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné podle odstavce 2, rovněž se neposuzuje, zda žadatel o udělení mezinárodní ochrany neuvádí skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 nebo že mu hrozí vážná újma podle § 14a*.

[16] Materiální podmínky pro určení, že země původu je bezpečná, jsou stanoveny v Příloze I směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (dále jen „procedurální směrnice“). *Země se považuje za bezpečnou zemi původu, pokud lze na základě tamější právní situace, uplatňování práva v rámci demokratického systému a obecné politické situace prokázat, že v ní obecně a soustavně nedochází k pronásledování podle článku 9 směrnice 2011/95/EU, k mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení či trestům*

a k hrozbě z důvodu svévolného násilí v případě mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu.

[17] Toto ustanovení je do českého právního řádu transponováno § 2 odst. 1 písm. k) zákona o azylu, který je třeba vykládat eurokonformně. Bezpečnou zemí původu se dle tohoto ustanovení rozumí *stát, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě osoby bez státního občanství stát posledního trvalého bydliště, 1. ve kterém 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 dohlížejí nad stavem dodržování lidských práv*.

[18] Vyhláška č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců, přitom v § 2 bodu 24 nadále stanoví, že *Česká republika považuje za bezpečnou zemi původu Ukrajinu, s výjimkou poloostrova Krym a částí Doněcké a Luhanské oblasti pod kontrolou proruských separatistů*.

[19] Při soudním přezkumu se přitom soud k námitce neaplikovatelnosti § 16 odst. 2 zákona o azylu zabývá kromě existence vyvratitelné domněnky, že pro daného žadatele země původu není bezpečná, také tím, zda daná země splňuje jednotlivá kritéria bezpečnosti, jak je vymezuje Příloha I procedurální směrnice a § 2 odst. 1 písm. k) zákona o azylu. Zkoumá také, zda informace o zemi původu založené ve správním spisu dokládají, že tato země skutečně splňuje kritéria bezpečnosti. Dle všeobecně známých informací o změně bezpečnostní situace na Ukrajině je zřejmé, že v zemi dochází k hrozbě z důvodu svévolného násilí v případě mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, a celé území Ukrajiny proto nadále nesplňuje jedno z kritérií bezpečnosti. Informace o zemi původu založené ve spise a pocházející z dubna a srpna 2020 z logiky věci (neboť napadené rozhodnutí i napadený rozsudek byly vydány před počátkem války, která zasáhla celé ukrajinské území) nemohou dokládat, že Ukrajina tato kritéria splňuje. Nemůže proto obstát teze, že Ukrajina je bezpečnou zemí původu (k tomu obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2022, č. j. 10 Azs 537/2021 - 31). Nic na tom nemění ani skutečnost, že její území se s výjimkou poloostrova Krym a částí Doněcké a Luhanské oblasti pod kontrolou proruských separatistů nachází na seznamu bezpečných zemí původu stanovených ve vyhlášce č. 328/2015 Sb. Je na žalovaném, aby vyhlášku novelizoval. Ostatně čl. 37 odst. 2 procedurální směrnice ukládá členským státům zajistit pravidelný přezkum situace ve třetích zemích označených jako bezpečné (a § 86 odst. 4 zákona o azylu stanoví, že žalovaný je povinen přezkoumat seznamy zemí stanovené vyhláškou nejméně jedenkrát v kalendářním roce).

[20] S ohledem na změnu bezpečnostní situace, která je všeobecně známou skutečností, a ke které soud přihlédl, přestože nastala až po vydání rozsudku krajského soudu, neboť stěžovatelčin nucený návrat do země původu by mohl být v rozporu se zásadou *non-refoulement*, bude nyní povinností žalovaného, aby se žádostí stěžovatelky meritorně

zabýval. Není tedy nadále na místě, aby postupoval podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, neboť Ukrajinu již nelze považovat za bezpečnou zemi původu.

[21] Nejvyšší správní soud nepředjímá, jak žalovaný žádost meritorně posoudí, přestože existence důvodných obav z hrozby vážné újmy v podobě vážného ohrožení života civilisty nebo jeho lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situaci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu odůvodňuje (při splnění dalších podmínek) udělení doplňkové ochrany podle § 14a ve spojení s § 14a odst. 2 zákona o azylu.

[22] Kasační soud si je současně vědom, že dne 4. 3. 2022 přijala Rada EU prováděcí rozhodnutí 2022/382, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana. Soud si je současně vědom, že od 21. 3. 2022 je účinný zákon č. 65/2022, o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace. Podle § 6 odst. 4 tohoto zákona *podá-li cizinec, kterému byla udělena dočasná ochrana podle tohoto zákona, žádost o udělení mezinárodní ochrany nebo je-li v době podání žádosti o dočasnou ochranu podle tohoto zákona vedeno řízení ve věci mezinárodní ochrany podle zákona o azylu, řízení ve věci mezinárodní ochrany se přerušuje po dobu trvání dočasné ochrany podle tohoto zákona; o tom se učiní záznam do spisu ve věci mezinárodní ochrany. Cizinec není v postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany*. To však nemůže nic měnit na závěru kasačního soudu, že v současné situaci není možné žádost stěžovatelky zamítnout jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 2 zákona o azylu.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Kasační stížnost stěžovatelky je důvodná, a proto Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu. Jelikož vytýkané vady mají původ již v žalobou napadeném rozhodnutí, zrušil Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1, 4 a 5 s. ř. s. i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

[24] Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. platí, že zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu i rozhodnutí žalovaného správního orgánu, *rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu.* Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. *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.*

[25] Soud nicméně rozhodl o nepřiznání náhrady nákladů řízení stěžovatelce podle § 60 odst. 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Zvážil přitom, že stěžovatelka je v řízení o kasační stížnosti procesně úspěšná toliko z důvodu změny bezpečnostní situace na Ukrajině, kterou nemohli předvídat žalovaný ani krajský soud.

[26] Stěžovatelka připojila ke kasační stížnosti návrh na přiznání odkladného účinku. O tomto návrhu soud nerozhodoval, jelikož odkladný účinek působí jen do skončení řízení před soudem a soud rozhodl o samotné kasační stížnosti bez zbytečného odkladu po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání dalších podkladů nutných pro rozhodnutí. Rozhodování o odkladném účinku tak skončením řízení o kasační stížnosti pozbylo smyslu.

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

V Brně dne 24. března 2022

JUDr. Ivo Pospíšil
předseda senátu