ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **D. Ch.**, zast. advokátem Mgr. Daliborem Lípou, Jugoslávská 2, Karlovy Vary, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, Nad Štolou 936/3, Praha 7 – Holešovice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 11. 2019, čj. OAM-903/ZA-ZA11-ZA21-2019, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. 12. 2021, čj. 34 Az 29/2019-58,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 12. 2021, čj. 34 Az 29/2019-58, **se ve výroku I, II a III ruší.**

II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 11. 2019, čj. OAM-903/ZA-ZA11-ZA21-2019, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení před krajským soudem ani na náhradu nákladů řízení před Nejvyšším správním soudem.

IV. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Daliboru Lípovi, advokátovi, **se přiznává** odměna a náhrada hotových výdajů ve výši **3 400 Kč**, která bude proplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V této věci posuzuje NSS otázku, zda a za jakých okolností má povinnost vzít v potaz válku na Ukrajině, která vypukla během řízení o kasační stížnosti, pro účely přezkumu rozhodnutí o mezinárodní ochraně.

[2] Žalobce (stěžovatel) je rusky mluvícím občanem Ukrajiny. Politicky stojí na proruské straně. V říjnu 2019 podal v Česku žádost o mezinárodní ochranu. Jako důvod této žádosti uvedl, že v době ukrajinské revoluce v letech 2013 a 2014 (tzv. Euromajdan)

pracoval ve společnostech s ruským kapitálem. Když začaly protivládní demonstrace, využily ho tehdejší vládnoucí síly k tomu, aby dělal „živý plot“, zastavoval protivládní mítinky a vytlačoval z prostoru demonstranty. Stěžovatel se účastnil asi dvaceti takových demonstrací. Za tuto činnost dostával zaplaceno, měl to jako přivýdělek. Nová vláda, vzešlá z tzv. Euromajdanu, začala po roce 2014 pronásledovat ty, kteří byli na proruské straně. Proto stěžovatel odjel do Číny, aby se zachránil a neohrožoval svou rodinu. Z Číny se vrátil v létě 2019.

[3] Žalovaný zamítl žádost stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. V souladu s § 2 vyhlášky č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců, totiž považuje Česká republika Ukrajinu, s výjimkou poloostrova Krym a částí Doněcké a Luhanské oblasti pod kontrolou tzv. proruských separatistů, za tzv. bezpečnou zemi původu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. k) zákona o azylu. Na Ukrajině nedochází k pronásledování, mučení nebo nelidskému nebo ponižujícímu zacházení či trestům. Ukrajina rovněž ratifikovala a dodržuje mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách. Ukrajina - kromě Krymu a východních částí země, které vláda nemá pod kontrolou - splňuje základní demokratické principy v souladu s kritérii pro hodnocení bezpečné země původu. Kyjevská oblast, odkud stěžovatel pochází, je pod kontrolou ústřední vlády a podle dostupných informací zde od února 2014 nedocházelo k žádným bezpečnostním incidentům. Stěžovatel neprokázal, že v jeho případě nelze považovat Ukrajinu za bezpečnou zemi původu. V případě jakýchkoli problémů v zemi původu má možnost využít ochrany kompetentních orgánů.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného se stěžovatel bránil žalobou. Krajský soud žalobu zamítl. Stěžovatel ani před soudem nevyvrátil domněnku, že v jeho případě lze Ukrajinu (s výjimkou poloostrova Krym a částí Doněcké a Luhanské oblasti) považovat za bezpečnou zemi původu. Proto soud ani nezkoumal, zda by důvody stěžovatele mohly naplnit podmínky pro přiznání azylu či doplňkové ochrany ve smyslu § 12 či § 14a zákona o azylu.

II. Kasační stížnost

[5] Proti rozsudku podal stěžovatel kasační stížnost, a to z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s. V doplnění kasační stížnosti z 3. 2. 2022 stěžovatel předně vysvětluje, v čem je jeho kasační stížnost přijatelná. Upozorňuje na vzrůstající napětí na ukrajinsko-ruské hranici a na možnou perzekuci osob, které podporují či podporovaly proruskou orientaci Ukrajiny. Použil-li žalovaný a soud § 16 odst. 2 zákona o azylu, vůbec to neodráží současnou situaci na Ukrajině. Geopolitická situace mezi Ruskem a Ukrajinou je „mírně řečeno nestabilní“ a přináší velké riziko pro ukrajinské podporovatele Ruska. Pro podporovatele Ruska Ukrajina zcela jistě bezpečnou zemí původu není. Rozhodnutí žalovaného je „strojové“, vůbec neodpovídá současné napjaté situaci. Toto pochybení bohužel převzal i krajský soud.

[6] Žalovaný souhlasí se závěry krajského soudu a upozorňuje, že se všemi argumenty stěžovatele se již krajský soud vypořádal.

pokračování

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Kasační stížnost je včasná a přípustná. NSS se dále zabýval podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, neboť v posuzovaném případě před městským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce (§ 104a odst. 1 ve spojení s § 31 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je přijatelná tehdy, pokud svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Dle ustálené judikatury (usnesení ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, usnesení ze dne 16. 6. 2021, čj. 9 As 83/2021-28, č. 4219/2021 Sb. NSS, body 11, 12) bude kasační stížnost přijatelná mj. tehdy, pokud se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny judikaturou NSS. Právě to je důvod, proč je tato kasační stížnost přijatelná.

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Stěžovatel v doplnění kasační stížnosti z počátku února 2022 upozorňuje na stupňující se napětí na rusko-ukrajinském pomezí a na nejistou prognózu budoucího vývoje na Ukrajině. Tyto obavy se záhy naplnily. Zrána 24. února 2022 vojska putinovského Ruska zaútočila v několika směrech na Ukrajinu a vypukla válka, která trvá dodnes. Krajský soud v rozsudku z počátku prosince 2021 zmínil tezi žalovaného, že situace v Kyjevě, odkud stěžovatel pochází, je klidná. To se však od konce února 2022 dramaticky mění, v Kyjevě i jeho předměstích nyní probíhají boje, hlavní město Ukrajiny je obklopeno ruskými vojsky. Z Ukrajiny proudí do Evropy milióny uprchlíků. Jde o válečný konflikt dvou států, který nemá v Evropě po roce 1945 obdobu.

[10] Všechny právě uvedené skutečnosti jsou k okamžiku rozhodování NSS všeobecně známy, neexistovaly však v době, kdy rozhodoval krajský soud (v prosinci 2021 byla Ukrajina „toliko“ z několika stran obklopena ruskými ozbrojenými silami, které se připravovaly na invazi). Klíčovou otázkou tohoto rozsudku proto je, zda může v této zcela výjimečné situaci NSS přihlédnout k tomu, že nyní na území Ukrajiny probíhá masivní ozbrojený konflikt, byť v době rozhodování krajského soudu ještě regulérní válka mezi dvěma státy neprobíhala.

[11] Základním pravidlem rozhodování správních soudů je přezkum rozhodnutí správního orgánu na základě skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Citované pravidlo odráží přezkumný charakter správního soudnictví. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) správní soudy posuzují to, zda správní orgán na základě skutečností, v té době existujících a řádně a v potřebném rozsahu zjištěných, a na základě právního stavu platného v době jeho rozhodování rozhodl po právu. Rozhodování soudu není dalším stupněm správního řízení.

[12] Z tohoto obecného pravidla však existují výjimky, vyžadované ústavním pořádkem, mezinárodním právem či právem EU, a to i v situaci pozdějších změn skutkového stavu. K prolomení § 75 odst. 1 s. ř. s. však soudy přistupují s obezřetností (srov. k tomu obecně rozsudek ze dne 9. 9. 2020, čj. 6 Afs 176/2019-31, body 20 až 24).

[13] Jedna z těchto výjimek plyne z práva EU, konkrétně ze směrnice 2013/32/EU (tzv. procedurální směrnice).* Podle čl. 43 odst. 3 směrnice platí, že členské státy zajistí, *aby účinný opravný prostředek obsahoval úplné a* ex nunc *posouzení jak skutkové, tak právní stránky, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU, a to alespoň v řízeních o opravném prostředku u soudu prvního stupně*. Tento požadavek práva EU je tedy přímo použitelný na řízení před krajským soudem, nestanoví však povinnost zajistit stejný procesní komfort též pro řízení před NSS [srov. k tomu např. rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2015, čj. 10 Azs 194/2015-32, body 22 až 24, nález ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. I. ÚS 425/16 (N 66/81 SbNU 153), body 24 až 35, případně rozsudek NSS ze dne 19. 10. 2021, čj. 1 Azs 292/2021-51, body 28 až 30].

[14] Další výjimky plynou z práva na život a ochranu zdraví člověka, chráněných ústavou i mezinárodním právem (např. v čl. 2 a 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod). Rozšířený senát k tomu již před jedenácti lety poznamenal, že soud nemůže přehlédnout (bez ohledu na obsah žaloby či kasační stížnosti), 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 má tedy například soud k dispozici poznatky o tom, že žadateli 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 vůbec výslovně namítána (usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS, bod 23).

[15] Podobně i novější judikatura uvádí, že soud včetně NSS bude povinen prolomit pravidlo stanovené v § 75 odst. 1 s. ř. s. z důvodu možného porušení Úmluvy pouze ve výjimečných případech (v rozsudku ze dne 4. 2. 2013, čj. 8 Azs 27/2012-65, bylo konkrétně v sázce právo na respektování rodinného a soukromého života dle čl. 8 Úmluvy). A to tehdy, pokud (1) stěžovatel v řízení před soudem uvede skutečnosti, které nastaly až po právní moci rozhodnutí správního orgánu, (2) tyto skutečnosti nebyly bez vlastního zavinění stěžovatele předmětem zkoumání správního orgánu, (3) zároveň se o těchto skutečnostech lze domnívat, že by mohly být relevantní pro možné udělení doplňkové ochrany, a (4) soud neshledá dostatečné záruky, že tyto nové skutečnosti budou dodatečně posouzeny v novém správním řízení (8 Azs 27/2012, bod 32, zde NSS nepřipustil teprve v průběhu řízení o kasační stížnosti nově vzniklé důvody, konkrétně závažné zhoršení zdravotního stavu družky žadatele o mezinárodní ochranu a nová policejní rozhodnutí ve prospěch žadatele, neboť všechny tyto skutečnosti bylo možné uplatnit v nové žádosti o mezinárodní ochranu).

[16] Jistě i v nynější věci by bylo možné stěžovatele odkázat na to, aby podal novou žádost o mezinárodní ochranu. V sázce je však, na rozdíl od věci 8 Azs 27/2012, ochrana života stěžovatele, nikoli „jen“ ochrana rodinného a soukromého života. Azylový příběh stěžovatele nezakládá na první pohled žádost zjevně nedůvodnou. Nynější situace na Ukrajině je nadto, jak již NSS podotkl výše, bezprecedentní. Nedá se srovnávat s ničím,

* Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany, Úř. věst. L 180, 29. 6. 2013, s. 60-95

čemu doposavad azylová judikatura NSS čelila. Na Ukrajině probíhají intenzivní boje, milióny ukrajinských uprchlíků již dorazily do Evropy či jsou na cestě. Rovněž české orgány řeší potřeby velkého množství uprchlíků z Ukrajiny, zajišťují jejich pobytový titul a otázky související. Právě proto také vláda dne 2. 3. 2022 přijala – z důvodu nutnosti reagovat na migrační vlnu velkého rozsahu – usnesení o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky (č. 43/2022 Sb.). O dva dny později přijala Rada EU rozhodnutí 2022/382, kterým stanovila, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny a zavedla jejich dočasnou ochranu.**

[17] Za této specifické situace není namístě odkazovat stěžovatele na možnost podat si novou žádost o mezinárodní ochranu. NSS v tomto ohledu přihlédl k obsahu žádosti stěžovatele (která nebyla na první pohled zjevně nedůvodná) a k podobě rozhodnutí žalovaného. Žalovaný totiž založil své stručné rozhodnutí jen na tom, že Ukrajina je tzv. bezpečnou zemí původu. Proto se ani blíže tvrzeními stěžovatele nezabýval. Ovšem nejpozději od 24. 2. 2022 padá výchozí teze žalovaného, že Ukrajina je bezpečnou zemí původu [ve smyslu definice bezpečné země původu v § 2 odst. 1 písm. k) zákona o azylu]. Vyhlášku č. 328/2015 Sb., která v § 2 uvádí Ukrajinu mezi bezpečnými zeměmi původu, nelze nadále ve vztahu k Ukrajině použít. Proto bude třeba, aby žalovaný podrobil argumenty stěžovatele ohledně nebezpečí, které mu údajně hrozí ze strany ukrajinských orgánů, plnohodnotnému zkoumání. Teprve pokud se tvrzení stěžovatele ukáže jako nevěrohodné či nedostatečně azylově „silné“, zváží žalovaný eventuální jiné formy ochrany, které v době rozhodování budou pro občany Ukrajiny připadat do úvahy.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] NSS tedy shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Učinil tak vůči výrokům I (zamítnutí žaloby), II a III (nákladové výroky ve vztahu ke stěžovateli a žalovanému), naopak nezrušil výrok IV rozsudku, kterým krajský soud přiznal odměnu ustanovenému advokátovi. Současně NSS za použití § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. zrušil i napadené rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Žalovaný je vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 2 ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.).

[19] NSS je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení. Ve vztahu k výsledku je pak nutno posuzovat procesní úspěšnost účastníků řízení. Podle § 60 odst. 1 ve spojení § 120 s. ř. s. má úspěšný účastník řízení právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníku řízení, který úspěch ve věci neměl. Z tohoto pohledu je nutno za úspěšného účastníka považovat stěžovatele. Naopak žalovaný v řízení neuspěl. Stěžovateli však žádné náklady řízení nevznikly. Proto NSS rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení před krajským soudem ani na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

** Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. března 2022, 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. Úř. věst. L 71, 4.3.2022, s. 1-6

[20] Stěžovateli byl krajským soudem ustanoven advokát Mgr. Lípa. Hotové výdaje a odměnu za zastupování ustanoveného zástupce v takovém případě platí stát (§ 35 odst. 10 s. ř. s.). NSS přiznal advokátovi odměnu za jeden úkon právní služby, písemné doplnění kasační stížnosti (3 100 Kč); [§ 7 bod 5 aplikovaný na základě § 9 odst. 4 písm. d); § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Advokátovi dále náleží paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, celkem tedy 3400 Kč.

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

V Brně dne 10. března 2022

Zdeněk Kühn
předseda senátu