

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobců: **a) O. I., b) L. I., c) Y. I.**, všichni zastoupeni Mgr. Pavlem Čižinským, advokátem se sídlem Havlíčkovo náměstí 189/2, Praha 3, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 2. 2021, č. j. 31 A 33/2019 – 103,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 2. 2021, č. j. 31 A 33/2019 - 103, **se ruší.**

II. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 19. 8. 2019, č. j. MV-93586-4/SO-2019, č. j. MV-93607-4/SO-2019 a č. j. MV-93603-4/SO-2019, a rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 26. 4. 2019, č. j. OAM-8868-20/DP-2018, č. j. OAM-8867-20/DP-2018 a č. j. OAM-8866-21/DP-2018, **se ruší** a věci **se vracejí** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobcům na náhradě nákladů řízení částku 39 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich právního zástupce Mgr. Pavla Čižinského, advokáta.

Odůvodnění:

I.
Průběh dosavadního řízení

[1] Žalobami podanými dne 26. 8. 2019 ke Krajskému soudu v Hradci Králové se žalobci domáhali zrušení rozhodnutí ze dne 19. 8. 2019, č. j. MV-93586-4/SO-2019, č. j. MV-93607-4/SO-2019 a č. j. MV-93603-4/SO-2019, jimiž žalovaná zamítla odvolání žalobců a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 26. 4. 2019, č. j. OAM-8868-20/DP-2018, č. j. OAM-8867-20/DP-2018 a č. j. OAM-8866-21/DP-2018, kterými byly podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 36 odst. 3 a § 38 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítnuty žádosti žalobců o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území podle § 43 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

[2] Ze správního spisu vyplynulo, že správní orgán I. stupně žalobcům udělil dne 24. 11. 2014 víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, jelikož shledal, že jim ve vycestování z území brání překážka na jejich vůli nezávislá, konkrétně tehdejší bezpečnostní a politická situace v Luhanské oblasti, ve městě Rovenki (resp. Roveňky), odkud žalobci pocházejí. Následně jim správní orgán I. stupně udělil povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území dle § 43 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, jejichž platnost byla opakovaně prodlužována do 22. 5. 2018. Žalobci podali dne 14. 5. 2018 další žádosti o prodloužení dlouhodobých pobytů za účelem strpění pobytu na území, které však byly rozhodnutími ze dne 26. 4. 2019, č. j. OAM-8868-20/DP-2018, č. j. OAM-8867-20/DP-2018 a č. j. OAM-8866-21/DP-2018, zamítnuty, neboť dle správního orgánu I. stupně pominuly důvody, pro které jim byla původní víza za účelem strpění pobytu na území udělena. Správní orgán I. stupně konstatoval, že na Ukrajině v době jeho rozhodování neprobíhal ozbrojený konflikt postihující celé území, neboť ozbrojené střety se odehrávaly pouze na východě země v Doněcké a Luhanské oblasti. Žalobci tak měli možnost vrátit se na Ukrajinu do oblastí, kde ozbrojený konflikt neprobíhal, proto v jejich případě pominula překážka vycestování na jejich vůli nezávislá.

[3] Zmiňovanými rozhodnutími ze dne 19. 8. 2019, č. j. MV- 93586-4/SO-2019, č. j. MV-93607-4/SO-2019 a č. j. MV-93603-4/SO-2019, žalovaná zamítla odvolání žalobců a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila. V odůvodnění rozhodnutí konstatovala, že nejpodstatnější odvolací námitkou dle ní bylo hodnocení bezpečnostní situace a nemožnost vnitřního přesídlení. Zdůraznila, že vízum za účelem strpění pobytu na území, stejně jako dlouhodobý pobyt za účelem strpění pobytu na území, je specifický a dočasný institut, který se využívá v situacích, kdy cizinci brání ve vycestování překážka na jeho vůli nezávislá. Žalobci si tak museli být vědomi, že po zániku překážky budou nuceni území opustit, případně si zažádat o jiný pobytový status. Smyslem tohoto institutu není ochrana cizince před jakýmikoliv společenskými či ekonomickými obtížemi, který by mohly vyplynout z návratu do země původu. Dále žalovaná konstatovala, že nelze zaměňovat institut povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území s institutem doplňkové ochrany dle § 14a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“). Správní orgán I. stupně proto postupoval správně, když neaplikoval judikaturu správních soudů vztahující se k neprodloužení doplňkové ochrany. Stejně tak správní orgán I. stupně neměl povinnost zkoumat trvání důvodů dle § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, jelikož žalobcům nebylo uloženo správní vyhoštění, kterým by jim byl zakázán pobyt na území České republiky.

[4] Žalovaná dále odkázala na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/850 ze dne 17. 5. 2017, kterým se mění nařízení (ES) č. 539/2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (Ukrajina) (dále jen „nařízení 2017/850“), s tím, že Rada EU a Evropský parlament zhodnotily oblast bezpečnosti a veřejného pořádku na Ukrajině tak, že tato kritéria byla ze strany této země splněna a tamní bezpečnost byla zajištěna. Dále s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2009, č. j. 5 Azs 28/2008 – 68 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), žalovaná konstatovala, že žalobci neprokázali konkrétní individuální skutečnosti, které by jim bránily v návratu do země původu a odůvodňovaly prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území. Žalovaná zdůraznila, že důkazní břemeno leží na straně žalobců, přičemž žalobcům nic nebránilo v tom, aby trvání ozbrojeného konfliktu v místě jejich posledního bydliště prokázali konkrétními důkazními prostředky. Dle žalované byla situace na východě Ukrajiny, resp. v Luhanské oblasti, odkud žalobci pocházejí, složitá, avšak žalobci mohli pobývat v jiné části země původu, kde byla v době jejího rozhodování zajištěna bezpečnost i veřejný pořádek.

[5] K nové skutečnosti, že tehdy nezletilé žalobkyni c) byl diagnostikován *diabetes mellitus* I. typu s nutností doživotní léčby inzulínem a další terapie, žalovaná konstatovala, že toto závažné onemocnění nijak nezlehčuje, ale z doložených lékařských zpráv nevyplývají důvodné pochybnosti, že by vytržení ze známého prostředí a přesun na Ukrajinu znamenaly významné zhoršení zdravotního stavu žalobkyně c). Žalovaná neshledala nemožnost vycestování žalobců ani v tvrzených rodinných poměrech, věku či zranitelnosti rodiny. K namítané nepřiměřenosti dopadu napadených rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobců pak žalovaná odkázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu, přičemž konstatovala, že při posuzování důvodů pro udělení pobytu za účelem strpění pobytu na území správní orgány zkoumají pouze skutečnosti, které brání cizincům ve vycestování z území. Žalovaná je pak přesvědčena, že ani čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též „Úmluva“) státu neukládá všeobecný závazek respektovat volbu dotčených osob ohledně země jejich pobytu a nevyplývá z něj nutně povinnost správního orgánu zkoumat přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života cizince. K námitce porušení čl. 3 Úmluvy o právech dítěte žalovaná konstatovala, že v důsledku zamítnutí podané žádosti žalobkyně c) nedochází k faktickému ukončení společného rodinného života žalobců, neboť žádosti žalobce a) i žalobkyně b) byly rovněž zamítnuty. Žalovaná uzavřela, že neshledala žádné porušení právních předpisů, a proto odvolání žalobců zamítla.

[6] Proti každému z rozhodnutí žalované brojili žalobci žalobami u Krajského soudu v Hradci Králové, který řízení o žalobách usnesením ze dne 11. 2. 2021, č. j. 31 A 33/2019 – 93, spojil ke společnému projednání a shora uvedeným rozsudkem ze dne 26. 2. 2021, č. j. 31 A 33/2019 – 103, žaloby zamítl. Krajský soud předně hodnotil, zda se žalovaná měla zabývat změnou poměrů na Ukrajině od doby posledního prodloužení povolení k pobytu žalobců. Krajský soud při posuzování oprávněnosti žalobních námitek považoval za rozhodné to, že Ukrajina byla nařízením 2017/850 zařazena mezi státy, jejichž občané mají bezvízový styk s členskými státy EU, a jednalo se tak dle něj o zemi bez vážnějších bezpečnostních rizik. Svůj závěr opřel krajský soud rovněž o „*Závěrečnou hodnotící zprávu Evropské komise č. COM (2015) 905 final ze dne 18. 12. 2015*“ (dále

též „hodnotící zpráva“), jež tvoří podklad tohoto nařízení. Podle krajského soudu tak bylo přezkoumatelně odůvodněno, že v daném případě skutečně odpadla překážka na vůli nezávislá, pro kterou byla žalobcům vydána povolení k dlouhodobému pobytu pobytu za účelem strpění pobytu na území. Krajský soud rovněž přisvědčil žalované v tom, že žalobcům udělené povolení k pobytu za účelem strpění je pouze dočasným pobytovým oprávněním a nelze jej zaměňovat s udělením mezinárodní ochrany nebo dalšími formami pobytových titulů na území České republiky. Krajský soud odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, ze které plyne, že nařízení 2017/850 ve spojení s hodnotící zprávou prokazovalo změnu politické a bezpečnostní situace na Ukrajině. Žalobci se proto dle krajského soudu měli možnost usídlit v jiné části země. Dle krajského soudu se žalovaná s tvrzením, že v době jejího rozhodování stále trvaly překážky nezávislé na vůli žalobců pro případný návrat do země původu, dostatečně vypořádala.

[7] K námitce nepřiměřenosti dopadů napadených rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobců krajský soud s odkazem na § 174a odst. 3 zákona o pobytu cizinců konstatoval, že žalovaná má povinnost zabývat se posouzením přiměřenosti dopadů rozhodnutí pouze v případech, kdy to zákon o pobytu cizinců vysloveně stanoví. Z ustanovení upravujících vízum za účelem strpění pobytu na území a prodloužení jeho platnosti však žádná taková podmínka neplyne, naopak je uloženo žadateli doložit či sdělit skutečnosti prokazující trvání důvodů znemožňujících jeho vycestování. Krajský soud byl přesvědčen, že žalovaná doložila a řádně zhodnotila, že podmínky pro trvání daného institutu dále naplněny nebyly.

[8] Krajský soud dále konstatoval, že se žalovaná zabývala také možností vnitřního přesídlení žalobců. V souladu s právní úpravou institutu dlouhodobého pobytu za účelem strpění na území však žalovaná zdůraznila, že tento institut musí být vnímán jako opatření dočasné, a dostatečně objasnila, proč nemůže považovat za přijatelnou námitku o podrobném odůvodnění neexistence důvodů pro udělení doplňkové ochrany dle zákona o azylu. Krajský soud se ztotožnil s argumentací žalované a dodal, že pro rozhodnutí s jiným výsledkem by žalobci museli doložit konkrétní závažná zjištění, která jim brání navrátit se do země původu a vyřídit si případně potřebné doklady pro možný návrat do České republiky. Krajský soud rovněž upozornil na to, že napadenými rozhodnutími nebyla žalobcům uložena povinnost opustit území České republiky a žalobci mají dle něj širokou škálu možností, jak na území ČR zůstat. Žalovaná vzala na vědomí i zdravotní obtíže žalobkyně c), vyjádřila se k předloženým podkladům a krajský soud na jejím závěru neshledal žádné vážnější pochybení. Podle krajského soudu vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, že lepší kvalita lékařské péče v hostitelské zemi, než je v zemi původu, není dostatečným důvodem ani pro udělení mezinárodní ochrany. Krajský soud dodal, že shledal dostatečnou i argumentaci žalované vztahující se k otázce soukromého a rodinného života žalobců, a to i v návaznosti na Úmluvu i Úmluvu o právech dítěte, které požadují širší vypořádání podobné námitky pouze v určitých případech, kterým však případ žalobců není.

II.
Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[9] Žalobci (stěžovatelé) napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[10] Stěžovatelé v prvé řadě namítají nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, kterou shledali v tom, že se krajský soud nijak nevypořádal s žalobní námitkou, zda je žalovaná při rozhodování o prodloužení doplňkové ochrany povinna analogicky vycházet z azylové judikatury, kterou stěžovatelé v žalobě zmiňovali (především v otázce možnosti vnitřního přesídlení či změny poměrů v zemi původu oproti původnímu rozhodnutí). Dle stěžovatelů žalovaná tuto judikaturu sice aplikovala, ale pouze v jejich neprospěch. Krajský soud pak k této žalobní námitce nezaujal žádný právní názor a zcela ji opomenul, stejně tak se nezabýval tím, zda se skutečně situace na Ukrajině od dubna 2017 změnila, ani tím, zda je pro stěžovatele reálné vnitřní přesídlení do jiné části Ukrajiny, než ze které pocházejí.

[11] Stěžovatelé namítají, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný také v otázce povinnosti zabývat se přiměřeností dopadů napadených rozhodnutí do jejich soukromého a rodinného života. Krajský soud neobjasnil, z jakého důvodu označil posuzovanou věc stěžovatelů za případ, v němž by aplikace čl. 8 Úmluvy a čl. 3 Úmluvy o právech dítěte nepřicházela v úvahu. Stěžovatelé s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2018, č. j. 5 Azs 46/2016 – 53, dodali, že vznesli konkrétní námitky nepřiměřenosti napadených rozhodnutí žalované, které nemohou být považovány za nemyslitelné či zdánlivé, proto se měla žalovaná jejich námitkami zabývat.

[12] Stěžovatelé dále namítají, že žalovaná nesprávně interpretovala jejich námitky, ze kterých neplyne, že by požadovali, aby se žalovaná vypořádávala s tím, zda jim byla, či nebyla udělena doplňková ochrana, ale pouze požadovali, aby žalovaná aplikovala ustálenou judikaturu správních soudů týkající se důvodů neprodloužení doplňkové ochrany analogicky i v nyní posuzované věci. Dalším důvodem, proč by měla být azylová judikatura v nyní posuzované věci aplikována, je požadavek na bezrozpornost právního řádu. Stěžovatelé namítali, že překážky vycestování, které odůvodňují udělení víza za účelem strpění pobytu na území a které jsou definovány v § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, zcela odpovídají definici vážné újmy dle § 14a odst. 2 zákona o azylu, která odůvodňuje udělení doplňkové ochrany, což vede k závěru o nutnosti respektovat judikaturu týkající se doplňkové ochrany i v případě víza či dlouhodobého pobytu za účelem strpění pobytu na území. Žalovaná zcela nesprávně uvedla, že § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců se vztahuje pouze na rozhodnutí o správním vyhoštění, musí se však vztahovat i na § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, jelikož ten definici překážek vycestování neobsahuje.

[13] Podle stěžovatelů se správní orgány dopustily porušení toho, aby při rozhodování skutkově shodných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu, jelikož v květnu 2017 jim bylo povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění prodlouženo až poté, co vstoupilo v platnost nařízení 2017/850. Stěžovatelé se také domnívají, že krajský soud hrubě přecenil význam, který mělo rozšíření bezvízového styku pro občany Ukrajiny v roce 2017 na řešení humanitárních případů zejména v oblasti návratové politiky. Toto politické rozhodnutí Evropské unie směřovalo ke zlepšení práv občanů Ukrajiny při cestování na území Evropské unie a žádný zlom v posuzování bezpečnosti Ukrajiny neznamenalo. Je pravdou, že při zbavování občanů určitých států vízové povinnosti se vždy bere v potaz ta skutečnost, zda by od příslušníků těchto států nepocházelo příliš mnoho žádostí o mezinárodní ochranu, ovšem tato úvaha tvoří jen jeden z podkladů pro toto rozhodnutí, a nikoli ten hlavní, a nařízení 2017/850 proto nemůže být hlavním důvodem zamítání žádostí o prodloužení povolení k dlouhodobému

pobytu za účelem strpění. Stěžovatelé v této souvislosti zmínili, že význam, který Nejvyšší správní soud nařízení 2017/850 přiznává, není v jeho judikatuře absolutní. Stěžovatelé dodali, že Ukrajina byla zařazena na seznam tzv. bezpečných zemí původu obsažený ve vyhlášce č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců, teprve nedávno, navíc stěžovatelé pocházejí z části Luhanské oblasti pod kontrolou proruských separatistů, která je z ní vyňata.

[14] Závěrem stěžovatelé namítají, že žalovanou i krajským soudem zdůrazňovaná mimořádnost a dočasnost institutu strpění nemá oporu v zákoně. Vízum za účelem strpění pobytu na území je dle nich standardním vízem, které má pouze okleštěné možnosti přechodu na jiný účel pobytu. Stěžovatelé dodali, že tvrzení o mimořádnosti a dočasnosti azylových institutů, zejména doplňkové ochrany, jsou standardní součástí zamítavých rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve věcech mezinárodní ochrany, stejně jako tomu bylo dříve u většiny pobytových titulů dle zákona o pobytu cizinců.

[15] Vzhledem k uvedenému stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[16] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti popřela oprávněnost kasačních námitek, plně odkázala na žalobami napadená rozhodnutí a ztotožnila se s rozsudkem krajského soudu. Krajský soud dostatečně vypořádal všechny námitky stěžovatelů, přičemž odkázal na relevantní judikaturu správních soudů. Z napadeného rozsudku vyplývá, jaké skutečnosti byly pro posouzení žádostí stěžovatelů relevantní, na základě jakých zákonných ustanovení žalovaná i krajský soud rozhodovaly, a jejich rozhodnutí proto nelze považovat za nepřezkoumatelná. Žalovaná s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu konstatovala, že v nyní posuzované věci nebyl prostor pro podrobnější zhodnocení dopadů napadených rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatelů, neboť ti nesplňovali podmínky pro prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území. Dle žalované nejsou napadená rozhodnutí nepřiměřená z hlediska jejich dopadů do rodinného a soukromého života stěžovatelů, neboť jim nebyl uložen zákaz pobytu na území. Český právní řád navíc žádné právo cizinců na pobyt na území České republiky nezakotvuje.

[17] Žalovaná se domnívá, že aplikací azylové judikatury na nyní posuzovanou věc by se dopustila nepřípustné analogie a došlo by k překročení její pravomoci ve smyslu § 2 odst. 1 správního řádu. Žalovaná je i nadále přesvědčena, že nařízení 2017/850 mohlo být stěžejním podkladem pro napadená rozhodnutí, a stejně tak, že pobytové oprávnění za účelem strpění pobytu na území je dočasný institut. V daném případě tak dle žalované byly splněny veškeré podmínky pro zamítnutí žádosti stěžovatelů o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území. Napadená rozhodnutí jsou vydána na základě dostatečně zjištěného stavu věci, byla dostatečně a řádně odůvodněna a jsou v souladu s platnými právními předpisy. Žalovaná neshledala žádné pochybení ani v postupu krajského soudu.

III.
Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobami oprávněnými, neboť stěžovatelé byli účastníky řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a jsou zastoupeni advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[19] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[20] Nejvyšší správní soud předně souhlasí se stěžovateli, že i v případě posuzování žádostí o udělení či prodloužení víza či dlouhodobého pobytu za účelem strpění pobytu na území v případech, kdy překážkou vycestování cizince na jeho vůli nezávislou ve smyslu § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců je právě skutečnost, že by jeho navrácení do země původu mohlo být porušením zásady *non-refoulement* ve smyslu čl. 2 a 3 Úmluvy, je třeba přihlížet k judikatuře správních soudů ve věcech mezinárodní ochrany, a to zejména, pokud jde o podmínky udělení, příp. prodloužení doplňkové ochrany. V rámci obou těchto institutů (víza či povolení k pobytu za účelem strpění v uvedených případech a doplňkové ochrany) se posuzuje srovnatelný obsah, byť má různou právní formu, jelikož oba tyto instituty slouží v těchto případech k ochraně cizinců před jejich navrácením do země původu, pokud by to bylo rozporu se zásadou *non-refoulement*. Na tom nic nemění ani skutečnost, že v samotném rozhodnutí o neprodloužení víza či k povolení k pobytu za účelem strpění není obdobně jako v rozhodnutí o neprodloužení doplňkové ochrany výslovně obsažena povinnost opuštění území ČR, daný cizinec tím však v každém případě ztrácí dosavadní pobytový titul. Je třeba rovněž přisvědčit stěžovatelům v tom, že v nyní posuzované věci sama žalovaná vycházela při posuzování jejich věcí z judikatury Nejvyššího správního soudu ve věcech mezinárodní ochrany (zejména k institutu tzv. vnitřního přesídlení definovaného v § 2 odst. 7 zákona o azylu), přičemž své závěry opřela právě o tvrzení, že stěžovatelé měli možnost vyřešit svou situaci vnitřním přesídlením do jiné oblasti země původu (byť požadavkům této judikatury nedostála – viz dále).

[21] Stěžovatelé v této souvislosti důvodně poukazují na to, že tzv. důvody znemožňující vycestování, které jsou definovány v § 179 odst. 1a 2 zákona o pobytu cizinců, zcela odpovídaly definici vážné újmy dle § 14a odst. 2 zákona o azylu. Tak tomu skutečně bylo do 30. 7. 2019, nicméně v průběhu odvolacího řízení v posuzovaných případech došlo ke změně právní úpravy v zákoně o pobytu cizinců tak, že § 179 odst. 1 zákona o pobytu cizinců již nehovoří o vážné újmě, ale o tzv. skutečném nebezpečí, za které se dle odst. 2 považuje „*navrácení v rozporu s článkem 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod*“. V souladu s přechodným ustanovením čl. II odst. 1 zákona č. 176/2019 Sb., který přinesl uvedenou změnu, však měla být ve věcech stěžovatelů použita dosavadní úprava. V tomto ohledu je tedy třeba stěžovatelům přisvědčit, stejně jako v otázce, že § 179 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců, ať již v jeho původní, nebo (nepříliš šťastně) novelizované podobě, je ve věcech, jako jsou případy stěžovatelů, plně použitelný, neboť jak již bylo konstatováno, překážku ve vycestování z území nezávislou na vůli daného

cizince ve smyslu § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců představují v těchto případech právě důvody znemožňující vycestování cizince ve smyslu § 179 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců, na něž dopadá zásada *non-refoulement* [to ostatně dokazuje i výslovné zahrnutí osob uvedených v § 179 odst. 5 zákona o pobytu cizinců pod § 33 odst. 1 písm. a) téhož zákona].

[22] Uvedená otázka však není pro posouzení nynější věci zásadní, neboť i v případě, že by § 179 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců přímo použitelný nebyl, dopadá na nyní posuzované věci, jak již bylo vysvětleno, v plném rozsahu zásada *non-refoulement,* a tedy musí být 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, publ. pod č. 3528/2017 Sb. NSS).

[23] Při posuzování žádostí o prodloužení dlouhodobého pobytu za účelem strpění pobytu na území je proto nutné obdobným způsobem, jako je tomu ve věcech mezinárodní ochrany, konkrétně pak v řízení o prodloužení doplňkové ochrany, zkoumat, zda stále trvají důvody, pro které stěžovatelům byla víza za účelem strpění pobytu na území udělena, a zda je možné vyloučit, pokud ne přímo skutečné nebezpečí vážné újmy ve smyslu § 14a zákona o azylu, pak svým obsahem srovnatelné reálné riziko porušení čl. 2 či 3 Úmluvy (zásady *non-refoulement*) v případě navrácení daného cizince do země původu. Z dikce zákona o pobytu cizinců přitom nevyplývá, že by vízum či povolení k pobytu za tímto účelem nebylo možné opakovaně prodlužovat po uplynutí určité zákonem vymezené doby. Jak potvrzuje ve vyjádření ke kasační stížnosti sama žalovaná, nárok na tento pobytový titul trvá tak dlouho, dokud trvají důvody pro jeho udělení. I závěry krajského soudu o „dočasnosti" tohoto povolení k pobytu je tedy třeba považovat za nesprávné.

[24] Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře opakovaně konstatoval, že základní otázkou v řízení o žádosti o prodloužení doplňkové ochrany dle § 53a odst. 4 zákona o azylu je posouzení toho, zda se významně a dlouhodobě změnily okolnosti, pro které byla žadateli udělena doplňková ochrana (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu z 11. 2. 2021, č. j. 7 Azs 249/2020 – 29, a ze dne 25. 2. 2022, č. j. 8 Azs 155/2020 – 76). Z dikce § 53a odst. 4 zákona o azylu plyne, že je presumována existence důvodů pro udělení doplňkové ochrany do doby, než je prokázán opak. Správní orgán proto nese důkazní břemeno v otázce, zda nadále trvá původní důvod udělení doplňkové ochrany, nebo zda se naopak situace v zemi původu stabilizovala a tato změna je natolik významné a trvalé povahy, že beneficiáři doplňkové ochrany již nehrozí skutečné nebezpečí vážné újmy, což teprve odůvodňuje zamítnutí žádosti o prodloužení doplňkové ochrany (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 24. 7. 2013, č. j. 6 Azs 15/2013 – 35). Tyto závěry Nejvyššího správního soudu týkající se řízení o prodloužení doplňkové ochrany je tedy třeba, jak již bylo vysvětleno, přiměřeně použít i v případě rozhodování o prodloužení dlouhodobého pobytu za účelem strpění pobytu na území v případech, jakým je věc stěžovatelů.

[25] Na druhou stranu je nutné jistě přihlížet i k tomu, jak připomíná žalovaná, že dle § 36 odst. 2 zákona o pobytu cizinců je držitel víza za účelem strpění pobytu na území k žádosti o prodloužení doby jeho platnosti povinen „*sdělit nebo doložit skutečnosti prokazující trvání důvodů znemožňujících vycestování*“. Stěžovatelé však ke svým žádostem mj. uvedli, že situace v místě jejich bydliště v Luhanské oblasti, která se stále nacházela pod kontrolou proruských separatistů, nadále neumožňovala trvalé bydlení a nebyla zde zajištěna bezpečnost občanů. Tuto skutečnost přitom správní orgány ani krajský soud nezpochybňovaly. Stěžovatelé tedy jim stanovenou povinnost zakotvenou v § 36 odst. 2 zákona o pobytu cizinců splnili.

[26] V nyní posuzované věci byla stěžovatelům víza za účelem strpění pobytu udělena právě z důvodu tehdejší bezpečnostní a politické situace v Luhanské oblasti, konkrétně ve městě Roveňky, odkud stěžovatelé pocházejí. Přitom v nyní posuzovaných rozhodnutích správní orgány uznaly, že se bezpečnostní situace v místě bydliště stěžovatelů do doby jejich rozhodování v zásadě nezměnila, neboť v Luhanské oblasti v té době i nadále probíhaly ozbrojené střety mezi ukrajinskou armádou a Ruskem podporovanými separatisty, přičemž město Roveňky bylo i nadále součástí tzv. Luhanské lidové republiky, tedy zůstávalo pod kontrolou proruských separatistů. Za této situace mohly správní orgány jen stěží svůj závěr o tom, že stěžovatelům již ve vycestování do země původu nebrání žádná překážka na jejich vůli nezávislá, postavit bez dalšího pouze na tvrzení, že ostatní oblasti Ukrajiny, kde ovšem stěžovatelé nemají žádné zázemí, bylo v té době možné považovat za bezpečné. K takovému závěru bylo skutečně třeba, aby správní orgány posoudily možnost vnitřního přesídlení stěžovatelů do některého z tehdy bezpečných regionů Ukrajiny na základě kritérií vyplývajících právě z judikatury k tomuto konceptu dle zákona o azylu.

[27] To ovšem správní orgány neučinily. Z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že důkazní břemeno ohledně toho, zda skutečně jsou splněny veškeré podmínky pro využití možnosti vnitřního přesídlení, resp. „alternativy vnitřního útěku“, nese plně správní orgán, jehož povinností je v prvé řadě si i k posouzení této otázky obstarat dostatečně přesné a aktuální informace o zemi původu a ty rovněž řádně vyhodnotit. V rozsudku ze dne 24. 1. 2008, č. j. 4 Azs 99/2007 – 93, Nejvyšší správní soud uvedl, že „*[p]ři posuzování možnosti vnitřní ochrany je nezbytné zhodnotit především reálnost (faktickou i právní), přiměřenost, rozumnost a smysluplnost tohoto řešení … V této souvislosti se rozhodovací orgán musí zabývat zejména dostupností vnitřní ochrany, 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 Nejvyššího správního soudu 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 nehrozí 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*“.

[28] V rozsudku ze dne 31. 5. 2017, č. j. 5 Azs 62/2016 – 87, Nejvyšší správní soud k možnosti vnitrostátní ochrany v rámci Ukrajiny při případném využití vládního programu pro vnitřně vysídlené osoby konstatoval: „*Při posuzování eventuality vnitrostátní ochrany v jiné části země původu je tudíž kladen důraz mj. na reálnost dané možnosti a její faktickou proveditelnost. Pokud žalovaný 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. Žalovaný žádným způsoben nereflektoval tíživou situaci přesídlených osob, resp. problémy s implementací zákona o vnitřně vysídlených osobách (viz např. Výroční zprávu Amnesty International ze dne 25. února 2015 2014/15) (...). Je tedy otázkou, zda mají stěžovatelé reálnou možnost usadit se v jiné části Ukrajiny, kde pravděpodobně dosud nemají žádné rodinné či ekonomické zázemí a zda to lze po nich spravedlivě požadovat. S ohledem na okolnosti dané věci měl žalovaný také mj. zkoumat, do jaké míry se stěžovatelé mohou v jiné oblasti Ukrajiny usadit bez rizika případného pronásledování z důvodu jejich příslušnosti k ruskému či rusky hovořícímu obyvatelstvu. K těmto závěrům však žalovanému chyběly relevantní informace, postupoval tedy v rozporu s čl. 8 odst. 2 kvalifikační směrnice (...).*“

[29] Závěry vyplývající z judikatury Nejvyššího správního soudu se sice vztahují k věcem mezinárodní ochrany, ale jak již bylo vysvětleno výše, měly být použity i v nyní posuzovaných věcech, neboť i v těchto případech správní orgány spoléhaly na možnost vnitřního přesídlení stěžovatelů. I přesto, že stěžovatelé již ve vyjádření v řízení před správním orgánem I. stupně odkazovali na výňatky z informací o zemi původu, ze kterých vyplývaly některé problémy, kterým vnitřně vysídlené osoby v té době čelily, správní orgány ani krajský soud se vůbec nezabývaly reálnou možností vnitřního přesídlení stěžovatelů. Ve svých úvahách mj. nezohlednily, do jaké míry by jim byla dostupná tehdejší finanční a jiná pomoc státu určená vnitřně vysídleným osobám, jakou by měly reálnou možnost získat bydlení a práci v jiném regionu Ukrajiny, atd. Z citované judikatury totiž vyplývá, že vedle „právní možnosti“ vnitřního přesídlení je třeba zkoumat rovněž jeho reálnou proveditelnost s ohledem na možnost cizince usadit se v jiné části země a zajistit si tam své základní životní potřeby (srov. též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2020, č. j. 5 Azs 73/2019 – 61).

[30] Pokud jde o použité informace o zemi původu, správní spisy obsahují pouze kopii nařízení 2017/850 a výčet zpráv (či spíše jen jejich titulků) z internetového portálu *Zprávy aktuálně*, vztahujících se k Ukrajině, které pro závěry správních orgánů neposkytují vůbec žádnou oporu. Správní orgány svůj závěr o bezpečnosti Ukrajiny opřely pouze o nařízení 2017/850, na základě kterého mohou občané Ukrajiny vstupovat na území členských států Evropské unie bez víza. Z textu nařízení 2017/850 (konkrétně z bodu 2 jeho odůvodnění) však plyne pouze následující: „*Má se za to, že Ukrajina splnila všechna kritéria stanovená v akčním plánu na uvolnění vízového režimu, který byl ukrajinské vládě předložen v listopadu 2010, a proto splňuje příslušná kritéria osvobození svých občanů od vízové povinnosti, pokud cestují na území členských států. V souladu s příslušným mechanismem stanoveným v nařízení (ES) č. 539/2001 bude Komise řádně sledovat, zda Ukrajina tato kritéria, zejména v oblasti boje proti organizované trestné činnosti a korupci, soustavně plní.*“ Ani tyto dvě věty tedy neříkaly o tehdejších možnostech vnitřního přesídlení stěžovatelů do některé z tehdy bezpečných oblastí Ukrajiny zhola nic. Správní spisy neobsahují ani zmíněný akční plán, proto správní orgány nemohly pouze na základě nařízení 2017/850 dospět k závěru o tom, že již

pominuly důvody, pro které byla stěžovatelům původní víza za účelem strpění pobytu na území udělena.

[31] Nejvyšší správní soud sice v rámci své rozhodovací praxi skutečně v několika případech dospěl k závěru, že nařízení 2017/850 obecně prokazovalo změnu politické a bezpečnostní situace na Ukrajině (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2020, č. j. 4 Azs 471/2019 – 44, či ze dne 22. 3. 2022, č. j. 4 Azs 197/2020 – 59), avšak pouze ve spojení s hodnotící zprávou k tomuto nařízení. V nyní posuzované věci hodnotící zpráva k tomuto nařízení není obsažena ve spisech a již jen z tohoto důvodu není možné, aby z ní správní orgány při posuzování žádostí stěžovatelů o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění vycházely, zvláště pak, pokud měla být posuzována nikoliv otázka bezpečnosti Ukrajiny jako celku, ale možnosti vnitřního přesídlení stěžovatelů z oblastí, které i nadále zůstávaly nebezpečné.

[32] Stěžovatelé navíc v souvislosti s nařízením 2017/850 namítají, že jim povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území bylo naposledy prodlouženo v květnu 2017 až poté, co vstoupilo v platnost nařízení 2017/850. Toto nařízení bylo přitom přijato dne 17. 5. 2017, v Úředním věstníku EU bylo vyhlášeno dne 22. 5. 2017 a v platnost vstoupilo dle svého čl. 2 dvacátým dnem po vyhlášení. Ovšem vzhledem k tomu, že předchozí rozhodnutí ve věci prodloužení původních víz, resp. následně povolení k pobytu, nejsou součástí správních spisů, nelze posoudit, zda k poslednímu prodloužení povolení k pobytu stěžovatelů došlo po přijetí, případně i po vyhlášení nebo dokonce i po vstupu v platnost nařízení 2017/850. Napadená správní rozhodnutí však v každém případě nemají ani v tomto ohledu dostatečnou oporu ve spisu, neboť nelze srovnat skutkové okolnosti, které existovaly v době posledního prodloužení povolení k pobytu stěžovatelů a v době vydání napadených rozhodnutí.

[33] V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud navíc shledal, že je nezbytné přihlédnout též ke skutečnostem, k nimž došlo na Ukrajině až po vydání rozhodnutí krajského soudu.

[34] Skutečnost, že na Ukrajině došlo ke zcela zásadní změně situace způsobené invazí ozbrojených sil Ruské federace, která byla zahájena dne 24. 2. 2022 a která vyvolala brutální válečný konflikt, v jehož důsledku na Ukrajině denně umírají civilisté a do Evropy z této země proudí miliony válečných uprchlíků (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2022, č. j. 10 Azs 537/2021 – 31), je k okamžiku rozhodování Nejvyššího správního soudu všeobecně známou skutečností, kterou není třeba prokazovat.

[35] Nejvyšší správní soud se již otázkou, zda a za jakých okolností má povinnost vzít v potaz válku na Ukrajině, za procesní situace, kdy k vypuknutí tohoto ozbrojeného konfliktu (dne 24. 2. 2022) došlo až v řízení před Nejvyšším správním soudem, tedy po vydání kasační stížností napadeného rozhodnutí krajského soudu, opakovaně zabýval, byť se tyto případy týkaly především věcí mezinárodní ochrany. V prvním z těchto případů, tedy v již zmíněném rozsudku ze dne 10. 3. 2022, č. j. 10 Azs 537/2021 – 31, přitom Nejvyšší správní soud konstatoval:

„*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.

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).

Jedna z těchto výjimek plyne z práva EU, konkrétně ze směrnice 2013/32/EU (tzv. procedurální směrnice). Podle čl. 4[6] 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].*

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).

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 (…).

---

* 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

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, 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.[**]

Za této specifické situace není namístě odkazovat stěžovatele na možnost podat si novou žádost o mezinárodní ochranu. (...)"

[36] Závěry vyplývající z citovaného rozsudku a na něj navazující judikatury (srov. obdobně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2022, č. j. 8 Azs 336/2021 – 33, ze dne 24. 3. 2022, č. j. 1 Azs 36/2022 – 31, ze dne 31. 3. 2022, č. j. 9 Azs 13/2022 – 32, ze dne 8. 4. 2022, č. j. 5 Azs 86/2021 – 33, ze dne 14. 4. 2022, č. j. 5 Azs 212/2020 – 44, ze dne 22. 4. 2022, č. j. 5 Azs 218/2020 – 28 a č. j. 5 Azs 227/2020 – 52, ze dne 29. 4. 2022, č. j. 5 Azs 280/2020 – 32, č. j. 5 Azs 132/2021 – 58 a č. j. 5 Azs 217/2021 – 50, či ze dne 3. 5. 2021, č. j. 5 Azs 154/2021 – 28) lze *mutatis mutandis* uplatnit i ve věcech neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území v případech, kdy je v sázce dodržení, resp. efektivní uplatňování zásady *non-refoulement* (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2022, č. j. 5 Azs 89/2022 – 24, ve věci správního vyhoštění cizince na Ukrajinu).

[37] Jak již konstatoval Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku ze dne 10. 3. 2022, č. j. 10 Azs 537/2021 – 31, od 24. 2. 2022 Ukrajinu již nelze považovat za bezpečnou zemi původu, proto závěr o tom, že stěžovatelům již nebrání ve vycestování překážka na jejich vůli nezávislá, resp. že již pominuly důvody, pro které jim byla víza za účelem strpění pobytu na území udělena, jelikož stěžovatelé mohou využít vnitřního přesídlení, tím spíše nemůže obstát. Byť se ukrajinským ozbrojeným silám od té doby podařilo z Kyjevské, Černihivské a Sumské oblasti invazní vojska Ruské federace vytlačit a odhalit tak rozsah zcela mimořádné devastace těchto území, včetně nespočetných obětí nejen bojových operací, ale i vražd, mučení a dalších zločinů spáchaných příslušníky invazních vojsk na místním civilním obyvatelstvu, boje na východě a jihu země pokračují se zesílenou intenzitou. Ani střední a západní část Ukrajiny nezůstala válkou nedotčena, byť zde prozatím přímé pozemní ozbrojené střety neprobíhají, nicméně řada míst v těchto oblastech se stává cílem ruských raketových či leteckých útoků, které si již rovněž vyžádaly oběti i z řad civilního obyvatelstva. Město Roveňky, z něhož stěžovatelé pocházejí, je v současnosti stále pod kontrolou ozbrojených sil Ruské federace a

[**] 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

proruských separatistů, které v současné době ovládají již převážnou část území Luhanské oblasti.

[38] Ve světle výše popsaných skutečností přitom tím spíše nemůže obstát závěr o tom, že stěžovatelé mají možnost do země původu vycestovat a využít alternativy vnitřního přesídlení. Na Ukrajině v současnosti probíhá intenzivní ozbrojený konflikt doprovázený též četným porušováním lidských práv ze strany invazních vojsk, který se dotýká celého území země a jehož další vývoj nelze v současnosti předvídat. Vzhledem ke zmiňovaným raketovým a leteckým útokům nelze v současné době žádnou oblast na Ukrajině označit za bezpečnou. Konfliktem relativně méně poznamenané oblasti Ukrajiny jsou navíc doslova zaplaveny osobami nově vnitřně vysídlenými z oblastí přímo zasažených válkou, a to v řádově vyšších počtech, než tomu bylo před invazí.

[39] I kdyby tedy Nejvyšší správní soud neshledal původní kasační námitky důvodnými, nebylo by, vzhledem k uvedené bezprecedentní situaci na Ukrajině namístě odkazovat stěžovatele na možnost podat nové žádosti o udělení víza za účelem strpění pobytu na území ve smyslu § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců obdobně, jako soud neshledal ve výše zmiňovaných věcech mezinárodní ochrany jako adekvátní řešení odkázat žadatele na možnost podání nové žádosti o mezinárodní ochranu. Takový postup by neposkytoval dostatečné právní záruky, že nedojde k nucenému vycestování stěžovatelů do země původu, a navíc by bylo v rozporu se zásadou hospodárnosti ve smyslu § 6 odst. 2 správního řádu provádět nová řízení a vydávat nová rozhodnutí ve věcech, v níž již byla řízení vedena a rozhodnutí vydána. Stejně tak není namístě odkazovat stěžovatele na využití institutu dočasné ochrany ve smyslu zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, u něhož navíc nelze předjímat, že se bude i na stěžovatele, kteří na území ČR přicestovali dlouho před 24. 2. 2022, skutečně vztahovat.

[40] Při novém posouzení toho, zda stále trvají důvody, pro které byla stěžovatelům udělena původní víza za účelem strpění pobytu, včetně posouzení reálné možnosti využití alternativy vnitřního přesídlení, bude tedy třeba vzít v potaz tuto zcela novou realitu v zemi původu.

[41] K námitce stěžovatelů, že se správní orgány i krajský soud nedostatečně zabývaly dopady napadených rozhodnutí do jejich rodinného a soukromého života, Nejvyšší správní soud uvádí, že již opakovaně vyslovil, že posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí není omezeno pouze na ta rozhodnutí, u kterých to zákon o pobytu cizinců výslovně stanoví. V tomto kontextu Nejvyšší správní soud rovněž opakovaně vyjádřil, že článek 8 Úmluvy, podle něhož má každý „*právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence*“, je přímo aplikovatelný a má přednost před zákonem (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 Azs 96/2015 – 30, ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 Azs 127/2018 – 30, ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 Azs 256/2019 – 39, ze dne 12. 3. 2020, č. j. 9 Azs 352/2019 – 33, ze dne 30. 4. 2020, č. j. 1 Azs 23/2020 – 36, ze dne 18. 6. 2021, č. j. 5 Azs 162/2020 – 47, nebo ze dne 29. 2. 2012, č. j. 2 Azs 38/2011 – 47). Nejvyšší správní soud tedy např. v rozsudku ze dne 18. 5. 2020, č. j. 5 Azs 28/2020 – 38, dospěl k závěru, že v některých případech je třeba čl. 8 Úmluvy aplikovat přímo i přesto, že s takovým postupem zákon o pobytu cizinců výslovně nepočítá, a to konkrétně tehdy, kdy cizinec jednak vznese konkrétní námitku

nepřiměřenosti rozhodnutí, jednak jím tvrzená nepřiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého či rodinného života není již na prvý pohled nemyslitelná či zdánlivá (srov. též žalovanou zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 Azs 256/2019 – 39, publ. pod č. 3990/2020 Sb. NSS). V nyní posuzované věci se jedná právě o takový případ, neboť stěžovatelé od počátku namítali nepřiměřenost rozhodnutí správních orgánů s ohledem na jejich dopady do soukromého a rodinného života stěžovatelů a tuto argumentaci přitom nelze prima facie označit za nemyslitelnou či zdánlivou. Správní orgány tedy v předmětné věci byly povinny posoudit přiměřenost napadených rozhodnutí s ohledem na čl. 8 Úmluvy, nicméně dopady svých rozhodnutí do rodinného a soukromého života stěžovatelů se zabývaly zcela nedostatečně. Správní orgány měly zohlednit především to, že stěžovatelé žijí na území České republiky již dlouhou dobu, vzít v potaz rovněž míru jejich integrace a vazby, které mají v České republice, a porovnat je s vazbami či zázemím, které mají na Ukrajině. Dalším významným faktorem, který měly správní orgány důkladně v tomto kontextu posoudit, je i nemoc stěžovatelky c) a její případná progrese.

[42] Nejvyšší správní soud dodává, že rovněž již opakovaně uvedl, že v případech nezletilých cizinců je třeba zohlednit i mezinárodní závazky, které pro Českou republiku vyplývají z Úmluvy o právech dítěte, zejména vzít v úvahu tzv. nejlepší zájem dítěte, tedy základní hledisko, které jsou smluvní strany Úmluvy o právech dítěte povinny promítnout do veškerého rozhodování, jež se přímo či nepřímo dotýká právě zájmů nezletilých dětí. Např. v rozsudku ze dne 16. 3. 2020, č. j. 5 Azs 404/2019 - 28, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že při posuzování přiměřenosti dopadů do soukromého a rodinného života cizince je třeba v případě, že se tyto dopady dotýkají nezletilých dětí, v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva k výkladu čl. 8 Úmluvy, z níž Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku obsáhle citoval, zohledňovat nejlepší zájem dítěte, tedy zabývat se pečlivě situací těchto nezletilých dětí, brát v úvahu jejich věk, konkrétní okolnosti jejich pobytu atd. Nejlepší zájem dítěte nutně nemusí vždy převládnout nad konkurujícím veřejným zájmem, nicméně je třeba ho považovat za středobod úvah, přiznat mu stěžejní význam a dosáhnout spravedlivé rovnováhy mezi uvedenými konkurujícími zájmy (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2020, č. j. 5 Azs 220/2019 – 33, publ. pod č. 4034/2020 Sb. NSS, a tam citovaný nález Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2020, sp. zn. IV. ÚS 950/19, srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2020, č. j. 5 Azs 383/2019 – 40). V nyní posuzované věci však absentuje zohlednění nejlepšího zájmu stěžovatelky c), která byla v době rozhodování správního orgánu I. stupně i žalované nezletilá.

[43] V dalším řízení bude tedy třeba zabývat se v souladu s citovanou judikaturou i možnými dopady rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatelů ve smyslu čl. 8 Úmluvy, a především vzít v potaz to, že na Ukrajině probíhá válečný konflikt, takže stěžovatelé nemohou realizovat svůj soukromý a rodinný život v zemi původu. I přesto, že stěžovatelka c) již dosáhla zletilosti, budou správní orgány v této souvislosti povinny zohlednit skutečnost, že je stěžovatelka c) stále ve věku blízkém věku mladistvých a zároveň trpí zmiňovaným onemocněním.

[44] Správní orgány proto budou muset v souladu s výše uvedenými závěry znovu posoudit, zda stále trvají důvody, pro které bylo stěžovatelům vízum za účelem strpění původně uděleno, a zabývat se žádostmi stěžovatelů ve světle aktuální situace na Ukrajině a

z ní vyplývajících důsledků a rovněž i z hlediska veškerých dosud nastalých rozhodných skutečností, které by mohly odůvodňovat prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území.

IV.
Závěr a náklady řízení

[45] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci se vady, pro niž je rozsudek krajského soudu rušen, týkaly již žalobami napadených rozhodnutí v obou stupních, a totéž platí i o nutnosti zohlednit zcela novou situaci v zemi původu. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1, 3 a 4 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí žalované i správního orgánu I. stupně zrušil a věci vrátil žalované k dalšímu řízení. V něm budou správní orgány postupovat podle závazného právního názoru vysloveného v tomto rozsudku Nejvyššího správního soudu [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.].

[46] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalované, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Náklady řízení tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud tak rozhodl o jejich náhradě výrokem vycházejícím z § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelé byli na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci úspěšní, mají tedy vůči neúspěšné žalované právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů.

[47] Stěžovatelé ovšem byli soudem osvobozeni od placení soudního poplatku v řízení o žalobě i o kasační stížnosti, a ani nedoložili, že by jim v souvislosti s těmito řízeními vznikly jiné náklady s výjimkou nákladů na jejich zastoupení. V řízení před krajským soudem i před Nejvyšším správním soudem byli totiž zastoupeni advokátem Mgr. Pavlem Čižinským, takže jim náleží náhrada nákladů spojených s tímto zastoupením; pro určení její výše se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“).

[48] Náklady stěžovatelů spočívají v částce odpovídající odměně advokátovi v celkové výši 15 500 Kč za šest úkonů právní služby spočívajících v převzetí a přípravě zastoupení, podání žaloby, účasti na jednání před krajským soudem, v podání kasační stížnosti a jejího doplnění (za každý tento úkon náleží odměna v plné výši, tj. 3 100 Kč) podle § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bodem 5 advokátního tarifu a v podání návrhů na přiznání odkladného účinku žalobě i kasační stížnosti (za každý tento úkon náleží odměna v poloviční výši, tj. 1 550 Kč) podle § 11 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 11 odst. 3 a s § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bodem 5 advokátního tarifu. Vzhledem k tomu, že se jednalo o společné úkony při zastupování tří osob, náleží za každou osobu odměna 15 500 Kč snížená o 20 % (§ 12 odst. 4 advokátního tarifu) a dále za každý úkon 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy náleží

stěžovatelům náhrada nákladů řízení ve výši 39 000 Kč. K úhradě této částky stanovil Nejvyšší správní soud žalované přiměřenou lhůtu.

P o u č e n í :
Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 18. května 2022

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu