

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobců: **a) S. K.**, **b) nezl. A. K.**, oba zastoupení Mgr. Tomášem Císařem, advokátem sídlem Vinohradská 1233/22, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 6. 2018, čj. OAM-1064/ZA-ZA11-VL16-2017, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 7. 2021, čj. 2 Az 42/2018-104,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 7. 2021, čj. 2 Az 42/2018-104, **se ruší**.

II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 6. 2018, čj. OAM-1064/ZA-ZA11-VL16-2017, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalobcům **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

IV. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím žalobcům neudělil mezinárodní ochranu dle § 12 až § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Obavy žalobců z pronásledování a tvrzené omezení možnosti volného pohybu měly souviset s politickými názory žalobkyně a), jež se neshodují s politikou Doněcké lidové republiky (dále „DNR“), obavou o její život a život jejího syna, nezletilého žalobce b), a obavou z odnětí rodičovských práv. Podle žalovaného nelze pouhé vyjadřování nesouhlasu s politikou DNR na sociálních sítích žalobkyní a) považovat za činnost směřující k uplatňování politických práv a svobod, za níž by byla azylově relevantním způsobem pronásledována. Žalobkyně a) sama potvrdila, že kvůli vyjadřování svých politických názorů ve vlasti žádné problémy neměla. V případě nezletilého žalobce b) je jakékoliv uplatňování politických

práv a svobod vyloučeno. Tvrzení žalobkyně a) o hrozícím odnětí rodičovských práv bylo nepodložené. Žalobci také mohli využít vnitřního přesídlení v rámci Ukrajiny. Tvrzené zadržení její rodiny při vycestování z DNR a následné výslechy ze strany pracovníků zvláštní jednotky pro odhalování terorismu, dle žalovaného nelze označit za pronásledování. Zároveň měli žalobci k dispozici v zemi původu dostatek právních prostředků (včetně ochrany před jednáním bezpečnostních složek), které však nevyužili. O mezinárodní ochranu navíc žalobci požádali až poté, co jim vypršel pobyt na území umožněný v rámci bezvízového styku a žalobkyně a) neměla čas si zde vyřídit pobyt například na základě podnikání. Žalovaný uzavřel, že hlavním důvodem žádosti o mezinárodní ochranu byla snaha o legalizaci pobytu na území České republiky.

[2] Toto rozhodnutí žalobci napadli žalobou, ve které namítli, že žalovaný nezjistil přesně a úplně skutkový stav. Současně rozhodl bez toho, aby žalobcům před tím byla dána možnost seznámit se s podklady rozhodnutí a navrhnout důkazy, neboť jim nebyla doručena výzva podle § 36 odst. 3 správního řádu. Není pravda, že žalobkyně a) ve vlasti neměla žádné problémy kvůli vyjadřování politických názorů, neboť od počátku tvrdila, že všechny problémy nastaly poté, co na sociálních sítích začala vyjadřovat nesouhlas s politikou DNR, odmítla spolupracovat se samozvanou správou DNR a nechtěla měnit ukrajinský pas na pas DNR. Na podporu svých tvrzení, že je pronásledována separatisty za svůj politický názor, žalovanému předložila doklady od samozvaných soudů DNR, včetně dopisu o zákazu vycestování. Pravdou není ani to, že žalobci podali žádost o mezinárodní ochranu za účelem legalizace svého pobytu na území ČR. S odkazem na Zprávu Vysokého komisaře OSN pro lidská práva o situaci v oblasti lidských práv na Ukrajině namítli, že život na Ukrajině je nebezpečný, jsou potlačována základní politická a lidská práva, stát nemůže plnit své povinnosti vůči občanům a není schopen je bránit před separatisty. Dle žalobců na Ukrajině zuřila občanská válka.

[3] Městský soud v Praze žalobu shora uvedeným rozsudkem zamítl. Dospěl k závěru, že žalovaný zjistil skutkový stav dostatečně a způsobem odpovídajícím okolnostem dané věci. Žalobci neuvedli, které konkrétní skutečnosti žalovaný náležitě dostatečně nezjistil či nezohlednil. Výzva podle § 36 odst. 3 správního řádu, stejně jako předvolání k převzetí rozhodnutí, byla žalobcům doručena fikcí na jimi uvedenou doručovací adresu v souladu s § 24 odst. 3 zákona o azylu. Podle městského soudu žalovaný hodnotil veškerá tvrzení žalobců a veškerá zjištění v kontextu jejich celého azylového příběhu, přičemž uvedl, že problémy žalobkyně a) souvisely především s jejími dluhy z podnikání a že se ve vlasti s pomocí právníků sama úspěšně bránila dostupnými prostředky. Žalovaný vyčerpávajícím způsobem zdůvodnil svůj závěr, že nebylo zjištěno pronásledování žalobců za uplatňování politických práv a svobod, ani shledán odůvodněný strach z pronásledování z azylově relevantních důvodů při návratu do vlasti, či že by jim takové pronásledování po návratu do vlasti hrozilo. Závěr žalovaného o snaze legalizovat pobyt dle městského soudu logicky vyplývá ze všech zjištěných skutečností. K námitce založené na Zprávě Vysokého komisaře OSN pro lidská práva o situaci v oblasti lidských práv na Ukrajině městský soud uvedl, že si žalovaný obstaral dostatek aktuálních, objektivních a relevantních informací z respektovaných, nezávislých a nestranných zdrojů, z nichž jednoznačně vyplývá, že situace na Ukrajině se stran bezpečnosti oproti dřívějšku uklidnila, stabilizovala a rozhodně nedochází k jejímu zhoršení. Připustil, že situace je sice v některých částech Ukrajiny problematická, ale žalobci mohou využít pomoci, kterou Ukrajina poskytuje

vnitřně přesídleným osobám, a nemusí se vracet do Doněcké oblasti, ale mohou se usadit v kterékoli jiné oblasti Ukrajiny.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Proti rozsudku městského soudu podali žalobci (dále „stěžovatelé“) kasační stížnost. Nesouhlasí se závěry žalovaného převzatými i městským soudem, že pronásledovanou ve smyslu zákona o azylu může být jen osoba, která chodí na nepovolené demonstrace. Politické pronásledování se totiž může týkat i stěžovatelky a), která veřejně vyjadřuje svůj nesouhlas s politikou DNR. Městský soud se opomenul zabývat tím, že se stěžovatelka a) se svým manželem v listopadu 2016 obraceli na ombudsmanku DNR kvůli porušování lidských práv ze strany předsedy komise Národní rady DNR V. B., se kterým se dostali do konfliktu v politických názorech po vzniku DNR. Tyto politické aktivity vyústily v dopis o zákazu vycestování.

[5] Pochybení spatřují i v závěrech týkajících se možnosti vnitřního přesídlení. Rodina stěžovatelů byla při cestě na Ukrajinu zadržena a devět hodin vyslýchána. Nemohou se vrátit do žádné z bezpečných oblastí Ukrajiny, protože na ně pohlíží SBU jako na teroristy. Z toho důvodu nešlo o mylný zápis v databázi osob, které jsou proti Ukrajině. Nelze tak po stěžovatelích ani požadovat, aby žádali Ukrajinu o ochranu, neboť právě ta je považuje za teroristy. K prokázání průběhu zadržení navrhoval při jednání provedení svědeckého výslechu dvou osob, jejichž výslech soud neprovedl.

[6] Skutečnost, že stěžovatelé požádali o mezinárodní ochranu až s časovým odstupem, je dána tím, že původně do ČR přijeli vyřídit doklady týkající se jejich firmy a navštívit staršího syna, který se zde oženil. V době příjezdu neměli v úmyslu žádat o mezinárodní ochranu. Po vyřízení dokladů ohledně firmy měli v plánu návrat do DNR a poté požádat na českém zastupitelském úřadě o vízum za účelem podnikání. Návrat do DNR a na Ukrajinu však byl následně znemožněn, neboť obdrželi dopis z DNR se zákazem vycestování, což je vedlo k podání žádosti o mezinárodní ochranu.

[7] Většina žalovaným shromážděných informací nesplňuje požadavek aktuálnosti podle § 23c zákona o azylu, neboť některé materiály byly starší než jeden a půl roku. Tato vada má za následek nezákonnost rozhodnutí (k tomu odkázal na rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2009, čj. 1 Azs 105/2008-81). Informace o zemi původu jsou jednostranné. Pochází od státních složek a nelze se v nich proto vyhnout tendenčnímu hodnocení vedenému diplomatickými cíli. Zprávy nevládních organizací jsou zastoupeny jen menšinově a rozhodnutí nereflektují jejich obsah. Uvedli, že situace na Ukrajině není stabilizovaná a odkázali i na nedávné vyhlášení výjimečného stavu v zemi.

[8] Rozsudek městského soudu považují za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, protože se nevypořádal s žalobními námitkami. Konkrétně s námitkou porušení zásady materiální pravdy, resp. s námitkou, dle které zjištění nebyla dostatečná ve vztahu k neudělení humanitárního azylu a doplňkové ochrany. Soud se nedostatečně vypořádal také s argumentací týkající se doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu s ohledem na nepřiměřený dopad rozhodnutí do soukromého a rodinného života podle § 174a zákona o pobytu cizinců. K takovému přezkumu došlo jen v omezené míře, přestože stěžovatelé tvrdili, že jsou zde plně integrováni, mluví česky a mají zde rodinné

vztahy a další vazby. Stěžovatelé také upozornili na to, že by v případě návratu celé rodiny na Ukrajinu mohl manžel (otec) zemřít v probíhajících bojích. Městský soud rovněž nesprávně aplikoval neurčitý právní pojem „případ hodný zvláštního zřetele“ a správní uvážení při neudělení humanitárního azylu. Městský soud nereflektoval judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se udělení humanitárního azylu. V této souvislosti stěžovatelka a) poukázala na okolnosti svého soukromého a rodinného života (stará se o nezletilé dítě a nebude mít možnost obstarat si dostatek finančních prostředků). Splněny byly také podmínky pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 1 a 2 písm. c) zákona o azylu, neboť stěžovatelům hrozí ohrožení života a lidské důstojnosti v důsledku svévolného násilí v situaci ozbrojeného konfliktu.

[9] Stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud odmítl jako nepřijatelnou, příp. zamítl jako nedůvodnou. Zprávy o zemi původu založené ve spisu, z nichž vycházel, považuje za dostatečně aktuální ve smyslu § 23c písm. c) zákona o azylu. Dostatečně zjistil skutkový stav a provedl dokazování, přičemž se zabýval všemi okolnostmi případu. Stěžovatelé v průběhu správního řízení o udělení mezinárodní ochrany neuvedli žádné skutečnosti relevantní pro udělení mezinárodní ochrany. Nemá žádné povědomí o tom, že by byl na Ukrajině vyhlášen výjimečný stav.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Vzhledem k tomu, že v případě nyní projednávané věci rozhodoval u městského soudu samosoudce, přistoupil Nejvyšší správní soud po posouzení formálních náležitostí kasační stížnosti ke zkoumání její přijatelnosti ve smyslu § 104a odst. 1 s. ř. s., tedy zda svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelů. K tomu, kdy je kasační stížnost přijatelná, existuje již ustálená judikatura (viz zejm. usnesení NSS ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS). Jedná se o případy, kdy: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou; (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; (3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon; (4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského, resp. městského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatelů.

[12] Nejvyšší správní soud se již ve své judikatuře zabýval tím, zda a za jakých okolností lze vzít v potaz změnu okolností v zemi původu, která nastala až v průběhu řízení o kasační stížnosti v důsledku ruské invaze na Ukrajinu dne 24. 2. 2022, a tím prolomit pravidlo obsažené v § 75 odst. 1 s. ř. s., podle kterého soud vychází při přezkumu rozhodnutí zásadně ze skutkového stavu v době vydání rozhodnutí žalovaného (viz rozsudky NSS ze dne 10. 3. 2022, čj. 10 Azs 537/2021-31, body 11 a násl., ze dne 24. 3. 2022, čj. 1 Azs 36/2022-31, body 10 a násl., ze dne 7. 4. 2022, čj. 8 Azs 55/2022-25, body 8 až 10, nebo ze dne 8. 4. 2022, čj. 5 Azs 86/2021-33, body 12 a násl.). Dospěl v ní k závěru, že nucený návrat cizince by v současné situaci na Ukrajině mohl být v rozporu se zásadou *non-refoulement*. Judikatura v daných věcech zavázala žalovaného podanou žádost o mezinárodní ochranu věcně přezkoumat ve světle nových okolností, aniž by soud cizince odkázal na opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany. Nejvyšší správní

soud v nyní posuzované věci neshledal důvody se od této judikatury odchylovat, tedy i zde je nutno v návaznosti na některé uplatněné kasační námitky přihlédnout ke zcela mimořádné změně skutkových okolností v zemi původu stěžovatelů, byť k ní došlo až v průběhu kasačního řízení. Tím spíše to platí v případě stěžovatelů pocházejících z DNR, která ani v minulosti nebyla (na rozdíl od většiny Ukrajiny) považována za bezpečnou zemi původu. Dospěl proto k závěru, že kasační stížnost je přijatelná a také důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud přesto považuje úvodem za nutné poukázat na to, že zejména doplnění původně podané kasační stížnosti obsahuje řadu námitek, které jsou nepřípustné, neboť svým zaměřením vůbec neodpovídají námitkám uplatněným v žalobě (§ 104 odst. 4 s. ř. s.), a které se ostatně vymykají i dosavadnímu azylovému příběhu, který stěžovatelé uváděli. Jde o námitky týkající se neudělení humanitárního azylu, hrozby života v chudobě na Ukrajině a požadavku na udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu z důvodu ochrany soukromého a rodinného života stěžovatelů. Z toho současně z povahy věci plyne, že za situace, kdy stěžovatelé takové žalobní námitky neuplatnili, nemůže být napadený rozsudek, který se těmito otázkami nezabýval, nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Nepřípustné jsou ale také některé námitky uplatněné již v původní kasační stížnosti. Jedním z nosných důvodů neudělení mezinárodní ochrany byla i možnost vnitřního přesídlení v rámci Ukrajiny. Proti tomuto závěru stěžovatelé v žalobě nevznesli žádnou námitku a činí tak rovněž až nyní v kasační stížnosti. To platí také pro argumentaci pojící se k nebezpečí ze strany bezpečnostních složek Ukrajiny, kterou stěžovatelé odůvodňují nemožnost vnitřního přesídlení, jakož i námitky, že se městský soud nezabýval tím, že se stěžovatelé obraceli na ombudsmanku DNR. Ani v tomto směru v žalobě neuplatnili žádné námitky a činí tak až nyní v kasační stížnosti.

[14] Co se týče namítané nepřezkoumatelnosti, k této otázce existuje bohatá judikatura Nejvyššího správního soudu. Z ní plyne, že nepřezkoumatelná jsou rozhodnutí, z nichž není zřejmé, jakými úvahami se soud při hodnocení skutkových a právních otázek řídil. Nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů je také rozsudek, ve kterém soud opřel své rozhodnutí o skutečnosti v řízení nezjišťované či zjištěné v rozporu se zákonem (srov. například rozsudky NSS ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003-52, a ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75). Nejvyšší správní soud neshledal, že by napadený rozsudek trpěl takovou vadou. Stěžovatelům nelze dát za pravdu, že by se městský soud nezabýval částí jejich azylového příběhu týkajícího se pronásledování v důsledku vyjadřování nesouhlasu s politikou DNR na sociálních sítích. Městský soud se touto otázkou stejně jako žalovaný zabýval komplexně a dostatečně podrobně vysvětlil, proč tyto problémy stěžovatelky a) v zemi původu nepředstavují důvod pro udělení mezinárodní ochrany.

[15] Důvodná není ani námitka, dle které se městský soud dostatečně nezabýval problémy, které měli stěžovatelé s jednotlivými osobami napojenými na správu DNR. Stěžovatelé v žalobě pouze uvedli, že veškeré problémy nastaly až poté, co stěžovatelka a) se svým manželem odmítli spolupracovat se správou DNR a odmítli pas DNR. S ohledem na míru obecnosti takto formulované žalobní námitky nyní stěžovatelé v kasační stížnosti nemohou městskému soudu důvodně vytýkat, že se detailněji nezabýval zapojením jednotlivých osob a jejich rolí v příběhu rodiny stěžovatelů.

[16] Rozsudek městského soudu také respektuje dosavadní judikaturu týkající se požadavků na zjišťování skutkového stavu v řízeních o udělení mezinárodní ochrany (srov. např. rozsudky ze dne 20. 11. 2003, čj. 2 Azs 27/2003-59, ze dne 17. 6. 2004, čj. 3 Azs 23/2004-63, ze dne 21. 12. 2005, čj. 6 Azs 235/2004-57, a ze dne 13. 8. 2008, čj. 2 Azs 45/2008-67). Judikatura se rovněž zabývala i požadavky na shromážděné podklady pro vydání rozhodnutí podle § 23c zákona o azylu. Tyto informace o zemi původu musí být v maximální možné míře relevantní, důvěryhodné a vyvážené, aktuální, ověřené z různých zdrojů a transparentní a dohledatelné (viz rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2009, čj. 1 Azs 105/2008-81, č. 1825/2009 Sb. NSS). Zastaralá je „*taková zpráva, která obsahuje informace, které v důsledku změny okolností v období mezi vypracováním zprávy a jejím použitím již nejsou aktuální, neboť situace, jíž zpráva popisuje, je již zcela jiná. Pokud se podstatně změní situace, může být zastaralá i zpráva stará pouhý týden, a pokud je situace stabilní, může být použitelná i zpráva stará několik let*“ (viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 8. 8. 2017, čj. 45 Az 21/2016-55, č. 3714/2018 Sb. NSS). Tvrdí-li stěžovatelé zastaralost informací o zemi původu, měli by současně konkrétně uvést, z čeho tak usuzují. Nelze se spokojit s obecnými tvrzeními o tom, že zprávy o zemi původu nejsou aktuální (viz rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2021, čj. 7 Azs 85/2021-35, bod 21). Ani v tomto směru Nejvyšší správní soud neshledal pochybení městského soudu. I kdyby existovaly aktuálnější zprávy o situaci na Ukrajině, než ty, ze kterých vyšel žalovaný, stěžovatelé netvrdí, jaké aktuálnější informace by v nich měly být natolik významné, aby se mohly promítnout do posouzení jejich žádostí v takové míře, že by odůvodňovaly udělení mezinárodní ochrany. Sami v tomto směru nepředložili žádné důkazy, které by relevanci a aktuálnost shromážděných podkladů měly zpochybnit, a to ani ohledně tvrzení o vyhlášení výjimečného stavu.

[17] Jak již ale Nejvyšší správní soud výše uvedl, v průběhu řízení o kasační stížnosti se bezpečnostní situace na Ukrajině změnila natolik, že skutkové závěry postavené na shromážděných podkladech již zjevně neodpovídají zcela mimořádné situaci, která v zemi původu stěžovatelů panuje, a od níž nelze odhlédnout. Za této situace proto Nejvyšší správní soud v souladu se svou výše uvedenou aktuální judikaturou uzavírá, že je namístě znovu posoudit žádost stěžovatelů, neboť předchozí závěry žalovaného a městského soudu již neobstojí. Povinností žalovaného proto nyní bude, aby se žádostí stěžovatelů znovu zabýval a přihlédl ke skutečnostem, které v mezidobí nastaly.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu zrušil. Vzhledem k tomu, že by městský soud, vázán názorem Nejvyššího správního soudu, mohl žalobě pouze vyhovět, rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. tak, že současně zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný postupovat podle právního názoru vysloveného v tomto rozsudku.

[19] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského (městského) soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.).

Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Z tohoto hlediska byli úspěšní stěžovatelé. Soud nicméně v souladu se svou předchozí judikaturou v obdobných věcech (viz např. výše již citované rozsudky čj. 8 Azs 55/2022-25 a čj. 1 Azs 36/2022-31) rozhodl o nepřiznání náhrady nákladů řízení stěžovatelům podle § 60 odst. 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Zohlednil přitom, že stěžovatelé jsou v řízení o kasační stížnosti procesně úspěšní toliko z důvodu změny bezpečnostní situace na Ukrajině, kterou nemohli předvídat žalovaný ani městský soud.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 26. dubna 2022

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu