

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **K. Z.,** zastoupený JUDr. Marošem Matiaškem, LL.M., advokátem se sídlem Praha 7, Ovenecká 78/33, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 12. 2021, č. j. 4 Az 4/2020 - 55.

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 12. 2021, č. j. 4 Az 4/2020 - 55, **se zrušuje**.

II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 12. 2019, č. j. OAM-791/ZA-ZA11-ZA21-2019, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 2. 12. 2021, č. j. 4 Az 4/2020 - 55, byla zamítnuta žaloba žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 12. 2019, č. j. OAM-791/ZA-ZA11-ZA21-2019. Tímto rozhodnutím žalovaný neudělil žalobci mezinárodní ochranu podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen „zákon o azylu“).

[2] Při posuzování žaloby vycházel městský soud z následujícího skutkového stavu. Žalobce pochází z Luhanské oblasti na Ukrajině. Na území České republiky pobýval pracovně již od listopadu 2018 do února 2019. Po návratu na Ukrajinu byl upozorněn na hrozící odvody (předvolání neobdržel), pročež se v dubnu 2019 rozhodl Ukrajinu opustit. V tomto období začaly místní orgány v Luhanské oblasti (která není pod kontrolou centrální vlády) vydávat místním obyvatelům ruské pasy a žalobce se obával, že by byl odveden a nucen bojovat na straně Ruska. Do České republiky přicestoval žalobce opětovně v červnu 2019. V návaznosti na skončení platnosti pracovního víza podal dne 4. 9. 2019 žádost o udělení mezinárodní ochrany. Žádost odůvodnil tím, že v Luhaňské oblasti probíhá válka. Do země původu se nemůže vrátit, neboť se na zbytku území Ukrajiny nechovají k uprchlíkům z Doněcké a Luhanské oblasti dobře.

[3] Městský soud se předně vyjádřil k bezpečnostní situaci na Ukrajině, kterou v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu vyhodnotil tak, že ji nelze klasifikovat jako tzv. *totální konflikt*, neboť ozbrojený konflikt nedosahuje takové intenzity, že by byl každý civilista z důvodu přítomnosti na území Ukrajiny vystaven reálnému nebezpečí vážné újmy. Existence ozbrojeného konfliktu, který nemá charakter totálního konfliktu, není sama o sobě důvodem pro udělení mezinárodní ochrany. Žadatel o udělení mezinárodní ochrany musí v takovém případě prokázat skutečné nebezpečí vážné újmy ve vztahu k vlastní osobě. Dle názoru městského soudu posoudil žalovaný bezpečnostní a politickou situaci adekvátně, a zabýval se proto možností vnitřního přesídlení.

[4] Přestože se žalovaný vypořádal s otázkou možnosti vnitřního přesídlení poměrně stručně, městský soud upozornil, že ani žalobce neuvedl konkrétní okolnosti, proč by nemělo být vnitřní přesídlení do konfliktem nezasažené části Ukrajiny adekvátním řešením jeho situace. Městský soud doplnil dokazování o zprávu *Landinfo Ukrajina, Vnitřně vysídlené osoby* ze dne 16. 4. 2020, z níž vyplývá, že obyvatelstvo má k vnitřně vysídleným osobám obecně kladný postoj, který se postupně zlepšuje. K projevům nesnášenlivosti a jiným konfliktním situacím dochází zřídka. Problémy nepůsobí ani dostupnost zdravotní péče; vnitřně vysídleným osobám je též poskytována hmotná pomoc (byť je hodnocena jako nízká). Městský soud poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, který řešení v podobě vnitřního přesídlení v rámci Ukrajiny setrvale uznává, a uzavřel, že přesídlení žalobce se jeví jako reálné a smysluplné řešení vzhledem k jeho osobním poměrům.

[5] Městský soud rovněž konstatoval, že žalobce vycestoval do České republiky za prací již v listopadu 2018 a v červnu 2019 bez úmyslu požádat o mezinárodní ochranu. Žádost podal až po skončení platnosti pracovního víza. Tyto okolnosti podle městského soudu nesvědčí o naléhavé a palčivé potřebě mezinárodní ochrany.

[6] Ve vztahu k obavám žalobce z účasti na vojenském konfliktu odkázal městský soud na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které není odmítání povinné vojenské služby samo o sobě důvodem pro udělení mezinárodní ochrany, pokud není spojeno s politickým či náboženským přesvědčením. Obavu z nutnosti bojovat na straně Ruska lze eliminovat vnitřním přesídlením.

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podává proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] K přijatelnosti kasační stížnosti stěžovatel uvádí, že současný vývoj situace na Ukrajině (ozbrojený konflikt mezi Ukrajinou a Ruskem) je novou skutečností, která je natolik závažná, že dopadá na stěžovatele a všechny občany Ukrajiny. Tato skutečnost neexistovala v době vydání napadených rozhodnutí a je třeba ji při soudním přezkumu zohlednit. Stěžovatel má za to, že žalovaný ani městský soud neposoudili dostatečně reálnost nebezpečí vážné újmy ve smyslu § 14a odst. 2 písm. b) a c) zákona o azylu v souvislosti s ozbrojeným konfliktem a obavami z povolaní do bojů proti Ukrajině; v tomto směru jsou jejich rozhodnutí nepřezkoumatelná. Dále stěžovatel tvrdí, že se kasační stížnost týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; konkrétně má na mysli otázku vnitřního přesídlení, jeho reálnosti a efektivního využití osobami pocházejícími z východu Ukrajiny. Žalovaný i městský soud upřednostnili informace v neprospěch stěžovatele, přičemž nedostatečně zhodnotili jeho faktickou situaci. Tyto vady pokládá stěžovatel za zásadní pochybení, která mohou mít dopad do jeho hmotněprávního postavení.

[9] Stěžovatel upozorňuje, že v současné době probíhá ozbrojený konflikt na celém území Ukrajiny. Případný návrat stěžovatele tak s sebou nese riziko přímého ohrožení jeho zdraví a života. Mezinárodní ozbrojený konflikt je skutečností, kterou lze podřadit pod § 14a odst. 1 zákona o azylu ve spojení s § 14a odst. 2 písm. c) téhož zákona. Přestože k eskalaci konfliktu došlo až v době po vydání rozhodnutí žalovaného, je namístě, aby byla tato skutečnost posouzena jako výjimka z obecného pravidla stanoveného § 75 odst. 1 s. ř. s., která umožňuje odchýlit se při přezkumu od stavu, který vzal správní orgán za rozhodný v době vydání rozhodnutí. Stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud k této skutečnosti přihlédl v souladu se zásadou *non-refoulement*. Dále stěžovatel uvedl, že případné povolání do ukrajinské armády nevylučuje udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 1 zákona o azylu ve spojení s § 14a odst. 2 písm. c) téhož zákona.

[10] Ve vztahu k pochybení při vyhodnocení možnosti vzniku vážné újmy ve smyslu § 14a odst. 1 zákona o azylu ve spojení s § 14 odst. 2 písm. b) a c) téhož zákona stěžovatel namítá, že poskytl věrohodnou výpověď, kterou žalovaný nijak nezpochybnil. Ve výpovědi vyjádřil obavy z probíhajícího ozbrojeného konfliktu a upozornil na názory odborníků, podle nichž může být vydávání ruských pasů v Doněcké a Luhanské oblasti indikátorem další eskalace konfliktu. Fakt, že stěžovatel odmítl vyřízení ruského pasu, jej stavělo do ztížené pozice zejména ve vztahu k možnosti získání zaměstnání a vzdělání. Špatnou situaci v regionu potvrzují i zprávy o zemi původu. Stěžovatel zastává názor, že v případě návratu by mu hrozilo nebezpečí mučení, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání, případně ohrožení života a zdraví v důsledku probíhajícího ozbrojeného konfliktu. Dále poukazuje na to, že jeho obavu z povolání do armády, kde by byl nucen bojovat proti Ukrajině, městský soud formalisticky odmítl. Žalovaný ani městský soud se touto obavou stěžovatele, která může být azylově relevantním důvodem, dostatečně

nezabývali. Jejich rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná, neboť ve vztahu k této otázce neposkytují dostatečně konkrétní odůvodnění.

[11] Pokud jde o otázku možnosti vnitřního přesídlení, i tu posoudili žalovaný a městský soud nesprávně. Stěžovatel je přesvědčen, že ve správním řízení poskytl důkazy a tvrzení svědčící o tom, že vnitřní přesídlení nezaručuje dostatečnou ochranu jeho práv a pojí se s ním zásadní těžkosti. Dále stěžovatel popisuje situaci vysídlených osob a jejich problémy. Na tom nic nemění ani městským soudem doplněná zpráva *Landifo Ukrajina*. Stěžovatel upozorňuje, že důkazní břemeno ohledně splnění podmínek pro využití vnitrostátní ochrany nese plně žalovaný, jehož povinností je obstarat dostatečné a aktuální informace o zemi původu a tyto řádně vyhodnotit. Této povinnosti žalovaný nedostál. Aktuálnost a spolehlivost zpráv ve spojení s jeho výpovědí považuje stěžovatel za dostačující k vyslovení závěru o nevhodnosti vnitřního přesídlení. Žalovaný ani městský soud se nezabývali tím, jakým překážkám a potížím by musel stěžovatel v případě přesídlení čelit, a nezvážili kritéria pro posouzení této otázky vyplývající z judikatury správních soudů. V opačném případě by museli dospět k závěru, že vnitřní vysídlení neposkytuje účinné záruky ochrany práv stěžovatele.

[12] Konečně, i závěry žalovaného a městského soudu o účelovosti žádosti o poskytnutí mezinárodní ochrany považuje stěžovatel za nesprávné. Dle jeho názoru je jednou z funkcí mezinárodní ochrany umožnit legalizaci pobytu žadatele na území České republiky, přičemž ochranu lze udělit i cizinci, který podal žádost účelově. Stěžovatel ve své výpovědi uvedl logické a srozumitelné důvody, pro které mu hrozí v případě návratu do země původu vážná újma. Jelikož stěžovatel disponoval vízem, neměl potřebu o udělení mezinárodní ochrany žádat, neboť mu nehrozilo bezprostřední nebezpečí spojené s jeho návratem na Ukrajinu.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že své rozhodnutí i napadený rozsudek městského soudu považuje za správné a souladné se zákonem. Vzhledem k tomu, že kasační stížnost obsahuje obdobné námitky jako žaloba, má za to, že se k věci již dostatečně vyjádřil ve svém rozhodnutí i vyjádření k žalobě. K obavám stěžovatele z nástupu do armády žalovaný uvádí, že tyto obavy nepředstavují samy o sobě azylově relevantní důvod, neboť branná povinnost je legitimní občanskou povinností. Žalovaný si je vědom momentálního vývoje na Ukrajině, nicméně v době vydání rozhodnutí nemohl hodnotit projednávanou věc ve světle těchto okolností. Skutečnosti zjištěné během správního řízení nepovažuje stěžovatel za azylově relevantní. Z těchto důvodů žalovaný navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

[14] Ve věcech, v nichž před krajským (zde městským) soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, se Nejvyšší správní soud po posouzení přípustnosti kasační stížnosti zabývá otázkou, zda podaná kasační stížnost svým významem *podstatně přesahuje zájmy stěžovatele*, a zda je tedy přijatelná. Podle § 104a odst. 1 s. ř. s. (ve znění účinném od 1. 1. 2022) totiž platí, že *jestliže kasační stížnost ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost*.

[15] V usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 – 39, č. 933/2006 Sb. NSS (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), Nejvyšší správní soud definoval čtyři typové případy, v nichž jde o přijatelnou kasační stížnost. Jak však následně uvedl v rozsudku ze dne 11. 3. 2022, č. j. 6 Azs 306/2021 – 49, výklad provedený ve zmiňovaném usnesení ve věci sp. zn. 1 Azs 13/2006 není plně využitelný, zvažuje-li soud, zda je třeba výjimečně prolomit pravidla stanovená v § 75 odst. 1 s. ř. s. a § 109 odst. 5 s. ř. s. a přihlédnout při posuzování kasační stížnosti i ke skutečnostem, které nastaly až po vydání rozhodnutí krajského (městského) soudu, a to za účelem dodržení norem požívajících aplikační přednost ve smyslu čl. 10 Ústavy. Ve věcech mezinárodní ochrany se jedná zejména o čl. 2 a 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a zásadu *non-refoulement* (zásada nenavracení). V těchto případech je třeba se věcně vypořádat s otázkou, zda je takové prolomení namístě, a to buď v rámci hodnocení přijatelnosti kasační stížnosti (viz například usnesení ze dne 1. 6. 2017, č. j. 9 Azs 14/2017 – 30, nebo výše citovaný rozsudek č. j. 6 Azs 306/2021 – 49), nebo následně v rámci meritorního přezkumu (viz rozsudek 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 ze zásady *non-refoulement*.

[16] S odkazem na níže uvedenou recentní judikaturu Nejvyšší správní soud shledal, že je v nyní projednávané věci třeba přihlédnout ke skutečnostem, k nimž došlo až po vydání rozsudku městského soudu, a že ve světle těchto skutečností je kasační stížnost přijatelná. Takový postup by přitom byl nezbytný i v případě, že by stěžovatel tuto námitku nepředložil (srov. například rozsudek tohoto soudu ze dne 21. 4. 2022, č. j. 10 Azs 47/2022 – 33).

[17] V rozsudku ze dne 24. 3. 2022, č. j. 1 Azs 36/2022 - 31, Nejvyšší správní soud konstatoval, že 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 [dle přílohy I směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. 6. 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (procedurální směrnice) a dle § 2 odst. 1 písm. k) zákona o azylu]. V nyní projednávané věci pochází informace o zemi původu ve správním spise z roku 2019, přičemž městský soud doplnil dokazování o zprávu *Landinfo Ukrajina, Vnitřně vysídlené osoby* ze dne 16. 4. 2020. Tyto informace, stejně jako rozhodnutí žalovaného i napadený rozsudek, byly tedy vydány před počátkem rozsáhlejšího ozbrojeného konfliktu, který od února tohoto roku v určité míře zasáhl celé ukrajinské území. Teze, ze kterých vycházeli žalovaný i městský soud, tak přestaly nejpozději dne 24. 2. 2022 platit (v podrobnostech srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2022, č. j. 10 Azs 537/2021 - 31, č. 4335/2022 Sb. NSS). Uvedený fakt, jenž musí být kasačním soudem při uplatnění principu *non-refoulement* zohledněn, tedy vyvrací premisu neexistence bezprostřední hrozby při návratu stěžovatele na Ukrajinu, na které stojí rozhodnutí žalovaného i krajského soudu, a zakládá proto důvod pro jejich zrušení.

[18] Současně je třeba zdůraznit, že důvod zrušení rozsudku městského soudu i rozhodnutí žalovaného nelze klást těmto orgánům jakkoli k tíži. Vzhledem k zásadní, negativní změně bezpečnostních poměrů na Ukrajině je nutné prolomit obecná pravidla stanovená v § 75 odst. 1 s. ř. s. a v § 109 odst. 5 s. ř. s., a to ve prospěch principu *non-refoulement*, který požívá vyšší právní síly. Napadený rozsudek, jakož i rozhodnutí žalovaného nemohou s ohledem na výše uvedené obstát.

[19] Pro úplnost lze dodat, že s ohledem na důvody vedoucí ke zrušení napadeného rozsudku i jemu předcházejícího rozhodnutí žalovaného bylo nadbytečné se dále zabývat vlastní kasační argumentací.

[20] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k názoru, že kasační stížnost je důvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek zrušil. Jelikož vytýkané vady mají původ již v žalobou napadeném rozhodnutí, zrušil Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., 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.

[21] V dalším řízení žalovaný opětovně posoudí žádost stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany ve světle nových skutečností (zejména aktuálních zpráv o bezpečnostní situaci na Ukrajině), a to i z hlediska naplnění podmínek pro udělení doplňkové ochrany.

[22] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek 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 se vychází z celkového úspěchu ve věci podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Z tohoto hlediska byl úspěšný stěžovatel, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Kasační soud nicméně rozhodl o nepřiznání náhrady nákladů řízení stěžovateli podle § 60 odst. 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. s ohledem na to, že stěžovatel je v řízení o kasační stížnosti procesně úspěšný toliko z důvodu změny bezpečnostní situace na Ukrajině, kterou nemohli předvídat žalovaný ani městský soud. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení nepřiznává. Stejným způsobem postupoval zdejší soud již ve skutkově a právně podobných případech (viz například rozsudky ze dne 27. 4. 2022, č. j. 7 Azs 357/2021 – 23, či ze dne 28. 7. 2022, č. j. 3 Azs 287/2021 – 54).

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

V Brně dne 26. května 2023

Mgr. Radovan Havelec

pokračování

předseda senátu