ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyň Evy Šonkové a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **P. H.**, zast. Organizací pro pomoc uprchlíkům, z. s., se sídlem Poděbradská 173/5, Praha 9, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 3. 2024, č. j. OAM-790/ZA-ZA11-K01-R3-2019, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 30. 5. 2024, č. j. 60 Az 1/2024-37,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobce je státním občanem Ukrajiny. Uvedl, že vyznává sunnitskou odnož islámu a byl členem strany Hizb ut-Tahrir. Žalobce byl politický aktivní a pomáhal této straně organizovat konference o islámu. Rovněž ji podporoval finančně a účastnil se jejích různých setkání. Krátkodobě studoval v Sýrii arabštinu. Po návratu z tohoto studijního pobytu byl v dubnu 2010 vyslýchán Službou bezpečnosti Ukrajiny (dále jen „SBU“).

[2] Žalobce se narodil na Krymu ve městě K. a poslední registrovaný pobyt na Ukrajině měl ve městě S. Po anexi Krymu Ruskou federací musel Krym v březnu 2014 opustit kvůli strachu z pronásledování členů strany Hizb ut-Tahrir ze strany ruských úřadů. Tato strana je v Ruské federaci zakázaná a jsou proti ní vedeny represe. Následně bez registrace místa pobytu pobýval na Ukrajině několik měsíců ve městě N. ve Lvovské oblasti. Jednalo se o krátký pobyt za účelem dokončení studia na lékařské fakultě. Následně od srpna 2014

pobýval s rodinou v Německu, kde neúspěšně žádal o azyl. Žalobce podal dne 3. 9. 2019 žádost o udělení mezinárodní ochrany v České republice. Uvedl, že se do své vlasti nemůže vrátit, a to ani do jiné části území Ukrajiny. Obává se, že by byl veden ve státních rejstřících a informace z nich by mohla získat Ruská federace. Pokud by tyto informace získala, mohly by ruské složky žalobce unést, případně by mu mohlo hrozit jiné nebezpečí. Žalobci rovněž hrozí, že by ho Ukrajina v případě návratu do vlasti přinutila k návratu na Krym. Nejednalo by se o oficiální deportaci, nýbrž o tajné přemístění, ke kterému v zemi jeho původu dochází.

[3] Žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 3. 2020, č. j. OAM-790/ZA-ZA11-K11-2019, neudělil žalobci mezinárodní ochranu. Žalovaný označil žalobcovy obavy za neopodstatněné a jeho tvrzení za spekulace. Žalobce může využít možnosti vnitřního přesídlení v rámci země původu.

[4] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové, který jí vyhověl rozsudkem ze dne 9. 2. 2021, č. j. 30 Az 5/2020-61, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žalovaný označil obavy žalobce z deportace na Krym za spekulace, aniž by tento závěr doplnil o relevantní informace, které by obavy žalobce vyvracely. Žalovaný se rovněž nedostatečně zabýval bezpečnostní situací na Krymu. Soud uložil žalovanému obstarat si dostatek aktuálních podkladů o Ukrajině, posoudit otázku možného pronásledování žalobce a hrozbu deportace na Krym. Následně měl žalovaný posoudit faktickou možnost vnitřního přesídlení žalobce a jeho rodiny. Kasační stížnost proti tomuto rozsudku Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) odmítl pro nepřijatelnost usnesením ze dne 8. 12. 2021, č. j. 10 Azs 78/2021-72.

[5] Žalovaný si v dalším řízení zajistil podklad s názvem Informace MZV ČR č. j. 106589-5/LPTP ze dne 29. 3. 2022 (dále jen „zpráva“). Zpráva se zabývá postavením členů a bývalých členů strany Hizb ut-Tahrir na Krymu a na dalších územích Ukrajiny v roce 2014 a v současnosti. Ze zprávy vyplývá, že neexistují žádné doložené případy perzekuce členů strany Hizb ut-Tahrir na Krymu před rokem 2014. Jednalo se o regulérní náboženskou organizaci, která nikdy nebyla obviněna z teroristických nebo extremistických aktivit. Strana je ovšem považována ruskou okupační správou za extremistickou, což má za následek perzekuci jejích členů. Důvodem je opozice strany Hizb ut-Tahrir vůči ruské okupaci. Před rokem 2014 byla nicméně strana Hizb ut-Tahrir na Krymu považována za problematickou, a to i většinou muslimské komunity v regionu. Například v roce 2012 členové této strany distribuovali materiály vyzývající k ozbrojené konfrontaci s ukrajinskou vládou a k jejímu násilnému svržení. To nic nemění na tom, že členové strany nebyli nikdy ukrajinskou státní mocí perzekuováni a neexistují ani případy diskriminace krymských přesídlenců ze strany ukrajinské společnosti. Neexistují žádné informace o tom, že by členové strany byli na Ukrajině evidováni. Je vysoce nepravděpodobné, že by ukrajinská SBU spolupracovala při evidenci těchto osob s ruskou Federální službou bezpečnosti (dále jen „FSB“). Nelze vyloučit, že by takováto spolupráce mohla probíhat před rokem 2014. Zpráva se také zabývá nucenou deportací ukrajinských státních příslušníků z jiné části Ukrajiny na Krym. Takovouto možnost považuje za prakticky nemožnou, nicméně lze si představit, že SBU může tímto krokem vyhrožovat. Takovýto postup nemá právní základ a v případě, že k němu dojde, by měl být předmětem soudního posouzení. Dosud nebyl evidován žádný konkrétní případ týkající se tohoto typu deportace. Osoba může být FSB

unesena na Krym pouze v případě, že se nachází na území, které je pod kontrolou Ruské federace.

[6] Rozhodnutím ze dne 30. 5. 2022, č. j. OAM-790/ZA-ZA11-K01-R2-2019, žalovaný žalobci udělil doplňkovou ochranu podle § 14a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, na dobu dvanácti měsíců. V kontextu trvající války by žalobce mohl jen stěží po návratu do vlasti najít relevantní a stabilní zázemí bez reálného nebezpečí vážné újmy.

[7] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud"). Krajský soud rozsudkem ze dne 26. 10. 2022, č. j. 60 Az 2/2022-49, rozhodnutí žalovaného zrušil v té části, v níž žalovaný žalobci neudělil mezinárodní ochranu podle § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu. Žalovaný totiž neumožnil žalobci seznámit se s podklady, ačkoliv jeho žádosti v plné míře nevyhověl. Následnou kasační stížnost NSS odmítl pro nepřijatelnost usnesením ze dne 31. 1. 2023, č. j. 2 Azs 270/2022-20.

[8] Dne 19. 4. 2023 žalobce podal žádost o prodloužení doplňkové ochrany. Žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 3. 2024, č. j. OAM-790/ZA-ZA11-K01-PD1-2019, žalobci doplňkovou ochranu prodloužil o 24 měsíců.

[9] Žalovaný téhož dne rozhodnutím č. j. OAM-790/ZA-ZA11-K01-R3-2019 (dále jen „napadené rozhodnutí") opětovně rozhodl o žádosti ze dne 3. 9. 2019 a neudělil žalobci azyl podle § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu. Žalobce neuvedl žádné skutečnosti, na základě kterých by bylo možno učinit závěr, že vyvíjel ve své vlasti činnost směřující k uplatňování politických práv a svobod, za kterou by byl azylově relevantním způsobem pronásledován. Žalobce jako jedinou situaci, kdy se v souvislosti s politickou činností dostal do kontaktu se státními orgány Ukrajiny, označil výslech ze strany SBU poté, co se do země vrátil ze Sýrie. Ojedinělý výslech nelze mít za pronásledování ve smyslu zákona o azylu. Žalobce nezmínil, že by v průběhu tohoto výslechu docházelo k nestandardnímu chování ze strany ukrajinských státních orgánů. Žalobce neměl žádné potíže v souvislosti s členstvím ve straně Hizb ut-Tahrir, a to ani po výslechu, který proběhl již v roce 2010. Potíže s ukrajinskými orgány neměl ani při návštěvě této země v roce 2019, kdy mu byl bez jakýchkoliv potíží vystaven nový cestovní doklad. Žalobce neuvedl, že by se jako bývalý člen strany Hizb ut-Tahrir aktivně zapojil do politického života a že by mu bylo bezprostředně bráněno v případném uplatňování jeho politických práv a svobod.

[10] Žalobce podle žalovaného neuvedl žádné skutečnosti, které by vypovídaly o jeho obavě z pronásledování kvůli rase, náboženství, národnosti či jiným azylově relevantním důvodům. Ze zprávy plyne, že žalobci v případě návratu do země původu nehrozí žádné nebezpečí ze strany ukrajinských státních orgánů v souvislosti s jeho dřívějším členstvím ve straně Hizb ut-Tahrir. V případě jeho přesídlení na území, které je ovládáno Ukrajinou, mu nehrozí nebezpečí ani ze strany Ruské federace, vydání ruským okupačním orgánům ani únos ze strany FSB. Všechny tyto žalobcovy obavy byly zprávou vyvráceny.

[11] Žalovaný se dále zabýval tvrzením žalobce, že si během svého pobytu ve Lvovské oblasti nemohl najít práci. Absence pracovních příležitostí, finančního zázemí ani obecná ekonomická nouze v zemi původu není důvodem pro udělení azylu. Azylově relevantní by bylo, kdyby ekonomická opatření mající nepříznivý dopad na životní úroveň žadatele byla

skrytě namířena proti určité národnosti, rasové nebo politické skupině. Nic takového však nebylo v případě žalobce zjištěno. Samotná existence ozbrojeného konfliktu na Ukrajině nemůže být důvodem pro udělení azylu. Z výpovědi žalobce nevyplynul žádný důvod hodný zvláštního zřetele, pro který by měl být udělen humanitární azyl podle § 14 zákona o azylu.

[12] Proti napadenému rozhodnutí žalobce brojil žalobou u krajského soudu. Ten napadené rozhodnutí zrušil rozsudkem ze dne 30. 5. 2024, č. j. 60 Az 1/2024-37. Okolnosti rozhodné pro udělení mezinárodní ochrany je zapotřebí zkoumat ve vztahu k území, z něhož žadatel skutečně pochází. Tímto územím je Krym, kde žalobce naposledy žil. Pokud by žalovaný mohl situaci v zemi původu hodnotit ve vztahu k jiné (či dokonce libovolné) části jejího území, pak by posuzování otázky vnitřního přesídlení postrádalo smysl. Za situace, kdy by v zemi původu byla alespoň jedna bezpečná oblast, vždy by bylo možné uzavřít, že žadateli důvody pro udělení mezinárodní ochrany nesvědčí. Tímto postupem by žalovaný obcházel zohlednění kritérií stanovených judikaturou, jež podmiňují možnost využití alternativy vnitřního přesídlení. Je nezbytné nejprve určit primární hrozbu, které žadatel čelí v oblasti, kde původně žil. Pokud je tato hrozba dostatečně závažná pro udělení mezinárodní ochrany, teprve poté lze zkoumat, zda by situaci v zemi původu bylo možné vyřešit přesídlením do jiné oblasti.

[13] Žalovaný ve svém rozhodnutí uznal, že členové Hizb ut-Tahrir jsou na Krymu vystaveni perzekuci ze strany ruské okupační správy. Ta považuje členství ve straně Hizb ut-Tahrir za trestné, a to i v případě jejích bývalých členů, což pro žalobce představuje reálné riziko pronásledování. Krajský soud nemá pochyb o tom, že cílené stíhání a uvěznování (bývalých) členů této strany na Krymu představuje pronásledování z náboženských, popřípadě politických důvodů ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu, potažmo čl. 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (dále jen „kvalifikační směrnice“). Pronásledování, kterému by žalobce čelil na Krymu, není výjimečným jevem, ale jde o častou praxi, což postačuje pro udělení azylu. Na tomto závěru nemění nic to, že žalobce již není členem této strany.

[14] Po zjištění, že žalobce ve vztahu ke Krymu splňuje podmínky pro udělení azylu, se krajský soud následně zabýval možností vnitřní ochrany v jiné části území Ukrajiny. V posuzované věci se střetává postoj žalobce, který požaduje komplexní posouzení situace v zemi jeho původu (včetně přetrvávajícího válečného konfliktu), a přístup žalovaného, jenž posuzuje možnost vnitřního přesídlení pouze z hlediska ochrany před pronásledováním (tedy zda by žalobci shora popsané pronásledování v jiné části Ukrajiny, kterou kontrolují ukrajinské státní orgány, již nehrozilo). Vnitřní ochrana nesmí být ať fakticky, či právně pouze teoretická. Nesmí tedy vylučovat poměry panující v zemi původu. Zužující výklad, který zastává žalovaný, neobstojí. Současný válečný konflikt nečiní vnitřní přesídlení životaschopnou alternativou a účinnou ochranou žalobce.

[15] Krajský soud proto rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[16] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[17] Stěžovatel uvedl, že původcem pronásledování příslušníků strany Hizb ut-Tahrir na Krymu není Ukrajina, ale Ruská federace. Krajský soud postupoval v rozporu s platnou právní úpravou, když vycházel z premisy, že původcem pronásledování na území země státní příslušnosti žadatele může být i jiný stát, jehož není žalobce státním příslušníkem. Aby bylo možné hovořit o pronásledování ve smyslu zákona o azylu, muselo by k němu docházet ze strany ukrajinských státních orgánů či soukromých osob, jejichž činnost by byla těmito státními orgány podporována či tolerována a stát by nebyl schopen či ochoten adekvátním způsobem zajistit ochranu před tímto jednáním. Žalobci ze strany ukrajinských státních orgánů žádné nebezpečí s ohledem na jeho dřívější příslušnost k organizaci Hizb ut-Tahrir nehrozí. Obavy z rizika azylově relevantního pronásledování jeho osoby na území nacházejícím se pod ukrajinskou kontrolou jsou i vzhledem k obsahu podkladů nedůvodné.

[18] Podle Příručky procedur a kritérií pro přiznání postavení uprchlíka podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků (New York 1967), vydané UNHCR v Ženevě v září roku 1979 (dále jen „příručka UNHCR“), osoby, které byly donuceny opustit svou vlast na základě ozbrojeného národního nebo mezinárodního konfliktu, nejsou považovány za uprchlíky.

[19] Stěžovatel trvá na tom, že věc posoudil v souladu s právními názory dřívějších rozhodnutí krajských soudů a NSS, opatřil si náležité podklady a správně dospěl k závěru, že žalobce nesplňuje podmínky pro udělení azylu. Žalobci byla udělena doplňková ochrana a nehrozí mu, že by se do své země původu musel vrátit. Na většině území, které je Ukrajinou kontrolováno, žalobci nehrozí žádné pronásledování pro jeho dřívější členství ve straně Hizb ut-Tahrir. Stěžovatel navrhuje rozhodnutí krajského soudu zrušit.

[20] Žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl jako nepřijatelnou, případně zamítl jako nedůvodnou. Žalobce nezvažoval po opuštění Krymu možnost usídlit se natrvalo v jiné části Ukrajiny, protože se obával spolupráce SBU s FSB. FSB získala po anexi Krymu veškeré informace o členech strany Hizb ut-Tahrir a ti, kteří v minulosti podporovali tuto stranu, již byli uvězněni. Žalobce rozporuje, že by se ve Lvovské oblasti v minulosti usídlil. Jednalo se pouze o krátkodobý pobyt za účelem dokončení studia, kdy ho od zisku titulu dělila poslední zkouška. Podpora vnitřně přesídlených osob nebyla v té době ve Lvovské oblasti funkční. Žalobce má za to, že byly splněny podmínky pro udělení azylu. Udělení azylu má přitom přednost před udělením doplňkové ochrany, a proto mu jej měl stěžovatel udělit.

III. Posouzení kasační stížnosti

[21] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná. Vzhledem k tomu, že v předcházejícím soudním řízení rozhodoval specializovaný samosoudce, musí soud dle § 104a odst. 1 s. ř. s. dále posoudit, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud tomu tak není, odmítne ji pro nepřijatelnost.

Kritéria přijatelnosti kasační stížnosti NSS vymezil v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, dle kterých je kasační stížnost přijatelná, pokud (i) se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny jeho judikaturou, (ii) se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně, (iii) je třeba učinit judikaturní odklon, a (iv) by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele (viz také rozsudek NSS ze dne 11. 6. 2021, č. j. 10 As 154/2021-23, nebo jeho usnesení ze dne 27. 8. 2021, č. j. 9 As 144/2021-31).

[22] NSS v rozsudku ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006-59, č. 1143/2007 Sb. NSS, uvedl, že kasační stížnost může být přijatelná, i pokud je podána správním orgánem, a to z důvodu nerespektování judikatury nebo zásadního pochybení krajského soudu. To může spočívat v hrubém pochybení při výkladu hmotného či procesního práva. V těchto případech je kasační stížnost přijatelná, i když nemá dopad na hmotněprávní postavení stěžovatele (správního orgánu).

[23] NSS od správního orgánu očekává, že v kasační stížnosti zcela jednoznačně vymezí právní otázky, které podle něj krajský soud posoudil v rozporu se stávající judikaturou nebo které doposud nebyly judikaturou řešeny či jsou řešeny rozporně. V posuzovaném případě text kasační stížnosti v sobě mísí skutkové okolnosti azylového příběhu žalobce, závěry krajského soudu a úvahy stěžovatele, aniž by bylo vždy zřejmé, zda stěžovatel s reprodukovanými závěry krajského soudu nesouhlasí a napadá je kasační námitkou, nebo je zmiňuje pouze pro doplnění kontextu. NSS tak identifikoval pouze dvě kasační námitky. Podle první nejsou splněny podmínky pro udělení azylu, neboť odůvodněný strach z pronásledování žalobce na Krymu je přičitatelný okupačnímu státu (Ruské federace), nikoliv státu, jehož je žalobce občanem. Neexistuje tedy zákonem o azylu vyžadovaný původce pronásledování. Druhou námitku lze shledat v tom, že v případě návratu na Ukrajinu (na území pod kontrolou ukrajinské vlády) by žalobce nebyl vystaven pronásledování, které mu hrozí na Krymu, takže žalobcovy obavy lze řešit tímto způsobem.

[24] Právní otázky vymezené v kasační stížnosti nebyly doposud judikaturou NSS plně vyřešeny. Kasační stížnost je proto přijatelná, není však důvodná.

[25] NSS vychází z nezpochybněných závěrů krajského soudu, podle nichž je třeba existenci odůvodněného strachu z pronásledování posuzovat ve vztahu k území Krymu, přičemž osoby v postavení žalobce na tomto území čelí ze strany ruské okupační správy opatřením, která lze kvalifikovat jako pronásledování, a to z důvodu náboženství, resp. politických názorů. Je tedy přiměřeně pravděpodobné, že v případě návratu na Krym by žalobce byl vystaven pronásledování z azylově relevantních důvodů.

[26] Předně nelze přisvědčit obecné tezi stěžovatele, že osoby prchající před válkou nejsou považovány za uprchlíky, dopadá na ně § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu. Žalobci přitom byla doplňková ochrana udělena.

[27] Pojem uprchlík je definován v článku 1 písm. A odst. 2 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (dále jen „Ženevská úmluva“). Uprchlíkem je každá osoba, která se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám

nebo i zastávání určitých politických názorů, a která je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti [viz též čl. 2 písm. d) kvalifikační směrnice].

[28] S ohledem na vázanost České republiky mezinárodněprávními závazky vyplývajícími z Ženevské úmluvy je nutné při výkladu zákona o azylu postupovat tak, aby byly zajištěny její cíle (viz např. rozsudky NSS ze dne 14. 1. 2004, č. j. 5 Azs 25/2003-94, ze dne 21. 3. 2006, č. j. 2 Azs 75/2005-75, nebo ze dne 3. 5. 2018, č. j. 2 Azs 114/2018-30).

[29] Ženevská úmluva byla následně upřesněna příručkami a pokyny Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Ačkoliv tyto příručky a pokyny nejsou pro smluvní státy závaznými právními dokumenty, jejich účelem je poskytnout vodítko pro interpretaci a aplikaci Ženevské úmluvy, zejména pro vnitrostátní orgány veřejné moci. Jsou tedy relevantní z hlediska své argumentační přesvědčivosti, a takto s nimi pracuje i NSS (viz jeho rozsudky ze dne 26. 11. 2015, č. j. 10 Azs 174/2015-42, a ze dne 10. 12. 2021, č. j. 5 Azs 19/2020-45).

[30] Stěžovatel uvedl, že podle Příručky UNHCR „*osoby, které byly donuceny opustit svou vlast na základě ozbrojeného národního nebo mezinárodního konfliktu nejsou považovány za uprchlíky*“.

[31] Stěžovatel tímto textem odkazuje na první větu bodu 164 příručky UNHCR. V ní je uvedeno, že „*persons compelled to leave their country of origin as a result of international or national armed conflicts are not **normally** considered refugees under the 1951 Convention or 1967 Protocol [...]*“ V českém překladu tedy „*osoby, které byly nuceny opustit svou zemi původu v důsledku mezinárodních nebo vnitrostátních ozbrojených konfliktů, nejsou **obvykle** považovány za uprchlíky podle Úmluvy z roku 1951 nebo Protokolu z roku 1967*“ [překlad NSS]. Je potřeba zdůraznit, že příručka UNHCR nevylučuje, aby byla za uprchlíka považována osoba, která musela opustit svou zemi původu z důvodu ozbrojeného konfliktu. Naopak příručka UNHCR vysvětluje, v jakých situacích takováto osoba je uprchlíkem. Tuto možnost nevylučuje ani samotná Ženevská úmluva, která stanovuje kritéria, za kterých může osoba tento status nabýt.

[32] Podle bodů 165 a 166 příručky UNHCR „*cizí invaze nebo okupace celé země nebo její části však může vést - a občas také vedla - k pronásledování z jednoho nebo více důvodů uvedených v Ženevské úmluvě. V takových případech bude status uprchlíka záviset na tom, zda je žadatel schopen prokázat, že má na okupovaném území ‚odůvodněný strach z pronásledování', a dále na tom, zda je schopen využít ochrany své vlády nebo ochranné mocnosti, jejíž povinností je chránit zájmy dané země během ozbrojeného konfliktu, a zda lze takovou ochranu považovat za účinnou. [...] Každý případ je tedy třeba posuzovat individuálně, a to jak z hlediska odůvodněných obav z pronásledování, tak z hlediska dostupnosti účinné ochrany ze strany vlády země původu*.“ NSS má za to, že tyto podmínky byly v posuzované věci splněny.

[33] Třebaže žalobce splňuje podmínky pro udělení doplňkové ochrany, která mu také skutečně byla udělena, neznamená to, že by nemohl splňovat též podmínky pro udělení azylu pro pronásledování dle § 12 zákona o azylu. Podle § 28 odst. 1 zákona o azylu se stěžovatel nejprve zabývá tím, zda žadatel splňuje podmínky pro udělení azylu, který uděluje přednostně. Teprve v případě, že žadateli nelze udělit azyl, se stěžovatel dále zabývá

podmínkami pro udělení doplňkové ochrany (jinak výmluvně označované též „subsidiární“). To plyne i z čl. 2 písm. f) kvalifikační směrnice. Argumentaci stěžovatele, že žalobce nikdo nenutí k návratu do země původu, tak nelze přijmout. Skutečnost, že stěžovatel udělil žalobci doplňkovou ochranu, nemění nic na tom, že musí řádně a důkladně posoudit splnění podmínek pro udělení azylu.

[34] Podle § 2 odst. 6 zákona o azylu původcem pronásledování nebo vážné újmy se rozumí státní orgán, strana nebo organizace ovládající stát nebo podstatnou část území státu, jehož je cizinec státním občanem nebo v němž měla osoba bez státního občanství poslední trvalé bydliště. Původcem pronásledování nebo vážné újmy se rozumí i soukromá osoba, pokud lze prokázat, že stát, strana nebo organizace, včetně mezinárodní organizace, kontrolující stát nebo podstatnou část jeho území nejsou schopny nebo ochotny odpovídajícím způsobem zajistit ochranu před pronásledováním nebo vážnou újmou. To v zásadě odpovídá čl. 6 kvalifikační směrnice.

[35] Krajský soud jednoznačně uvedl, že původcem pronásledování, jemuž by byl s požadovanou mírou pravděpodobnosti žalobce v současnosti vystaven, pokud by se vrátil do té části země původu, z které pochází a v níž naposledy žil před odchodem ze země původu do zahraničí, jsou ruské okupační orgány. Stěžovatel kasační námitku staví tak, že ukrajinským státním orgánům nelze spravedlivě vytýkat, že by žalobce mohl být vystaven pronásledování na Krymu, jehož území od roku 2014 neovládají. Takovou úvahu ovšem krajský soud neučinil. NSS k tomu uvádí, že přiznání azylu není sankcí pro zemi původu žadatele, nýbrž nástrojem k řešení osobního statusu žadatele, jenž se ocitl mimo zemi původu. Na danou otázku proto nelze nahlížet „očima“ možných původců pronásledování, nýbrž jednoznačně z pohledu jednotlivce, jenž opustil zemi původu.

[36] Krajský soud správně uvedl, že z hlediska mezinárodního práva je Krym součástí Ukrajiny, na čemž nic nemění skutečnost, že Ruská federace jej anektovala jako součást svého území a vykonává na něm správu prostřednictvím vlastních orgánů. Krym je proto třeba považovat za součást Ukrajiny, která je zemí původu žalobce [ve smyslu čl. 2 písm. n) kvalifikační směrnice]. Z argumentace stěžovatele v kasační stížnosti vyplývá, že ruskou státní moc, která by stěžovatele v případě jeho návratu na Krym pronásledovala, nelze považovat za původce pronásledování ve smyslu § 2 odst. 6 zákona o azylu, neboť stěžovatel je ukrajinským státním občanem, přičemž původcem pronásledování může být pouze stát, jehož občanem je osoba vystavená pronásledování.

[37] Takový výklad § 2 odst. 6 zákona o azylu je nutno jednoznačně odmítnout. Uvedené ustanovení předpokládá situace, kdy centrální moc nemá pod kontrolou celé území státu. Za původce pronásledování proto považuje nejen stát, ale též stranu nebo organizaci ovládající stát nebo podstatnou část území státu. Pojem stát není definován zákonem o azylu ani kvalifikační směrnicí. Z ničeho neplyne, že by původcem pronásledování mohl být pouze stát, o jehož území se z hlediska mezinárodního práva jedná. Jestliže původcem pronásledování mohou být strany nebo organizace, které ovládají podstatnou část území státu, může jím být i cizí stát, který ovládá podstatnou část území jiného státu. Odborná literatura považuje ruskou okupační správu za stranu ovládající podstatné území sátu (Hugo Storey. *Are those fleeing Ukraine refugees?* Dostupné na https://www.asileproject.eu/are-those-fleeing-ukraine-refugees/).

[38] Výklad prezentovaný stěžovatelem by vedl k tomu, že ruská okupační moc by na Krymu působila jako původce pronásledování vůči těm příslušníkům strany Hizb ut-Tahrir, kteří jsou ruské státní příslušnosti, nikoliv však vůči osobám ve stejném postavení, které mají ukrajinské státní občanství, třebaže se jedná o součást jejich země původu. Pokud by NSS vycházel z narativu šířeného Ruskou federací na počátku roku 2014, ujala se na Krymu vlády domobrana (místní povstalecké jednotky). V tomto kontextu by tato domobrana byla zcela jednoznačně stranou, která ovládá podstatnou část území země původu. Pokud pak následně došlo z hlediska mezinárodního práva k protiprávnímu začlenění území Krymu do Ruské federace, přestal by na území Krymu existovat ve vztahu k ukrajinským občanům jakýkoliv původce pronásledování. Taková argumentace je absurdní a v rozporu se smyslem mezinárodní ochrany. Vymezení původců pronásledování v zemi původu sleduje jednoduchou logiku. Původcem pronásledování je ten subjekt či entita, která má danou část území země původu pod kontrolou. Stěžovatel nepředkládá žádnou vlastní právní argumentaci, která by jeho závěr podporovala. Pouze odkázal na rozsudek NSS ze dne 13. 1. 2005, č. j. 3 Azs 119/2004-50, podle nějž politický azyl slouží k ochraně cizích státních příslušníků před pronásledováním ze strany domovského státu. NSS se však v tomto rozsudku nezabýval srovnatelnou situací, takže spojení „ze strany domovského státu“ nelze přikládat hlubší význam.

[39] Dále se NSS zabýval otázkou, zda krajský soud správně posoudil otázku možnosti vnitřní ochrany (vnitřního přesídlení). Stěžovatel totiž neudělil žalobci azyl s tím, že mohl nalézt účinnou vnitrostátní ochranu před pronásledováním v jiné části země původu ve smyslu § 2 odst. 7 zákona o azylu. Krajský soud možnost vnitřního přesídlení zcela vyloučil s ohledem na situaci mezinárodního ozbrojeného konfliktu, kterou je zasaženo celé území Ukrajiny ovládané centrální vládou.

[40] Podle § 2 odst. 7 zákona o azylu pronásledováním nebo vážnou újmou není, pokud se obava cizince z pronásledování nebo vážné újmy vztahuje pouze na část území státu, jehož státní občanství má, nebo, je-li osobou bez státního občanství, státu jeho posledního trvalého bydliště a může-li cizinec bezpečně a oprávněně odcestovat do jiné části státu, do ní vstoupit a v ní se usadit, a pokud s přihlédnutím k situaci v této části státu a k jeho osobní situaci v této části státu

a) nemá odůvodněný strach z pronásledování ani nejsou dány důvodné obavy, že by mu zde hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy, nebo

b) má přístup k účinné ochraně před pronásledováním nebo vážnou újmou.

[41] Citované ustanovení v zásadě odpovídá čl. 7 odst. 1 kvalifikační směrnice.

[42] Stěžovatel má za to, že žalobce může využít možnosti vnitřní ochrany proti pronásledování, neboť v té části země původu, která je pod kontrolou ukrajinské vlády, mu nehrozí pronásledování z důvodu jeho členství ve straně Hizb ut-Tahrir. Nebezpečí související s mezinárodním ozbrojeným konfliktem je ošetřeno tím, že byla žalobci udělena doplňková ochrana. Z toho stěžovatel dovozuje, že nevzniká potřeba ochrany prostřednictvím azylu.

[43] Sporná právní otázka tedy spočívá v tom, zda při posuzování možnosti využít vnitřní ochranu proti odůvodněné obavě z pronásledování v jiné části země původu postačí, že by

žadatel byl v této části ochráněn před tímto konkrétním nebezpečím, nebo zda je třeba vzít v úvahu i bezpečnost této části země původu z hlediska jiných rizik. V této souvislosti je třeba zopakovat, že stěžovatel udělil žalobci doplňkovou ochranu pro hrozbu vážné újmy dle § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu, která se týká celého území země původu, které je pod kontrolou ukrajinské vlády.

[44] Problematikou vnitřního přesídlení se NSS již mnohokrát zabýval. V rozsudku ze dne 24. 1. 2008, č. j. 4 Azs 99/2007-93, č. 1551/2008 Sb. NSS, uvedl, že při 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 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. NSS uvedl, že „*je potřeba hodnotit účinnost vnitřní ochrany, tedy zda se žadateli o udělení mezinárodní ochrany podaří původcům pronásledování definitivně uniknout takovým způsobem, aby bylo vyloučeno riziko opětovného pronásledování a postavení žadatele i po jeho přesunu musí splňovat určité minimální standardy z pohledu základních lidských práv, která musí být pro stěžovatele zajištěna a rovněž nesmí dojít k extrémnímu zhoršení jeho sociálního a ekonomického postavení, přičemž určité nepohodlí je akceptovatelné.*“ Tyto závěry se následně staly součástí ustálené judikatury NSS (viz např. jeho rozsudek ze dne 20. 7. 2016, č. j. 1 Azs 113/2016-29, nebo usnesení ze dne 14. 3. 2024, č. j. 9 Azs 61/2024-25).

[45] Z rozsudku NSS 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. Těmi jsou „*(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 mají rovněž svoji logickou posloupnost, a tudíž musí být aplikovány ve výše uvedeném pořadí. Při posuzování všech čtyřech kritérií je navíc nutné brát v potaz celkové poměry panující v zemi původu a osobní poměry žadatele*“.

[46] Za účelem posouzení existence alternativy vnitřního přesídlení je nutné vymezit území, do kterého se má žadatel přesídlit. Nepostačí, pokud správní orgán obecně odkáže žadatele na zbytek území země původu. V takovém případě by správní orgán ani nemohl posoudit kritéria pro vnitřní přesídlení tak, jak byla judikaturou NSS vymezena.

[47] Citovaná judikatura NSS se nezabývá specificky otázkou, která vyvstala v posuzované věci. Formulace závěrů v citovaných rozhodnutích je uzpůsobena skutkovým okolnostem daných případů.

[48] Jak již uvedl krajský soud, prostor pro úvahu o možnosti řešit problémy v zemi původu prostřednictvím vnitřní ochrany se otevírá tehdy, pokud je zjištěno, že by žadatel čelil pronásledování či vážné újmě v oblasti (regionu) svého původu. Jakkoliv tedy důvod pro úvahu o možnosti využít vnitřní ochranu vzniká v souvislosti se závěrem o existenci konkrétních obav z pronásledování či konkrétní hrozby vážné újmy, je třeba mít na paměti, že přemístěním do jiné části země původu může být žadatel vystaven jiným hrozbám. Závěr o možnosti využít vnitřní ochrany by měl být činěn v situaci, kdy je zřejmé, že žadatel by

v oblasti svého původu byl vystaven pronásledování či hrozbě vážné újmy, tudíž by mu náležel azyl či doplňková ochrana. Tento ochranný status je namístě žadateli upřít, pokud má možnost uchýlit se na jinou část území země původu, kde nebude čelit žádným rizikům. Rozhodně nelze souhlasit s tím, že by bylo možné odepřít žadateli vyšší formu ochrany v podobě azylu s argumentací, že by se teoreticky mohl uchýlit na tu část ukrajinského území, kde mu nehrozí pronásledování, nýbrž „jen" vážná újma. To reálně znamená, že ani na tuto část území by se nemohl žadatel bezpečně uchýlit, pouze by „přišel" o primární formu mezinárodní ochrany v podobě azylu a byla mu přiznána toliko časově omezená doplňková ochrana.

[49] Závěry NSS mají oporu i v Příručce UNHCR ze dne 23. 7. 2003 *Guidelines on International Protection: "Internal Flight or Relocation Alternative" within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* (dostupná na https://www.unhcr.org/media/guidelines-international-protection-no-4-internal-flight-or-relocation-alternative-within). V bodě 20 je uvedeno, že možnost vnitřní ochrany není dána, pokud by se osoba mající odůvodněný strach z pronásledování měla přemístit na jinou část území, kde by byla vystavena jiné závažné hrozbě, zahrnující závažné ohrožení života, bezpečnosti, svobody nebo zdraví nebo závažnou diskriminaci. Ke stejným závěrům dospěl Evropský azylový podpůrný úřad (EASO) v příručce z května 2021 *Practical guide on the application of the internal protection alternative* (dostupná na https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/EASO-Practical-guide-application-IPA.pdf). Podle něj je podmínkou využití vnitřní ochrany nejen to, že v jiné části území země původu nebude žadatel vystaven pronásledování, jímž byl ohrožen v oblasti svého původu, ale ani žádnému novému riziku pronásledování či vážné újmy (kapitola 5.1). Jinými slovy, možnost vnitřní ochrany není dána, pokud v jiné části území země původu přetrvává odůvodněný strach z pronásledování, jemuž byl žadatel vystaven v oblasti původu, nebo pokud by v této části území byl vystaven nové formě pronásledování či vážné újmy [kapitola 1.9.1.1.1 příručky EUAA z ledna 2023 *Judicial Analysis on Qualification for International Protection (Directive 2011/95/EU)*, dostupná na https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-01/Qualification_international_protection_judicial_analysis_2nd_edition_0.pdf].

[50] Úvaha stěžovatele, že by na té části území, která je ovládána ukrajinskou vládou, žalobce nebyl vystaven odůvodněnému strachu z pronásledování pro členství ve straně Hizb ut-Tahrir, není dostatečná. Jak správně uvedl krajský soud, stěžovatel byl povinen zohlednit i existenci jiného nebezpečí pronásledování či hrozby vážné újmy [zejména ve smyslu § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu]. V situaci, kdy stěžovatel současně s vydáním napadeného rozhodnutí shledal, že jsou dány důvody pro prodloužení doplňkové ochrany z důvodu hrozby vážné újmy dle § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu, nemohl zároveň dospět k závěru, že žalobce může využít možnosti vnitřní ochrany ve vztahu k nebezpečí pronásledování v oblasti svého původu.

[51] NSS uzavírá, že krajský soud posoudil obě právní otázky vymezené stěžovatelem v kasační stížnosti správně, kasační námitky tak jsou nedůvodné.

IV. Závěr a náklady řízení

[52] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[53] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Toto právo náleží procesně úspěšnému žalobci. Ze spisu však nevyplynulo, že by žalobci nějaké náklady v řízení o kasační stížnosti vznikly. Žalobce byl v řízení zastoupen Organizací pro pomoc uprchlíkům, z. s. Tento spolek podle § 137 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, jenž se použije v souladu s § 64 s. ř. s., nemá právo na odměnu za zastupování účastníka v řízení o kasační stížnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2008, č. j. 4 Azs 51/2008-79).

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

V Brně dne 20. listopadu 2024

Tomáš Kocourek
předseda senátu