



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobců: **a) V. B., b) Y. B., c) nezl. Y. B., d) nezl. P. B.**, všichni zastoupeni Mgr. Monikou Ipserovou, advokátkou se sídlem Sladkovského 505, Pardubice, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasačních stížnostech žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 22. 2. 2016, č. j. 52 Az 2/2015 - 87,

**t a k t o :**

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 22. 2. 2016, č. j. 52 Az 2/2015 - 87, **se** ve výrocích I. a II. **ruší**.
- II.** Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 19. 10. 2015, č. j. OAM-385/ZA-ZA05-K07-2015 a č. j. OAM-382/ZA-ZA05-K07-2015, **se ruší** a věci **se vracejí** žalovanému k dalšímu řízení.
- III.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci a) na náhradě nákladů řízení částku 8228 Kč do šedesáti (60) dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Moniky Ipserové, advokátky.
- IV.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobcům b), c) a d) na náhradě nákladů řízení částku 18 731 Kč do šedesáti (60) dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Moniky Ipserové, advokátky.
- V.** Odměna a náhrada hotových výdajů advokátky Mgr. Moniky Ipserové **se určuje** částkou 12 729 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti (60) dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

## O d ů v o d n ě n í :

### I.

#### Průběh dosavadního řízení

Rozhodnutím Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 19. 10. 2015, č. j. OAM-385/ZA-ZA05-K07-2015, nebyla žalobci a) udělena mezinárodní ochrana podle § 12, § 13, § 14, § 14a ani § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“). Rozhodnutím z téhož dne, č. j. OAM-382/ZA-ZA05-K07-2015, nebyla udělena mezinárodní ochrana dle těchto ustanovení ani žalobkyni b) a nezletilým žalobcům c) a d). Proti těmto rozhodnutím žalobci brojili žalobami ve správním soudnictví. Krajský soud v Hradci Králové tato řízení spojil ke společnému projednání a žaloby zamítl v záhlaví uvedeným rozsudkem. Žalobce a) a žalobkyně b) s žalobci c) a d) se dvěma kasačními stížnostmi domáhali zrušení tohoto rozsudku.

Ze správního spisu vyplývá, že žalobci přicestovali z Ukrajiny a požádali o mezinárodní ochranu v České republice. Svou žádost odůvodnili tím, že se obávají o své životy, jelikož oblast, ze které pocházejí, je silně ovlivněna válkou a jako rusky mluvící občané Ukrajiny jsou neustále kontrolováni ozbrojenci bez rozeznávacích znaků, je jim vyhrožováno a jsou považováni za separatisty.

Žalobce a) v průběhu pohovoru k žádosti uvedl, že má určité dokumenty, které mohou tvrzený stav doložit, především videa stažená z Youtube týkající se „honu na Rusy“, různých výbuchů a osob v neoznačených uniformách. Při cestě za otcem na něj po té, co promluvil rusky, neoznačení ozbrojenci vyvíjeli nátlak, aby podpořil svou vlast tím, že jim přenechá automobil, nebo jim předá 3000 hřiven. Tuto podporu měl projevit, jelikož nešel do války sám. Žalobce a) tedy dovezl žádanou sumu. Ozbrojenci mu doporučili neobracet se na policii, jelikož viděli jeho doklady a mají jeho údaje. Po tomto incidentu žalobce a) raději automobil prodal, neboť se jím bál jezdit. Jeho manželka [žalobkyně b)] má v pase zaznamenáno jako místo narození Rusko a je proto okamžitě považována za separatistku a diverzantku. Při cestě z nákupu byla legitimována neoznačenými vojáky, a když ozbrojenci zjistili, že je ruské národnosti, prohledali ji, zkontrolovali jí mobilní telefon, sebrali jí peníze a nákup, přičemž ji obviňovali ze separatistických tendencí. Manželka byla kvůli tomu ve špatném psychickém stavu, nevycházela ven a na určitou dobu ztratila schopnost kojit. Na policii se ani v jednom případě neobrátili, protože dle vyjádření žalobce a) policie v situaci, kdy po ulici chodí neoznačení uniformovaní lidé, kteří legitimují ostatní, v podstatě neexistuje. Chování samotné policie k jeho manželce při legitimování bývalo také dost agresivní. Policii ani není nikde v sousedství vidět. Vojáci jsou sice kolem nich, ale neví se, ke komu patří. Dle tvrzení žalobce a) probíhá na Ukrajině „hon na Rusy“ a svou situaci by žalobci nevyřešili ani přestěhováním, jelikož celá západní Ukrajina je „separatistická“ a neměli by ke komu se přestěhovat. V Rusku jsou považováni za „banderovce“ a na Ukrajině jsou „fašisté“. Nyní už i veřejné sdělovací prostředky štvou národnosti proti sobě. Na Ukrajině měl žalobce a) dobře placené povolání, měli byt a automobil, nebylo nač si stěžovat. Jeho otec zůstal na Ukrajině a také je často legitimován, jelikož mluví rusky. Návrat domů si žalobce a) nedovede představit, neboť by opět byli zavřeni doma. V případě návratu se obává o svůj život a zdraví. Žalobce a) dále uvedl, že je Rus, ačkoliv má v pase ukrajinskou národnost a jeho rodiče jsou rusky mluvící Ukrajinci. Babička z matčiny strany byla Ruska, v zemi však nemá žádné příbuzné. Byl vychováván v ruskojazyčném prostředí a studoval na škole v ruském jazyce. Na dotaz, za jakých podmínek by byl ochoten se do vlasti vrátit, odpověděl, že pokud by byl v zemi pořádek, fungovala policie, nebyla tam válka, po ulici nechodili ozbrojenci a děti mohly chodit

pokračování

do školky, také pokud by zmizela nenávisť vůči rusky hovořícím obyvatelům a těm, kdo se narodili v Rusku.

Žalobkyně b) ve správním řízení potvrdila, že žádá o mezinárodní ochranu i jménem svých nezletilých dětí, tedy žalobců c) a d). Žalobkyně je ruské národnosti, děti ukrajinské, ale všichni mají ukrajinskou státní příslušnost. Výpovědi žalobkyně b) se ve značné části shodovaly s výpověďmi žalobce a). Nad jejich rámcem uvedla, že hlavním důvodem žádosti o mezinárodní ochranu je válka, dalším pak vztah k Rusům na Ukrajině, jelikož jakmile ukáže dokumenty, je pronásledovaná. V místě, kde bydlí, se ztrácejí lidé, děti neposílají do školky, jelikož se venku nacházejí balíčky, ve kterých může být výbušnina. Všichni ve městě berou děti jen tam, kam opravdu musí. K manželovu incidentu uvedla, že je celkem běžné být při výjezdu z města zastaven vojáky, kteří samovolně bez jakýchkoliv nařízení staví zábrany. Ozbrojenci prý manželovi řekli, že může jít na policii, ale oni jsou síla této země. Nemá to smysl. V průběhu incidentu jí neuniformovaní vojáci přitlačili ke krku gumový obušek a řekli jí, že se má raději vrátit do Ruska. Ačkoliv incident probíhal na veřejnosti, nikdo nezavolal policii. Doporučení manžela, aby se na policii obrátila, nevezala v potaz, protože viděla, že tito lidé se policie nebojí a ani toho, že páchají něco nezákonného, a bála se, jelikož policie se k ní dříve při legitimování chovala opovrzhlivým způsobem. Dle jejího vyjádření se dokonce stávalo, že lidé, kteří se obrátili na policii, zmizeli. Na nikoho jiného se s žádostí o pomoc neobracela, protože ji nikdo jiný nenapadl. Její příbuzní žijí také v Dněpropetrovské oblasti, ale nemají peníze na cestu. Je s nimi v kontaktu, avšak z komunikace úplně vylučují národnostní téma. Další příbuzné má žalobkyně b) v Ruské federaci, sourozence jejího otce. Žalobci sice žili v X, ale v X ještě stále mají byt. Česká republika je pro ně cílovou zemí, mohli by zde začít podnikat a na základě toho získat dlouhodobé vízum, ale žalobkyně b) požádala o mezinárodní ochranu, aby získala osobní ochranu, protože se skutečně bojí. V případě návratu se obává o svůj život, životy členů rodiny a skutečnosti, že na základě psychického stavu způsobeného danou situací by nebyla schopna kojit syna. Podmínku k návratu do země vidí v tom, aby skončila válka.

Žalovaný dospěl k závěru, že tvrzeným důvodem žádosti o udělení mezinárodní ochrany žalobce a) je současná bezpečnostní situace v místě bydliště na Ukrajině a s tím související obava o zdraví a život jeho rodiny. Žalovaný při svém posouzení žádosti vycházel z výpovědí žalobců a z Informace Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky ze dne 15. ledna 2015, ze Zprávy Freedom House ze dne 28. ledna 2015, z Výroční zprávy Human Rights Watch ze dne 29. ledna 2015, z Výroční zprávy Amnesty International ze dne 25. února 2015, z Informací MZV ČR ze dne 21. května 2015, č. j. 98848/2015-LPTP, ze dne 1. srpna 2014, č. j. 110105/2014-LPTP, a ze dne 16. dubna 2014, č. j. 98524/2014/LPTP, ze Zprávy Úřadu Vysokého komisaře OSN pro lidská práva ze dne 1. června 2015 a z Infobanky ČTK „Země světa, Ukrajina“.

Žalovaný konstatoval, že žalobci a) nelze udělit azyl dle § 12 písm. a) zákona o azylu, jelikož nebyl pronásledován pro uplatňování politických práv a svobod a ani sám žalobce a) neuvedl, že by měl s uplatňováním politických práv a svobod ve své vlasti jakékoliv problémy.

Pokud jde o udělení azylu dle § 12 písm. b) zákona o azylu, dospěl žalovaný k závěru, že žalobce a) nikdy neměl žádné problémy se státními orgány své země a nezmínil ani jakoukoliv diskriminaci z azylově relevantních důvodů, jež jsou v § 12 písm. b) zákona o azylu vymezeny taxativně. Obavy z bezpečnostní situace nemohou být důvodem pro udělení azylu, navíc jsou dle žalovaného nedůvodné, jelikož zhoršené bezpečnostní podmínky se reálně vztahují pouze na dvě administrativní oblasti Ukrajiny z 24 a ve zbývajících je situace stabilní. Dněpropetrovské oblasti, odkud žalobce a) pochází, se dle žalovaného zmíněná zhoršená bezpečnostní situace netýká a ozbrojený konflikt nedosáhl takových rozměrů, aby konkrétně žalobce a) bezprostředně

ohrožoval na životě. Žalobce a) žil na území pod plnou kontrolou proevropsky orientované vlády premiéra Jaceňuka, která proklamuje vládu demokracie a práva. Žalovaný rovněž neshledal, že by žalobce a) mohl být z důvodu ruské národnosti, ruského jazyka a současně ukrajinské státní příslušnosti v této oblasti Ukrajiny vystaven jednání, které by mohlo být označeno za pronásledování ve smyslu zákona o azylu, nebo že by v případě potíží nezískal přiměřenou ochranu. Podle citovaných zpráv nedochází na Ukrajině k pronásledování z národnostních důvodů. Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě nezaznamenala žádné překážky vůči uplatňování práv menšin v průběhu voleb a rovněž dle informací MZV nedochází na Ukrajině k politickým perzekucím a práva jazykových menšin nejsou porušována. V případě vzniku škody způsobené trestnou činností je v zemi možné vyhledat pomoc státních orgánů a stížnost lze podat i proti neadekvátnímu postupu policejních složek. U žalobce a) žalovaný zpochybnil příslušnost k ruské národnostní skupině, vzhledem k tomu, že v dokladech má dle své výpovědi uvedenu ukrajinskou národnost, stejně jako jeho rodiče, a ačkoliv jeho babička pocházela z Ruska, nemá v Rusku žádné příbuzné.

Dalším důvodem podání žádosti byly dle žalovaného střety s uniformovanými osobami bez označení. K tomu žalovaný poukázal především na § 2 odst. 9 zákona o azylu, v relevantním znění, podle něhož původcem pronásledování může být státní orgán, strana nebo organizace ovládající stát nebo podstatnou část jeho území, nebo i soukromá osoba, ovšem pouze za předpokladu, že lze prokázat, že stát či jiná veřejná moc není schopna či ochotna odpovídajícím způsobem zajistit ochranu před pronásledováním. V průběhu řízení nebyly zjištěny žádné okolnosti, a to ani z výpovědi žalobců, které by prokazovaly, že daní ozbrojenci byli součástí oficiálních bezpečnostních složek, a to i z toho důvodu, že vyhrožovali žalobci a), aby se neobrátil na policii. Jak je uvedeno v Informaci MZV ČR ze dne 1. srpna 2014, na Ukrajině existuje možnost vyhledání pomoci v případě újmy způsobené trestnou činností či porušováním práv a svobod, přičemž lze proti postupu příslušníků policejního orgánu či jiných orgánů státní moci podat i stížnost. Tu lze podat u prokuratury, popřípadě u útvaru vnitřní kontroly konkrétního policejního okrsku v závislosti na míře závažnosti. Žalobce a) se však na státní orgány neobrátil a ty mu nemohly zajistit potřebnou ochranu, jelikož o jeho situaci nebyly informovány. Žalovaný také poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2008, č. j. 8 Azs 23/2008 – 75 (všechna zde citovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), ve kterém podle žalovaného zdejší soud dospěl k závěru, že je nutné vyčerpat veškeré možnosti ochrany dostupnými vnitrostátními prostředky. Žalovaný pak doplnil, že nestačí obrátit se pouze na jeden státní orgán, ale je nutno použít všechny dostupné prostředky vnitrostátní ochrany, než nastoupí nástroje mezinárodní. Vysvětlení, že nebylo na koho se obrátit, nemohl žalovaný dle svého vyjádření přijmout jako dostatečné.

Žalobce a) také uvedl, že nebylo možné situaci rodiny řešit přestěhováním do jiné části země. Žalovaný tomuto tvrzení oponoval odkazem na ukrajinský zákon o zajištění práv a svobod vnitřně vysídlených osob, zaručující specifický soubor práv těmto osobám a zavazující ukrajinskou vládu k tomu, aby v tomto směru vypracovala příslušnou politiku jeho provádění. Na základě informací o něm žalovaný nepopírá, že vnitřně vysídlení lidé se mohou setkávat s napětím a problémy, přesto dle jeho názoru oficiální vláda Ukrajiny na jí ovládaném území dbá na ochranu lidských práv a svobod vnitřně vysídlených osob. Navíc žalovaný připomněl, že žalobce a) není osobou pocházející z oblastí zasažených konfliktem. Žalovaný tedy neshledal existenci důvodů pro udělení azylu dle § 12 písm. b) zákona o azylu.

V případě žádosti žalobkyně b) a žalobců c) a d) vyhotovil žalovaný téměř identické rozhodnutí o nepřiznání mezinárodní ochrany. U žalobkyně b) však žalovaný považoval za důvod obavy z návratu na Ukrajinu nejen bezpečnostní situaci, ale také její ruskou národnost a používání ruského jazyka, jelikož nemluví ukrajinsky. Podle § 12 písm. a) nebylo možné žalobcům b) až d)

pokračování

udělit azyl, jelikož se dle svých vyjádření politicky neangažovali. Při posuzování nároku na azyl dle § 12 písm. b) žalovaný zopakoval argumentaci užitou v případě žalobce a). Pokud jde o incident s neoznačenými vojáky, žalobkyně b) se nijak nezminila o tom, že by byla jakýmkoliv způsobem prokázána příslušnost těchto osob k oficiálním bezpečnostním složkám, a na policii se neobrátila, ačkoliv dle svých slov doufala, že ji někdo zavolá, což nikdo neučinil. Nezavolala policii ani poté, co jí byl vrácen mobilní telefon. Žalobci se s žádostí o pomoc na nikoho neobrátili ani později, ačkoliv žalobkyni b) její manžel doporučil tak učinit. Odpovědné orgány jí tak nemohly zajistit potřebnou ochranu, jelikož o její situaci nebyly informovány.

Žalobcům nebyl udělen ani azyl z humanitárních důvodů dle § 14 zákona o azylu, neboť dle žalovaného neexistovaly výjimečné okolnosti, které by jej odůvodňovaly. Žalobcům nebyla udělena ani doplňková ochrana dle § 14a zákona o azylu, jelikož v zemi původu neprobíhá takový ozbrojený konflikt, jehož důsledky by bylo možno pokládat ve vztahu k žadatelům a jejich návratu do země za vážnou újmu dle § 14a odst. 2 téhož zákona.

Proti uvedeným rozhodnutím brojili žalobci žalobami, jež Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích zamítl. Skutkový stav byl dle krajského soudu dostatečně zjištěn a nevznikl tak důvod doplňovat jej žalobci navrhanými důkazy. Žalovaný použil konkrétní podklady (informace o zemi původu) v takovém rozsahu, že byly dostatečnou oporou pro zmíněný výrok žalovaných rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany. Žalobci předložené články a videozáznamy samy o sobě nemohou vyvrátit údaje uvedené v oficiálních dokumentech a rovněž listiny týkající se samotných žalobců a prokazující jejich zdravotní stav a školní docházku dětí neznamenají, že tyto služby musí poskytovat Česká republika a není možné je získat na Ukrajině.

Krajský soud za stěžejní důvod žádosti o udělení mezinárodní ochrany podané žalobcem a) považoval incident s blíže neurčenými uniformovanými osobami bez označení. Krajský soud souhlasil s hodnocením žalovaného, podle něhož z příběhu popsaného žalobcem a) nevyplývá, že by tyto ozbrojené osoby byly součástí oficiálních bezpečnostních složek. Žalobce a) nijak nezpochybnil závěr žalovaného o tom, že existuje postup pro vyhledání pomoci v případě újmy způsobené trestnou činností či porušováním práv a svobod, a to i ze strany příslušníků policejních orgánů. Žalobce a) se dle krajského soudu omezil pouze na konstatování, že policie v podstatě neexistuje. Krajský soud tento argument zpochybnil, jelikož samotné varování ozbrojence, aby se žalobce a) neobrácet na policii, znamená, že v dané oblasti policie působí a žalobce a) měl možnost využít ochranu poskytovanou státem, jak vyplývá z Informace MZV ČR ze dne 1. 8. 2014, č. j. 110105/2014-LPTP. Žalovaný vycházel z dalších podkladů, přičemž žalobce a) v žalobě nezpochybnil žádný z nich, ani žádný ze závěrů, které žalovaný na jejich základě učinil, a to ani tvrzení o tom, že žalobce a) nemůže být pronásledován z národnostních důvodů, resp. na území ovládaném proevropsky orientovanou vládou vystaven pronásledování ve smyslu zákona o azylu.

Krajský soud dospěl k závěru, že u žalobce a) nebyl dán důvod k udělení azylu ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu z důvodu pronásledování kvůli jeho příslušnosti k určité sociální skupině, konkrétně k ruský hovořícím občanům Ukrajiny. Z podkladů shromážděných žalovaným dle krajského soudu nevyplývá, že by žalobce a) jakožto Ukrajinec hovořící ruský byl z tohoto důvodu pronásledován. Žalobce a) také nijak nenapadl informace o zemi původu, ze kterých vycházel žalovaný ve svém závěru, že země původu by byla schopna zajistit odpovídající ochranu před případným pronásledováním. Tvrzení žalobce a) zůstalo pouze v obecné rovině. Ačkoliv krajský soud uznal, že dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, č. j. 6 Azs 235/2004 – 57, „není povinností žadatele o azyl, aby pronásledování své osoby prokazoval jinými důkazními prostředky, než vlastní věrohodnou výpovědí“, je dle rozsudku Nejvyššího správního soudu

ze dne 4. 3. 2015, č. j. 6 Azs 10/2015 – 19, „*zcela jistě na místě, aby svá tvrzení stěžovatel podložil relevantními a věrohodnými důvody či argumentací, nikoliv pouze svým přesvědčením o tom, že správní orgán se mylí*“. Existence relevantních mechanismů na obranu před pronásledováním a újmou způsobenou trestnou činností byla dle krajského soudu popsána ve shromážděných materiálech. Není tedy pravdou, jak tvrdí žalobce a) v žalobě, že by v jeho případě byla prokázána existence odůvodněného strachu z pronásledování z důvodu příslušnosti k určité sociální skupině, neboť nelze tvrdit, že by stát buď odmítl, nebo by nemohl poskytnout odpovídající ochranu [k tomuto tvrzení žalobce a) nepředložil žádný konkrétní podklad], když navíc žalobce a) nezpochybnil ani to, že se mohl obrátit na příslušný orgán za účelem poskytnutí ochrany. Z informací o zemi původu použitých žalovaným při hodnocení situace v Dněpropetrovské oblasti nevyplývá, že by byl dán důvod pro jiný závěr žalovaného. Argumentaci žalobce a) v žalobě týkající se incidentů s nastraženými náložemi a minami, k nimž došlo také mimo území současného vojenského konfliktu, krajský soud odmítl s poukazem na skutečnost, že tyto ojedinělé incidenty samy o sobě nemohou vyvrátit závěry žalovaného podložené zmíněnými konkrétními podklady o tom, že žalobce a) nebyl bezprostředně ohrožován na životě. S odkazem na nedávné teroristické útoky ve Francii krajský soud uzavřel, že k takovým incidentům může docházet i v zemích nepostižených vojenským konfliktem. Podstatná je schopnost a ochota ukrajinského státu zajistit odpovídající ochranu před pronásledováním a působením vážné újmy.

Krajský soud také nepřisvědčil tvrzení žalobce a), že by mu měl být udělen humanitární azyl v důsledku rozšířené antipatie ukrajinského obyvatelstva k rusky hovořícím občanům. Krajský soud upozornil na možný výskyt antipatií vůči rusky hovořícím cizím státním příslušníkům i v České republice. Pro udělení humanitárního azylu by musel být zjištěn takový humanitární důvod, který by v případě hodném zvláštního zřetele mohl vést k udělení humanitárního azylu. Takový důvod však zjištěn nebyl.

Námítka týkající se podmínek pro udělení doplňkové ochrany shledal krajský soud také nedůvodnou. Krajský soud měl za to, že není oprávněn přezkoumávat bez příslušné žalobní námítky ex officio podklady, ze kterých vycházel žalovaný a které žalobce a) nezpochybnil. Nelze tudíž určit, zda jsou věrohodné v nich obsažené závěry o tom, že ukrajinská legislativa neumožňuje jakýkoliv postih navrátilivších se žadatelů o mezinárodní ochranu. Z pohledu zákona o azylu sice mohou být bezprávné výhrůžky ze strany soukromých osob důvodem pro udělení doplňkové ochrany, ovšem pouze pokud z nich lze dovodit hrozbu mučení či nelidského nebo ponižujícího zacházení v situaci, kdy stát původu není zřetelně schopen či ochoten poskytnout žadateli ochranu a hrozbě takového špatného zacházení není možné se vyhnout přemístěním v dotyčném státě. Žalobce a) se nepokusil dosáhnout ochrany u státních orgánů Ukrajiny, přičemž není dán ani důvod k domněnce o propojení ukrajinských orgánů a zmíněných ozbrojenců, jak popisuje např. Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 19. 1. 2012, č. j. 7 Azs 47/2011 – 60. Žalobce a) se nepokusil situaci řešit ani přesídlením v rámci země původu a z jím uvedených skutečností nevyplývá, že by mu v současné době v případě návratu do vlasti hrozilo mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest, či že by jeho život byl ohrožen v důsledku válečného konfliktu.

Obdobné závěry učinil krajský soud i ve věci žalobkyně b) a nezl. žalobců c) a d). Především krajský soud odkázal na pohovor s žalobkyní b), která uvedla, že po incidentu s nákupem se neobrátila na policii, ačkoliv z uvedených podkladů vyplývá, že tato možnost zde existovala a žalobkyně b) tyto podklady nijak nezpochybnila. Obavy žalobkyně b) o zdraví svých dětí dle krajského soudu nejsou opodstatněné, neboť pouhý pohled z okna na auta přivázející mrtvé vojáky nemůže bez dalšího vést k udělení mezinárodní ochrany a nic z jejich výpovědí nenaznačuje, že by tyto události mohly vést k existenci nikoliv pouze běžných obav, ale odůvodněného strachu z pronásledování z důvodu uvedených v § 12 písm. b) zákona o azylu.

pokračování

To se týká i dalších žalobkyní b) vyslovených obav, které zopakovala i v žalobě (údajné klepání na dveře ze strany neznámých osob atd.). Pokud se žalobci cítili ohroženi nějakými neznámými osobami, nic jim nebránilo obrátit se na příslušné státní orgány za účelem poskytnutí ochrany. Ve vztahu k udělení humanitárního azylu dospěl krajský soud ke stejným závěrům jako v případě žalobce a). V souvislosti s poskytováním doplňkové ochrany se krajský soud domníval, že z judikatury Evropského soudu pro lidská práva vyplývá nutnost dosažení mimořádného stupně pokoření či ponížení, aby bylo možné hovořit o ponižujícím zacházení či trestu, a toto hodnocení je vázáno na souhrn všech okolností případu. Z důvodů uvedených žalobkyní b) a nez. žalobci c) a d) nevyplývá, že by jim v současné době v případě návratu do vlasti hrozilo mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest nebo ohrožení života v důsledku válečného konfliktu.

## II.

### Obsah kasačních stížností

Žalobci (stěžovatelé) napadají rozsudek krajského soudu z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. V doplnění svých kasačních stížností uvedli, že dle jejich názoru došlo k nesprávnému zjištění skutkového stavu a na tento skutkový stav byl aplikován nesprávný právní názor. Měli za to, že dostatečně prokázali odůvodněný strach z pronásledování z důvodu příslušnosti k určité sociální skupině ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu již ve správním řízení. Dle stěžovatelů dosáhla intenzita jejich obtíží závažnosti pronásledování a diskriminaci rusky hovořícího obyvatelstva na Ukrajině není státem bráněno. Toto pronásledování podle stěžovatelů nemůže být klasifikováno jako obvyklé problémy existující po rozdělení mnohonárodnostního státu a nelze je klást za vinu obecné situaci ani náladě ve společnosti, ale spíše veřejné moci, přičemž pronásledování na základě národnosti není stát schopen ani ochoten odpovídajícím způsobem zabránit, neboť toleruje nerespektování norem stanovených zákonem. Nelze se obrátit na odpovědné orgány. Informace a zprávy shromážděné žalovaným o situaci na Ukrajině považují stěžovatelé za neobjektivní.

Stěžovatelé se neztotožňují s hodnocením jejich azylového příběhu. Ten je dle jejich názoru konzistentní a na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2008, č. j. 2 Azs 49/2008 – 83, je třeba na něj nahlížet jako na pravdivý. V projednávané věci je dle jejich názoru na místě, aby se žalovaný zabýval otázkou, zda není naplněn některý z důvodů pro udělení mezinárodní ochrany individualizovaně ve vztahu ke konkrétnímu azylovému příběhu, který potvrzují materiály předložené stěžovatelem a) v řízení před krajským soudem. Žalovaný je povinen zjišťovat a zohlednit veškeré informace a důkazy, a to v neprospěch, ale i ve prospěch žadatele. Stěžovatelé nemají možnost pronásledování prokázat, jelikož se nacházejí mimo zemi původu. Žalovaný také nepřihlédl k tvrzením stěžovatelů, že by po návratu do vlasti pronásledování pokračovalo a hrozila by jim vážná újma, přičemž takové chování vůči nim lze důvodně předpokládat. Odůvodnění žalovaného, že vzhledem ke shromážděným podkladům jsou jejich obavy neodůvodněné, považují stěžovatelé za účelové a odporující smyslu zákona. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že pokud by žalovaný nepochybil při shromáždění podkladů rozhodnutí, zajistil by si objektivní zprávy o situaci v zemi původu a vzal za věrohodná tvrzení stěžovatelů, vedlo by to k odlišnému právnímu posouzení věci.

Dle stěžovatelů krajský soud vycházel z nesprávně a nedostatečně zjištěného skutkového stavu ve vztahu k dokumentům ve správním spise, ale také z toho důvodu, že nechal v úvahu všechny skutečnosti, které vyšly v řízení najevo. Stěžovatelé nesouhlasí s názorem soudu, že informace obsažené v podkladech vyvracejí jejich tvrzení, a vytýkají krajskému soudu,

že nebyly provedeny jimi navrhované důkazy a tudíž ani vyhodnoceny v nich obsažené informace o zemi původu. Z dokumentů předložených stěžovateli pak krajský soud dovodil nesprávný závěr o úplném zjištění skutkové podstaty.

Stěžovatelé mají dále za to, že pokud by nesplňovali podmínky dle § 12 zákona o azylu, měl jim být udělen humanitární azyl dle § 14 téhož zákona. Ačkoliv na tento druh azylu není právní nárok a průběh posuzování udělení humanitárního azylu lze přezkoumat pouze z hlediska obecných mezí uplatňování práva a spravedlnosti, tyto meze, vyplývající ze základních zásad ústavního pořádku, byly dle stěžovatelů překročeny.

Z hlediska poskytnutí doplňkové ochrany spatřují stěžovatelé pochybení žalovaného, potažmo krajského soudu ve skutečnosti, že dle jejich názoru nebyly posouzeny aktuální zprávy o zemi původu, ačkoliv posouzeny být měly. Stěžovatelé jsou také toho názoru, že ani žalovaný, ani krajský soud neposoudili zprávy v celém jejich rozsahu, a to individualizovaně ve vztahu ke stěžovatelům.

V neposlední řadě stěžovatelé namítají, že neměli možnost se s obsahem vyjádření žalovaného k jejich žalobě a rovněž s napadeným rozsudkem krajského soudu seznámit v rodném jazyce, neboť tyto dokumenty nebyly přeloženy. Nemohli pak mimo jiné účinně uplatňovat svá práva. Tato vada dle jejich názoru dosáhla takové intenzity, že měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Krajský soud tak porušil § 18 o. s. ř. a jeho postup je neslučitelný se zásadou rovnosti stran.

### III.

#### Vyjádření žalovaného

Ve svých vyjádřeních, která žalovaný zaslal jednotlivě ke kasační stížnosti stěžovatele a) a ke kasační stížnosti stěžovatelů b) až d), žalovaný namítl, že v daných řízeních nespátřuje žádná pochybení ani své vlastní, ani ze strany soudu. Dle jeho názoru nebylo zjištěno, že by stěžovatelům hrozilo v zemi původu pronásledování a ani jejich obavy nebylo možné považovat za odůvodněný strach z pronásledování. Žalovaný svá rozhodnutí podložil relevantními podklady. Za správné a doložené považoval žalovaný i své závěry o neudělení humanitárního azylu a doplňkové ochrany. Žalovaný setrval na svém názoru, dle kterého stěžovatelé nemohou tvrdit odepření pomoci státem v daném případě, neboť se neobrátili na policejní ani jiné orgány. V případě obou popsáných incidentů považoval žalovaný za motiv zjištěnost, a nikoliv národnostní nesnášenlivost údajných pachatelů. Připomněl také, že různé ústrky nelze považovat za diskriminaci či pronásledování bez dalšího a z přiložených podkladů takové pronásledování nevyplývá. V doplnění kasační stížnosti se objevují tvrzení o „honu na Rusy“ a tolerování tohoto chování státem původu, avšak k těmto tvrzením není doložen jediný informační zdroj. Žalovaný považuje informace o zemi původu za objektivní, věrohodné a nezávislé. S ohledem na humanitární azyl stěžovatelé dle žalovaného neuváděli žádné mimořádné skutečnosti prokazující potřebu jeho udělení. Pokud jde o udělení doplňkové ochrany, žalovaný připomněl, že stěžovatelé pocházejí z Dněpropetrovské oblasti, přičemž ozbrojený konflikt je již delší dobu „konzervován“ v Doněcké a Luhanské oblasti, a proto neexistuje zákonný důvod pro udělení doplňkové ochrany ve smyslu § 14a zákona o azylu. S ohledem na tyto skutečnosti žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.



pokračování

#### IV.

#### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasačních stížností a shledal, že jsou podány včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), jsou podány osobami oprávněnými, neboť stěžovatelé byli účastníky řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a jsou v řízení o kasačních stížnostech zastoupeni advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud se dále ve smyslu § 104a s. ř. s. zabýval otázkou, zda kasační stížnosti svým významem podstatně přesahují vlastní zájmy stěžovatelů. Pokud by tomu tak nebylo, musely by být podle tohoto ustanovení odmítnuty jako nepřijatelné. Výklad zákonného pojmu „*přesah vlastních zájmů stěžovatele*“, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, provedl Nejvyšší správní soud již ve svém usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, publ. pod č. 933/2006 Sb. NSS. O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech:

1) Kasační stížnost se dotýká *právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu.*

2) Kasační stížnost se týká *právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně.* Rozdílnost v judikatuře přitom může vyvstat na úrovni krajských soudů i v rámci Nejvyššího správního soudu.

3) Kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit *judikatorní odklon*, tj. Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně.

4) Další případ přijatelnosti kasační stížnosti bude dán tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno *zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele.*

Stěžovatelé v tomto případě namítají taková zásadní pochybení krajského soudu (zejména ve vztahu k nesprávnému či nedostatečnému zjištění skutkového stavu a nedostatečnému posouzení možných důvodů pro udělení mezinárodní ochrany), která by mohla mít dopad do jejich hmotně právního postavení a která navíc nelze z hlediska posouzení přijatelnosti kasačních stížností *prima facie* vyloučit. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnosti jsou přijatelné.

Posléze Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnosti v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnosti jsou důvodné.

Na úvod Nejvyšší správní soud připomíná, že zákon o azylu transponuje, resp. měl již k datu rozhodnutí žalovaného transponovat, do českého právního řádu mj. směrnici 2011/95/EU 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 poskytované ochrany (přepřacované znění) (dále jen „kvalifikační směrnice“) a směrnici 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepřacované znění) (dále jen „procedurální směrnice“), a proto je třeba při výkladu zákona o azylu respektovat zásadu

jeho eurokonformního výkladu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 Azs 45/2008 - 67, publ. pod č. 1713/2008 Sb. NSS), případně použit ve prospěch žadatele o mezinárodní ochranu přímo ustanovení příslušné směrnice tam, kde vnitrostátní transpozice v daném období absentovala či bohužel stále absentuje.

Z § 28 odst. 1 zákona o azylu vyplývá, že mezinárodní ochranu lze udělit ve formě azylu nebo doplňkové ochrany; shledá-li ministerstvo při svém rozhodování, že jsou naplněny důvody pro udělení azylu podle § 12, § 13 nebo § 14 téhož zákona, udělí azyl přednostně. Pokud správní orgán dospěje k závěru, že nebyly naplněny důvody pro udělení azylu jako vyšší formy mezinárodní ochrany, v souladu se zákonem posoudí, zda cizinec nespĺňuje důvody k udělení doplňkové ochrany.

Podle § 12 písm. a) zákona o azylu se cizinci azyl udělí, pokud je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod. V případě udělení azylu dle § 12 písm. b) zákona o azylu je podmínkou, že cizinec má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má, nebo, v případě, že je osobou bez státního občanství, ve státě jeho posledního trvalého bydliště.

Proti posouzení důvodů pro udělení azylu dle § 12 písm. a) zákona o azylu stěžovatelé žádným způsobem nebrojili, ani netvrdili, že by aktivně uplatňovali svá politická práva a svobody a že by na základě toho docházelo k jejich pronásledování. Jejich výhrady k posouzení správního orgánu směřovaly proti rozhodnutí neudělit jim azyl dle § 12 písm. b) zákona o azylu, konkrétně proti nesprávně a nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu, který vedl k vyvození nesprávných závěrů žalovaného a krajského soudu. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 5 Azs 36/2008 – 119, musí žadatel o azyl podle § 12 písm. b) zákona o azylu *kumulativně* splnit následující prvky definice uprchlíka: „(1) *Musí se nacházet mimo zemi svého původu (tato podmínka není explicitně v zákoně o azylu stanovena, neboť se presumuje z povahy věci); (2) musí mít odůvodněný strach (...); (3) jemu hrozí újma musí dosahovat intenzity pronásledování (...); (4) ochrana v zemi původu selhala (...); (5) musí být pronásledován z azylově relevantních důvodů (...); a (6) nesmí se na něj vztahovat vylučující klauzule (viz § 15 zákona o azylu).*“ První kritérium je splněno již jen přítomností stěžovatelů na území České republiky, je však třeba se zaměřit na kritéria následující.

Posuzování odůvodněnosti strachu z pronásledování je úzce spjato s dalšími kritérii, jelikož, jak Nejvyšší správní soud již několikrát judikoval, přezkum udělení azylu dle § 12 písm. b) zákona o azylu je postaven na potencialitě pronásledování v budoucnu po případném návratu žadatelů do země původu, jedná se tedy, obdobně jako u posuzování skutečného nebezpečí vážné újmy pro účely doplňkové ochrany, o prospektivní rozhodování (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 47/2007 - 60, či ze dne 9. 6. 2008, č. j. 5 Azs 18/2008 – 83). Samotné ustanovení § 12 písm. b) zákona o azylu pracuje s pojmem strachu jako subjektivním prvkem a odůvodněností strachu z pronásledování jako objektivním prvkem, nestanoví však podmínku faktického pronásledování v minulosti. Je zkoumána možnost budoucího pronásledování, přičemž je využíván standard přiměřené pravděpodobnosti, což znamená, že tato možnost musí být reálná, nikoliv pouze hypotetická, rozhodně však nemusí dosahovat či přesahovat 50 % (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2008, č. j. 2 Azs 71/2006 - 82, a ze dne 13. 8. 2010, č. j. 4 Azs 11/2010 - 112). Z čl. 4 odst. 4 kvalifikační směrnice pak vyplývá, že pokud vyjde najevo skutečnost ukazující na „*předchozí pronásledování žadatele, jedná se o závažný ukazatel odůvodněnosti obav žadatele z pronásledování nebo reálného nebezpečí utrpení vážné újmy*“. V tomto smyslu je tudíž třeba zkoumat „*incidenty*“ popsané stěžovateli, jež proběhly v minulosti a jejichž věrohodnost žalovaný

pokračování

nezpochybnil, s ohledem na to, zda indikují přiměřenou pravděpodobnost pronásledování stěžovatelů z azylově relevantních důvodů v budoucnosti.

Pronásledování je v § 2 odst. 4 (resp. v době vydání rozhodnutí žalovaného v § 2 odst. 8) zákona o azylu definováno jako „*závažné porušení lidských práv, jakož i opatření působící psychický nátlak nebo jiná obdobná jednání anebo jednání, která ve svém souběhu dosahují intenzity pronásledování, pokud jsou prováděna, podporována nebo trpěna původci pronásledování*“. Toto ustanovení musí být samozřejmě vykládáno v souladu s čl. 9 kvalifikační směrnice, který v odst. 1 stanoví podrobnější definici pronásledování jakožto jednání, které je:

*„a) svou povahou nebo opakováním dostatečně závažné, aby představovalo vážné porušení základních lidských práv, zejména práv, od nichž se podle čl. 15 odst. 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nelze odchyliť, nebo*

*b) souběhem různých opatření, včetně porušování lidských práv, který je dostatečně závažný k tomu, aby postihl jednotlivce způsobem podobným uvedenému v písmenu a).“*

V odst. 2 pak čl. 9 kvalifikační směrnice poskytuje demonstrativní výčet jednání, která jsou za pronásledování považována. Vzhledem k tomu, že jednání blíže neoznačených ozbrojenců vůči stěžovateli a) i stěžovatelce b) spočívalo ve dvou jednotlivých útocích vedených převážně proti majetku stěžovatelů, byť zjevně páchaných pod pohrůzkou násilí [příčemž vůči stěžovatelce b) byla mírná forma násilí také užitá] a doprovázených verbálními útoky či výhrůzkami, lze mít za to, že tyto útoky samy o sobě ještě nedosáhly intenzity pronásledování, nasvědčují však nepřátelskému naladění přinejmenším uvedených ozbrojenců vůči ruskému či ruskojazyčnému obyvatelstvu dané oblasti Ukrajiny jakož i tomu, že v této oblasti mohou takové skupiny otevřeně působit, a je tedy třeba na pozadí dostatečně aktuálních, důvěryhodných, objektivních a zejména přesných (adresných) informací o zemi původu [viz čl. 4 odst. 3 písm. a) kvalifikační směrnice, čl. 10 odst. 3 písm. b) procedurální směrnice a nyní též § 23c zákona o azylu; srov. též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 Azs 105/2008 – 81, publ. pod č. 1825/2009 Sb. NSS] posoudit, zda v souvislosti s aktivitami těchto ozbrojených skupin a s tím souvisejícími jevy nehrozí stěžovatelům v Dněpropetrovském regionu, odkud pocházejí, zacházení, které by již dosahovalo intenzity pronásledování at' již svými jednotlivými nejzávažnějšími projevy nebo případně sérií méně intenzivních ústrků, které by ve svém souhrnu a při dlouhodobém účinku mohly představovat pronásledování na kumulativním základě (k tomu viz výše uvedené definice pronásledování a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2012, č. j. 6 Azs 4/2012 – 67).

V daném ohledu ovšem žalovaný i krajský soud v první řadě nedostatečně zhodnotili informace o zemi původu, které žalovaný shromáždil ve správním spise a které opakovaně zmiňují, že vedle zcela katastrofální situace z hlediska respektu k základním lidským právům, která panuje na území kontrolovaném proruskými povstaleckými skupinami, resp. přímo ozbrojenými okupačními silami Ruské federace, se porušování lidských práv dopouštějí i ozbrojené složky Ukrajiny a zejména právě paramilitární skupiny podporující v bojích ukrajinskou armádu, o nichž je rovněž ze sdělovacích prostředků obecně známo, že jsou jejich aktivity přinejmenším v místech ozbrojeného konfliktu ukrajinskou vládou z pragmatických důvodů tolerovány, pokud ne přímo podporovány. Úvahy žalovaného, resp. krajského soudu jsou v daném kontextu už s ohledem na shromážděné informace o zemi původu nedostatečné, nehledě na to, že žalovaný nedostál své povinnosti (srov. rozložení důkazního břemene mezi žadatele o mezinárodní ochranu a správní orgán dle čl. 4 kvalifikační směrnice a čl. 10 odst. 3 procedurální směrnice, které koresponduje rovněž i s dřívější judikaturou Nejvyššího správního soudu k této otázce – viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005,

č. j. 1 Azs 214/2004 – 45, ze dne 21. 12. 2005, č. j. 6 Azs 235/2004 – 57, ze dne 25. 7. 2005, č. j. 5 Azs 116/2005 – 58, a zejména ze dne 30. 9. 2008, č. j. 5 Azs 66/2008 - 70, publ. pod č. 1749/2009 Sb. NSS) zajistit si takové informace o zemi původu (včetně případného vyžádání konkrétních adresných informací od zastupitelského úřadu ČR v Kyjevě), které by umožnily posoudit, zda, resp. jakým způsobem uvedené ozbrojené skupiny operují rovněž v oblastech daným ozbrojeným konfliktem sice přímo nezasažených, nacházejících se však v jeho relativní blízkosti, jako je právě Dněpropetrovská oblast, odkud stěžovatelé pocházejí, a zda, příp. do jaké míry se dopouštějí tyto paramilitární skupiny represí vůči ruskému, resp. ruskojazyčnému obyvatelstvu a jakým případným dalším rizikům je ruské či ruskojazyčné obyvatelstvo v daném regionu vystaveno. Ruské nebo ruskojazyčné obyvatelstvo na Ukrajině je sice ve shromážděných materiálech sporadicky zmiňováno, podrobnější údaje, které by umožnily zhodnotit konkrétně situaci stěžovatelů po jejich návratu do Dněpropetrovského regionu, však dosud chybí.

V daném ohledu tedy Nejvyšší správní soud shledal námitky stěžovatelů poukazující na nedostatečné zjištění skutkového stavu a nedostatečné zhodnocení mj. opodstatněnosti jejich strachu z pronásledování důvodnými.

Nedostatečně, resp. nesprávně byla dosud zhodnocena i otázka, zda by k případnému pronásledování stěžovatelů vedly azylové relevantní důvody [viz § 12 písm. b) zákona o azylu a čl. 10 kvalifikační směrnice]. Pokud žalovaný v dané souvislosti uvádí, že dle jeho názoru bylo chování neoznačených ozbrojenců vůči stěžovatelům motivováno pouze zjištěnými pohnutkami, jedná se o ničím nepodloženou spekulaci, která nemá oporu ve spise, resp. konkrétních informacích o zemi původu.

Nesprávný byl rovněž závěr žalovaného o tom, že stěžovatel a) nemůže být pronásledován pro svou ruskou národnost, neboť je ukrajinské národnosti. Je třeba si uvědomit, že pojem národnosti není, stejně jako ostatní možné důvody pronásledování, v azylovém právu vymezen jako jakási objektivní kategorie, ale rozhodující vždy je, zda jsou určité znaky či projevy, v daném případě tedy příslušnost k určité národnosti či etnicitě, žadateli připisovány možnými původci pronásledování (k tomu srov. čl. 10 odst. 2 kvalifikační směrnice, resp. již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 Azs 45/2008 – 67). Jinými slovy, ani v nyní posuzované věci není podstatné, zda je stěžovatel a) ruské národnosti či zda se tak sám cítí, ale to, zda ho takto vnímají možní původci pronásledování.

Navíc samotná kategorie „národnosti“ je v čl. 10 odst. 1 písm. c) kvalifikační směrnice definována velmi široce: *„Pojem národnosti se neomezuje na existenci nebo neexistenci státní příslušnosti, ale zahrnuje zejména příslušnost k určité skupině vymezené jejími kulturními, etnickými nebo jazykovými znaky, společným zeměpisným nebo politickým původem nebo jejím vztahem k obyvatelstvu jiného státu.“* Je tedy zřejmé, že koncept národnosti se může v konkrétních případech překrývat s dalšími vymezenými důvody pronásledování a nelze vyloučit, že rovněž u stěžovatele a) by mohl být dán tento důvod pronásledování již na základě toho, že je ruskojazyčný, případně též na základě jeho skutečných či mu původci pronásledování připisovaných politických názorů, včetně sympatií či antipatií k jednotlivým stranám vyhroceného ukrajinsko-ruského konfliktu v jeho vnitrostátní i mezinárodní dimenzi.

Kromě toho bylo třeba u všech stěžovatelů posuzovat i další možný důvod pronásledování, kterým je ještě širěji vymezená příslušnost k určité sociální skupině. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud např. ve svém rozsudku ze dne 29. 7. 2015, č. j. 4 Azs 114/2015 - 32, příslušnost k určité sociální skupině nemá pevně stanovené hranice, a proto je nutné ji vnímat *„v kontextu světových a společenských proměn v jednotlivých kulturách a vzhledem*

pokračování

*ke vývoji lidskoprávních norem mezinárodního práva. Nejvyšší správní soud vycházel předně ze znění čl. 10 odst. 1 písm. d) kvalifikační směrnice. První podmínka uvedeného ustanovení vymezuje tzv. „chráněné znaky“ – atributy jisté kvality, které jsou vlastní určité sociální skupině; druhá podmínka je potom orientována na tzv. „sociální percepci“ – vnímání této sociální skupiny okolní společností jako odlišné“.*

Pokud jde o tvrzené pronásledování stěžovatelů, již v řízení před žalovaným za důvod, pro který s nimi bylo zacházeno popsáním způsobem, označovali orientaci na Rusko, a to ať již jazykovou nebo z důvodu místa narození uvedeného v dokladech, a zmiňovali „hon na Rusy“. V žalobě již explicitně označili svou sounáležitost k sociální skupině ruský hovořícího obyvatelstva Ukrajiny. Tuto skutečnost žalovaný nijak nerefletoval, když se ani nepokusil sociální skupinu tohoto typu vymezit, ani nezkoumal, zda na území státu původu dochází k vyčleňování skupiny obyvatel, kteří mají obdobné atributy jako stěžovatelé, a zda je tato skupina takto okolím vnímána.

Krajský soud ve svém rozhodnutí sice vzal na vědomí argumentaci stěžovatelů, že náleží ke skupině ruský hovořících obyvatel Ukrajiny, učinil ovšem závěr o tom, že ze shromážděných podkladů nevyplývá, že by byli z tohoto důvodu pronásledováni. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud, jak již bylo vysvětleno, nemůže ztotožnit, neboť nemá dostatečnou oporu v obstaraných informacích o zemi původu. Krajský soud ve svém rozsudku také na několika místech poukazyval na skutečnost, že stěžovatelé v žalobě nezpochybnili žádný z uvedených podkladů, a proto krajskému soudu nepřísluší je přezkoumávat, resp. zkoumat, zda v nich uvedené údaje lze považovat za věrohodné či nikoliv. S tímto závěrem rovněž nemůže Nejvyšší správní soud souhlasit. Stěžovatelé ve své žalobě namítali nedostatečně zjištěný skutkový stav a popsali, že v dané oblasti je volný pohyb ozbrojených neoznačených uniformovaných osob latentní a státní orgány, případně ozbrojené složky mu žádným způsobem nebrání. Toto své tvrzení se stěžovatelé snažili doložit důkazy v podobě překladů (byť velmi nekvalitních) pravděpodobně článků z médií či internetu a dále videozáznamem a audiovizuálními reportážemi, jež měly vypovídat o násilí vůči ruskému nebo ruskojazyčnému obyvatelstvu na Ukrajině a konkrétně též v Dněpropetrovsku, včetně působení tzv. Právěho sektoru, přičemž krajský soud sice listinné důkazy během jednání provedl, v napadeném rozsudku však k nim uvedl toliko to, že nemohou vyvrátit údaje uvedené v oficiálních dokumentech, aniž by bylo přitom z protokolu o jednání či z napadeného rozsudku patrné, že by se pokusil se stěžovateli, resp. jejich zástupkyní vyjasnit, o překlady jakých originálních textů se jedná a kde se případně dají tyto originály dohledat. Audiovizuální materiály pak krajský soud odmítl provést k důkazu vůbec, byť k nim zaujal shodný postoj jako k listinným důkazům. V takové situaci Nejvyšší správní soud shledává odkaz krajského soudu na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2015, č. j. 6 Azs 10/2015 – 19, nepřijatelným, jelikož není možné říci, že by stěžovatelé nedoložili svá tvrzení relevantními a věrohodnými důvody či argumentací a že by vyjádřili pouze své přesvědčení o tom, že se žalovaný mylí.

Důležitou otázkou v nyní posuzované věci je též určení původců možného pronásledování, neboť § 2 odst. 6 (v době vydání napadeného rozhodnutí § 2 odst. 9) zákona o azylu vymezuje, obdobně jako čl. 6 kvalifikační směrnice, okruh možných původců pronásledování nebo vážné újmy tak, že se jimi „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 újmu“.

V obou stěžovateli zmiňovaných „incidentech“ vystupovali uniformovaní neoznačení ozbrojenci, přičemž stěžovatelé uváděli, že nebylo jasné, o příslušníky jaké ozbrojené síly se jedná. Jak již bylo konstatováno, z dokumentů shromážděných žalovaným o situaci v zemi původu vyplývá, že na území Ukrajiny dochází k pohybu různých ozbrojených skupin a ze zločinů proti civilistům jsou podezřelé také ukrajinské provládní dobrovolné jednotky (viz např. Informace Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky ze dne 15. ledna 2015). Žalovaný však žádným způsobem nezkoumal, zda je jejich působení orgány veřejné moci potlačováno, nebo tolerováno, či v některých situacích dokonce spíše podporováno, jaká je povaha těchto skupin, ani do jaké vzdálenosti od oblastí, v nichž probíhá ozbrojený konflikt, dosahuje jejich vliv. Roviny pouhé spekulace pak dosahuje tvrzení krajského soudu, že zmínění ozbrojenci nemohli být nijak propojeni s oficiálními orgány státu, pokud stěžovatele a) varovali, aby se neobracel na policii. Takové varování mohlo mít různé důvody, včetně možné výhrůžky, že by stěžovatel v takovém případě mohl čelit přímo perzekuci ze strany samotné policie.

Nestandardní jednání některých představitelů policie, orgánů činných v trestním řízení a některých proukrajinských skupin naznačila nejen stěžovatelka b), když se zmínila o zmizení občanů, kteří se obrátili na policii, ale především jej potvrzují i materiály shromážděné stěžovatelem. Ve Zprávě Vysokého komisaře OSN pro lidská práva o stavu lidských práv na Ukrajině z roku 2015 je na několika místech uvedeno, že snahy vlády udržet územní celistvost jsou nadále doprovázeny stížnostmi na svévolná a tajná věznění, případy násilného zmizení osob podezřelých z terorismu a separatismu, aniž by takové stížnosti byly řádně prošetřeny. Incidentsy prokazující ochotu policejních orgánů tolerovat nezákonné jednání příznivců jednoty země byly zaznamenány i v Dněprodzeržinsku a osobně jednomu takovému incidentu byli v Oděse přítomni i členové Mise OSN pro sledování lidských práv na Ukrajině. Ze zprávy Amnesty International 2014/15 pak vyplývá, že dochází ke kolektivnímu násilí, a to i mimo území ozbrojeného konfliktu, proti kterému policie nezvládá účinně zasahovat.

Ze shromážděných informací tedy nelze učinit jednoznačný závěr, že popisování neoznačení uniformovaní ozbrojenci nejsou žádným způsobem propojení (a to ať již personálně, materiálně, na základě příslušné právní úpravy apod.) s ozbrojenými složkami Ukrajiny, že se tedy jedná o potenciální výlučně nestátní původce pronásledování či vážné újmy. Již ve zmiňovaném rozsudku ze dne 30. 9. 2008, č. j. 5 Azs 66/2008 - 70, Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatoval, že případy pronásledování ze strany státních (příp. kvazistátních) subjektů je nutné posuzovat odlišně od případů pronásledování způsobených výlučně nestátními subjekty. V prvním případě je totiž nutné obzvláště obezřetně zvažovat, zda-li výše instančně postavené orgány či jiní poskytovatelé ochrany jsou schopni a ochotni poskytnout účinnou ochranu ve smyslu čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice. Pokud tomu tak není, nelze po žadateli požadovat, aby se na tyto orgány obracel. V daném ohledu je vhodné též připomenout, že podle bodu 27 odůvodnění kvalifikační směrnice *„je-li původcem pronásledování nebo vážné újmy stát nebo státní subjekt, měla by se uplatnit domněnka, že účinná ochrana není žadateli dostupná“*. V tomto kontextu je tudíž třeba podrobně zkoumat, zda se v daném případě může jednat o státní původce pronásledování, což žalovaný ani krajský soud neučinili.

Ovšem i v případě, že by se jednalo o výlučně soukromé osoby, je následně třeba podrobit přezkumu ochotu a schopnost státu zajistit stěžovatelům dostatečnou ochranu. Dle čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice tato ochrana musí být účinná, a ne pouze dočasná (k tomu srov. v kontextu ukončení mezinárodní ochrany rozsudek velkého senátu Soudní dvora EU ze dne 2. března 2010, *Abdulla*, C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, ECLI: EU:C:2010:105, body 72-73). Zpravidla je tomu tak, pokud poskytovatel ochrany *„učíní přiměřené kroky k zabránění pronásledování nebo způsobení vážné újmy, mimo jiné zavedením účinného právního systému pro odhalování, stíhání a trestání jednání představujících pronásledování nebo způsobení vážné*

pokračování

*újm, a žadatel má k této ochraně přístup“ (srov. též obdobné znění § 2 odst. 11, resp. nyní § 2 odst. 5 zákona o azylu). Ačkoliv z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že subjektivní nedůvěra vůči vnitrostátním orgánům neodůvodňuje rezignaci na využití ochrany státu (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2013, č. j. 5 Azs 11/2012 – 23), v případě, že informace o zemi původu ukazují opodstatněnost této nedůvěry, nelze po žadateli o mezinárodní ochranu požadovat, aby vyčerpal prostředky vnitrostátní ochrany (viz již opakovaně citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, č. j. 5 Azs 66/2008 – 70).*

Nejvyšší správní soud nezpochybňuje skutečnost, že na Ukrajině existuje právní systém, jehož účelem jistě bude rovněž chránit občany před svévolným jednáním ze strany třetích osob, shledává však jako nedostatečné posouzení otázky, zda je tato ochrana opravdu účinná a zda stěžovatelé mají reálně k této ochraně přístup. V případě zjišťování účinnosti a dostupnosti ochrany je třeba zkoumat nejen to, jaká je obecná situace v zemi původu, ale také případný podíl státu na pronásledování či vážné újme, resp. možné propojení původců pronásledování nebo vážné újmy se státními orgány a míru vlivu těchto původců na ně; dále zda stát umožňuje trestní postih aktu pronásledování či vážné újmy a také reálnost a smysluplnost ochrany, tedy zda není pouze formální a jaký přístup k účinným prostředkům nápravy má konkrétní žadatel o mezinárodní ochranu.

Krajský soud se nevypořádal s námitkou stěžovatelů, že volný pohyb ozbrojených neoznačených uniformovaných osob je v oblasti, odkud pocházejí, latentní, a to bez jakékoli reakce ze strany státu, který proti protiprávním krokům těchto složek údajně nikterak nezasahuje. Žalovaný k dané otázce pouze poznamenal, že existují prostředky zajišťující ochranu proti trestné činnosti, a to také proti postupu policistů či jiných veřejných činitelů, nicméně již se nezajímal o otázku účinného fungování daných prostředků ochrany v praxi a v případě aktivit právě uvedených skupin (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 18. 12. 2008, č. j. 1 Azs 86/2008 - 101, publ. pod č. 1806/2009 Sb. NSS, a obdobně také rozsudek ze dne 26. 2. 2008, č. j. 2 Azs 100/2007 - 64). Zjištění týkající se účinnosti a dostupnosti možné ochrany se však jeví zvláště nezbytnými a podstatnými v situaci, kdy stěžovatelé již ve správním řízení naznačovali nepřítomnost policie v dané oblasti, resp. její neochotu zakročit proti zmiňovaným ozbrojencům, přičemž některé pochybnosti o efektivitě vynucování práva lze dovodit také ze shromážděných informací o zemi původu.

Obdobné nedostatky, tedy nedostatečná skutková zjištění a nedostatečné posouzení důvodnosti strachu z pronásledování a jeho možných důvodů, stejně jako otázky původců pronásledování, se projevují i při posuzování otázky, zda lze předpokládat, že by stěžovatelé mohli nalézt účinnou vnitrostátní ochranu před pronásledováním v jiné části země původu. Dle § 2 odst. 10 (nyní § 2 odst. 7) zákona o azylu *„za pronásledování nebo vážnou újmu se nepovažuje, vztahuje-li se obava cizince z pronásledování nebo vážné újmy 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 opodstatněný 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 újmu“ (obdobně viz čl. 8 odst. 1 kvalifikační směrnice).*

Jak vyplývá např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2016, č. j. 1 Azs 113/2016 - 29, v případě zjišťování možnosti vnitrostátní ochrany žadatele je nutné posoudit splnění všech podmínek, které z citovaných ustanovení dovodila judikatura Nejvyššího správního soudu, přičemž *„[p]odle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2008, č. j. 4 Azs 99/2007 – 93 (publ. pod č. 1551/2008 Sb. NSS) je při posuzování možnosti vnitřní ochrany*

*nezbytné zhodnotit především realnost (faktickou i právní), přiměřenost, rozumnost a smysluplnost tohoto řešení. Je třeba se zabývat zejména její dostupností, 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 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“.*

Při posuzování eventuality vnitrostátní ochrany v jiné části země původu je tudíž kladen důraz mj. na realnost 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 způsobem nereflekoval 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) a především nezjišťoval, zda se daná právní úprava vztahuje i na občany pocházející z oblastí, v nichž nedochází přímo k bojovým operacím, jako je tomu v případě stěžovatelů. 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, v němž se uvádí následující: *„Při posuzování otázky, zda nemá žadatel opodstatněný důvod se obávat pronásledování ani mu nehrozí reálné nebezpečí vážné újmy či zda má v části země původu přístup k ochraně před pronásledováním nebo vážnou újmu v souladu s odstavcem 1, přibližují členské státy při rozhodování o žádosti k celkové situaci panující v dotyčné části země a k osobní situaci žadatele v souladu s článkem 4. Členské státy proto zajistí, aby z příslušných zdrojů, jako je úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu, získávaly přesné a aktuální informace.“* (důraz doplněn NSS). Těmto povinností žalovaný nedostál, nemohl tedy vycházet z toho, že stěžovatelé mají možnost využít vnitrostátní ochrany v jiné části Ukrajiny, než je Dněpropetrovská oblast, odkud pocházejí.

Další kasační námitkou stěžovatelů bylo neudělení humanitárního azylu dle § 14 zákona o azylu. Povahou tohoto ustanovení se zevrubně zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 28. 1. 2015, č. j. 1 Azs 200/2014 – 27, publ. pod č. 3200/2015 Sb. NSS, v němž dovodil, že je nutné, aby žalovaný nejdříve interpretoval neurčitý právní pojem „případ hodný zvláštního zřetele“ a posoudil jeho naplnění v konkrétní věci, teprve poté může přistoupit ke správnímu uvážení. Jak uvedl zdejší soud např. v usnesení ze dne 22. 2. 2017, č. j. 6 Azs 17/2017 - 28, *„[r]ozlišování mezi oběma fázemi rozhodování o (ne)udělení humanitárního azylu má zásadní význam pro jeho přezkoumání soudem. Na rozdíl od omezeného soudního přezkoumání správního uvážení (§ 78 odst. 1 druhá věta s. ř. s.), výklad neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na konkrétní skutkový stav jsou v souladu s § 75 s. ř. s. plně a meritorně přezkoumatelné soudem“.*

Povinnost interpretovat neurčitý právní pojem „případ zvláštního zřetele hodný“ ovšem neznamená podat vyčerpávající výčet případů, na něž toto ustanovení potenciálně dopadá, takový postup by dle judikatury Nejvyššího správního soudu ani nebyl možný, neboť by se přičil účelu



pokračování

tohoto ustanovení, kterým je možnost azyl poskytnout i v situacích, v nichž nejsou dány důvody dle § 12 a § 13 zákona o azylu, ale v nichž by bylo přesto nehumánní azyl neposkytnout. Správní orgán díky tomu může zareagovat i na zákonem nepředvídané či nepředvídatelné okolnosti konkrétního případu. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud ve zmíněném usnesení ze dne 22. 2. 2017, č. j. 6 Azs 17/2017 - 28, mezi obvyklé případy zvláštního zřetele hodné patří *„udělování humanitárního azylu osobám zvláště těžce postiženým či zvláště těžce nemocným; nebo osobám přicházejícím z oblastí postižených významnou humanitární katastrofou, ať už způsobenou lidskými či přírodními faktory. Případ hodný zvláštního zřetele naopak typicky nepředstavuje manželství s českým občanem, ekonomické obtíže žadatele, lepší přístup k lékařské péči, lepší pracovní příležitosti či legalizace pobytu“*.

Žalovaný se ve svých rozhodnutích zabýval rodinnou, sociální a ekonomickou situací stěžovatelů, přihlédl i k jejich zdravotnímu stavu a dospěl k závěru, že stěžovatelé a) a b) jsou svéprávné, dospělé osoby, způsobilé se postarat jak o sebe, tak o stěžovatele c) a d). Stěžovatel a) si na živobytí vydělává prací a všichni stěžovatelé jsou bez zdravotních obtíží, a tudíž žalovaný neshledal žádné indicie, že by se jednalo o případy hodné zvláštního zřetele. V žalobě pak stěžovatelé jako důvody zvláštního zřetele hodné označili bouřlivou politicko-vojenskou situaci v zemi původu, své azylové příběhy a antipatii části obyvatel Ukrajiny vůči ruský hovořícím občanům. Tyto okolnosti jsou však relevantní pro posouzení udělení mezinárodní ochrany v podobě azylu dle § 12 či doplňkové ochrany dle § 14a zákona o azylu, nepředstavují však samy o sobě případ hodný zvláštního zřetele pro udělení humanitárního azylu. Nejvyšší správní soud proto souhlasí s celkovým závěrem krajského soudu, že stěžovatelé dosud neuvedli relevantní důvody, proč by měla být jejich situace posouzena jako případ hodný zvláštního zřetele pro účely udělení humanitárního azylu, jakkoli se zdejší soud neztotožňuje s některými dílčími argumenty krajského soudu na podporu uvedeného závěru, především se srovnáním mezi možnými antipatiemi vůči ruskému či ruskojazyčnému obyvatelstvu na Ukrajině a v ČR.

V kasačních stížnostech napadli stěžovatelé také hodnocení možnosti udělení doplňkové ochrany, jelikož dle jejich názoru nebyly posouzeny aktuální zprávy o zemi původu. Stěžovatelé byli také toho názoru, že ani žalovaný, ani krajský soud neposoudili zprávy v celém jejich rozsahu, a to individualizovaně právě ve vztahu ke stěžovatelům.

Dle § 14a odst. 1 zákona o azylu bude doplňková ochrana udělena cizinci, který nesplňuje důvody pro udělení azylu, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že v jeho případě jsou důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, by mu hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy (definované v odst. 2 citovaného ustanovení) a že nemůže nebo není ochoten z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je státním občanem, nebo svého posledního trvalého bydliště [k tomu srov. též podmínky udělení doplňkové ochrany dle čl. 2 písm. f) a čl. 15 kvalifikační směrnice]. Za vážnou újmu ve svých žalobách považovali stěžovatelé především vážné ohrožení svého života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situaci ozbrojeného konfliktu, tedy důvod podle § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu [resp. dle čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice], a poukázali na skutečnost, že ozbrojený konflikt na východě Ukrajiny způsobuje vznik oficiálních či neoficiálních ozbrojených skupin, využívajících politickou nestabilitu k prosazování svých zájmů i za použití násilí nebo pod pohrůžkou násilí. Dle stěžovatelů jim bylo vyhrožováno násilím právě příslušníky těchto ozbrojených skupin.

Z pohledu doplňkové ochrany ve smyslu § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2009, č. j. 5 Azs 28/2008 – 68, publ. pod č. 1840/2009 Sb. NSS) nestačí k udělení mezinárodní ochrany pouze mezinárodní nebo vnitrostátní ozbrojený konflikt na území země původu žadatele, o jehož existenci, jakož i o tom, že splňuje definici tohoto

pojmu, jak ji vymezil Soudní dvůr v rozsudku ze dne 30. ledna 2014, *Diakité*, C-285/12, ECLI:EU:C:2014:39, není v případě Ukrajiny pochyb, ale žadatelé musí v důsledku takového konfliktu hrozit vážná újma v podobě vážného a individuálního ohrožení života nebo tělesné integrity z důvodu válečného násilí. V situacích tzv. totálního konfliktu hrozí vážná újma v zásadě každému žadateli přicházejícímu z této země původu či postiženého regionu, neboť pouhá přítomnost na území této země nebo regionu jej vystavuje reálnému nebezpečí ohrožení života a tělesné integrity. Pokud ozbrojený konflikt nemá na území, z něhož žadatel pochází, charakter tzv. totálního konfliktu, musí žadatel „prokázat dostatečnou míru individualizace, a to např. tím, že prokáže, (1) že již utrpěl vážnou újmu nebo byl vystaven přímým hrozbám způsobení vážné újmy ve smyslu čl. 4 odst. 4 kvalifikační směrnice; (2) že ozbrojený konflikt probíhá právě v tom regionu jeho země původu, ve kterém skutečně pobýval, a že nemůže nalézt účinnou ochranu v jiné části země; či (3) že jsou u něj dány jiné faktory (ať už osobní, rodinné či jiné), které zvyšují riziko, že terčem svévolného (nerozlišujícího) násilí bude právě on“. Kvalifikační směrnici se v citovaném rozsudku rozumí původní směrnice 2004/83/ES, kterou nynější nová kvalifikační směrnice nahradila, ovšem citované závěry tohoto rozsudku Nejvyššího správního soudu přijaté v návaznosti na rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 17. února 2009, *Elgafaji*, C-465/07, ECLI:EU:C:2009:94 (a v něm popsany tzv. „*sliding scale concept*“) jsou s ohledem na shodnou právní úpravu plně použitelné i za účinnosti nové kvalifikační směrnice.

K otázce aktuální situace na Ukrajině z hlediska posouzení ohrožení daným ozbrojeným konfliktem se Nejvyšší správní soud vyjadřoval již několikrát. Lze odkázat například na usnesení ze dne 18. 3. 2015, č. j. 3 Azs 237/2014 - 25, ze dne 31. 3. 2015, č. j. 4 Azs 15/2015 - 28, ze dne 30. 4. 2015, č. j. 9 Azs 13/2015 - 69, či ze dne 14. 5. 2015, č. j. 9 Azs 36/2015 - 36. V těchto rozhodnutích dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že se jedná o územně ohraničený konflikt, a i když nemusí být vyloučeno, že i přes svou kolísající intenzitu může dosahovat v určité době a na určitém území, kde dochází k nejvážnějším ozbrojeným střetům, intenzity totálního konfliktu, je nutno vzít v posuzované věci v úvahu, že stěžovatelé pocházejí z Dněpropetrovské oblasti, na jejímž území tento konflikt přímo neprobíhá. Pro posouzení možnosti individualizované vážné újmy dle § 14a odst. 2 písm. c) [a zároveň i písm. b)] zákona o azylu však platí, že měl žalovaný v souladu s výše zmíněnými pravidly zkoumat, zda se dopady cca 250 km vzdáleného konfliktu neprojeví také v oblasti, z níž pocházejí stěžovatelé, a to jak následky bojů samotných, tak také ohrožováním civilistů příslušníky ozbrojených skupin, ať již státních nebo nestátních, které se do tohoto konfliktu zapojují, a zda případně stěžovatelům z důvodu jejich osobních charakteristik, zejména skutečnosti, že náleží k ruskému či ruskojazyčnému obyvatelstvu, ale také z toho důvodu, že se jedná o rodinu s malými dětmi, nehrozí v daném ohledu zvýšené nebezpečí v podobě vážného ohrožení života nebo tělesné integrity, případně v podobě mučení, nelidského nebo ponižujícího zacházení nebo trestání. Ani tyto úvahy ovšem v rozhodnutí žalovaného ani v rozsudku krajského soudu nejsou v dostatečné míře obsaženy a navíc opět dosud shromážděné informace o zemi původu ani neumožňují tyto otázky v plném rozsahu zhodnotit. Také ohledně možných původců vážné újmy i možností vnitrostátních ochrany, včetně možného přesídlení do jiné části Ukrajiny, platí stejné výhrady Nejvyššího správního soudu jako v případě výše posuzovaných podmínek pro udělení azylu. V tomto rozsahu tedy shledal Nejvyšší správní soud rovněž námitky týkající se podmínek pro udělení doplňkové ochrany důvodnými.

Stěžovatelé dále namítali vadu řízení před soudem dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jež měla spočívat v nemožnosti seznámit se s vyjádřením žalovaného k žalobě a s rozsudkem krajského soudu v rodném jazyce. Nejvyšší správní soud k tomu poznamenává v souladu se svým rozsudkem ze dne 30. 1. 2014, č. j. 5 Azs 25/2013 – 28, „že se již otázkou, zda a do jaké míry má žalobce ve věcech mezinárodní ochrany v řízení před krajským soudem právo na tlumočníka či na komunikaci v jiném než českém jazyce, ve své judikatuře opakovaně zabýval. Např. v rozsudku ze dne 29. 1. 2010,

pokračování

č. j. 5 Azs 54/2009 - 42, (...) Nejvyšší správní soud posuzoval, zda právo na tlumočníka, jak je zakotveno v právním řádu České republiky, lze vztahovat i na písemný styk mezi soudem a účastníky řízení. Nejvyšší správní soud připomněl, že podle čl. 37 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, „kdo prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, má právo na tlumočníka“, a že podle stanoviska pléna Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2005, sp. zn. Pl. ÚS-st. 20/05, nedopadá toto právo garantované v citovaném čl. 37 odst. 4 Listiny na písemný styk soudu s účastníky řízení. Ústavní soud však zároveň nevyloučil, že konkrétní zákonná úprava práva na tlumočníka může poskytovat vyšší standard ochrany práv účastníků řízení.

Na zákonné úrovni je právo na tlumočníka zakotveno v § 18 odst. 2 o. s. ř., který je v důsledku § 64 s. ř. s. použitelný i v soudním řízení správním. Ustanovení § 18 odst. 2 s. ř. s. stanoví, že soud ustanoví tlumočníka účastníku řízení, jehož mateřštinou je jiný než český jazyk, jakmile taková potřeba vyjde v řízení najevo. Podle dosavadní poměrně rozsáhlé judikatury Nejvyššího správního soudu na toto téma (srov. rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 2 Azs 52/2005 - 47, ...) povinnost ustanovit účastníku řízení tlumočníka podle § 18 odst. 2 o. s. ř. vzniká soudu pouze tehdy, pokud taková potřeba vyjde najevo, tedy pokud se v řízení objeví konkrétní skutečnost nasvědčující potřebě tlumočníka ustanovit a pokud se po jejím prověření soudem ukáže, že účastník k řádnému uplatňování svých práv v soudním řízení tlumočníka potřebuje. Takovouto konkrétní skutečností je samozřejmě v první řadě, pokud o ustanovení tlumočníka účastník sám požádá. Další takovou skutečností však může být zejména to, že účastník se soudem značně komunikovat jiným než českým jazykem, nebo to, že z jeho projevů (vedených v jazyce českém) je patrné, že se česky nemůže dorozumět dostatečně dobře. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2007, č. j. 2 Afs 36/2007 - 86, (...) lze po účastníku řízení spravedlivě požadovat, aby skutečnost, že jazyku, v němž se vede řízení, nerozumí, dal příslušnému orgánu najevo.

V souladu s uvedeným je tedy zřejmé, že povinnost soudu podle § 18 odst. 2 o. s. ř. ustanovit účastníku řízení, jehož mateřštinou není český jazyk, tlumočníka závisí primárně na tom, zda se v řízení objeví konkrétní skutečnost nasvědčující potřebě tlumočníka ustanovit. Při posuzování toho, zda taková konkrétní skutečnost najevo vyšla či ne, pak Nejvyšší správní soud klade velký důraz na vlastní aktivitu účastníka řízení (srov. ... rozsudek ze dne 29. 1. 2010, č. j. 5 Azs 54/2009 - 42,...).“

Nejvyšší správní soud tedy uvedené zásady aplikoval na posuzovaný případ a musel dospět k závěru, že se zde neobjevily konkrétní skutečnosti, které by nasvědčovaly potřebě tlumočníka stěžovatelům ustanovit i pro písemnou fázi řízení před krajským soudem. Stěžovatel a) i stěžovatelé b) až d) podali obě žaloby původně v zastoupení advokátem JUDr. Pavlem Jelínkem, Ph.D., jemuž udělili plnou moc, přičemž žaloby byly přirozeně sepsány v českém jazyce a nebylo v nich uvedeno, že by stěžovatelé vyžadovali pro jakoukoliv fázi řízení před soudem tlumočníka. Následně zástupce stěžovatelů v obou tehdy ještě odděleně vedených řízeních k výslovnému dotazu krajského soudu, zda budou stěžovatelé žádat o ustanovení tlumočníka z ruského jazyka pro účely jednání, sdělil, že stěžovatelé žádají o ustanovení tlumočníka z ruského jazyka, ovšem opět neupřesnil, že by tomu tak mělo být i pro písemnou část soudního řízení. Po té krajský soud usneseními ze dne 4. 1. 2016, č. j. 52 Az 2/2015 - 37 a č. j. 52 Az 3/2015 - 37, ustanovil stěžovatelům tlumočníka z jazyka ruského Ing. Petra Arsenjeva s tím, že jeho úkolem bude tlumočit při jednání soudu. Následně dosavadní zástupce stěžovatelů JUDr. Pavel Jelínek, Ph.D. soudu sdělil, že se se stěžovateli dohodl na ukončení zastoupení, přičemž stěžovatelé požádali podáními sepsanými ve srozumitelné češtině o ustanovení zástupce a ke svým návrhům přiložili obdobně česky vyplněná prohlášení o osobních, majetkových a výtěžkových poměrech. Usneseními ze dne 21. 1. 2016, č. j. 52 Az 2/2015 - 55 a č. j. 52 Az 3/2015 - 55, soud ustanovil stěžovatelům zástupkyni advokátku Mgr. Moniku Ipsarovou a následně dne 22. 2. 2016 proběhlo za účasti stěžovatelů, ustanovené zástupkyně i tlumočníka jednání, při němž bylo nejprve rozhodnuto o spojení obou věcí, a následně byl vyhlášen rozsudek. Z protokolu o jednání přitom není zřejmé,

že by zástupkyně stěžovatelů či stěžovatelé osobně požadovali, aby jim byl rozsudek doručen rovněž v soudním překladu do ruského jazyka.

Za těchto okolností mohl tedy krajský soud důvodně předpokládat, že stěžovatelé potřebovali tlumočnicka výhradně za tím účelem, aby lépe porozuměli bezprostřednímu průběhu soudního jednání, případně se v jeho rámci k věci sami vyjádřili, že však jsou schopni, a to případně i za pomoci svého právního zástupce, seznámit se v plném rozsahu s obsahem písemných dokumentů v českém jazyce, které jim soud v průběhu řízení zasílal, včetně konečného rozhodnutí ve věci.

## V.

### **Závěr a náklady řízení**

Byť poslední stížní námitce Nejvyšší správní soud nepřisvědčil, shledal ve výše uvedeném rozsahu kasační stížnosti důvodnými, a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil ve výrocích I. a II., přičemž výrok III. o odměně a náhradě hotových výdajů ustanovené zástupkyni a výrok IV. o přiznání tlumočného ustanovenému tlumočnickovi ponechal beze změny. 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.]. Vzhledem k tomu, že v dané věci by krajský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost, než zrušit napadené rozhodnutí žalovaného, 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 sám rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný postupovat podle závazného právního názoru vysloveného v tomto rozsudku.

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 žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Stěžovatelé měli ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. jim tedy přísluší vůči žalovanému právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení.

Stěžovatelé byli v řízení před krajským soudem nejprve zastoupeni advokátem JUDr. Pavlem Jelínkem, Ph.D., náleží jim tedy 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“) a to samostatně pro řízení sp. zn. 52 Az 2/2015 ve věci stěžovatele a) a sp. zn. 52 Az 3/2015 ve věci stěžovatelů b) až d), jelikož úkony právní služby tohoto advokáta byly činěny před spojením těchto věcí krajským soudem.

Náklady stěžovatele a) tak spočívají v částce odpovídající odměně advokátovi za zastupování ve výši 2 x 3100 Kč za dva úkony právní služby, tj. převzetí a příprava zastoupení a podání žaloby [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu], a dále paušální náhradě hotových výdajů advokáta ve výši 2 x 300 Kč za dva úkony právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Celkem tedy náklady vynaložené stěžovatelem a) na jeho právní zastoupení v řízení o žalobě činí částku ve výši 6800 Kč zvýšenou, vzhledem k tomu, že zástupce je plátcem DPH, o částku 1428 Kč na DPH ve výši 21 %, celkem tedy 8228 Kč.

Náklady stěžovatelů b) až d) spočívají v částce odpovídající odměně advokátovi za dva společné úkony právní služby (tj. za převzetí a přípravu zastoupení a za podání žaloby),

pokračování

a to za každou takto zastoupenou osobu ve výši mimosmluvní odměny snížené o 20 %, tj. ve výši 2 x 3 x 2480 Kč [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 12 odst. 4 advokátního tarifu], a dále náhradě hotových výdajů ve výši 2 x 300 Kč za dva společné úkony právní služby. Celkem tedy náklady vynaložené stěžovateli b) až d) činí částku ve výši 15 480 Kč zvýšenou, vzhledem k tomu, že zástupce je plátcem DPH, o částku 3251 Kč, celkem tedy 18 731 Kč.

Nejvyšší správní soud tudíž stěžovateli a) přiznal na náhradě nákladů řízení před krajským soudem částku 8228 Kč a stěžovatelům b) až d) částku 18 731 Kč, které jim budou žalovaným vyplaceny k rukám jejich současné ustanovené zástupkyně Mgr. Moniky Ipserové. V dalším řízení před krajským soudem po zániku původního zastoupení stěžovatelů či v následném řízení před Nejvyšším správním soudem již stěžovatelům náklady nevznikly, resp. stěžovatelé je nedoložili a ze spisu nejsou patrné.

Jak již bylo řečeno, v průběhu řízení před krajským soudem byla stěžovatelům ustanovena Mgr. Monika Ipserová, advokátka, jako jejich zástupkyně dle § 35 odst. 8 s. ř. s. Jelikož v tomto řízení jí krajský soud přiznal odměnu a náhradu hotových výdajů za řízení o žalobách a tento výrok zůstává beze změn, Nejvyšší správní soud rozhodoval pouze o odměně a náhradě ustanovené zástupkyni za řízení o kasačních stížnostech. Stěžovatel a) a stěžovatelé b) až d) sice nejprve podali blanketní kasační stížnosti samostatně, následně je však uvedená advokátka doplnila jediným podáním, Nejvyšší správní soud jí proto dle § 35 odst. 8 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. přiznal odměnu za jeden úkon právní služby, tj. písemné podání ve věci samé (doplnění kasační stížnosti) za každou zastoupenou osobu ve výši mimosmluvní odměny snížené o 20 %, tedy 4 x 2480 Kč [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 12 odst. 4 advokátního tarifu] a dále náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč. Celkem tedy náleží zástupkyni stěžovatelů odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 10 520 Kč, zvýšená vzhledem k tomu, že je plátcem DPH, o částku 2209 Kč, celkem tedy 12 729 Kč.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 31. května 2017

JUDr. Jakub Camrda  
předseda senátu