

## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **A. H.**, zastoupen JUDr. Štěpánkou Mikovou, advokátkou, se sídlem 28. října 1001/13, 110 00 Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Odbor azylové a migrační politiky**, se sídlem Nad Štolou 936/3, 170 34 Praha 7, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 12. 2014, č. j. OAM-208/LE-BE03-P06-2014, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 12. 7. 2016, č. j. 49 Az 29/2014 – 44,

### t a k t o :

- I.** Kasační stížnost žalobce **se odmítá** pro nepřijatelnost.
- II.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Průběh řízení

[1] Žalobce byl dne 16. 9. 2014 zajištěn za účelem správního vyhoštění, dne 19. 9. 2014 učinil v zařízení pro zajištění cizinců prohlášení o mezinárodní ochraně a dne 23. 9. 2014 podal žádost o udělení mezinárodní ochrany v České republice. Je státním příslušníkem Ukrajiny, naposledy žil v obci V. ve Vinnické oblasti. Do České republiky přicestoval v roce 2006 za prací, do roku 2010 zde pobýval na vízum za účelem zaměstnání. K důvodům mezinárodní ochrany uvádí, že zde má práci a zázemí a na Ukrajině se obává předvolání do armády, jelikož na vojně sloužil jako důstojník a matka mu sdělila, že mu již třikrát přišlo předvolání. V zemi původu má bývalou manželku, nezletilou dceru a rodiče, které finančně podporuje. Ke svým obavám dále doplnil, že za neuposlechnutí povolávacího rozkazu mu hrozí trestní stíhání a vysoký trest vzhledem k situaci hodnocené jako ohrožení bezpečnosti státu. Za trest by mohl také být nasazen do „první linie“ v místě největších bojů. S ozbrojeným konfliktem nesouhlasí. Jeho bydliště je sice v oblasti, která není boji zasažena, nicméně není jisté, kde budou boje probíhat v budoucnu. V České republice má již tři roky přítelkyni, přičemž žije ve stejném domě jako ona a její manžel, její manželství je však již pouze formální. Z tohoto důvodu by se na něj měla vztahovat doplňková ochrana.

[2] Žalovaný o žádosti žalobce rozhodl rozhodnutím ze dne 3. 12. 2014, č. j. OAM-208/LE-BE03-P06-2014 (dále jen „napadené rozhodnutí“), tak, že se mezinárodní ochrana žalobci podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“), neuděluje. Žalobce napadl citované rozhodnutí

žalobou u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), který ji rozsudkem ze dne 12. 7. 2016, č. j. 49 Az 29/2014 – 44, (dále jen „napadený rozsudek“) jako nedůvodnou zamítl. Shledal, že otázkou možného povolání žalobce do armády se žalovaný dostatečně zabýval, přičemž zcela správně uvedl, že branná povinnost je legitimní občanskou povinností. Požadavek státu, aby občan plnil svou brannou povinnost a případně se z tohoto titulu i aktivně zapojil v rámci mobilizace do ozbrojeného konfliktu, v němž je ohrožena svrchovanost státu a jeho územní celistvost, je zcela legitimní a nemůže bez dalšího představovat akt pronásledování nebo hrozbu vážné újmy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2012, č. j. 2 Azs 17/2012 – 44). Tvrzení o umístění do „první linie“ jako trest za nedostavení se k předvolání je ničím nepodloženou spekulací žalobce, která nemá oporu ve zprávách shromážděných žalovaným ani v jiných dokumentech známých soudu z jeho úřední činnosti. Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku, že žalobci by jako dezertérovi hrozil trest smrti a v případě zajetí v ozbrojeném konfliktu by byl podroben výslechu za použití mučících technik. Na Ukrajině byl trest smrti zrušen již v roce 2000 a ve zbytku se jedná opět o ničím nepodložené spekulace.

[3] Podle čl. 9 odst. 2 písm. e) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. 12. 2011 může být za pronásledování považováno trestní stíhání nebo trest za odepření výkonu vojenské služby za konfliktu, jestliže by výkon vojenské služby zahrnoval zločiny proti míru, válečné zločiny nebo zločiny proti lidskosti. V opačném případě je však zcela legitimní, aby stát, jenž se nachází v konfliktu, vynucoval plnění branné povinnosti a nařízené mobilizace i prostředky trestního práva.

[4] Krajský soud se ztotožnil se závěrem žalovaného (který je dostatečně podložen shromážděnými zprávami ze země původu), že zhoršená bezpečnostní situace panuje pouze na jihu a jihovýchodě země (konkrétně se jedná o Doněckou a Luhanskou oblast). Vinnická oblast s problematickými oblastmi přímo nesousedí, toto místo není střety ukrajinských vojsk se separatisty zasaženo.

[5] Nelze přisvědčit ani namítanému pochybení žalovaného v tom, že nepřibral jako vedlejší účastníci řízení přítelkyni žalobce, paní B. Podle ustanovení § 20 odst. 1 zákona o azylu, je účastníkem řízení ve věci mezinárodní ochrany žadatel o udělení mezinárodní ochrany, azylant, osoba požívající doplňkové ochrany, osoba, v jejímž případě se vede řízení o předání do příslušného státu nebo cizince, o kterém to zákon o azylu stanoví. Paní B. zcela zjevně nespadá ani do jedné z uvedených kategorií. S ohledem na zásadu *lex specialis derogat legi generali* je nutno dát speciální úpravě zákona o azylu přednost před obecnou úpravou obsaženou v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Z prohlášení paní B. ve správním spise je nadto zřejmé, že by poskytla informace toliko o osobě (charakteru) žalobce a o svém vztahu k němu, což však nejsou skutečnosti, které by byly azylově relevantní.

[6] Poukaz na repatriaci Volyňských Čechů, kteří žili v oblasti podstatně vzdálenější od centra konfliktu než je oblast Vinnická, je zcela nepatřičný. Jedná se o program přesídlení krajanů, a to nejen volyňských Čechů, a podmínky tohoto programu se na žalobce nevztahují.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Žalobce („stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Má za to, že nepřibrání paní B. jako dotčené osoby (vedlejší účastnice řízení) bylo procesním pochybením žalovaného. Vymezení účastníka řízení dle § 20 zákona o azylu je sice speciální ve vztahu k obecnému § 27 odst. 1 správního řádu, nikoli však ve vztahu k § 27 odst. 2 správního řádu, který vymezuje osoby, které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech

pokračování

nebo povinnostech. Zákon o azylu nemá vlastní úpravu dotčených osob a chybí-li ve vztahu k těmto osobám úprava speciální, použije se úprava obecná. Stejně tak má stěžovatel za to, že by se i v řízení o azylu mohlo použít ustanovení § 28 správního řádu, kdy za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. Pokud krajský soud dále dovozuje, že by paní B. neposkytla žádné azylově relevantní informace, jedná se o nepřipustné předjímání toho, co by mohla uvést.

[8] Stěžovatel se nadále domnívá, že jsou dány důvody doplňkové ochrany, jelikož v případě jeho zadržení povstaleckými skupinami mu hrozí, že bude vystaven mučivému zacházení, nebo bude vystaven užití vybraných bojových prostředků, které jsou zakázány. Média již o těchto praktikách informovala. Stěžovatel nesouhlasí s tvrzením krajského soudu, že jde pouze o spekulace. Má za to, že postačuje i potenciální hrozba, že těmto praktikám může být vystaven, když na jedné straně není věrohodně prokázáno v jeho možnostech a zároveň obecné zkušenosti jasně ukazují, že se k těmto zakázaným válečným praktikám v praxi přistupuje, o čemž přinášely informace také sdělovací prostředky. Krajský soud se měl přiklonit k ochraně nejzákladnějších lidských práv stěžovatele. Obdobné závěry platí i pro obavy stěžovatele, že v souvislosti s vyhýbáním se povolávacímu rozkazu by byl po následném nástupu do armády postaven do „přední linie“.

[9] Situace ohledně repatriace Volyňských Čechů ukazuje, že na jedné straně ukrajinští občané, kteří se hlásí k české národnosti a žijí zcela mimo oblast konfliktu, jsou repatriováni s poukazem na nebezpečnou situaci na Ukrajině (a nutnost nastoupit k odvodům) a na druhé straně stěžovatel, který je ve velmi podobné situaci a má stejné obavy, není úspěšným žadatelem o mezinárodní ochranu. Takový přístup je diskriminační.

[10] Stěžovatel taktéž nesouhlasí se závěrem krajského soudu, který neshledal důvody zvláštního zřetele hodné pro udělení humanitárního azylu. Tyto důvody stěžovatel spatřuje v tom, že má v České republice zajištěno ubytování, je schopen si zde najít práci, má zde rodinné a sociální zázemí, kamarády a naučil se česky. Na Ukrajině nebyl již několik let, nemá tam majetek, nemá tam kde bydlet, nemá tam práci, v současné době by práci hledal jen velmi obtížně a nemá tam současnou životní partnerku.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrvává na závěrech, které učinil v napadeném rozhodnutí. Ohledně možného účastenství paní B. ve správním řízení naprosto souhlasí s argumentací krajského soudu. Ta nachází oporu také v judikatuře Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 26. 3. 2009, č. j. 5 As 24/2008 – 92), která se sice netýká azylového řízení, nicméně obecné závěry lze vztáhnout i na případ stěžovatele. Pokud je okruh účastníků předmětného řízení zcela jednoznačně a taxativně vymezen zvláštním ustanovením, vylučuje to aplikaci obecné úpravy ve správním řádu. Nejvyšší správní soud odkázal na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 20. 5. 2002, č. j. 5 A 175/2000 – 24, podle něhož nepřisluší postavení účastníka řízení jiným osobám tam, kde *zvláštní zákon určuje výslovně, kdo je účastníkem řízení, a – a contrario – tak vylučuje kohokoli jiného, aby takové postavení měl*. Nejvyšší správní soud k tomu v citovaném rozsudku dále dodává: *V případě „kolize“ ustanovení § 55 odst. 1 zákona o odpadech a § 14 odst. 1 správního řádu je tedy třeba dát dle zásady lex specialis derogat legi generali přednost zákonu zvláštnímu, speciálnímu, přičemž za speciální je nutno považovat tu normu, jež má užší vymezení, ať už věcné či osobní*. Žalovaný je toho názoru, že § 20 zákona o azylu je ustanovení speciální, upravuje otázku účastenství v azylovém řízení zcela jednoznačně a tedy způsobem, který nepřipouští jiný výklad.

### III. Posouzení kasační stížnosti

[12] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je nepřijatelná. Podle § 104a odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), nemusí být usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost odůvodněno. Přestože by v tomto případě bylo namísto kasační stížnosti odmítnout bez odůvodnění, Nejvyšší správní soud nad rámec zákonného požadavku stručné odůvodnění svého usnesení připojuje.

[13] Podle § 104a s. ř. s. Nejvyšší správní soud kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany odmítne pro nepřijatelnost, jestliže svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele; k tomu, kdy je kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany přijatelná, existuje početná a ustálená judikatura tohoto soudu. Například v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 – 39, Nejvyšší správní soud uvedl: *O přijatelnou kasační stížnost se tak prakticky 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 tzv. judikatorní odklon. To znamená, že Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namísto 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. O zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud: a) Krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu. b) Krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva. Zde je však třeba zdůraznit, že Nejvyšší správní soud není v rámci této kategorie přijatelnosti povolán přezkoumávat jakékoliv pochybení krajského soudu, ale pouze pochybení tak výrazné intenzity, o němž se lze důvodně domnívat, že kdyby k němu nedošlo, věcné rozhodnutí krajského soudu by bylo odlišné. Nevýrazná pochybení především procesního charakteru proto zpravidla nebudou dosahovat takové intenzity, aby způsobila přijatelnost následné kasační stížnosti.* Stěžovatel k otázce přijatelnosti své kasační stížnosti ničeho neuvádí, a ani Nejvyšší správní soud v dané věci žádný důvod přijatelnosti neshledal.

[14] Je třeba připomenout, že *azylové řízení je prostředkem poskytnutí ochrany těm příslušníkům cizích států, kteří jsou na území státu původu vystaveni pronásledování ve smyslu tohoto zákona nebo kteří mají odůvodněný strach z takového pronásledování. Jak je patrné, zákonodárce nekonstruoval toto řízení jako prostředek k legalizaci pobytu na území České republiky či jako možnost získat zde pracovní povolení* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2005, č. j. 7 Azs 187/2004 – 94). Pokud tedy stěžovatel spatřuje důvody udělení humanitárního azylu mimo jiné v tom, že je schopen si zde na rozdíl od Ukrajiny najít a udržet práci, a v zemi původu nemá majetek ani partnerku, pro účely řízení o mezinárodní ochraně k těmto důvodům nelze přihlížet.

[15] Nejvyšší správní soud se v nedávné minulosti několikrát zabýval bezpečnostní situací na Ukrajině, přičemž dospěl k závěru, že se nejedná o tzv. totální konflikt, jenž by dosahoval takové intenzity, že by byl každý civilista z důvodu své přítomnosti na území Ukrajiny vystaven reálnému nebezpečí vážné újmy. Jedná se o konflikt izolovaný pouze ve východní části země, jehož intenzita i v dotčených oblastech výrazně klesá (srov. např. usnesení ze dne 15. 1. 2015, č. j. 7 Azs 265/2014 – 17, usnesení ze dne 25. 3. 2015, č. j. 3 Azs 259/2014 – 26, usnesení ze dne 18. 9. 2015, č. j. 2 Azs 194/2015 – 28, či usnesení ze dne 10. 12. 2015, č. j. 8 Azs 131/2015 – 24, ze dne 24. 2. 2016, č. j. 6 Azs 267/2015 – 23, nebo ze dne 8. 6. 2016, č. j. 2 Azs 118/2016 – 36). Vinnická oblast se nachází v klidném středu Ukrajiny, přičemž stěžovatel netvrdí, že by mu v zemi původu hrozilo individuální nebezpečí z důvodu samotné existence ozbrojeného konfliktu (ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu

pokračování

ze dne 13. 3. 2009, č. j. 5 Azs 28/2008 – 68, podle něž *s výjimkou totálního konfliktu musí žadatel přicházející z místa méně intenzivního ozbrojeného konfliktu prokázat dostatečnou míru individualizace ve vztahu ke zvýšenému riziku svévolného násilí spojeného s ozbrojeným konfliktem*).

[16] K otázce odmítání nástupu k výkonu vojenské služby se zdejší soud vyjádřil zásadním způsobem například v rozsudku ze dne 29. 3. 2004, č. j. 5 Azs 4/2004 – 49: *Odmítání nástupu k výkonu základní vojenské služby, která je ve státě původu povinná, nelze bez dalšího považovat za důvod pro udělení azylu podle § 12 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákona č. 2/2002 Sb., zvláště není-li takové odmítání spojeno s reálně projeveným politickým přesvědčením nebo náboženstvím*. V rozsudku ze dne 7. 8. 2012, č. j. 2 Azs 17/2012 – 44, Nejvyšší správní soud uvedl: *Samotné odmítání branné povinnosti odůvodněné obavou z pronásledování ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu ještě nezakládá, a to ani tehdy, pokud by výkon vojenské služby byl spojen s rizikem účasti při bojových akcích ve válečném konfliktu*. Obdobně v takové situaci není dán ani důvod doplňkové ochrany podle § 14a odst. 1 písm. c) zákona o azylu. Azylová irelevance branné povinnosti byla potvrzena také v usneseních Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2015, č. j. 6 Azs 86/2015 – 31, ze dne 22. 7. 2015, č. j. 2 Azs 160/2015 – 43, nebo ze dne 10. 9. 2015, č. j. 2 Azs 175/2015 – 34.

[17] V rozsudku ze dne 9. 3. 2016, č. j. 6 Azs 23/2016 – 48, Nejvyšší správní soud citoval z Informace Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) z 15. 1. 2015, kde se mimo to uvádí, že *lidé vyhýbající se odvodu do armády... mohou dostat trest pohybující se od správní pokuty až po odnětí svobody v délce 2 až 5 roků. Za vyhýbání se odvodu nebo mobilizaci bylo v roce 2014 údajně odsouzeno 32 osob (v roce 2013 nikdo). Analýzou některých z těchto případů (16) bylo zjištěno, že všichni, kdo byli uznáni za vinné, byli odsouzeni k administrativní pokutě, veřejné službě nebo dostali podmíněný trest*. Ani to nespovídá o existenci nebezpečí vážné újmy v souvislosti s odmítáním branné povinnosti.

[18] Skutečnost, že by byl stěžovatel v případě zajetí podroben mučení, příp. že by byl odvetou za neochotu splnit povolávací rozkaz postaven do „přední linie“, lze hodnotit ve shodě s krajským soudem jako nepodložené spekulace. Z informací o zemi původu shromážděných žalovaným nevyplývá, že by k uvedenému jednání na Ukrajině docházelo. Stěžovatel sám nemůže mít přímé informace o dění v zemi původu, jelikož dle vlastních slov Ukrajinu navštívil naposledy v roce 2008. Z informací, které má zprostředkovaně, odkazuje obecně na média či sdělovací prostředky, aniž by alespoň jediný informační zdroj specifikoval. Dále uvádí, že obě strany se osočují z mučení zajatců, přičemž obě strany to popírají. Ani zde není jasné, z čeho stěžovatel tyto informace čerpá. Nic tedy nenasvědčuje tomu, že by byl stěžovatel v případě návratu do země původu vystaven nebezpečí vážné újmy ve smyslu zákona o azylu.

[19] Program repatriace Volyňských Čechů nemá žádnou souvislost s řízením o mezinárodní ochraně dle zákona o azylu. Odkaz na tento program tudíž není pro posuzovaný případ relevantní, což stěžovateli dostatečně ozřejmil již krajský soud v napadeném rozsudku.

[20] Důvodná není ani námitka, že žalovaný měl do řízení přibrat jako vedlejšího účastníka přítelkyni stěžovatele, paní B. Podle § 20 zákona o azylu *účastníkem řízení podle tohoto zákona je a) žadatel o udělení mezinárodní ochrany, b) azylant, c) osoba požívající doplňkové ochrany, d) osoba, v jejímž případě se vede řízení o předání do příslušného státu, nebo e) cizinec, o kterém to stanoví tento zákon*. Uvedený výčet účastníků řízení je taxativní, nelze jej tudíž žádným způsobem rozšiřovat. Ostatně, i v důvodové zprávě k zákonu o azylu se uvádí, že *jiné osoby s ohledem na specifikum azylového řízení nemohou být účastníkem tohoto řízení*. Lze zcela přisvědčit krajskému soudu v tom, že s ohledem na zásadu *lex specialis derogat legi generali* je nutno dát citované speciální úpravě přednost před obecnou úpravou obsaženou v § 27 správního řádu, a to nejen před prvním odstavcem tohoto ustanovení, jak se domnívá stěžovatel, ale i před odstavcem druhým, ve kterém jsou uvedeny další dotčené

osoby. Druhý odstavec tohoto ustanovení totiž není ničím jiným než definicí další skupiny účastníků řízení. V úvahu nepřichází ani aplikace ustanovení § 28 správního řádu, jelikož v posuzovaném případě k žádným pochybnostem ohledně účastenství paní B. v řízení nedochází. Právní názor krajského soudu koresponduje s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, ať už jde o žalovaným citovaný rozsudek ze dne 26. 3. 2009, č. j. 5 As 24/2008 – 92, ve vztahu k řízení dle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, či např. rozsudek ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011 – 347, v němž Nejvyšší správní soud ve vztahu ke stavebnímu řízení uvedl, že taxativní výčet účastníků řízení obsažený ve speciálním zákoně má za následek vyloučení obecné definice účastníků řízení obsažené v § 27 správního řádu. Bez ohledu na to, jaké informace by mohla paní B. do řízení o mezinárodní ochraně případně vnést, je její účastenství v tomto řízení dle právní úpravy zákona o azylu vyloučeno.

[21] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s ustanovením § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s, podle něž nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li kasační stížnost odmítnuta.

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

V Brně dne 2. listopadu 2016

Mgr. Jana Brothánková  
předsedkyně senátu