

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **X**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 16. 9. 2021, č. j. 45 Az 16/2021 - 143,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e o d m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Rozhodnutím ze dne 23. 6. 2021, č. j. MV-101516-3/OAM-2021, žalovaný zastavil řízení o další opakované žádosti žalobkyně o mezinárodní ochranu podle § 11a odst. 3 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o azylu“).

[2] Žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl Krajský soud v Praze (dále též „krajský soud“) rozsudkem označeným v návěti. Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti tomuto rozsudku kasační stížnost.

[3] Kasační stížnost není přípustná.

[4] Podle § 32 odst. 7 písm. a) zákona o azylu je nepřípustná kasační stížnost *v případě další opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany*. Toto ustanovení bylo do zákona o azylu vloženo zákonem č. 274/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, s účinností ode dne 2. 8. 2021.

[5] Podle přechodného ustanovení v čl. IV zákona č. 274/2021 Sb. se řízení podle zákona o azylu a řízení podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), ve věci rozhodnutí vydaného podle zákona o azylu zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne pravomocně neskončená dokončí a práva a povinnosti s nimi související se posuzují podle zákona o azylu ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.

[6] Řízení o kasační stížnosti stěžovatelky bylo zahájeno dne 1. 11. 2021, tedy až po nabytí účinnosti zákona č. 274/2021 Sb. Toto řízení nelze pojímat jako pokračování řízení o žalobě (které bylo zahájeno dne 13. 7. 2021), neboť to skončilo v okamžiku nabytí právní moci rozsudku krajského soudu (kasační stížnost proti tomuto rozsudku nemá odkladný účinek – srov. § 11a odst. 3 *in fine* a § 32 odst. 5 zákona o azylu), tj. dne 18. 10. 2021, taktéž po nabytí účinnosti zákona č. 274/2021 Sb. (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2021, č. j. 6 Azs 282/2021 - 38). Nejvyšší správní soud se tedy musel zabývat tím, zda se v tomto řízení uplatní výše citovaný § 32 odst. 7 písm. a) zákona o azylu.

[7] Soud proto přistoupil k posouzení, zda žádost stěžovatelky ze dne 21. 6. 2021 představuje další opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany ve smyslu § 2 odst. 1 písm. g) zákona o azylu.

[8] V posuzované věci podala stěžovatelka první žádost o udělení mezinárodní ochrany dne 8. 1. 2015. Rozhodnutím ze dne 24. 3. 2015 jí nebyl udělen azyl, ale byla jí udělena doplňková ochrana na 24 měsíců ode dne právní moci tohoto rozhodnutí pro nebezpečí vážné újmy z důvodu persekuce osob, které žádaly v cizině o azyl, ve spojení s celkovou neuspokojivou bezpečnostní a politickou situací a stavu dodržování lidských práv na Kubě. Doplňková ochrana zanikla uplynutím času dne 1. 4. 2017. Dne 4. 4. 2017 podala stěžovatelka druhou žádost o udělení mezinárodní ochrany. Řízení o druhé žádosti žalovaný zastavil rozhodnutím ze dne 4. 5. 2017 podle § 25 písm. j) zákona o azylu, tj. z důvodu nemožnosti zjistit místo pobytu stěžovatelky. Dne 2. 7. 2018 podala stěžovatelka třetí žádost o udělení mezinárodní ochrany. Také řízení o této žádosti bylo rozhodnutím ze dne 25. 10. 2018 zastaveno podle § 25 písm. j) zákona o azylu. Téhož dne bylo opakovaně a ze stejného důvodu zastaveno i řízení o druhé žádosti stěžovatelky, neboť Krajský soud v Hradci Králové původní rozhodnutí žalovaného o zastavení řízení zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dne 28. 1. 2019 podala stěžovatelka čtvrtou žádost o udělení mezinárodní ochrany. Tuto žádost projednal žalovaný meritorně, přičemž rozhodnutím ze dne 19. 8. 2019 stěžovatelce mezinárodní ochranu neudělil. Následně stěžovatelka v návaznosti na rozhodnutí o správním vyhoštění podala v zajištění dne 21. 6. 2021 pátou žádost o udělení mezinárodní ochrany, která je předmětem nynějšího soudního řízení.

[9] Podle § 2 odst. 1 písm. g) zákona o azylu se pro účely zákona o azylu rozumí další opakovanou žádostí o udělení mezinárodní ochrany *druhá opakovaná žádost podaná toutéž osobou po nabytí právní moci rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany, s výjimkou rozhodnutí o zastavení řízení podle § 25 písm. a), d), e), f), h) nebo j) o opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany, a všechny žádosti následující po ní.*

[10] Dle § 2 odst. 1 písm. f) zákona o azylu se opakovanou žádostí o udělení mezinárodní ochrany rozumí žádost o udělení mezinárodní ochrany podaná toutéž osobou před nabytím právní moci rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany nebo kdykoli po nabytí právní moci rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany. Rozhodnutím ministerstva ve věci mezinárodní ochrany se dle § 2 odst. 1 písm. e) téhož zákona rozumí rozhodnutí vydaná podle § 15 nebo 15a a rozhodnutí o udělení azylu, rozhodnutí o udělení,

pokračování

prodloužení nebo neprodloužení doplňkové ochrany, rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany, rozhodnutí o zastavení řízení včetně usnesení o zastavení řízení, rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné a rozhodnutí o odnětí nebo neodnětí azylu nebo doplňkové ochrany (důraz přidán, pozn. soudu).

[11] Otázkou, zda pátá žádost stěžovatelky představuje další opakovanou žádost ve smyslu § 2 odst. 1 písm. g) zákona o azylu, se k žalobní námitce zabýval již krajský soud. Uvedl, že zákon o azylu nestanoví podmínku, že by neměla být při tomto posouzení zohledněna žádost, o níž bylo pozitivně rozhodnuto. Uvedené ustanovení stanoví výjimku, kdy se žádost nezapočítává v rámci posouzení další opakované žádosti, pouze pro rozhodnutí o zastavení řízení podle § 25 písm. a), d), e), f), h) nebo j) zákona o azylu. Žalovaný tedy správně nezapočítal druhou a třetí žádost stěžovatelky, neboť řízení o nich byla zastavena podle § 25 písm. j) zákona o azylu. Čtvrtou žádost, která byla zamítnuta, však již bylo možné považovat za opakovanou, a to bez ohledu na to, zda byla meritorně posouzena nebo řízení o ní zastaveno, a proto nynější pátá žádost byla oprávněně vyhodnocena jako další opakovaná. Nejvyšší správní soud se se závěry krajského soudu ztotožnil.

[12] Zákon o azylu při vymezení další opakované žádosti skutečně nerozlišuje, zda žadatel se svou první žádostí (alespoň částečně) úspěšně či nikoliv. Zákon jasně hovoří o tom, že se jedná o druhou opakovanou žádost podanou toutéž osobou poté, kdy nabylo právní moci rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany, jímž je nutno rozumět rovněž rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany. Skutečnost, zda byla žadateli k jeho první žádosti o udělení mezinárodní ochrany udělena doplňková ochrana, tedy není určující z hlediska toho, zda jeho další žádost (v pořadí pátá) je tzv. další opakovanou žádostí. Zákon o azylu v tomto směru žádné omezení či limity nestanoví. Naopak shora zmíněná definice tzv. další opakované žádosti vylučuje z okruhu své působnosti pouze takové žádosti, o nichž řízení bylo zastaveno z důvodu dle § 25 písm. a), d), e), f), h) nebo j) zákona o azylu.

[13] Jazykový výklad má přitom stále svou nezastupitelnou roli, neboť především jeho prostřednictvím právo přibližuje regulaci běžným adresátům. Ústavní soud ve stanovisku pléna ze dne 21. 5. 1996, sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96 (ST 1/9 SbNU 471) uvedl, že v případě aplikace „*právního ustanovení nutno prvotně vycházet z jeho doslovného znění. Pouze za podmínky jeho nejasnosti a nesrozumitelnosti (umožňující např. více interpretací), jakož i rozporu doslovného znění daného ustanovení s jeho smyslem a účelem, o jejichž jednoznačnosti a výlučnosti není jakákoli pochybnost, lze upřednostnit výklad e ratione legis před výkladem jazykovým*“ (důraz přidán). Ostatně právě tento jazykový výklad použil i Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 20. 5. 2021, L. R., C-8/20: „[P]ojem ‚pravomocné rozhodnutí‘ je definován v čl. 2 písm. e) směrnice 2013/32 jako rozhodnutí, zda je státnímu příslušníku třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti přiznáno postavení uprchlíka nebo doplňková ochrana na základě směrnice 2011/95, které již nepodléhá oprávněnému prostředku podle kapitoly V směrnice 2013/32“.

[14] Právní úprava (dalších) opakovaných žádostí v zákoně o azylu přitom plně konvenuje směrnici Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (dále též „procedurální

směrnice“), z níž vychází. Ani procedurální směrnice totiž nestanoví, že by započitatelné rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany muselo být pouze negativní. Definice konečného (pravomocného) rozhodnutí („final decision“) v čl. 2 písm. e) procedurální směrnice naopak přímo nasvědčuje tomu, že se jedná o pozitivní i negativní rozhodnutí: „*pravomocným rozhodnutím*“ rozhodnutí, *zda je státnímu příslušníku třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti přiznáno postavení uprchlíka nebo doplňková ochrana (...).* Ke shodnému závěru lze dospět i z porovnání různých jazykových verzí tohoto článku procedurální směrnice. Ani její anglická [*'final decision' means a decision on whether the third-country national or stateless person be granted refugee or subsidiary protection status (...)*] či německá jazyková mutace [*„bestandskräftige Entscheidung“ eine Entscheidung darüber, ob einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen gemäß der Richtlinie 2011/95/EU die Flüchtlingseigenschaft oder der subsidiäre Schutzstatus zuzuerkennen ist (...)*] nerozlišují způsob, jakým bylo o žádosti rozhodnuto. Vychází rovněž ze samostatné existence předchozího pravomocného rozhodnutí ve věci udělení mezinárodní ochrany.

[15] Jazykový ani komparativní výklad tedy neposkytuje oporu názoru stěžovatelky, že by za první rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany nebylo možné považovat rozhodnutí, jímž byla žadateli o mezinárodní ochranu udělena doplňková ochrana.

[16] Závěru stěžovatelky, že se pro účely § 2 odst. 1 písm. g) zákona o azylu započítávají pouze ta rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany, která skončila s (plně) negativním výsledkem, nenasvědčuje ani teleologický výklad. Nejvyšší správní soud se v tomto ohledu neztotožňuje s tím, jak stěžovatelka prezentuje smysl a účel institutu opakovaných žádostí. Vnímá jej totiž velmi úzce. Obecně má samozřejmě pravdu v tom, že zrychlená procedura projednávání (dalších) opakovaných žádostí slouží především k oddělení a rychlému vyřízení těch žádostí, které byly podány jako jednoznačně účelové, tj. byly vedeny pouze snahou o legalizaci pobytu na území. Tímto se však smysl a účel dané procedury nevyčerpává. V rozsudku ze dne 27. 3. 2020, č. j. 5 Azs 325/2019 - 16, č. 4012/2020 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud jasně konstatoval, že smyslem a účelem současné zákonné úpravy opakovaných žádostí je garance alespoň jednoho meritorního posouzení a rozhodnutí ve věci žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Je tedy zjevné, že zcela v souladu se svým smyslem a účelem dopadá tato zrychlená procedura na všechny případy, kdy již byla žádost o mezinárodní ochranu daného žadatele alespoň jednou meritorně posouzena, a to bez ohledu na výsledek takového posouzení. Podle výše uvedeného rozsudku pátého senátu současně platí, že meritorní projednání druhé (tj. opakované) žádosti nic nemění na tom, že se jedná o opakovanou žádost s tím, že následná (tedy v pořadí třetí) žádost je již tzv. další opakovanou žádostí.

[17] Stěžovatelka v tomto ohledu nadto pomíjí, že její první žádost ani nelze kvalifikovat jako plně úspěšnou. Žalovaný totiž již při posouzení první žádosti neshledal v jejím azylovém příběhu důvody pro udělení azylu a tento jí neudělil. Stěžovatelce udělil toliko doplňkovou ochranu na 24 měsíců, a to s poukazem na obecně neuspokojivou bezpečnostní, politickou a lidskoprávní situaci v zemi původu ve vztahu k navrátilivším se osobám, nikoliv s ohledem na individuální okolnosti jejího azylového příběhu. Uplynutím stanovené doby přitom doplňková ochrana *ex lege* zanikla. Doplňková ochrana je totiž dočasná. Na rozdíl od azylu ji lze udělit pouze na dobu určitou, která se stanoví

pokračování

dle doby, na kterou je ochrany potřeba. O prodloužení doplňkové ochrany je třeba žádat, přičemž v daném řízení dochází vždy k meritornímu posouzení toho, zda se významně a dlouhodobě změnily okolnosti, pro které byla žadateli udělena doplňková ochrana (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 1 Azs 34/2009 - 55). Nejedná se tedy o žádný automatismus a jistě pro prodloužení doplňkové ochrany nepostačuje prosté podání žádosti, jak naznačuje stěžovatelka. Její závěr, že by jí byla doplňková ochrana v případě včasné žádosti v každém případě jednoduše prodloužena, je čistě spekulativní a nemá žádnou oporu ve spise.

[18] To, zda je stěžovatelka jakožto „HIV-pozitivní transgender žena“ zranitelnou osobou, nemá na posouzení věci žádný vliv. Jak již uvedl krajský soud, z těchto skutečností *„nelze dovozovat nárok na mezinárodní ochranu (nemůže se jednat o další v § 12 zákona o azylu neuvedený důvod), ani výjimku z posouzení podmínky, za kterých lze věcně přezkoumat opakovanou či další opakovanou žádost.“*

[19] V nyní posuzované věci bylo stěžovatelce poskytnuto dvojí meritorní posouzení žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Jednalo se o její první a čtvrtou žádost. Za této situace nezbyvá než konstatovat, že se v případě páté žádosti stěžovatelky o udělení mezinárodní ochrany jedná o případ další opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Jelikož řízení před Nejvyšším správním soudem bylo zahájeno po nabytí účinnosti zákona č. 274/2021 Sb., uplatní se výše citovaný § 32 odst. 7 zákona o azylu, podle kterého není kasační stížnost ve věci této další opakované žádosti přípustná. Nejvyšší správní soud ji proto odmítl [§ 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 120 s. ř. s.].

[20] Na tento závěr nemá vliv ani nesprávné poučení o možnosti podat kasační stížnost. Její nepřipustnost je dána zákonem, a nemůže ji proto založit „pouhé“ nesprávné poučení krajského soudu (viz usnesení ze dne 25. 11. 2004, č. j. 3 Ads 37/2004 - 36).

[21] Nejvyšší správní soud se tak nemohl věcně zabývat kasačními námitkami stěžovatelky. To však neznamená, že by stěžovatelka definitivně přišla o možnost přezkumu otázky, zda jí nehrozí v případě návratu na Kubu skutečné nebezpečí vážné újmy. Ze správního spisu vyplývá, že se stěžovatelkou bylo zahájeno rovněž řízení o jejím správním vyhoštění. S ohledem na povinnost dodržovat mezinárodní závazky se i v tomto řízení musí správní orgány důsledně zabývat tím, zda je vycestování stěžovatelky s ohledem na probíhající změnu pohlaví a její zdravotní stav možné. Je totiž jejich povinností dbát na naplnění zásady „*non-refoulement*“ (tedy nenavrácení cizinců do země, kde jim hrozí pronásledování nebo vážná újma), která vyplývá z Ženevské úmluvy a také z čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publ. pod č. 209/1992 Sb.). K tomu slouží u cizinců posuzování důvodů znemožňujících vycestování podle § 179 zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2010, č. j. 6 Azs 15/2010 - 82).

[22] Zbývá dodat, že soud nerozhodoval o návrhu na vydání předběžného opatření, neboť odmítnutím kasační stížnosti se stal tento návrh bezpředmětným.

[23] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li kasační stížnost odmítnuta.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. listopadu 2021

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu