



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobců: a) I. S., b) I. S., zast. zákonnou zástupkyní I. S., proti žalované: **Policie ČR, Krajské ředitelství policie Plzeňského kraje**, Nádražní 2437/2, Plzeň, ve věci ochrany před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 12. 10. 2022, čj. 77 A 46/2022-40,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 12. 10. 2022, čj. 77 A 46/2022-40, **se ruší** a věc **se vrací** krajskému soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Po začátku ruské agrese proti Ukrajině v únoru 2022 byl v Evropské unii na základě rozhodnutí Rady EU 2022/382 poprvé¹ aktivován režim tzv. dočasné ochrany upravený směrnicí 2001/55/ES² (směrnice o dočasné ochraně), zákonem č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, a speciálně přijatým zákonem č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace. V nynější věci se NSS zabývá dvěma procesními otázkami, které souvisí s žádostmi o dočasnou ochranu a následným soudním přezkumem postupu správních orgánů. Konkrétně NSS zkoumá, zda lze na soudní řízení týkající se dočasné ochrany nahlížet jako na věc *mezinárodní ochrany* podle § 35 odst. 5 s. ř. s. a zda proto žalobce v takovém řízení může zastupovat Organizace pro pomoc uprchlíkům. Současně NSS

¹ Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. března 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana, ST/6846/2022/INIT, Úř. věst. L 71, 4. 3. 2022, s. 1-6

² Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími, Úř. věst. L 212, 7. 8. 2001, s. 12–23, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 19 Svazek 004 s. 162-171

vyjasňuje, že právnické osoby podle § 35 odst. 5 s. ř. s. mohou (ve vymezených oblastech) zastupovat žalobce nejen v řízení o žalobě proti nezákonnému rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., ale také v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s.

I. Vymezení věci

[2] Žalobci (matka s nezletilým synem) jsou ukrajinští občané. Na začátku srpna 2022 přicestovali z Ukrajiny do Česka a dne 5. 8. 2022 v KACPU (Krajském asistenčním centru pomoci Ukrajině) v Plzni požádali o dočasnou ochranu. Podle žaloby ale pracovník žalované nedokázal ověřit, kdy žalobci překročili hranice Ukrajiny a Schengenského prostoru (a zda tak splňují podmínku stanovenou v čl. 2 odst. 1 rozhodnutí Rady 2022/382, že z Ukrajiny odešli *dne 24. února 2022 nebo po tomto datu*). Žádosti o dočasnou ochranu jim proto žalovaná vrátila jako nepřijatelné. Na konci srpna 2022 žalobci požádali o dočasnou ochranu znovu, tentokrát v doprovodu pracovníka Organizace pro pomoc uprchlíků. Vysvětlili, že nemají cestovní pasy a na ukrajinsko-polskou hranici je dovezl dobrovolník. Předali též další doklady o svém předchozím pobytu na Ukrajině. Pracovníci žalované jim přesto znovu vrátili žádosti jako nepřijatelné. Žalobci ale tvrdí, že žalovaná jim ve skutečnosti chybně vrátila *původní* žádosti, nikoliv ty nově podané. *Opakované* žádosti pracovníci žalované vůbec nezpracovali, nepřevzali doklady o okamžiku přechodu hranic a o těchto žádostech žalovaná nevedla žádné řízení.

[3] Žalobci následně podali žalobu na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s., kterou se domáhají, aby krajský soud určil, že postup žalované v případě *opakovaných žádostí* byl nezákonný, a nařídil žalované obnovit stav před vrácením opakovaných žádostí o dočasnou ochranu. Současně s žalobou předložili plnou moc, kterou udělili Organizaci pro pomoc uprchlíků. Usnesením asistentky soudce ze dne 26. 9. 2022 krajský soud zastoupení organizací nepřipustil. Věci týkající se dočasné ochrany totiž nespádají pod § 35 odst. 5 s. ř. s., nejsou to *věci mezinárodní ochrany*. Dočasná ochrana není mezinárodní ochranou, organizace tak nemůže v této věci žalobce zastupovat. Proti usnesení asistentky podali žalobci námitky, usnesením předsedy senátu však soud námitkám nevyhověl a původní rozhodnutí o nepřipustnosti zastoupení potvrdil. Právě toto rozhodnutí je nyní napadeno kasační stížností.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalované

[4] Žalobci (stěžovatelé) v kasační stížnosti říkají, že krajský soud při výkladu pojmu *věc mezinárodní ochrany* v § 35 odst. 5 s. ř. s. pomíjí souvislosti mezi dočasnou ochranou a mezinárodní ochranou definovanou zákonem o azylu. Například důvody pro udělení dočasné ochrany se překrývají s důvody pro udělení doplňkové ochrany. Stěžovatelé také připomínají, že dočasná ochrana byla dvacet let jen „spícím“ institutem, na který právní řád pozapomněl. Z toho pramení nedostatky současné právní úpravy i ve vztahu k zastoupení žadatelů o dočasnou ochranu před soudem. Dále upozorňuje na problémy žadatelů o dočasnou ochranu. V KACPU, kde se žádosti vyřizují, mohou být žadatelé posláni pryč po několika minutách jen s ústním sdělením důvodů nepřijatelnosti jejich žádosti. Nefunguje tam ani žádné právní poradenství, žadatelé navíc typicky nerozumí česky, často si nemohou dovolit zaplatit advokáta apod.

pokračování

[5] Žalovaná v reakci pouze poskytla určité vysvětlení k věci samé. Nejprve nebyla schopna ověřit, zda stěžovatelé skutečně vstoupili na území Schengenského prostoru po 24. 2. 2022. Proto nejprve „rozhodla“ (*slovy žalované, pozn. NSS*) o nepřijatelnosti žádostí a ty stěžovatelům vrátila. Teprve dodatečně stěžovatelé předložili vyhovující doklady o příjezdu do EU a žalovaná uznala, že stěžovatelé z Ukrajiny skutečně odešli až po vypuknutí invaze. Od září 2022 již proto stěžovatelé požívají v Česku dočasné ochrany.

[6] K věci zaslala sdělení též Organizace pro pomoc uprchlíkům, která upozornila na to, že řada jiných krajských soudů běžně zastoupení v podobných případech připouští.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Kasační stížnost je přípustná, má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Protože jde o kasační stížnost proti procesnímu rozhodnutí, kterým se řízení před krajským soudem nekončí, nepožadoval NSS po stěžovatelích zastoupení advokátem (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 6. 2015, čj. 1 As 196/2014-19, č. 3271/2015 Sb. NSS).

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Podle § 35 odst. 5 s. ř. s., domáhá-li se soudní ochrany účastník *žalobou ve věci mezinárodní ochrany*, rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince, může být zastoupen též *právníckou osobou, vzniklou na základě zvláštního zákona, k jejímž činnostem, uvedeným ve stanovách, patří poskytování právní pomoci uprchlíkům nebo cizincům. Za právníckou osobu jedná k tomu pověřený její zaměstnanec nebo člen, který má vysokoškolské právníké vzdělání, které je podle zvláštních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.*

[10] V nynější věci není sporné, že Organizace pro pomoc uprchlíkům je právníckou osobou, o které hovoří § 35 odst. 5 s. ř. s. Sporné jsou naopak hned dvě otázky, které souvisí s vymezením pojmu *věc mezinárodní ochrany* v § 35 odst. 5 s. ř. s. Krajský soud v napadeném usnesení nepřipustil zastoupení organizací, neboť podle krajského soudu dočasná ochrana není mezinárodní ochranou podle § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, a nespadá proto pod pojem *věc mezinárodní ochrany* ani v § 35 odst. 5 s. ř. s. Především k vymezení dočasné ochrany jako *mezinárodní ochrany* pak směřuje i argumentace stěžovatelů.

[11] Fakticky ale nynější věc přináší ještě druhou otázku ohledně vymezení pojmu „věc“ pro účely § 35 odst. 5 s. ř. s. Jak NSS vysvětluje níže, judikatura totiž v jiných případech chápe pojem „věc“ (a to i v případě totožného spojení *věc mezinárodní ochrany*) tak, že pod tento pojem nezahrnuje mj. řízení o žalobách na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 s. ř. s. Právě tuto žalobu ale stěžovatelé podali a v řízení o ní chtějí být zastoupeni Organizací pro pomoc uprchlíkům (byť v žalobě tvrdí, že vrácení

jejich žádostí žalovanou může být materiálně i rozhodnutím podle § 65 s. ř. s.). I vyřešení této otázky je pro nynější věc nezbytné. NSS proto zaprvé vysvětluje, že vzhledem ke smyslu zastoupení podle § 35 odst. 5 s. ř. s. není namístě používat restriktivní výklad pojmu „věc“, který judikatura dovodila pro jiná ustanovení soudního řádu správního (III.A.). Zadruhé se soud zabývá klíčovou otázkou, totiž zda je dočasná ochrana poskytovaná na základě rozhodnutí Rady EU 2022/382 *mezinárodní ochranou* pro účely zastoupení právnickou osobou podle § 35 odst. 5 s. ř. s. (III.B.).

III.A. K výkladu „věci“ mezinárodní ochrany a smyslu zastoupení před soudem podle § 35 odst. 5 s. ř. s.

[12] Pojem *věc mezinárodní ochrany* se v nyní platném soudním řádu správním objevuje vedle § 35 odst. 5 ještě na dvou dalších místech. Podle § 31 odst. 2 s. ř. s. ve *věcech mezinárodní ochrany* rozhoduje namísto tříčlenného senátu specializovaný samosoudce a podle § 56 odst. 3 s. ř. s. soud projednává a rozhoduje přednostně mj. *návrhy a žaloby ve věcech mezinárodní ochrany*.

[13] Pokud jde o § 31 odst. 2 s. ř. s., judikatura zaujala restriktivní výklad pojmu „věc“. Do agendy rozhodované samosoudci podle § 31 odst. 2 s. ř. s. spadá pouze řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, nikoli řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nebo o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem. Pravidlem pro rozhodování krajských soudů je rozhodování v senátech a výjimku v podobě rozhodování samosoudcem je proto třeba vykládat restriktivně. V případě nečinnostní nebo zásahové žaloby je tedy předmětem řízení nečinnost nebo zásah správního orgánu, nikoli „věc“ (tj. věcně vymezená oblast), od níž se nečinnost nebo zásah odvíjí (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 23. 10. 2014, čj. 4 Ans 11/2013-25, č. 3152/2015 Sb. NSS, body 12-13).

[14] Nejde ovšem o jediný možný výklad pojmu „věc“. Rozšířený senát např. při výkladu § 11 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, preferoval výklad širší. Osvobození od soudních poplatků se vztahuje na všechny typy soudních řízení upravené v soudním řádu správním, bez ohledu na to, zda jde např. o žalobu zásahovou nebo proti rozhodnutí (4 Ans 11/2013, bod 18).

[15] Podobný restriktivní výklad, jaký rozšířený senát použil pro výklad § 31 odst. 2 s. ř. s., není možný v případě § 35 odst. 5 s. ř. s., byť jde o výklad totožného pojmu téhož zákona. NSS respektuje výkladové metaprávní pravidlo, dle něhož stejný pojem použitý v různých ustanoveních téhož zákona by měl být interpretován pokud možno stejně. Rozšířený senát ale vysvětlil, že toto metaprávní pravidlo není bezvýjimečné, což je i příklad zákonného pojmu „věc“. Tento pojem je třeba vždy vykládat s ohledem na kontext a účel ustanovení, ve kterém je obsažen. Rozšířený senát v minulosti připustil různé výklady tohoto pojmu, „*nicméně vždy byl veden ochranou práv jednotlivce, který se na správní soud obrací*“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 5. 2022, čj. Nad 202/2020-59, č. 4370/2022 Sb. NSS, body 23 a 24, s odkazy na starší judikaturu).

[16] Restriktivní výklad pojmu „věc“ v případě § 31 odst. 2 s. ř. s. vychází z obecného pravidla senátního rozhodování a výjimky z něj (viz výše bod [13]). Žádné podobné pravidlo a výjimka z něj ale v případě § 35 odst. 5 s. ř. s. neplatí. Krajský soud takové

pokračování

pravidlo hledal v zastoupení podle § 35 odst. 2 s. ř. s., ze kterého má zastoupení podle § 35 odst. 5 s. ř. s. představovat výjimku. Systém zastoupení před krajskými soudy ale nelze tímto způsobem interpretovat. Jak NSS vysvětlí dále, existují dobré důvody, proč restriktivní výklad pojmu „věc“ pro účely § 35 odst. 5 s. ř. s. nepoužít (srov. podobně též úvahy doktrinální, Kocourek, T. Komentář k § 35 odst. 5, in: *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer 2019, s. 223).

[17] Krajskému soudu lze dát za pravdu potud, že *nejčastějším* zástupcem účastníků v soudním řízení správním bude advokát podle § 35 odst. 2 s. ř. s. Stejně tak nelze zpochybnit, že právě na advokáty, případně další osoby v § 35 odst. 2 s. ř. s. uvedené, jsou kladeny vyšší nároky (vzdělání, délka praxe, členství v profesní komoře, větší míra odpovědnosti) než na jiné zástupce (srov. rozsudek ze dne 19. 1. 2011, čj. 1 As 1/2011-80, bod 24). Naopak všechny ostatní možnosti zastoupení, o kterých se zmiňuje § 35 s. ř. s., jsou nějakým způsobem omezené. Například zastoupení dalšími specializovanými právníckými osobami je v § 35 odst. 4 s. ř. s. omezeno na otázky ochrany před diskriminací, v § 35 odst. 7 s. ř. s. na spory v oblasti ochrany osobních údajů.

[18] Pro řízení před krajskými soudy však neplatí žádné obecné pravidlo zastoupení advokátem. Účastníci řízení před krajskými soudy *nemusí být zastoupeni vůbec*, a to bez ohledu na typ podané žaloby. Povinné zastoupení advokátem zavádí § 105 odst. 2 s. ř. s. až pro stěžovatele v řízení o kasační stížnosti. Ani z požadavků, které kladou profesní zákony např. na advokáty (a které krajský soud zmiňuje např. v bodech 13 či 23 usnesení), nelze podobné pravidlo dovozovat. Požadavky na vzdělání, praxi či odpovědnost advokátů úzce souvisí s tím, že advokacie je podle § 1 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, *poskytováním právních služeb soustavně a za úplatu*. V otázce *rozsahu* zastoupení v soudním řízení správním před krajskými soudy se ale projevují „jen“ tak, že advokáti mohou zastupovat účastníky v *jakékoli* věci.

[19] Naopak, i když je zastoupení podle § 35 odst. 5 s. ř. s. omezeno na určité oblasti, nesnižuje to jeho hodnotu. V těchto oblastech si totiž zákon „cení“ specializace, odbornosti a praktické zkušenosti právníckých osob poskytujících právní pomoc cizincům (podobně jsou na tom zástupci v jiných „odborných“ typech zastoupení, srov. § 35 odst. 4 a odst. 7 s. ř. s.). Jakmile konkrétní případ spadá do těchto oblastí a jsou-li splněny ostatní podmínky v § 35 odst. 5 s. ř. s., advokát i právnícká osoba jsou si co do *možnosti* zastupovat před krajským soudem v podstatě „rovni“.

[20] Právě uvedené lze podpořit důvody, proč zákonodárce vůbec zastoupení podle dnešního § 35 odst. 5 s. ř. s. zavedl. Zákonodárce novelou č. 350/2005 Sb. reagoval na to, že právníci nevládních organizací měli jak odborné znalosti, tak praktické zkušenosti se zastupováním žadatelů o mezinárodní ochranu ve správním řízení, ale stejné žadatele nemohli zastupovat dále před krajskými soudy. Zákonodárce proto přijetím § 35 odst. 5 s. ř. s. zastoupení nevládními organizacemi umožnil. Důvodová zpráva přiznává, že advokáti se „často v azylové problematice neorientují“ a že zákon má přispět „*nejen k vyšší právní ochraně žalobců-žadatelů, ale obecně i ke kultivaci projednávání jednotlivých případů (zejména pokud jde o odbornou stránku věci)*“. Zastupování advokáty a dalšími osobami podle § 35 odst. 2 s. ř. s. bylo navíc už tehdy „nabouráno“ např. zastupováním obětí diskriminace v dnešním § 35 odst. 4 s. ř. s. (srov. k tomu s. 39 důvodové zprávy k novele

č. 350/2005 Sb.).³ Zákodárce tak dal též nepřímě najevo, že je zbytečné v těchto případech narušit důvěru mezi cizincem-klientem a nevládní organizací (mnohdy vybudovanou v nelehké situaci) tím, že by soudní řízení musel za právnickou osobu podle § 35 odst. 5 s. ř. s. „přebírat“ např. advokát nebo že by cizinec musel vystupovat v řízení zcela sám.⁴

[21] Krajský soud má pravdu, že NSS v minulosti označil případy zastupování v § 35 odst. 5 s. ř. s. za „výjimky, které nespádají do rozsahu profesionální právní pomoci upravené § 35 odst. 2 s. ř. s.“ (již cit. rozsudek 1 As 1/2011, bod 25). Právě cit. rozsudek je spíše třeba chápat jako pokyn k tomu, aby soudy nepřekračovaly věcné hranice jednotlivých případů, které § 35 odst. 5 s. ř. s. zmiňuje (k tomu viz část III.B. dále). Pokud je soud, slovy rozšířeného senátu, „veden ochranou práv jednotlivce, který se na správní soud obrací“, nedává restriktivní výklad pojmu „věc“ v § 35 odst. 5 s. ř. s. smysl (viz cit. usnesení rozšířeného senátu Nad 202/2020, bod 24). K problémům, které vyžadují právní pomoc, může snadno dojít nečinností správního orgánu ve správním řízení, případně nezákonným zásahem. Potřeba efektivní ochrany práv cizinců je ale stejná bez ohledu na to, zda jde o žalobu proti rozhodnutí či žalobu nečinnosti nebo zásahovou.

[22] NSS tedy na tomto místě uzavírá, že právnické osoby podle § 35 odst. 5 s. ř. s. mohou zastupovat cizince též v řízeních o nečinnosti či zásahové žalobě, týká-li se žaloba oblastí vyjmenovaných v § 35 odst. 5 s. ř. s.

[23] NSS dodává, že v nynějším rozsudku neřeší otázku, jak se bránit proti postupu správních orgánů při aplikaci zákona č. 65/2022 Sb., neboť tím by překročil rozsah přezkumu, který mu napadené usnesení krajského soudu dává (krajský soud lze v tomto směru upozornit na vyvíjející se judikaturu, srov. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 25. 7. 2022, čj. 59 A 45/2022-30, a rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2022, čj. 2 Azs 178/2022-46, body 26 až 28).

III. B. K výkladu věci „mezinárodní ochrany“ podle § 35 odst. 5 s. ř. s. a pojetí dočasné ochrany

[24] Další část odůvodnění se již týká výkladu pojmu „mezinárodní ochrana“ a otázky, zda dočasná ochrana věcně spadá pod vymezení věci *mezinárodní ochrany* podle § 35 odst. 5 s. ř. s.

³ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2005, IV. volební období, tisk 882/0, vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, dostupný na <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=882&CT1=0>.

⁴ Shodné úvahy vedly i k rozšíření působnosti § 35 odst. 5 s. ř. s. s účinností od 1. 1. 2012. Zákodárce zde v podstatě „jen“ přihlédl k tomu, že specializované organizace poskytují cizincům právní poradenství i v jiných případech, než které dosud zákon uváděl. A obratem na to navázal tím, že též zde rozšířil možnost zastupování nevládními organizacemi v soudním řízení (srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 303/2011 Sb., odůvodnění bodů 14 a 15 novely, viz Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2011, VI. volební období, tisk 319/0, vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dostupný na <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=319&ct1=0>).

pokračování

[25] Krajský soud se v napadeném usnesení pokusil vystavět rozdíl mezi dočasnou ochranou a mezinárodní ochranou podle zákona o azylu především na rozdílném pojmenování a odlišné právní úpravě obou institutů *v českém právu* (srov. body 17-18 napadeného usnesení; krajský soud sice zmínil, že dočasná ochrana a mezinárodní ochrana mají jiný obsah, mimo použití dočasné ochrany v případě *bromadného přílivu osob* ale v podstatě žádné další rozdíly konkrétně nejmenoval). Upozornil na některá ustanovení zákona č. 65/2022 Sb., např. na § 2 zákona č. 65/2022 Sb., který dočasnou ochranu definuje jako *oprávnění k pobytu na území České republiky* (NSS ale dodává, že tato definice též říká, že jde o *oprávnění za účelem poskytnutí dočasné ochrany na území České republiky v návaznosti na rozhodnutí Rady*). Poukázal také na již výše cit. rozsudek NSS 1 As 1/2011, ve kterém NSS pro vymezení „mezinárodní ochrany“ odkázal právě na zákon o azylu. Naopak „některé shodné vnější rysy“ mezi azylem, doplňkovou a dočasnou ochranou tyto rozdíly nemohou dle krajského soudu smazat (bod 19 napadeného usnesení).

[26] Podle NSS však taková argumentace ohledně zařazení dočasné ochrany pod § 35 odst. 5 s. ř. s. nemůže obstát. V první řadě je nutné upřesnit, že k hledání hranic § 35 odst. 5 s. ř. s. se NSS dostal dosud jen zřídka a jeho judikatura pro nynější otázku dosud nepřináší odpověď. V krajském soudem zmiňovaném rozsudku 1 As 1/2011 se jen jednoduše odlišily věci „mezinárodní ochrany“ od věcí správního vyhoštění (správní vyhoštění později zákonodárce do seznamu věcí v § 35 odst. 5 s. ř. s. doplnil) a pro vymezení „mezinárodní ochrany“ v § 35 odst. 5 s. ř. s. odkázal právě na to, že mezinárodní ochranu upravuje zákon o azylu (1 As 1/2011, bod 26). Tento odkaz NSS ale učinil ve chvíli, kdy porovnával mezinárodní ochranu a správní vyhoštění, mezi kterými je na první pohled patrný rozdíl. Nemusel se tak do hloubky zabývat vymezením „mezinárodní ochrany“ jako takové. V druhé řadě, což NSS podrobně vysvětluje níže, nelze v této otázce vycházet jen z českého práva. Pojem „mezinárodní ochrany“ v § 35 odst. 5 s. ř. s. je potřeba vymezit především s ohledem na unijní právo (a to hlavně již právo primární). Pojem *věc mezinárodní ochrany* v § 35 odst. 5 s. ř. s. je proto potřeba vyložit širěji, než učinil krajský soud, a zahrnout do něj i věci dočasné ochrany.

[27] Pro kontext lze uvést, že dočasnou ochranu lze nejobecněji charakterizovat tak, že jde o „flexibilní nástroj mezinárodní ochrany, který poskytuje útočiště na omezenou dobu osobám prchajícím před humanitární krizí“⁵. Soudobé evropské pojetí dočasné ochrany (angl. *temporary protection*, franc. *protection temporaire*) má původ v neblahých evropských událostech 90. let minulého století a v důsledcích války v rozpadající se Jugoslávii. Po zkušenostech s poskytováním dočasného útočiště uprchlíkům ze zemí bývalé Jugoslávie se členské státy EU shodly v červenci 2001 právě na přijetí směrnice 2001/55/ES o dočasné ochraně a provedly ji do svých právních řádů. Jde patrně o dosud jediný mezinárodní formalizovaný režim dočasné ochrany.

[28] Podle čl. 2 písm. a) se pro účely směrnice 2001/55/ES dočasnou ochranou rozumí *řízení výjimečné povahy, které v případě bromadného přílivu nebo bezprostředně hrozícího bromadného přílivu vysídlených osob ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země původu,*

⁵ V originále: „In a generic sense, temporary protection is a flexible tool of international protection, which offers sanctuary for a limited period of time to persons fleeing humanitarian crises.“ Ineli-Ciger, M. – Skordas, A. Temporary Protection. in: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [MPEPIL], dostupné on-line na <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law-epil/9780199231690/law-9780199231690-e2200>

poskytuje okamžitou a dočasnou ochranu těmto osobám, zejména pokud zároveň existuje riziko, že azylový systém nebude schopen vypořádat se s tímto přílivem bez nepříznivých účinků na jeho vlastní účinné fungování a na zájmy těchto osob a dalších osob žádajících o ochranu. O aktivaci dočasné ochrany podle směrnice 2001/55/ES rozhoduje Rada EU. Ta podle čl. 5 odst. 3 směrnice *zavádí ve všech členských státech dočasnou ochranu rozhodnutím, které mj. musí obsahovat popis specifických skupin osob, na něž se dočasná ochrana vztahuje, nebo informace získané od členských států o kapacitách pro přijetí osob.* Členské státy EU pak musí vymezené skupině osob poskytnout ochranu minimálně v rozsahu, který předpokládá kapitola III směrnice.

[29] Přes několik výzev k aktivaci systému dočasné ochrany se směrnice dočkala využití poprvé až po dvaceti letech, a to krátce po rozpoutání ruské invaze na Ukrajinu v únoru 2022. Rada EU na začátku března 2022 rozhodla, že nastala situace předvídaná směrnicí o dočasné ochraně, tedy že *nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob, které musely opustit Ukrajinu v důsledku ozbrojeného konfliktu* (čl. 1 rozhodnutí Rady EU 2022/382). Podle čl. 2 rozhodnutí Rady 2022/382 se dočasná ochrana vztahuje na několik kategorií osob, především na ukrajinské státní příslušníky, kteří na Ukrajině pobývali před začátkem ruské invaze, tj. 24. 2. 2022. Pro úplnost lze též dodat, že jen ke konci roku 2022 Česká republika poskytla dočasnou ochranu více než 450 000 lidí.

[30] K samotnému řešení sporné otázky je v první řadě třeba poukázat, že krajský soud v napadeném usnesení pracoval s vymezením mezinárodní ochrany jako azylu a doplňkové ochrany, tj. s definicí v § 2 odst. 1 písm. a) zákona o azylu a podpůrně též v sekundárním právu EU (je však třeba dodat, že např. kvalifikační směrnice⁶ takto mezinárodní ochranu vymezuje ve svém čl. 2 jen *pro účely dané směrnice*). S pojmem „mezinárodní ochrany“ ale pracuje již primární právo EU, které všechny režimy, které krajský soud porovnával, řadí do jednoho systému a dává jim společný základ. Toto vymezení, které jinak krajský soud odmítl jako nepodstatné (bod 22 napadeného usnesení), je ale pro nynější věc klíčové.

[31] Základem pro společný evropský azylový systém je v současnosti (tj. po přijetí Lisabonské smlouvy) čl. 78 Smlouvy o fungování EU (SFEU). Ten mimo jiné obsahuje výčet jednotlivých opatření, která může unijní zákonodárce v této oblasti přijmout, včetně právního základu pro *společný režim dočasné ochrany vysídlených osob v případě hromadného přílivu* v čl. 78 odst. 2 písm. c) SFEU. Ještě předtím ale čl. 78 odst. 1 SFEU uvádí, že Evropská unie vytváří *společnou politiku týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany s cílem poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země, který potřebuje mezinárodní ochranu, přiměřený status a zajistit dodržování zásady nenavrácení. Tato politika musí být v souladu s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951, Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967 a ostatními příslušnými smlouvami* (zvýraznil NSS).

[32] Čl. 78 odst. 1 SFEU mezi azylem, doplňkovou ochranou a dočasnou ochranou žádný zásadní rozdíl nedělá. Případné detailnější vymezení *jednotlivých částí společného*

⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (přepracované znění), Úř. věst. L 337, 20. 12. 2011, s. 9–26.

pokračování

systemu nechává až unijnímu zákonodárci.⁷ Naopak, čl. 78 odst. 1 SFEU lze mnohem logičtěji vnímat tak, že vztah mezi jednotlivými režimy a pojmem mezinárodní ochrany pojímá (oproti krajskému soudu) přesně obráceně. Tedy v tom smyslu, že určité osoby potřebují „mezinárodní ochranu“, *a proto je jim následně přiznáván určitý status*, ať už v podobě azylu, doplňkové či dočasné ochrany. A podobně, provádět Ženevskou úmluvu z roku 1951 a Newyorský protokol z roku 1967 (č. 208/1993 Sb.) a zajišťovat zásadu nenavrácení mají *všechny* režimy, azyl, doplňková i dočasná ochrana (koneckonců to potvrzuje výslovně např. bod 3 odůvodnění kvalifikační směrnice).

[33] Takto popisují vztah mezinárodní ochrany *a jejích jednotlivých forem* i některá stanoviska generálních advokátů v případech týkajících se společného evropského azylového systému. Lze zmínit například stanovisko generálního advokáta Bota: „*Ochrana plynoucí z postavení uprchlíka musí být tedy v zásadě posuzována jako první, neboť unijní zákonodárce začlenil další formy mezinárodní ochrany považované za „podpůrné“, „doplňkové“ nebo též „dočasné“ jen k doplnění norem stanovených v rámci [Ženevské] úmluvy.*“⁸ Podobně vyznívá stanovisko generálního advokáta Mengozziho: „*V systému kvalifikační směrnice se konkrétně postavení uprchlíka a status podpůrné ochrany považují za dvě odlišné, ale úzce propojené složky pojmu mezinárodní ochrana. Takový integrovaný přístup umožňuje vyložit ustanovení uvedené směrnice, doplněná režimem zavedeným směrnicí 2001/55/ES, která stanoví dočasnou ochranu v případě hromadného přílivu vysídlených osob [...], jako normativní tendenčně úplný systém, který je způsobilý pokrýt jakoukoli situaci, ve které se státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, kterým nemůže být poskytnuta ochrana zemí jejich původu, dovolávají mezinárodní ochrany na unijním území.*“ (zvýraznění v originále).⁹

[34] Lze také dodat, že právním základem pro přijetí směrnice o dočasné ochraně byl čl. 63 odst. 2 písm. a) a b) Smlouvy o založení Evropského společenství (v podobě po přijetí Amsterodamské smlouvy). Ten ukládal Radě přijmout opatření týkající se uprchlíků a vysídlených osob, pokud šlo o *minimální pravidla pro dočasnou ochranu vysídlených osob ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země svého původu, a osob, které z jiných důvodů potřebují mezinárodní ochranu* [písm. a)] a *podporu vyváženého rozdělení úsilí, které je spojeno s přijímáním uprchlíků a vysídlených osob a s jeho důsledky, mezi členské státy* [písm. b)]. Toto ustanovení bylo *jediným* místem, kde Smlouva o založení ES hovořila o „mezinárodní ochraně“ (oblast azylu naopak upravoval odděleně první odstavec čl. 63 Smlouvy o založení ES). A teprve na základě čl. 63 odst. 2 písm. a) Smlouvy o založení ES, který

⁷ Takto i akademická literatura, Hailbronner, K. - Thym, D. Legal Framework for EU Asylum Policy. In: *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*. 2. Vydání. C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016, s. 1029, bod 9. Ostatně i obecné teoretické vymezení dočasné ochrany chápe dočasnou ochranu jako specifickou část mezinárodní ochrany – srov. k tomu bod [27] shora a poznámka pod čarou č. 5.

⁸ Stanovisko generálního advokáta ze dne 7. 11. 2013 ve věci *H. N.*, C-604/12, EU:C:2013:714, bod 44

⁹ Stanovisko generálního advokáta ze dne 18. 7. 2013 ve věci *Diakité*, C-285/12, EU:C:2013:500, bod 60 (v anglické verzi: „[...] in the system introduced by the Qualifications Directive, refugee status and subsidiary protection are considered to be two distinct but closely linked components of the concept of international protection. Such an integrated approach allows interpretation of the provisions of that directive, supplemented by the regime introduced by Directive 2001/55/EC, providing for temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons [...], as a system of rules moving towards completion, capable of covering any situation in which a third-country national or a stateless person who cannot obtain protection in his or her country of origin requests international protection in the territory of the European Union.“)

hovořil primárně o „dočasné ochraně“, vznikl koncept doplňkové ochrany v původní kvalifikační směrnici.¹⁰

[35] Doplňková i dočasná ochrana tak vycházely ze stejného základu, doplňková ochrana vlastně nejprve sama byla „dočasnou ochranou“. Oddělené kompetenční klauzule pro doplňkovou a dočasnou ochranu zavedl až čl. 78 odst. 2 SFEU, a to poté, co všechny předvídané předpisy „zabalil“ do pláště jedné společné politiky popsané v čl. 78 odst. 1 SFEU.¹¹

[36] A konečně lze i zdůraznit, že již před účinností Lisabonské smlouvy NSS upozorňoval, že evropský azylový systém nelze redukovat jen na soubor jednotlivých azylových směrnic. Jednotlivé předpisy nelze vnímat odděleně, naopak je potřeba je vykládat ve vzájemné souvislosti (srov. blíže rozsudek NSS ze dne 15. 8. 2008, čj. 5 Azs 24/2008-48, č. 1724/2008 Sb.). Byť je směrnice o dočasné ochraně poněkud „zvláštním příbuzným“, stále se jedná o součást téhož systému (srov. bod 1 odůvodnění směrnice; takto již Kosař, D. § 1: Předmět úpravy. In: *Zákon o azylu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 2-3).

[37] Azyl, doplňková a dočasná ochrana tedy jsou podstatně provázanější, než naznačují jejich definice a formální oddělení v sekundárním právu (a případně jejich vnitrostátní implementace). Již z tohoto důvodu je namístě pod pojem *věc mezinárodní ochrany* řadit i záležitosti dočasné ochrany (byť dosud poskytované jen v jediném případě na základě prováděcího rozhodnutí Rady EU 2022/382). Tímto totiž jednak NSS dává přednost výkladu procesních norem, který efektivněji chrání práva jednotlivců (srov. shora cit. usnesení rozšířeného senátu Nad 202/2020, bod 24), jednak všechny režimy společného evropského azylového systému staví vedle sebe a nedělá mezi nimi nedůvodné rozdíly.

[38] Podpůrně lze též uvést, že ani při pohledu na konkrétnější úpravu dočasné ochrany ve směrnici 2001/55/ES (případně v prováděcím rozhodnutí Rady EU či dokonce českém právu) nemá NSS důvod výše zmíněný závěr měnit. Krajský soud má pravdu, že dočasnou ochranu od azylu či doplňkové ochrany odlišuje *hromadný příliv* osob (též čl. 2 směrnice 2001/55/ES). Tento rozdíl ale není s to oddělit dočasnou ochranu od „mezinárodní ochrany“ tak, jak to naznačuje krajský soud. Ona „hromadnost“ vyžaduje, aby režim dočasné ochrany fungoval jinak, než poskytování azylu a doplňkové ochrany, nevytrhává jej ale ze společného systému.

[39] Směrnice předpokládá, že se dočasná ochrana uplatní *zejména* ve chvíli, kdy bude v důsledku hromadného přílivu osob hrozit zahlcení azylových systémů (srov. výše cit. definici v čl. 2 směrnice).¹² Pak sice bude formálně možné podat žádost o azyl či doplňkovou ochranu (srov. čl. 17 odst. 1 směrnice), směrnice ale předem počítá s tím, že se

¹⁰ Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany, *Úř. věst. L 304, 30.9.2004, s. 12–23, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 19 Svazek 007 S. 96–107*.

¹¹ Rovněž lze připomenout, že výraz *věc mezinárodní ochrany* se do § 35 odst. 5 s. ř. s. dostal již novelou provedenou zákonem č. 165/2006 Sb., tedy ještě před přijetím Lisabonské smlouvy a nynější podoby SFEU.

¹² Přesně tento důvod pro aktivaci dočasné ochrany popisují body 4-7 odůvodnění rozhodnutí Rady 2022/382.

pokračování

tyto žádosti nestihnou ve smysluplné době vyřídit¹³ (srov. č. 17 odst. 2 směrnice: *posouzení jakékoli žádosti o azyl nevyřízené před uplynutím doby trvání dočasné ochrany je dokončeno po skončení této doby*). Dočasná ochrana v takové situaci bude *fakticky* nahrazovat ochranu, kterou by jinak poskytoval „standardní“ azylový systém.

[40] Na dosavadních závazcích členských států se ale nic nemění. Sama směrnice 2001/55/ES o dočasné ochraně se totiž k závazkům plynoucím ze Ženevské úmluvy a případně i jiných instrumentů mezinárodní ochrany výslovně hlásí. Např. definice v čl. 2 písm. c) směrnice o dočasné ochraně zahrnuje osoby, na které by se *případně mohl vztahovat článek 1 oddíl A Ženevské úmluvy*¹⁴ *nebo jiné mezinárodní či vnitrostátní akty poskytující mezinárodní ochranu* (tímto „jiným aktem“ může být např. kvalifikační směrnice, pokud jde o doplňkovou ochranu, pozn. NSS).

[41] V důsledku výše uvedeného proto musí dočasná ochrana stát nikoliv na individuálních žádostech, ale na předem daném vymezení skupiny poživatelů dočasné ochrany. Již směrnice ale vyžaduje, aby vymezení bylo *selektivní*, nemůže jít o neomezený režim (Rada musí podle čl. 5 odst. 3 směrnice přesně skupinu osob vymezit). A především v této skupině mohou být podle čl. 2 písm. c) směrnice jen státní příslušníci třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti, které *musely opustit zemi či oblast původu nebo byly evakuovány, (...) a nemohou se s ohledem na stávající situaci v zemi vrátit za bezpečných a trvalých podmínek, a na které by se případně mohl vztahovat článek 1 oddíl A Ženevské úmluvy nebo jiné mezinárodní či vnitrostátní akty poskytující mezinárodní ochranu, zejména i) osoby, které uprchly z oblastí ozbrojených konfliktů nebo endemického násilí, ii) osoby, kterým vážně hrozí systematické nebo obecné porušování lidských práv, či osoby, které se staly oběťmi takového porušování lidských práv*. Tato definice přitom není daleko od definice doplňkové ochrany v čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice (založené na vážné újmě v důsledku *vážného a individuálního ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu*), a to především po rozsudku Soudního dvora EU ze dne 17. 2. 2009, *Elgafaji*, C-465/07, EU:C:2009:94 (podle kterého mj. lze takové ohrožení výjimečně považovat za prokázané, pokud během ozbrojeného konfliktu dochází k takové míře svévolného násilí, že by nebezpečí ohrožení vzniklo jen „*pouhou přítomností žadatele v oblasti konfliktu*“; srov. bod 43 cit. rozsudku, podobně rozsudek SDEU ze dne 30. 1. 2014, *Diakité*, C-285/12, EU:C:2014:39, body 30 násl.).¹⁵

[42] Režim, který zavádí směrnice 2001/55/ES, je proto sice mimořádný a možná nezvyklý, neřeší však zcela jinou problematiku než „standardní“ azyl a doplňková ochrana. Naopak je s poskytováním azylu a doplňkové ochrany provázaný a v případě potřeby je

¹³ Podle § 6 odst. 5 zákona č. 65/2022 Sb. se dokonce řízení o udělení mezinárodní ochrany po dobu požívání dočasné ochrany *přerušuje*.

¹⁴ NSS připomíná, že uprchlíkem ve smyslu Ženevské úmluvy se osoba stává, pokud naplní definiční znaky v Ženevské úmluvě, prohlášení za uprchlíka je tedy pouze deklaratorním aktem, srov. např. rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2020, čj. 5 Azs 189/2015-127, č. 4084/2020 Sb. NSS, bod 31.

¹⁵ Srov. komentář k směrnici 2001/55/ES o dočasné ochraně, kde A. Skordas již v kontextu této směrnice upozorňuje na významný překryv mezi beneficienty dočasné ochrany a uprchlíky podle Ženevské úmluvy (Skordas, A. In: *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*. 2. vydání. C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016, s. 1054–1107, na s. 1065–1067).

dočasně nahrazuje (a nepředstavuje tak důvod, proč se odchýlit od závěrů uvedených výše v bodu [37]).

[43] Ze všech těchto důvodů dospěl NSS k závěru, že do pojmu *věc mezinárodní ochrany*, jak jej používá § 35 odst. 5 s. ř. s., je proto třeba zahrnout též dočasnou ochranu. Lze dodat, že logika shora podaného výkladu samozřejmě dopadá též na jiná pravidla soudního řádu správního, která hovoří o věcech mezinárodní ochrany, tedy na § 31 odst. 2 s. ř. s. (rozhodování specializovaného samosoudce, jedná-li se o žalobu proti rozhodnutí¹⁶) a § 56 odst. 3 s. ř. s. (přednostní rozhodování ve věcech mezinárodní ochrany).

IV. Závěr a náklady řízení

[44] NSS proto usnesení krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud je v dalším řízení vázán právním názorem NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Připustí proto zastoupení stěžovatelů Organizací pro pomoc uprchlíkům a bude s ní dále jednat jako se zástupkyní stěžovatelů podle § 35 odst. 5 s. ř. s. NSS k tomu pro pořádek opakuje, že nyní neposuzoval (a posuzovat nemohl), zda může být namítané jednání žalované skutečně nezákonným zásahem. O náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti rozhodne krajský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 2. února 2023

Zdeněk Kühn
předseda senátu

¹⁶ K tomu viz shora cit. rozsudek rozšířeného senátu 4 Ans 11/2013, body 12-13.