



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: nezl. **M. Ch.**, zast. Mgr. Oksanou Rizak, advokátkou se sídlem 28. pluku 128/12, Praha 10, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 10. 2024, č. j. 10 A 83/2024-60,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovaný **j e p o v i n e n** nahradit žalobkyni náklady řízení o kasační stížnosti ve výši **3 400 Kč** k rukám její zástupkyně Mgr. Oksany Rizak, advokátky se sídlem 28. pluku 128/12, Praha 10, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) bránila proti nezákonnému zásahu žalovaného, který spatřovala v tom, že jí dne 28. 8. 2024 vrátil žádost o poskytnutí dočasné ochrany jako nepřijatelné ve smyslu § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 65/2022 Sb.“), jelikož o dočasnou ochranu již požádala v jiném členském státě Evropské unie, konkrétně na Slovensku.

[2] Městský soud této žalobě vyhověl rozsudkem uvedeným v záhlaví. Výrokem I. shledal, že zásah žalovaného byl nezákonný, výrokem II. žalovanému přikázal obnovit stav před vrácením žádosti žalobkyně a tuto žádost přijmout a výrokem III. rozhodl o nákladech řízení. Shledal, že žaloba je přípustná, jelikož soudní výluka upravená v § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. není v souladu s unijním právem, konkrétně se směrnicí Rady 2001/55/ES ze

dne 20. 7. 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 (dále jen „směrnice o dočasné ochraně“).

[3] Dále shledal, že vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobkyni jako nepřijatelné bylo nezákonné. Důvodem nepřijatelnosti žádosti žalobkyně byla skutečnost, že dočasnou ochranu dříve získala na Slovensku. Tento důvod je však v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně. Daná směrnice je postavena na konstrukci, že členské státy mohou být vůči vysídleným osobám vstřícnější, nemohou tedy stanovit těmto osobám méně příznivé podmínky. Takto však Česká republika postupovala, když zavedla institut nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. Směrnice o dočasné ochraně má přímý účinek, který užití dané vnitrostátní úpravy vylučuje.

[4] Městský soud poté dospěl k závěru, že postup žalovaného je i v rozporu s vnitrostátní právní úpravou. Žalobkyně totiž svou žalobu zakládá na tom, že dočasná ochrana udělená jí na Slovensku skončila dne 1. 7. 2024, což dokládá výpisem ze slovenského registru držitelů dočasné ochrany. Žalovaný toto tvrzení nijak nezpochybnil. Výklad žalovaného, že pro aplikaci § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. postačí, pokud žadatel o dočasnou ochranu již někdy v minulosti žádal nebo jí v minulosti požíval, označil za nesprávný již Krajský soud v Plzni v rozsudku ze dne 12. 6. 2023, č. j. 55 A 12/2023-95. Výklad žalovaného je totiž v přímém rozporu se smyslem daných ustanovení zákona č. 65/2022 Sb., která odrážejí záměr zákonodárce bránit vedení dvou souběžných řízení ve více členských státech EU či přiznání dvou dočasných ochrann současně v různých státech EU. Ani jedna z těchto podmínek není u žalobkyně splněna.

[5] Na závěr městský soud neshledal důvodným tvrzení žalovaného, že postup žalobkyně představuje zneužití práva. To ovšem nebylo důvodem pro vrácení žádosti. Daná argumentace se tak míjí s předmětem řízení. Žalovaný může zneužitím práva teoreticky odůvodnit zamítnutí žádosti žalobkyně.

II. Obsah kasační stížnosti žalovaného a vyjádření žalobkyně

[6] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, jejíž důvod podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Městský soud přímo aplikoval čl. 28 směrnice o dočasné ochraně a dospěl k závěru, že toto ustanovení brání použití nepřijatelnosti žádosti dle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. Dle stěžovatele není žalobkyně vyloučena z dočasné ochrany, jelikož ji už získala v jiném členském státě EU. Dočasnou ochranu nelze požívat ve více státech, o čemž svědčí dikce čl. 15 odst. 6 a čl. 26 odst. 4 směrnice o dočasné ochraně. Čl. 28 směrnice o dočasné ochraně dopadá na situace, ve kterých dochází k úplnému odepření dočasné ochrany. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. naopak dopadá na žadatele, kteří již dočasnou ochranu získali. Výše uvedená směrnice vůbec neřeší otázku, jak má být naloženo s žádostí o dočasnou ochranu osob, které nespádají do okruhu osob, jimž má být dle prováděcího rozhodnutí Rady poskytnuta dočasná ochrana. Neupravuje ani procesní otázky spojené s žádostí o udělení dočasné ochrany. Daná úprava je tak ponechána jednotlivým členským státům.

pokračování

[8] Žalobkyně byla držitelkou dočasné ochrany na Slovensku, přičemž dle směrnice o dočasné ochraně je její druhotný pohyb do ČR nežádoucí. Povinnost členského státu vydat držiteli dočasné ochrany v jiném členském státě povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany se omezuje dle směrnice na případy uvedené v čl. 15 a čl. 26. Pro aplikaci těchto ustanovení se předpokládá předchozí dohoda členských států na přemístění držitele dočasné ochrany. Taková dohoda mezi orgány ČR a Slovenska (pozn. soudu: v kasační stížnosti mluví stěžovatel o Rumunsku) v případě žalobkyně neexistuje. Z předkládací zprávy ke směrnici o dočasné ochraně je zřejmé, že úmyslem unijního zákonodárce bylo stanovit mechanismus přerozdělování držitelů dočasné ochrany, nikoliv umožnit druhotný pohyb držitelů této ochrany. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. pouze zaplňují mezery v minimalistické úpravě směrnice o dočasné ochraně. Institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu tedy neodporuje žádnému ustanovení dané směrnice.

[9] Stěžovatel též namítá, že opakovanými žádostmi o udělení dočasné ochrany v různých členských státech cizinci zneužívají svého práva na podání, respektive na získání dočasné ochrany, a zatěžují tím přijímací kapacity jednotlivých členských států. Jestliže cizinec požádá o udělení dočasné ochrany v jednom členském státě nebo ji tam i získá, má možnost na jeho území setrvat, čímž je splněn účel dočasné ochrany. Český zákonodárce konstrukcí nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu dle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. zjevně počítal se zneužitím práva ze strany cizinců, a proto vytvořil nástroj, jak mu čelit. Zákon č. 65/2022 Sb. nedává stěžovateli žádný prostor pro správní uvážení, který by mu umožňoval důvody nepřijatelnosti neaplikovat.

[10] Městský soud se mylí, že by zneužití práva mohlo být důvodem pro zamítnutí žádosti o dočasnou ochranu. Stěžovatel by tímto postupem nedovoleně rozšířil okruh důvodů uvedených v čl. 28 směrnice o dočasné ochraně. Tuto možnost neupravuje ani zákon č. 65/2022 Sb.

[11] Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem městského soudu, že důvod nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. dopadá pouze na situace, kdy řízení o žádosti o udělení dočasné ochrany v jiném členském státě stále probíhá. Dané ustanovení nehovoří o probíhajícím řízení, ale o tom, že cizinec žádost o dočasnou ochranu v jiném členském státě již podal. Pokud by zákonodárce měl v úmyslu žádost pokládat za nepřijatelnou pouze z toho důvodu, že v jiném členském státě stále probíhá řízení o podané žádosti, musel by do textu zákona tento požadavek vtělit, jak to učinil u jiných právních předpisů. Pro naplnění dispozice § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. stačí, že cizinec podal žádost o dočasnou ochranu. Další osud této žádosti již není rozhodující pro naplnění důvodu nepřijatelnosti. Smysl daného ustanovení by bylo možné teoreticky hledat v důvodové zprávě k zákonu č. 65/2022 Sb., nicméně ta neobsahuje důvody samotného institutu nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu. V důvodové zprávě se tak nenachází jednoznačně vyjádřený úmysl zákonodárce. Jelikož je dočasná ochrana institutem zavedeným směrnicí o dočasné ochraně, je třeba uplatnit stěžovatelem prosazovaný eurokonformní výklad.

[12] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhla její zamítnutí. Městský soud na daný případ správně aplikoval čl. 28 směrnice o dočasné ochraně. Výčet případů uvedených v čl. 28 odst. 1 této směrnice je taxativní a v posuzovaném případě nebyl naplněn ani jeden z důvodů v něm uvedených. Stěžovatel svým postupem rozšiřuje důvody pro neudělení

dočasné ochrany v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně. Žalobkyně je vysídlenou osobou a splňuje všechny podmínky pro udělení dočasné ochrany. Městský soud správně posoudil i přípustnost žaloby, jelikož výluka ze soudního přezkumu není v souladu s unijním právem. Městský soud odkázal na ustálenou rozhodovací praxi správních soudů, se kterou se žalobkyně ztotožňuje.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Dle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. platí, že žádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, *jestliže je podána cizincem, který o dočasnou nebo mezinárodní ochranu požádal v jiném členském státě Evropské unie.*

[16] Dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. platí, že žádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, *jestliže je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie.*

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda stěžovatel postupoval v souladu se zákonem č. 65/2022 Sb. v situaci, kdy žalobkyně již není držitelkou dočasné ochrany v jiném členském státě EU. Pokud by tomu tak nebylo, bylo by nadbytečné se zabývat otázkou, zda je daná vnitrostátní právní úprava v souladu s unijním právem. Je třeba připomenout, že stěžovatel nijak nepopřel, že by žalobkyně již nebyla držitelkou dočasné ochrany na Slovensku. Též je vhodné uvést, že ačkoliv stěžovatel jako důvod pro posouzení žádosti žalobkyně jako nepřijatelné uvedl na daném formuláři důvod spadající pod § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb., jeho argumentace spočívá v tom, že žalobkyni již byla v minulosti udělena dočasná ochrana na území Slovenska, tedy důvod spadající pod § 5 odst. 1 písm. d) výše uvedeného zákona.

[18] Obdobnými případy ukrajinských státních příslušníků, jejichž žádosti stěžovatel posoudil jako nepřijatelné dle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb., ačkoliv žadatelé již dočasnou ochranu v jiném členském státě EU nepožívali, se NSS nedávno zabýval v rozsudcích ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 Azs 151/2024-28, a ze dne 29. 11. 2024, č. j. 3 Azs 167/2023-35.

[19] V rozsudku č. j. 10 Azs 151/2024-28 NSS předně poukázal na to, že samotný text § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. připouští dva možné výklady, a to (i) „*jakmile už jednou cizinec požádal o dočasnou ochranu v jiném členském státě nebo jakmile mu jiný členský stát ochranu udělil, už nikdy nemůže podat žádost v ČR*“ (výklad, který i v nyní projednávané věci zastává stěžovatel); nebo (ii) „*požádal-li cizinec o dočasnou ochranu v jiném členském státě a řízení o této žádosti stále běží (zatím o ní nebylo rozhodnuto) nebo byla-li mu ochrana v jiném členském státě udělena a stále trvá, (ještě) nemůže podat žádost v ČR*“ (výklad, který v napadeném rozsudku zastává městský soud). Devátý senát souhlasí se stěžovatelem, že důvodová zpráva k zákonu č. 65/2022 Sb. k otázce výkladu těchto ustanovení nedává žádné výkladové vodítko. V takovém případě dle rozsudku č. j. 10 Azs 151/2024-28 musí NSS „*hledat objektivní smysl toho, proč zákonodárce mezi důvody nepřijatelnosti žádosti*

pokračování

o dočasnou ochranu zařadil i skutečnost, že cizinec požádal o její udělení v jiném členském státě nebo že mu tam už byla udělena.“

[20] Desátý senát poté dospěl k závěru, že „účelem § 5 odst. 1 písm. c) a d) je procesně zabránit tomu, aby o žádosti téhož cizince běželo současně řízení i v dalším členském státě než v ČR (resp. aby se ve dvou různých členských státech vedlo řízení o tomtéž), nebo aby byla cizinci poskytována dočasná ochrana v ČR a v dalším členském státě zároveň. Tedy zabránit nežádoucímu zdvojení ochrany, která by měla být poskytována vždy jen v jednom členském státě (srov. čl. 11, 15 a 26 směrnice 2001/55/ES a bod 16 odůvodnění prováděcího rozhodnutí Rady). **Smyslem těchto ustanovení zákona naopak nemá být jednou provždy zabránit cizincům, kteří v minulosti byt jen podali žádost v jiném členském státě, požádat o udělení dočasné ochrany v ČR poté, co řízení o žádosti jinde už neběží** (cizinci by např. vzali svou žádost zpět nebo jim jiný členský stát dočasnou ochranu nakonec neudělil) **nebo co jim už dočasná ochrana jinde poskytována není** (...) Nevyplývá-li z textu § 5 odst. 1 c) a d) lex Ukrajina ani z ničeho jiného, že zákonodárce skutečně měl v úmyslu být přísnější a odeprít tak dočasnou ochranu i cizincům, kteří ji jinde nemají a ani o ni jinde nežádají, je třeba dovodit, že jeho úmyslem také bylo jen zabránit nežádoucímu zdvojení“ (zvýraznění provedl nyní NSS). S výše uvedeným závěrem desátého senátu se poté bez dalšího ztotožnil i třetí senát v rozsudku č. j. 3 Azs 16/2023-35.

[21] Devátý senát neshledal důvod se jakkoliv odchýlit od výše uvedených závěrů, které je možné bez dalšího použít na nynější případ. I v nyní projednávané věci proto dospěl k závěru, že na situaci žalobkyně nelze použít § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb., jelikož účelem těchto ustanovení není zabránit jí jednou provždy v tom, aby požádala o udělení dočasné ochrany v ČR poté, co jí již není dočasná ochrana poskytována v jiném členském státě EU. Stěžovatel se proto skutečně dopustil nezákonného zásahu, když jí vrátil její žádost o udělení dočasné ochrany z důvodu, že jí byla dočasná ochrana v minulosti udělena na Slovensku.

[22] NSS se ve výše uvedených rozsudcích vypořádal i s námitkou, že jednání žalobkyně představuje zneužití práva. Dle desátého a třetího senátu by výklad stěžovatele z institutu nepřijatelnosti žádosti činil zjevně nepřiměřený prostředek, neboť „[z]a snahu o zneužití určitě nelze považovat jen to, že cizinec postupně požádá o dočasnou ochranu v různých členských státech (bez ohledu na to, zda na to má právo, na což odpoví Soudní dvůr ve věci C-753/23). *Samo o sobě totiž takové jednání nijak účelové není. Už jen proto, že ani směrnice 2001/55/ES nebrání členským státům zavádět nebo udržovat opatření příznivější pro osoby požívající dočasné ochrany (bod 12 odůvodnění a čl. 3 odst. 5). Počítá tedy s vnitrostátní úpravou, která bude vstřícná ke druhožadatelům a kterou ostatně řada jiných členských států přijala (např. Slovensko [...]). Podle dosavadního výkladu českých orgánů však všichni druhožadatelé plošně zneužívají institut dočasné ochrany.*“

[23] Devátý senát se s výše uvedeným posouzením plně ztotožňuje. Stěžovatel proto ani v nynější věci nemohl shledat, že žalobkyně zneužívá své právo požádat o dočasnou ochranu už jen tím, že její žádosti v ČR předcházela žádost na Slovensku. Daná námitka tak není důvodná.

[24] S výše uvedeným souvisí i námitka, že stěžovatel nemůže žádost žalobkyně zamítnout pro zneužití práva, jelikož by si takový důvod musel vymyslet. K této námitce se vyjádřil desátý senát v bodě 34 rozsudku č. j. 10 Azs 151/2024-28. Konkrétně konstatoval, že výše uvedený výklad nebrání „reagovat na další případy, kdy by cizinci mohli zneužívat právo

na dočasnou ochranu, např. když by se účelově vzdávali dočasné ochrany v jednom členském státě a poté o ni znovu žádali jinde podle toho, kde by zrovna mohli čerpat „lepší“ výhody. Jak však už ve svých rozsudcích dříve vysvětlily některé krajské soudy, s jejichž názorem se NSS ztotožňuje: v takových případech by bylo namíste provést správní řízení, žádost věcně posoudit a v zamítavém rozhodnutí závěr o zneužití práva odůvodnit, nikoli žádost odmítnout „od stolu“ zaškrtnutím políčka ve formuláři“ (zvýraznění provedl nyní NSS).

[25] V nyní řešené věci nebyla předmětem řízení otázka, zda lze žádost žalobkyně zamítnout kvůli stěžovateli po podezření na zneužití práva z její strany, nýbrž otázka, zda stěžovatel mohl její žádost vrátit jako nepřijatelnou dle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. Závěr o možnosti založit důvod pro zamítnutí žádosti na zneužití práva proto není pro posouzení správnosti závěrů městského soudu podstatný. NSS z tohoto důvodu shledal za dostatečné tuto námitku vypořádat pouze odkazem na rozsudek desátého senátu, jak to učinil třetí senát v rozsudku č. j. 3 Azs 167/2023-35.

[26] Jelikož NSS shledal, že na žádost žalobkyně neměl být § 5 odst. 1 písm. c) a d) vůbec použit, neshledal potřebným zabývat se kasační argumentací o souladnosti tohoto ustanovení s unijním právem, respektive se směrnicí o dočasné ochraně. Daná otázka totiž není vzhledem k výše uvedenému pro danou věc podstatná a závěry městského soudu by obstály i v případě, kdy by vnitrostátní úprava byla s touto směrnicí v souladu.

[27] Na závěr NSS uvádí, že nynější věc se skutkově liší od věci projednávané u zdejšího soudu pod sp. zn. 8 Azs 93/2023, ve které byla předložena Soudnímu dvoru EU předběžná otázka týkající se mimo jiné právě souladu směrnice o dočasné ochraně s vnitrostátní právní úpravou obsaženou v § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. O této předběžné otázce je u Soudního dvora EU vedeno řízení pod sp. zn. C-753/23, které nebylo do dne vydání tohoto rozsudku skončeno. Ve věci, kterou se zabýval osmý senát, nebylo nikým rozporováno, že tehdejší žalobkyně v době rozhodování stěžovatele požívala dočasné ochrany v jiném členském státě. V nynější věci je však situace odlišná, jelikož žalobkyně v době podání žádosti o udělení dočasné ochrany již nebyla držitelkou dočasné ochrany na Slovensku. NSS výše dospěl k závěru, že v takovém případě její žádost nemohla být vůbec posouzena jako nepřijatelná dle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. Z tohoto důvodu nebylo nutné vyčkat na rozhodnutí Soudního dvora EU, zda jsou výše uvedená ustanovení v souladu s unijním právem.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek městského soudu není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[29] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení o kasační stížnosti neměl úspěch, proto nemá nárok na náhradu nákladů řízení.

[30] Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, má tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v tomto řízení důvodně vynaložila. Tyto náklady se sestávají z odměny zástupkyně žalobkyně Mgr. Oksany Rizak, advokátky se sídlem 28. pluku

pokračování

128/12, Praha 10, která v řízení učinila jeden právní úkon, a to vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů]. Odměna za jeden úkon právní služby činí podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, 3 100 Kč. Dále žalobkyni náleží 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupkyně žalobkyně nedoložila, že je plátkyní daně z přidané hodnoty. Celková výše odměny proto činí 3 400 Kč. K zaplacení náhrady nákladů řízení byla stěžovateli stanovena přiměřená lhůta v délce 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 17. prosince 2024

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu