



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové, soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně Jiřiny Chmelové v právní věci žalobkyně: **S. F.**, zastoupená Mgr. Annou Vařečkovou, advokátkou, sídlem Dlouhá 705/16, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 3. 2024, č. j. 5 A 72/2023-86,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Ustanovené zástupkyni žalobkyně Mgr. Anně Vařečkové, advokátce, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši **6 800 Kč**, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobkyně doručila žalovanému dne 21. 11. 2023 datovou schránkou žádost označenou jako žádost o mezinárodní ochranu, kterou odůvodnila válkou na Ukrajině a komplikovaným zdravotním stavem. Uvedla, že je hospitalizována, a proto žádost podává prostřednictvím zástupce. Žádost následně doplnila dne 21. 11. 2023.

[2] Žalovaný sdělil žalobkyni přípisem ze dne 23. 11. 2023, č. j. MV-196050-3/OAM-2023, že žádost o mezinárodní ochranu považuje za neplatnou, jelikož s účinností od 1. 7. 2023 došlo k novelizaci zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, dle které cizinci nově nemohou v průběhu hospitalizace u poskytovatele lůžkové péče podat písemnou žádost o mezinárodní ochranu. Důvodem této novely bylo dle žalovaného zneužívání žádostí o mezinárodní ochranu hospitalizovanými cizinci za účelem úhrady zdravotní péče, přestože dřívějšímu či pozdějšímu podání žádosti nic nebránilo. Žalovaný dále uvedl, že v průběhu hospitalizace zároveň cizinci nehrozí nucený návrat do země původu. Žalobkyně navíc měla uděleno vízum za účelem strpění. Podle názoru žalovaného tak podaná písemnost není platnou žádostí o mezinárodní ochranu, která by vedla k zahájení správního řízení.

[3] Žalobkyně napadla postup žalovaného u Městského soudu v Praze žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Městský soud dospěl k závěru, že žalobkyně měla správně využít žalobu na ochranu proti nečinnosti, a proto ji vyzval ke změně žalobního typu a úpravě petitu. Žalobkyně na výzvu soudu reagovala tak, že trvá na zvoleném žalobním typu a petitu. Z procesní opatrnosti však podala také samostatnou žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve věci nevydání průkazu žadatelky o udělení mezinárodní ochrany jako osvědčení skutečnosti, že je osobou, která požádala o mezinárodní ochranu. K žalobě mj. připojila podnět adresovaný ministru vnitra k učinění opatření proti nečinnosti.

[4] Městský soud následně věc projednal jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, kterou rozsudkem označeným v záhlaví zamítl. Městský soud provedl výklad směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (dále jen „procedurální směrnice“), a související vnitrostátní i unijní judikaturu, přičemž dospěl k závěru, že cizinci mohou žádost o mezinárodní ochranu učinit neformálně, ústně či písemně. Dospěl k závěru, že žádost nelze podmiňovat, procedurální směrnice dává členským státům možnost odchýlit se pouze ve prospěch cizinců. Proto byl dle městského soudu postup žalovaného, kterým vyloučil možnost učinit žádost v době, po kterou je cizinec hospitalizován, v rozporu s procedurální směrnicí. Dále městský soud hodnotil naplnění podmínek pro přiznání přímého účinku čl. 6 odst. 1 procedurální směrnice, přičemž dospěl k závěru, že podmínky jsou splněny, a tedy dotčený článek je ve věci žalobkyně přímo aplikovatelný. Současně však městský soud dovodil, že žalobkyně postupovala účelově a dopustila se zneužití práva. Proto jejímu jednání není možné poskytnout soudní ochranu. K tomu městský soud odkázal na nepříznivý zdravotní stav žalobkyně, na její dluhy za lékařskou péči v přibližné výši 140 000 Kč, jakož i na to, že podle účinného znění zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace, žalobkyni svědčí vízum za účelem strpění do března 2025. Žalobkyně si podle městského soudu musela být vědoma toho, že poskytnutí zdravotní péče je povinna hradit ještě před podáním žádosti o mezinárodní ochranu. Měla totiž evidován dluh na zdravotním pojištění, a tedy musela vědět, že jí při hospitalizaci vznikne dluh další. Podle městského soudu žalobkyně neměla důvod obávat se bezprostředního návratu na Ukrajinu, jediným účelem podání žádosti o mezinárodní ochranu tak byla snaha zajistit si úhradu zdravotní péče.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Stěžovatelka se ztotožnila s hodnocením městského soudu, že není možné vyloučit písemné podání žádosti o mezinárodní ochranu žalovanému jako příslušnému orgánu v době hospitalizace u poskytovatele lůžkové péče. Konstatovala proto, že byla oprávněna žádost o mezinárodní ochranu podat, což také učinila. Nesouhlasila však se závěrem městského soudu, že by její žádost o mezinárodní ochranu bylo možno hodnotit jako zneužití práva. Městský soud vycházel z toho, že stěžovatelce svědčí vízum za účelem strpení, takže jí nehrozí vyhoštění, a proto nejsou její obavy z návratu na Ukrajinu relevantní. Podle názoru stěžovatelky však může o mezinárodní ochranu požádat i občan Ukrajiny, jemuž byla udělena dočasná ochrana, neboť to výslovně umožňuje 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 (dále jen „směrnice o dočasné ochraně“). Stěžovatelka uplatnila též námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku městského soudu.

[6] Dále uvedla, že požádala o mezinárodní ochranu poté, co zanikla platnost jejího pobytového oprávnění, a to z azylově relevantního důvodu, jímž je válečný konflikt na Ukrajině. Městský soud přitom sám připomněl, že zákaz zneužití práva je prostředkem *ultima ratio*, a proto je nutno jej aplikovat restriktivně. Následně však městský soud přistoupil k aplikaci zneužití práva na daný případ, ačkoli se stěžovatelka s ohledem na vážné zdravotní problémy nachází ve zranitelnějším postavení. Stěžovatelka v této souvislosti poukázala na paradox, dle kterého by žádost občana Ukrajiny bez zdravotních problémů (nevyžadujících hospitalizaci) byla věcně projednána. Rozsudek městského soudu navíc ve výsledku způsobuje, že neproběhlo azylové řízení, a tedy nebyla věcně posouzena důvodnost stěžovatelčiny žádosti, ačkoli válečný konflikt na Ukrajině představuje dle statistického přehledu žalovaného za rok 2022 relevantní azylový důvod. Městský soud se taktéž vůbec nezabýval tím, že azylově relevantním může být i samotný vážný zdravotní stav stěžovatelky a potřeba poskytnutí zdravotní péče. K tomu uvedla, že se nemůže bezpečně vrátit do země původu a tam získat odpovídající zdravotní péči. Zároveň doplnila, že se pokoušela získat komerční zdravotní pojištění, které si však nemůže dovolit a které navíc obsahuje výluky na již existující zdravotní problémy.

[7] Stěžovatelka dále namítala, že ji žalovaný odkazuje na získání výjimky podle § 48 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), současně však sám dodává, že tuto výjimku mohou obdržet pouze specifické případy, mezi které stěžovatelka zřejmě nespadá. Stejně tak stěžovatelčinu situaci nevyřeší z důvodu výluk ani uzavření komerčního zdravotního pojištění. Stěžovatelka tedy nedosáhne na zdravotní péči, žalovaný přesto uvádí opak. Takový postup zasahuje do stěžovatelčiny důstojnosti a ohrožuje ji na zdraví a na životě. Nedostupnost odpovídající zdravotní péče v zemi původu a vážný zdravotní stav jsou podle stěžovatelky azylově relevantními důvody, což dokládá též judikatura Nejvyššího správního soudu.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na dříve podaná vyjádření v řízení před městským soudem a zopakoval, že stěžovatelce svědčí vízum za účelem strpení, které je

platné do 31. 3. 2025, a tedy není vystavena riziku nuceného návratu na Ukrajinu. Stěžovatelka dle žalovaného neprokázala, že nemohla sjednat komerční zdravotní pojištění a že není schopná zajistit úhradu zdravotních služeb jiným způsobem. Závěr městského soudu o zneužití práva je proto podle žalovaného relevantní. Žalovaný dále doplnil, že se stěžovatelkou bylo dne 23. 5. 2024 zahájeno řízení o udělení mezinárodní ochrany a byl jí vydán průkaz žadatele platný od 23. 5. 2024 do 20. 8. 2024.

[9] V reakci na předběžné stanovisko soudu a seznámení účastníků řízení s ním žalovaný v doplňujícím vyjádření setrval na svých dosavadních závěrech, tedy že stěžovatelčino podání označené jako žádost o mezinárodní ochranu představovalo zneužití práva, které nepožívá právní ochrany. Žalovaný uvedl, že azylové řízení není prostředkem k řešení sociálně-ekonomických problémů cizinců žijících na území České republiky, kteří vstupují do azylové procedury až v souvislosti s nutností hradit zdravotní péči čerpanou na zdejším území. Dle žalovaného stěžovatelka neměla důvod obávat se bezprostředního návratu na Ukrajinu, jediným účelem jí podané žádosti byla snaha o zajištění úhrady poskytnuté zdravotní péče. Dospěl-li tedy městský soud k závěru o nutnosti aplikovat institut zákazu zneužití práva, jeví se žalovanému tento závěr jako relevantní a korespondující se zjištěnými skutkovými okolnostmi dané věci. Stran otázky volby správného žalobního typu žalovaný konstatoval, že mu nepřísluší doporučovat protistraně vhodný žalobní typ. Jeho volba zcela závisí na stěžovatce, která v případě, že je zastoupena, konzultuje postup se svým zmocněncem, případně ponechává tuto otázku přímo na zmocněnci. Žalovaný uvedl, že je plně v kompetenci Nejvyššího správního soudu posouzení této otázky. Zároveň dle jeho názoru nedošlo ke zkrácení stěžovatelky na jejích právech, akceptoval-li městský soud nakonec odmítnutí změny žalobního typu stěžovatelkou, k němuž ji usnesením ze dne 15. 1. 2024 původně vyzval.

[10] Stěžovatelka ve vyjádření učiněném v reakci na seznámení s předběžným stanoviskem soudu (ve znění jeho upřesnění) uvedla, že za nezákonný zásah považuje skutečnost neumožnění podání písemné žádosti o mezinárodní ochranu během hospitalizace. V dalším stěžovatelka odkázala na obsah kasační stížnosti a setrvala na svém závěru o správné volbě žalobního typu, neboť jí ochrana mohla být poskytnuta pouze tím způsobem, že zásah spočívající v označení žádosti za neplatnou bude prohlášen za nezákonný, žalovanému se zakáže pokračovat v porušování stěžovatelčinych práv a přikáže se mu obnovení stavu před vyrozuměním stěžovatelky o neplatnosti její žádosti. Stěžovatelka proto nadále navrhovala, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že byť je důvodná stěžovatelčina námitka směřující proti závěru městského soudu o zneužití práva, nelze jí vyhovět z důvodů, s nimiž byli účastníci řízení seznámeni písemností obsahující předběžné posouzení věci Nejvyšším správním soudem.

[12] Nejvyšší správní soud nejprve k uplatněné obecné námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku městského soudu konstatuje, že městský soud se dostatečně a přezkoumatelně vypořádal se všemi žalobními námitkami a vysvětlil, proč stěžovatelčinu

pokračování

žalobu zamítl. Rozhodovací důvody městského soudu jsou z odůvodnění rozsudku seznatelné (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44). Napadený rozsudek tedy není namítanou nepřezkoumatelností zatížen.

[13] Stěžovatelka v kasační stížnosti činí sporným závěr městského soudu, že požádala-li o mezinárodní ochranu v situaci, kdy má evidován dluh za lékařskou péči, jednalo se z její strany o zneužití práva. S hodnocením této otázky městským soudem se Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[14] Již v rozsudku ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004-48, č. 869/2006 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud vyslovil, že „*zneužitím práva je situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené*“. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu v usnesení ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS, doplnil, že „*zákaz zneužití práva je v jistém smyslu ultima ratio, a proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastními právnímu řádu, zejména principem právní jistoty, s nímž se – zcela logicky – nejvíce střetává*“. Nutnost restriktivního přístupu k zákazu zneužití práva pak rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zdůraznil také v kontextu opakovaného obstrukčního jednání ve správním řízení (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018-39, č. 3836/2019 Sb. NSS). V případě práva na informace pak Nejvyšší správní soud s ohledem na uvedené přístupy odmítl, aby byla žádost o informace posouzena jako zneužití práva toliko na základě motivací žadatele, a zároveň podotkl, že zneužitím práva bude naopak například zjevná šikana, vedení sporů pro spory či mstění se „*veřejné moci*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2022, č. j. 1 As 96/2021-43).

[15] Městský soud z výše citovaných východisek v napadeném rozsudku vycházel, na posuzovaný případ stěžovatelky je však nesprávně aplikoval. Nejvyšší správní soud nejprve připomíná, že městský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že z důvodu nesprávné transpozice je nutno na věc přímo aplikovat čl. 6 odst. 1 procedurální směrnice. To znamená, že postup žalovaného spočívající v tom, že označil stěžovatelčinu žádost za neplatnou, neboť byla podána v době hospitalizace, v důsledku čehož nepřistoupil k vedení správního řízení o udělení mezinárodní ochrany, městský soud vyhodnotil jako nezákonný. Dle názoru městského soudu tak stěžovatelka z formálního hlediska požádala o mezinárodní ochranu v souladu s právními předpisy. Okolnosti jejího jednání však dle městského soudu zároveň zapříčinily, že přistoupil k uplatnění výjimečného korektivu. Městský soud stěžovatelčino jednání vyhodnotil jako zneužívající (a tedy ve shodě s žalovaným jako neplatné), jemuž z tohoto důvodu odepřel poskytnutí soudní ochrany. Skutečností, na jejichž základě městský soud zneužití práva dovodil, spočívají konkrétně v tom, že stěžovatelce nehrozí bezprostřední návrat na Ukrajinu, protože je držitelkou víza za účelem strpění, takže jediným účelem její žádosti o mezinárodní ochranu musela být snaha zařídit si úhradu zdravotní péče. Stěžovatelce tak dle městského soudu nezáleželo na výsledku řízení, ale pouze na tom, aby s ní bylo řízení formálně zahájeno a vedeno, neboť žadatelům o mezinárodní ochranu hrađí zdravotní péči stát.

[16] Stěžovatelčina žádost, která byla odůvodněna probíhajícím válečným konfliktem v zemi původu a prokazatelně špatným zdravotním stavem, tak nebyla v důsledku výše uvedeného připuštěna k věcnému posouzení ve správním řízení. Stěžovatelka tudíž nedostala možnost sdělit v rámci pohovoru veškeré okolnosti svého azylového příběhu. Přesto městský soud v napadeném rozsudku zároveň dovodil ničím nepodložený závěr, že stěžovatelčina tvrzení, která neměla možnost zákonem předpokládaným způsobem přednést a blíže rozvést a k nimž nebyly žalovaným zajištěny odpovídající podklady, nejsou azylově relevantní. Stejně tak nebyl ve vztahu k možnosti udělení humanitárního azylu posouzen ani stěžovatelčin zdravotní stav a s ním související otázka dostupnosti zdravotní péče na Ukrajině, ačkoli i tato skutečnost nepochybně je z hlediska případného udělení humanitárního azylu významná.

[17] Městský soud v řízení o žalobě odepřel stěžovatelce ochranu s tím, že se dopustila zneužití práva. Jednání stěžovatelky však znaky zneužití práva *prima facie* nevykazuje a jeho případnou účelovost by bylo možné konstatovat teprve po náležitě zjištěném skutkovém stavu. Ze spisové dokumentace neplyne, že by se stěžovatelka dopustila (či v minulosti opakovaně dopouštěla) obstrukčních či šikanózních kroků vůči žalovanému, natož že by svá práva zjevně či opakovaně vykonávala zneužívajícím způsobem. Z judikatury Nejvyššího správního soudu citované výše naopak vyplývá, že k závěru o zneužití práva nepostačují motivace, které žadatele vedly k podání žádosti. V souzené věci proto závěr městského soudu o zneužití práva stěžovatelkou neobstojí. Městským soudem tvrzená účelovost stěžovatelčina jednání (nadto v řízení nezjišťovaná, ničím nedoložená a neprokázaná) pro závěr o zneužití práva nepostačuje. V projednávaném případě proto nebylo namístě sahat po „poslední záchranné brzdě“, jak judikatura zneužití práva obrazně označuje.

[18] Článek 17 směrnice o dočasné ochraně navíc výslovně přikazuje, že osobám požívajícím dočasné ochrany musí být kdykoli umožněno podat žádost o azyl, jak v této souvislosti stěžovatelka správně poznamenala v kasační stížnosti. Stejně tak nelze cizinci odpírat právo požádat o mezinárodní ochranu z toho důvodu, že mu svědčí vízum za účelem strpění. Skutečnost, že je cizinec držitelem takového víza, sama o sobě nevylučuje, že mu v zemi původu hrozí pronásledování, závažná újma, anebo splňuje podmínky pro humanitární azyl. Apriorní nepřipuštění věcného posouzení žádosti o azyl přitom může vést k porušení nejen unijního práva, ale též mezinárodních závazků České republiky. Na věci v této souvislosti nic nemění skutečnost, že žalovaný posléze se stěžovatelkou řízení o udělení mezinárodní ochrany zahájil. Projednávaná věc se totiž týká postupu žalovaného ve vztahu k žádosti o mezinárodní ochranu, která byla podána v listopadu 2023. Nezákonnost tohoto postupu proto nemůže zhojit ani případné pozdější zahájení správního řízení.

[19] Nejvyšší správní soud se nicméně byl povinen s ohledem na § 109 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), z úřední povinnosti zabývat správností závěrů městského soudu, zda jednání popsané v žalobě je vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem pojmově „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky obsažené v § 82 s. ř. s., a zda se tedy stěžovatelka v daném případě skutečně mohla domáhat ochrany svých práv prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem.

pokračování

[20] Jak v této souvislosti vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS (bod 115), k otázce aktivní procesní legitimace, „*je-li zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, původci či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 82 s. ř. s. I kdyby byla všechna tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v myslitelném tvrzení nezákonného zásahu. Soud zde bude přihlížet též k závěrům ustálené judikatury, jež dále vysvětluje, které úkony veřejné správy nezákonným zásahem nejsou a nemohou být*“. Otázka naplnění podmínek řízení je přitom pro věc rozhodná jak v řízení o žalobě, tak v řízení o kasační stížnosti. Rozšířený senát tím upřesnil závěry vyslovené již v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS, dle kterého byla otázka existence zásahu vždy otázkou meritorní, a jeho absence tak byla důvodem pro zamítnutí žaloby. Napříště tak má být zásahová žaloba zamítána vzhledem k neexistenci žalobou tvrzeného zásahu jen v případech, kdy není neexistence zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. „zjevná a nepochybná“.

[21] Nejvyšší správní soud dále připomíná, že městský soud v předchozím řízení nejprve usnesením ze dne 15. 1. 2024, č. j. 5 A 72/2023-13, poučil stěžovatelku o tom, že se nesprávně soudní ochrany domáhá žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu, a vyzval ji ke změně žalobního typu na žalobu na ochranu proti nečinnosti a s tím související úpravě petitu (z judikatury k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2020, č. j. 8 Afs 183/2019-52, který přehledně shrnuje vývoj rozhodovací soudní praxe ohledně změn žalobních typů). Stěžovatelka následně městskému soudu doručila jednak podnět k učinění opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, který bezvysledně uplatnila u ministra vnitra, jednak samostatnou žalobu na ochranu proti nečinnosti ve věci nevydání průkazu žadatelky o udělení mezinárodní ochrany. Zároveň v reakci na výzvu soudu sdělila, že v daném případě považuje za přílehavější žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, neboť v rozsudku o žalobě na ochranu proti nečinnosti by se městský soud ve výroku nemohl vyslovit k datu, od kterého je nutno považovat řízení v uvedené věci za zahájené. Z tohoto důvodu stěžovatelka na zásahové žalobě trvala, a dále uvedla, že žalobu na ochranu proti nečinnosti podala pouze z procesní opatrnosti.

[22] Protože stěžovatelka trvala na tom, že správně v daném případě zvolila žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, bylo nutno vypořádat se s otázkou, zda žalované jednání skutečně představuje namítaný nezákonný zásah, anebo se pojmově o zásah zjevně jednat nemůže, neboť je ve skutečnosti nečinností, neboť správní orgán odmítá vést se stěžovatelkou správní řízení zahájené písemně podanou žádostí.

[23] K tomu Nejvyšší správní soud upozorňuje, že jednotlivé žalobní typy slouží k ochraně před jiným druhem jednání veřejné správy a je úkolem správních soudů, aby posoudily, zda zvolený procesní prostředek skutečně odpovídá tomu, čeho konkrétně se žalobce domáhá. Volba žalobního typu není v procesní dispozici účastníka řízení, nýbrž vyplývá přímo z toho, zda jsou naplněny konkrétní podmínky stanovené příslušnými díly hlavy II s. ř. s. (přiměřeně viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004-42, č. 720/2005 Sb. NSS, nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS).

[24] Městský soud v napadeném rozsudku (viz body 18 až 21 odůvodnění) správně nesouhlasil se stěžovatelčinou argumentací, že by se v případě žaloby na ochranu proti nečinnosti nemohl vyslovit k datu, od kterého je nutno považovat řízení za zahájené. Dále správně pokračoval, že řízení o žádosti o mezinárodní ochranu je řízením o žádosti, a tedy je zahájeno dojitím úkonu žadatele, který je v jeho dispozici, příslušnému orgánu. Připomněl, že judikatura se opakovaně zabývala případy, kdy nebylo navzdory podané žádosti řízení vedeno, anebo v řízení pokračováno, přičemž správní soudy tyto případy posuzovaly v režimu žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (shodně viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2023, č. j. 3 Azs 193/2022-41, nebo již ze dne 14. 11. 2008, č. j. 5 As 81/2008-41).

[25] V bodě 22 odůvodnění napadeného rozsudku však městský soud přesto nesprávně dovozuje, že dle jeho přesvědčení by žaloba na ochranu proti nečinnosti sice vedla k ochraně stěžovatelčiných práv, avšak této ochrany by se jí dostalo se zpožděním až v okamžiku, kdy by žalovaný překročil lhůtu k vydání rozhodnutí. Z důvodu této (z pohledu městského soudu) značně zpožděné ochrany proto nakonec dospěl k závěru o nutnosti prolomit subsidiární povahu zásahové žaloby (§ 85 s. ř. s.).

[26] V této souvislosti městský soud odkázal také na judikaturu Nejvyššího správního soudu, v níž byla připuštěna ochrana zásahovou žalobou i proti procesním úkonům správního orgánu, např. proti neumožnění nahlížení do spisu. V porovnání s důsledky, jež má pouhé neumožnění nahlédnutí do spisu, městský soud považoval zásah do osobní sféry a práv stěžovatelky v daném případě za natolik intenzivní, že namítané jednání žalovaného pojmově podřadil pod zásah. Na podporu uvedených závěrů pak městský soud argumentoval i judikaturou, která řešila obdobné situace, a sice vracení žádosti o dočasnou ochranu podle zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace. Dle názoru městského soudu bylo možno se i v těchto případech shodně domáhat ochrany prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti, u kterých by soud byl povinen zabývat se otázkou, zda a kdy došlo k zahájení řízení. Přesto však soudy tyto případy projednaly v režimu žalob na ochranu před nezákonným zásahem.

[27] S těmito závěry městského soudu však nelze souhlasit. Nejvyšší správní soud poukazuje především na rozsudek ze dne 8. 2. 2021, č. j. 5 Azs 419/2019-49, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil pod bodem 28 následující závěry: *„Žádostí o udělení mezinárodní ochrany se rozumí prvotní projev vůle cizince, z něhož je zřejmé, že v České republice hledá ochranu před pronásledováním nebo před hrozbou vážnou újmu (§ 3 odst. 1 zákona o azylu). Platná právní úprava po novele zákona o azylu č. 314/2015 Sb. nadále nerozlišuje mezi "prohlášením o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu" a samotnou žádostí o udělení mezinárodní ochrany, s níž bylo původně teprve spojeno zahájení řízení o mezinárodní ochraně (§ 10 odst. 1 zákona o azylu ve znění účinném do 17. 12. 2015). Jak k tomu uvádí důvodová zpráva, tímto je docíleno souladu s evropským právem, kdy žádná z evropských azylových směrnic pojem prohlášení o úmyslu podat žádost o udělení mezinárodní ochrany nezná. Tím spíše, že samotný úmysl podat žádost o udělení mezinárodní ochrany je fakticky žádostí o udělení mezinárodní ochrany se všemi právy a povinnostmi, které z takového projevu vyplývají jak pro samotného žadatele, tak i správní orgány. Rovněž se tato změna jeví jako zjednodušující pro adresáty právní normy, protože rozlišování mezi prohlášením o úmyslu podat žádost*

pokračování

o udělení mezinárodní ochrany a vlastním podáním žádosti bylo zbytečně složité a matoucí; na tuto změnu navazují další změny a nové instituty ze směrnice, jako je např. registrace žádosti atd. Nyní je cizinec už od samého prvního projevu, z něhož je zřejmé, že žádá v České republice o udělení mezinárodní ochrany (odstavec 1), považován plně za žadatele o udělení mezinárodní ochrany a správní řízení je zahájeno' (...) (důvodová zpráva PS PCR, tisk č. 463/0).“ Městský soud pak v této souvislosti s odkazem na evropskou úpravu správně dovodil, že tuto možnost nelze žádným způsobem omezovat ani podmiňovat. Posouzení toho, zda žalovaný postupuje nezákonně tím, že se stěžovatelkou odmítá vést řízení, je pojmově spjato s nečinností správního orgánu, nikoli se zásahem. Posouzení důvodnosti podané žaloby pak v sobě nutně zahrnuje též zodpovězení otázky, zda a konkrétně kdy (k jakému datu) bylo se stěžovatelkou řízení o mezinárodní ochraně zahájeno. To ostatně městský soud sám uznává v bodě 18 napadeného rozsudku.

[28] Nesprávná je i úvaha městského soudu, že stěžovatelka by se prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti domohla ochrany svých práv až v návaznosti na uplynutí šestiměsíční lhůty k vydání rozhodnutí ve smyslu § 27 zákona o azylu, a tedy bylo nutno (s ohledem na zpožděnou soudní ochranu) prolomit subsidiární povahu zásahové žaloby vůči ostatním žalobním typům (ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a v tomto případě ve vztahu k žalobě na ochranu proti nečinnosti). Městský soud totiž opomněl, že podle § 80 odst. 1 s. ř. s. lhůta pro podání nečinnostní žaloby sice běží *ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení*, zároveň však v případech, *není-li taková lhůta stanovena*, [běží lhůta] *ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon*. Ve stěžovatelčině případě, kdy se domáhá vedení řízení zahájeného písemně podanou žádostí, by tedy zjevně nebylo nutno s podáním nečinnostní žaloby vyčkávat až na marné uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí. Závěr městského soudu o zpožděné soudní ochraně proto neobstojí.

[29] Je tedy zřejmé, že městský soud nesprávně posoudil povahu žalovaného jednání. Na podporu svých závěrů pak v napadeném rozsudku odkázal také na nepřiléhavou judikaturu týkající se posouzení úkonu odepření nahlížení do spisu jako zásahu. V případě městským soudem odkazované judikatury týkající se vracení žádostí o dočasnou ochranu se pak jedná o postup výslovně upravený zákonem č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, který nelze přenášet na nyní projednávaný případ, neboť v zákoně o azylu není upraven shodným způsobem.

[30] Protože stěžovatelka v předchozím řízení nesprávně setrvala na zásahové žalobě, nemůže být v tomto řízení o kasační stížnosti úspěšná, a to ani tehdy, shledal-li Nejvyšší správní soud důvodnými její kasační námitky směřující proti závěrům městského soudu stran zneužití práva. Nejedná-li se totiž v posuzovaném případě pojmově o zásah, ale o nečinnost, městský soud ve výsledku správně žalobu zamítl. Napadený rozsudek, jímž došlo k zamítnutí žaloby, tedy obstojí, byť z jiných důvodů, než o které městský soud zamítavý výrok napadeného rozsudku opřel. S ohledem na zákaz překvapivých rozhodnutí pak byli účastníci řízení předem seznámeni s odlišným právním názorem soudu na povahu žalovaného jednání a bylo jim umožněno se k němu vyjádřit dříve, než Nejvyšší správní soud přistoupil k projednání a rozhodnutí věci samé.

[31] Nejvyšší správní soud současně zvažoval, zda nebylo namístě odmítnutí žaloby pro chybějící podmínku spočívající v myslitelném tvrzení nezákonného zásahu s odůvodněním, že bylo zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze zásahem (viz k tomu shodně výše citovaný rozsudek rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019-39). S ohledem na okolnosti nynějšího případu však naplnění znaku zjevnosti a nepochybnosti nedovodil, i z tohoto důvodu tedy ob stojí zamítavý výrok napadeného rozsudku městského soudu.

[32] Nejvyšší správní soud současně podotýká, že shora uvedené závěry nepovedou k odepření soudní ochrany stěžovatelce. Městský soud totiž v předchozím řízení pominul samostatný žalobní návrh na ochranu proti nečinnosti žalovaného spočívající v nevydání průkazu žadatele o mezinárodní ochranu, který stěžovatelka učinila z procesní opatrnosti a který byl bez dalšího zařazen do soudního spisu vedeného v této věci. Vzhledem k tomu, že průkaz žadatele o mezinárodní ochranu osvědčuje, že účastník má postavení žadatele o mezinárodní ochranu, je zjevné, že v tomto řízení budou řešeny shodné otázky, jejichž zodpovězení se stěžovatelka domáhala i v této věci (zda a od kdy s ní bylo zahájeno řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany). Z předloženého soudního spisu neplyne, že by tato žaloba byla soudem vyloučena k samostatnému projednání a že by se s ní městský soud v předchozím řízení jakkoli procesně vypořádal. Také v odůvodnění napadeného rozsudku o tom chybí jakákoli zmínka. Nejvyšší správní soud proto upozorňuje městský soud na povinnost se s popsanou situací procesně vypořádat.

[33] Závěrem pak Nejvyšší správní soud doplňuje, že neprováděl k důkazu vyjádření sociální pracovnice z organizace Člověk v tísni, o.p.s., které stěžovatelka doložila za účelem prokázání tvrzení o složité životní a zdravotní situaci související mj. s jejími problémy s hrazením poskytnuté zdravotní péče. Tyto okolnosti považoval Nejvyšší správní soud v rozsahu potřebném pro řízení o kasační řízení za nesporné. Hlubší posuzování této otázky pak bylo s ohledem na výsledek tohoto řízení předčasné.

IV. Závěr a náklady řízení

[34] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[35] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně (stěžovatelka) neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

[36] Stěžovatelce byla usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2024, č. j. 6 Azs 93/2024-26, ustanovena k ochraně jejích práv zástupkyně Mgr. Anna Vařečková (roz. Zelenková), advokátka. Podle § 35 odst. 10 část věty první za středníkem s. ř. s. platí v takovém případě hotové výdaje a odměnu za zastupování ustanoveného zástupce stát. Podle § 7 bodu 5 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), náleží ustanovené zástupkyni stěžovatelky odměna za dva úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu (písemná podání ve věci samé – doplnění kasační stížnosti a reakce na

pokračování

seznámení s předběžným stanoviskem soudu ve znění doplnění) ve výši 6 200 Kč (2 x 3 100 Kč); a podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu náhrada hotových výdajů v paušální částce 600 Kč (2 x 300 Kč), celkem tedy 6 800 Kč. Ustanovená zástupkyně není plátcem daně z přidané hodnoty. K vyplacení uvedené částky byla stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 15. ledna 2025

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu