



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudkyň JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Martiny Küchlerové v právní věci žalobce: **O. B.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2024, č. j. 6 A 85/2024-29,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobci **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Žalobce, státní občan Ukrajiny, požádal dne 23. 8. 2024 o udělení dočasné ochrany. Žalovaný mu žádost vrátil jako nepřijatelnou podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny, vyvolaným invází vojsk Ruské federace, v relevantním znění (dále jen „zákon č. 65/2022 Sb.“). Na formuláři žádosti vyznačil, že žádost je nepřijatelná, neboť žadatel požádal o udělení dočasné nebo mezinárodní ochrany v jiném členském státě EU.

[2] Žalobce podal proti tomuto postupu žalovaného k Městskému soudu v Praze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, které městský soud rozsudkem ze dne 24. 10. 2024, č. j. 6 A 85/2024-29, vyhověl. Městský soud výrokem I. svého rozsudku rozhodl, že zásah žalovaného spočívající v tom, že dne 23. 8. 2024 vrátil žalobci jeho žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou, byl nezákonný. Výrokem II. pak žalovanému přikázal, aby obnovil stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu žalobci.

Městský soud konstatoval, že vrácení žádosti žalobci je úkonem, který může představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Dále se velmi obsáhle zabýval otázkou výluky ze soudního přezkumu dle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. S odkazem na svou předchozí judikaturu, jakož i na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 6. 2023, č. j. 57 A 20/2023-66 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz), dospěl k závěru, že žaloba je přípustná.

[3] K otázce jasnosti a bezpodmínečnosti relevantních ustanovení 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“) městský soud citoval svůj předchozí rozsudek ze dne 27. 4. 2023, č. j. 11 A 80/2022-79, podle něhož jde o případ minimální harmonizace (směrnice stanoví nejnižší přípustnou úroveň ochrany, ale nebrání jednotlivým státům zavádět opatření pro žadatele příznivější). Z ničeho zároveň nevyplývá, že by výčet případů, kdy je možné určitou osobu vyloučit z poskytnutí dočasné ochrany, obsažený v čl. 28 směrnice o dočasné ochraně, byl demonstrativní. Městský soud v převzaté citaci ze svého rozsudku ze dne 27. 4. 2023, č. j. 11 A 80/2022-79, odkazoval rovněž na odbornou literaturu a *soft law* v podobě veřejně dostupných odpovědí Evropské komise na často kladené otázky ke směrnici o dočasné ochraně a k prováděcímu 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 (dále jen „prováděcí rozhodnutí 2022/382“). V napadeném rozsudku pak městský soud dodal, že obdobné závěry plynou i z operačních pokynů Komise k provádění prováděcího rozhodnutí 2022/382 (2022/C 126 I/01). Zdůraznil rovněž, že definice vysídlené osoby [čl. 2 písm. c) směrnice o dočasné ochraně] je nezávislá na tom, zda dané osobě byla přiznána dočasná ochrana v jiném členském státě.

[4] Městský soud se ztotožnil s názorem, že každý občan Ukrajiny by měl v určitý okamžik požívat dočasné ochrany pouze v jednom státě. To však podle soudu nebrání přemístění do jiného státu a podání žádosti o ochranu zde – dočasná ochrana udělená v jiném členském státě by tím měla zaniknout. Podle městského soudu rovněž nelze zpochybnit, že institut zákazu zneužití práva může nalézt uplatnění i na poli dočasné ochrany. Jde ovšem o institut mimořádný, který lze využít pouze ve zcela krajních situacích a na základě poctivého posouzení případu. V nynější věci však zneužití práva nebylo důvodem vrácení žádosti, proto se argumentace žalovaného podle městského soudu míjela s předmětem řízení. Městský soud zdůraznil, že závěr o zneužití práva by musel být výsledkem věcného přezkoumání žádosti, nikoli jejího označení jako nepřijatelné „od stolu“ pouhým zaškrtnutím políčka ve formuláři.

[5] Podle městského soudu by nebylo vhodné přerušit řízení v souvislosti s předběžnou otázkou položenou Nejvyšším správním soudem v řízení sp. zn. 8 Azs 93/2023. Žalobce je totiž v nejistém postavení, jeho pobytový status na území České republiky je proto třeba vyřešit s největším urychlením.

pokračování

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[6] Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, a to z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[7] Stěžovatel namítá, že § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. dopadá na odlišnou skupinu žadatelů o dočasnou ochranu, než je skupina vyloučených osob v čl. 28 směrnice o dočasné ochraně. Institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu z důvodu uvedeného v § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. nikoho z dočasné ochrany nevylučuje, stanoví toliko procesní omezení. To podle stěžovatele směrnicí neodporuje, nýbrž ji pouze doplňuje (uniijní právo opakované žádosti vůbec neřeší).

[8] Cílem směrnice podle stěžovatele je mimo jiné i zabránit druhotnému pohybu žadatelů. Podávání žádostí postupně v různých členských státech ve snaze o získání lepších podmínek představuje podle stěžovatele zneužívání systému dočasné ochrany. Stěžovatel je toho názoru, že právě zamítnutí žádosti o dočasnou ochranu z důvodu zneužití práva není možné, neboť tuto možnost neobsahuje zákon č. 65/2022 Sb. ani směrnice o dočasné ochraně. Podle něj je paradoxní, že městský soud vytkl zákonodárci zavedení důvodu nepřijatelnosti nad rámec směrnice, ale zároveň žádá po stěžovateli, aby zamíтал žádosti pro zneužití práva bez přímého zákonného zmocnění. Pokud se městský soud domnívá, že § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. odporuje směrnicí o dočasné ochraně, měl předložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie, a to „*možná v jiném znění, než Nejvyšší správní soud ve věci vedené pod jeho sp. zn. 8 Azs 93/2023*“, nebo měl alespoň řízení kvůli předběžným otázkám Nejvyššího správního soudu přerušit. Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jedná za něj k tomu pověřená zaměstnankyně s odpovídajícím právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté soud přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[11] Námitka stěžovatele, podle níž městský soud nebyl oprávněn sám posoudit otázku souladu § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. s uniijním právem, aniž by položil předběžnou otázku Soudnímu dvoru, není důvodná již jen z toho důvodu, že vychází ze zjevné neznalosti základních procesních principů uniijního práva. Z čl. 267 Smlouvy o fungování EU totiž vyplývá, že povinnost položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU, vyvstane-li taková otázka výkladu uniijního práva v jeho věci (a nejsou-li dány výjimky *acte clair* či *acte éclairé* dovozené judikaturou Soudního dvora), má pouze soud, jehož rozhodnutí

v dané věci nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, což pochopitelně nebyl městský soud v nyní posuzované věci. Městský soud byl tedy k položení předběžné otázky ohledně souladu § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. s unijním právem, pokud by tato otázka v nyní posuzované věci skutečně vyvstala (k tomu viz dále), oprávněn, nikoli však povinen, byl tedy zároveň oprávněn posoudit danou otázku sám. Navíc není zřejmé, proč by měl městský soud takovou předběžnou otázku Soudnímu dvoru pokládat v situaci, kdy již tak, jak sám stěžovatel připomíná, před ním učinil Nejvyšší správní soud. Stěžovatel blíže neupřesňuje, co konkrétně míní tím, že by předběžná otázka městského soudu měla mít „možná jiné znění“, a Nejvyšší správní soud nehodlá tuto „úvahu“ za stěžovatele jakkoli domýšlet.

[12] Městský soud byl dle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. rovněž oprávněn, nikoli však povinen přerušit řízení do rozhodnutí Soudního dvora o předběžných otázkách Nejvyššího správního soudu, přičemž v napadeném rozsudku řádně zdůvodnil, proč tak neučinil. Nejvyšší správní soud nicméně zvažoval, zda by měl on sám, jakožto soud, jehož rozhodnutí v nyní posuzované věci nelze ve smyslu čl. 267 třetího pododstavce Smlouvy o fungování EU napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, řízení o kasační stížnosti stěžovatele z uvedeného důvodu přerušit. Dospěl však k závěru, že odpovědi Soudního dvora na předběžné otázky Nejvyššího správního soudu nebudou pro posouzení nynější věci rozhodné.

[13] V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná, že usnesením ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023-37, osmý senát Nejvyššího správního soudu skutečně přerušil řízení o kasační stížnosti stěžovatele ve zmiňované věci a předložil Soudnímu dvoru Evropské unie následující předběžné otázky:

1. *Brání čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES, a to i s ohledem na dohodu členských států, že nebudou uplatňovat čl. 11 této směrnice, takové vnitrostátní právní úpravě, podle které je nepřijatelná žádost o povolení k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany, jestliže cizinec požádal o povolení k pobytu v jiném členském státě nebo jestliže mu bylo povolení v jiném členském státě již uděleno?*
2. *Má osoba požívající dočasné ochrany podle směrnice Rady 2001/55/ES právo na účinný prostředek nápravy před soudem podle čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie proti neudělení povolení k pobytu členským státem ve smyslu čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES?*

[14] Osmý senát tak učinil, neboť měl pochybnost o tom, zda je § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. v souladu se směrnicí o dočasné ochraně. Dle osmého senátu je podstatná také otázka, zda je vyloučení soudního přezkumu postupu spočívajícího ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu z důvodu její nepřijatelnosti v souladu s právem Evropské unie. Věc je Soudním dvorem vedena pod označením *Krasiliva*, C-753/23.

[15] V pozdějším rozsudku ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 Azs 151/2024-28, který byl plénem Nejvyššího správního soudu schválen k publikaci ve sbírce rozhodnutí tohoto soudu, však desátý senát Nejvyššího správního soudu upozornil, že aplikace § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. není vůbec namístě, pokud žadatel nepožívá dočasnou ochranu v jiném členském státě EU ani v jiném členském státě neběží řízení o jeho žádosti. Desátý senát připustil, že text zákona umožňuje dva možné výklady, a to (i) „*jakmile už jednou cizinec*

pokračování

požádal o dočasnou ochranu v jiném členském státě nebo jakmile mu jiný členský stát ochranu udělil, už nikdy nemůže podat žádost v ČR“ (výklad zastávaný v projednávané věci stěžovatelem), 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“.

[16] Jelikož důvodová zpráva nepřispěla ke zjištění záměru zákonodárce, Nejvyšší správní soud hledal v uvedeném rozsudku východiska, na jejichž základě by bylo možné přiklonit se k jednomu z těchto výkladů. V bodě [29] tohoto rozsudku vysvětlil, 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.“.

[17] Citovaný právní názor Nejvyšší správní soud podpořil odkazem na svůj předchozí rozsudek ze dne 25. 4. 2024, č. j. 6 Azs 259/2023-21, podle něhož bylo třeba posoudit, zda dočasná ochrana v jiném členském státě stále trvá, a citací důvodové zprávy k zákonu č. 175/2022 Sb., o dalších opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace a o změně dalších zákonů v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace. Stejně závěry podle zdejšího soudu poskytuje i systematický výklad [pokud by samotné podání žádosti v jiném státě ve smyslu § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. mělo mít za následek nemožnost jejího podání v jiném členském státě kdykoli v budoucnu, zcela by pozbyla smyslu existence důvodu nepřijatelnosti podle písmene d) téhož ustanovení]. Nejvyšší správní soud rovněž upozornil, že jím přijatý výklad neznemožňuje zabránění účelovému cestování za výhodnějšími podmínkami dočasné ochrany. Ztotožnil se však s právním názorem vysloveným opakovaně krajskými soudy, dle něhož je v takovém případě třeba vést řízení a zneužití práva prokázat, nikoli bez dalšího žádost vrátit jako nepřijatelnou.

[18] Z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023-37, jímž byly položeny citované předběžné otázky Soudnímu dvoru EU, nevyplývá, že by žalobkyně v uvedené věci nezískala či již nepožívala dočasnou ochranu v jiném členském státě (v Německu). Naproti tomu ve věci nyní posuzované ze správního spisu jakož i z vyjádření stran jednoznačně plyne, že i kdyby byla žalobci udělena dočasná ochrana v Německu, pak zanikla již před podáním žádosti o dočasnou ochranu v ČR. Na jeho případ se tedy podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 Azs 151/2024-28, § 5 odst. 1 písm. c) ani d) zákona č. 65/2022 Sb. vůbec nevztahuje. Není tedy třeba čekat na rozhodnutí Soudního dvora EU o tom, jestli jsou tato ustanovení souladná s unijním právem. Vzhledem k tomu, že na věc nedopadají důvody nepřijatelnosti žádosti dle § 5 odst. 1 písm. c) ani d) zákona č. 65/2022 Sb., nemůže na něj dopadat ani výluka ze soudního přezkumu postupu stěžovatele v případě nepřijatelné žádosti dle § 5 odst. 2 zákona

č. 65/2002 Sb. Ostatně tuto otázku stěžovatel v kasační stížnosti vůbec nevznesl. Ani posouzení souladu tohoto ustanovení s unijním právem, jehož se týká druhá předběžná otázka vznesená u Soudního dvora osmým senátem Nejvyššího správního soudu, tedy není pro rozhodnutí nyní posuzované věci třeba.

[19] Žalobce tvrdí, že o dočasnou ochranu v Německu vůbec nežádal. V žalobě uvedl, že v březnu 2022 vycestoval se svou matkou z Ukrajiny do Německa. Pobývali zde však pouze v rámci bezvízového styku a v květnu 2022 se vrátili zpět na Ukrajinu. Tam žalobce žil až do srpna 2024. Žalobce připustil, že je možné, že registrace na cizinecké policii v Německu byla posouzena jako žádost o dočasnou ochranu, neměl však v úmyslu takovou žádost podat. Stěžovatel ve vyjádření k návrhu na vydání předběžného opatření v řízení před městským soudem uvedl, že údaje žalobce se v informačním systému *TPD – Temporary Protection Platform* stěží ocitly náhodou. Upozornil, že žalobce má nový pas, jinak by byl usvědčen z uvádění nepravdivých údajů, a že „*zřejmě se také vrátil na Ukrajinu a přicestoval zpět až 10. 6. 2024*“. Ve vyjádření k žalobě dodal, že je nepravděpodobné, že by německá strana žalobce do systému zavedla svévolně.

[20] Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, z jakých podkladů stěžovatel vycházel. Ve správním spisu je obsažen vyplněný formulář žádosti o poskytnutí dočasné ochrany, kde žalobce (stejně jako v žalobě) tvrdil, že o dočasnou ochranu v jiném členském státě EU nežádal. V přiložené kopii cestovního dokladu žalobce je jediné razítko o vstupu na území EU (Polska) s datem 10. 8. (dále špatně čitelným, vzhledem k vydání pasu dne 1. 3. 2024 jde pravděpodobně o datum 10. 8. 2024). Dále jsou ve spisu obsaženy již jen listiny potvrzující zajištění ubytování a výstup ze systému TPD. Ani k vyjádření k žalobě či k návrhu na vydání předběžného opatření, ani ke kasační stížnosti stěžovatel nepřiložil žádné další podklady, z nichž by vyplývalo, že žalobce přicestoval z Ukrajiny právě v červnu 2024. Není ani podstatné, zda se tak stalo v červnu, nebo v srpnu 2024, jak tvrdí žalobce a odpovídá tomu zmiňovaný údaj v jeho cestovním pasu. Žalobce přitom ani nepopírá, že se z Německa společně s matkou vrátil na Ukrajinu, nelze však bez dalšího vyloučit, že žalobce a jeho matka neměli dostatečné povědomí o tom, co přesně v Německu podepsali, příp. že německá strana skutečně zanesla údaje žalobce do informačního systému TPD omylem. Stěžovatel nepředložil (kromě výpisu ze systému TPD) jediný důkaz o tom, že by údaje uváděné žalobcem skutečně byly nepravdivé, jak tvrdil.

[21] Lze připomenout, že již v rozsudku ze dne 25. 4. 2024, č. j. 6 Azs 259/2023-21, Nejvyšší správní soud upozornil, že z údajů obsažených v systému TPD nelze bez dalšího vycházet, pokud vysídlená osoba tvrdí, že o dočasnou ochranu dosud nežádala: „*Stěžovatel nepravdivost údajů uvedených žalobkyní a) dovozuje z výpisu z platformy pro výměnu informací o žadatelích a držitelích dočasné ochrany. Z tohoto výpisu skutečně vyplývá, že žalobcům byla ve Švédském království udělena dočasná ochrana. Tento podklad však Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem nepovažuje za dostatečný, a to zejména s ohledem na tvrzení žalobkyně a). Ta uvedla, že nevěděla, že ve Švédském království podává žádost o udělení dočasné ochrany, žádost byla sepsána v jazyce, kterému žalobkyně a) nerozuměla, přičemž při jednání nebyl přítomen tlumočník. Tvrzení žalobkyně a) zpochybňují závěr o podání žádosti o dočasnou ochranu ve Švédském království. Pokud žalobkyně a) skutečně podepsala žádost, které nerozuměla, jednalo by se o právní jednání, které nemohlo vyvolat právní následky. Současně by však bylo možné, že na základě takové žádosti byl vytvořen záznam v rámci platformy pro výměnu informací o žadatelích a držitelích dočasné ochrany.*“

pokračování

[22] Z výše uvedeného vyplývá, že závěr stěžovatele o tom, že žalobce skutečně požádal o dočasnou ochranu v Německu, byl přinejmenším předčasný, neboť nebyl podložen dostatečnými důkazy. V současné fázi řízení by však již bylo zbytečné takové dokazování provádět. I kdyby totiž bylo zjištěno, že žalobce skutečně byl v systému TPD evidován po právu, v době podání žádosti již jeho dočasná ochrana v Německu netrvala.

[23] Ve výpisu ze systému TPD ke dni podání žádosti, obsaženého ve spisu, byla v poli „*Type of protection*“ uvedena hodnota „*ia*“. Stěžovatel již ve vyjádření k žalobě vysvětlil, že „*ia*“ znamená „*inactive*“, tedy neaktivní (z jiných řízení je Nejvyššímu správnímu soud známo, že „*PE*“ naopak označuje probíhající řízení o žádosti, zatímco „*TP*“ dočasnou ochranu stále trvající). Stěžovatel ve zmiňovaném vyjádření k žalobě také potvrdil, že dočasná ochrana udělená žalobci v Německu již netrvá. Dle jeho názoru by však v takovém případě měla být žádost nepřijatelná podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb.

[24] Podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. *„[ž]ádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže*

- c) je podána cizincem, který o dočasnou nebo mezinárodní ochranu požádal v jiném členském státě Evropské unie,*
- d) je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie“.*

[25] Jak již Nejvyšší správní soud podrobně popsal výše, podle rozsudku zdejšího soudu ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 Azs 151/2024-28, není vůbec namístě aplikovat § 5 odst. 1 písm. c) nebo d) zákona č. 65/2022 Sb. v případech, kdy žadateli již není poskytována ochrana (ani neběží řízení o žádosti o dočasnou ochranu) v jiném členském státě. S tímto právním závěrem, k němuž dospěl desátý senát, se následně ztotožnily i další senáty Nejvyššího správního soudu, včetně nyní rozhodujícího pátého senátu (viz nedávný rozsudek ze dne 17. 1. 2025, č. j. 5 Azs 274/2024-21). Ani v nyní posuzované věci neměl pátý senát Nejvyššího správního soudu důvod se od ustálené judikatury odchýlit.

[26] V podrobnostech Nejvyšší správní soud vedle již citovaného rozsudku ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 Azs 151/2024-28, odkazuje na odůvodnění svých rozsudků ze dne 29. 11. 2024, č. j. 3 Azs 167/2023-35 (jímž byla zamítnuta kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 12. 6. 2023, č. j. 55 A 12/2023-95, který poprvé formuloval základ argumentace, s nímž se ztotožnil a kterou dále rozvedl desátý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 Azs 151/2024-28), či ze dne 17. 12. 2024, č. j. 9 Azs 223/2024-21. Rovněž osmý senát, který položil předběžnou otázku ve věci sp. zn. 8 Azs 93/2023, v usnesení ze dne 16. 1. 2025, č. j. 8 Azs 257/2024-33, potvrdil, že § 5 odst. 1 písm. c) ani d) zákona č. 65/2022 Sb. se neaplikují v případech, kdy již dočasná ochrana (ani řízení o ní) netrvá.

[27] Lze dodat, že formulace příslušných ustanovení zákona č. 65/2022 Sb. byla součástí vládního návrhu zákona, stěžovatel se tedy mohl již v rámci legislativního procesu pokusit zajistit, aby text zákona mohl být vykládán jednoznačně a aby z důvodové zprávy bylo zřejmé, jaké byly úmysly zákonodárce. Nepřesnost textu zákona nelze přikládat k tíži jednotlivce (srov. např. rozsudek tohoto soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, publ. Pod č. 689/2005 Sb. NSS). To platí obzvlášť v situaci, kdy je interpretace správního orgánu dokonce v rozporu s logickým výkladem (srov. citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 Azs 151/2024-28, bod [35]).

[28] Jak vyplývá z výše uvedeného, za současné procesní situace postrádá smysl posuzování, zda je § 5 odst. 1 písm. c) či d) zákona č. 65/2022 Sb. v souladu s unijním právem. Nejvyšší správní soud se proto podrobněji nezabýval argumentací stěžovatele, která v daném ohledu zpochybňuje závěry městského soudu, neboť sporné ustanovení na posuzovanou věc vůbec nedopadá.

[29] Zbývá však posoudit námitku zneužívání práva ze strany „druhožadatelů“ o dočasnou ochranu. Směrnice o dočasné ochraně nezavedla cosi jako období současného dublinského systému, v jejímž rámci by bylo možné jednoznačně určit pouze jeden členský stát, který by byl příslušný pro vyřízení žádosti konkrétní vysídlené osoby o dočasnou ochranu, a sám stěžovatel uznává, že vysídlená osoba si může vybrat přinejmenším první stát, v němž požádá o dočasnou ochranu. Stěžovateli však lze přisvědčit, že i při využití institutů unijního práva může nepochybně dojít k situaci, kdy určitá osoba své právo vykonává zneužívajícím způsobem. I zdejší soud již k této problematice vytvořil rozsáhlou judikaturu, zejména v oblasti daňové, která vychází právě z judikatury Soudního dvora EU. Soudní dvůr ani Nejvyšší správní soud přitom nepožadují, aby byl zákaz zneužití práva výslovně zakotven v právních předpisech EU nebo ČR, jak namítá stěžovatel, neboť se jedná, v rámci unijního i českého práva, o obecnou právní zásadu. Zároveň však tato judikatura stojí na předpokladu, že zneužití práva je nutné v konkrétním případě prokázat. S tím se neodmyslitelně pojí i povinnost správních orgánů své závěry náležitě odůvodnit. Takový postup již z povahy věci není možný, pokud se správní orgán návrhem účastníka řízení bez dalšího odmítne zabývat a vůbec žádné řízení nevede. Vyjádřit závěr správního orgánu o zneužití práva žadatelem pouhým vrácením jeho žádosti jako nepřijatelné tedy rozhodně možné není.

[30] Jak již tento soud konstatoval v citovaném rozsudku ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 Azs 151/2024-28, „[z]neužíváním institutu dočasné ochrany by totiž byla naopak situace, kdy cizinec jako druhožadatel podá žádost v jednom členském státě, přestože stále ještě využívá dočasnou ochranu udělenou v jiném členském státě, ve snaze čerpat výhody s tím spojené ve dvou či více členských státech současně. Právě tomu brání výklad § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina, ke kterému se NSS přiklonil výše. Zároveň takový výklad nebrání ani 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 (např. rozsudky Krajského soudu v Plzni ze dne 12. 6. 2023, č. j. 55 A 12/2023-95, bod 89, nebo ze dne 6. 9. 2023, č. j. 77 A 30/2023-68, bod 82; nověji např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 7. 2024, č. j. 18 A 31/2024-28, body 26 a 27).“

[31] V rozsudku ze dne 17. 1. 2025, č. j. 5 Azs 274/2024-21, Nejvyšší správní soud upozornil na následující: „U žalobce je navíc nutno odmítnout zneužití práva tím spíše, že poprvé žalobce žádal o dočasnou ochranu v Polsku jako nezletilý v zastoupení svého zákonného zástupce – matky, s níž se posléze vrátil na Ukrajinu, zatímco nyní žádá o dočasnou ochranu v České republice sám jako zletilý. Z pohledu Nejvyššího správního soudu se nejedná o žádné účelové či zneužívající jednání ve smyslu ‚temporary protection shopping‘, jak se snaží prezentovat stěžovatel. Podle jeho názoru, resp. výkladu, který zastává ve vztahu k § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina, by v zásadě (až na stěžovatelem uvedené výjimky) všichni

pokračování

druhožadatelé plošně zneužívali institut dočasné ochrany. Takový výklad neobstojí.“ Rovněž v projednávané věci jde o žadatele, který uvádí, že vycestoval z Ukrajiny v březnu 2022 jako nezletilý v doprovodu své matky, v květnu 2022 se vrátili na Ukrajinu. Do České republiky, kde podle informací uvedených v žalobě žije jeho teta, pak žalobce přicestoval (stále jako nezletilý) v srpnu 2024. Ani jeho příběh tedy na první pohled nepředstavuje nějaký pokus o získání výhodnějších podmínek dočasné ochrany. Jde spíše o pochopitelný vývoj životních okolností, které sám žalobce mohl jen málo ovlivnit. Navíc je dosud sporné, zda žalobce v březnu 2022 o dočasnou ochranu v Německu skutečně požádal, či nikoli. S námitkou zneužití práva ze strany žalobce se tedy Nejvyšší správní soud neztotožnil.

[32] Výrok napadeného rozsudku byl odůvodněn tím, že stěžovatel neměl použít § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. Tento svůj závěr městský soud odůvodnil rozporem aplikovaného ustanovení s unijním právem. Jelikož Soudní dvůr o předběžných otázkách ve věci *Krasiliva* dosud nerozhodl, není možné nyní posoudit, zda dílčí argumenty městského soudu byly správné, či nikoli. Ovšem vzhledem k tomu, že aplikace § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. nebyla možná v situaci, kdy již netrvala žádná dočasná ochrana (ani neběželo řízení o žádosti v jiném členském státě), závěry městského soudu o neaplikovatelnosti tohoto ustanovení tak v každém případě ob stojí. Bylo by přepjatým procesním formalismem, kdyby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil jen z toho důvodu, aby městský soud své odůvodnění (jehož závěr se navíc s nemalou pravděpodobností může ukázat být správným) nahradil či pouze doplnil o důvody, pro něž lze konstatovat nezákonný zásah i bez nutnosti posouzení souladu příslušných ustanovení zákona č. 65/2022 Sb. s unijním právem. To platí tím spíše v situaci, kdy je zapotřebí co nejdříve postavit najisto pobytový status žalobce, jak správně poznamenal i městský soud v závěru napadeného rozsudku. Je totiž zcela neúnosné, aby se žalobce nadále nacházel v jakémisi právním vakuu, bez přístupu ke zdravotní péči, na trh práce atd.

[33] Nejvyšší správní soud ve shodě s hodnocením městského soudu uzavírá, že zásah stěžovatele spočívající ve vrácení žádosti žalobce pro nepřijatelnost byl nezákonný, neboť nebylo namíste aplikovat § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb.

IV.

Závěr a náklady řízení

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

[35] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, náleželo by mu tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložil. Ze spisu však nevyplývá, že by žalobci v souvislosti s řízením o kasační stížnosti jakékoli náklady vznikly, proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 24. ledna 2025

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu