



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty ve věci žalobce: **V. S.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu ze dne 14. 10. 2024, zaevidované pod čj. OAM-0404459/DO-2024, jako nepřijatelné, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 1. 2025, čj. 5 A 102/2024-27,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

[1] Žalobce je občanem Ukrajiny a v minulosti pobýval na území Evropské unie (konkrétně v Polsku). Znovu na území Evropské unie vstoupil dne 19. 6. 2023. Dne 14. 10. 2024 podal žádost o dočasnou ochranu na formuláři, který se standardně používá k podání 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 (*lex Ukrajina*). Na formulář žalobce připsal „§ 3, § 52 zákona č. 221/2003 Sb.“, v kolonce „matka nezletilého žadatele“ přeškrtnl slovo „nezletilého“ a uvedl jméno své matky. Žalovaný však žádost vyhodnotil jako nepřijatelnou, neboť nebylo prokázáno, že žalobce je cizincem podle § 3 *lex Ukrajina*. Proti tomu se žalobce bránil u Městského soudu v Praze žalobou proti nezákonnému zásahu. Městský soud žalobci vyhověl a žalovanému zakázal pokračovat v porušování žalobcových práv a uložil mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu.

2. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[2] Žalovaný (*stěžovatel*) se proti rozsudku městského soudu brání kasační stížností podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky.

[3] Stěžovatel má za to, že městský soud pochybil, neboť žalovanému uložil, aby žádost žalobce posoudil jako žádost o dočasnou ochranu z důvodů hodných zvláštního zřetele podle § 52 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců (*zákon o dočasné ochraně cizinců*). Podle žalovaného však existuje pouze jedno vymezení dočasné ochrany a žalobce si tak nemůže vybírat, z jakého důvodu chce o ochranu žádat.

[4] Stěžovatel připomíná, že do českého právního řádu byla implementována směrnice Rady č. 2001/55/ES ze dne 20. 7. 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případech 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 (*směrnice č. 2001/55/ES*). Stěžovatel tvrdí, že tuto směrnici implementuje převážně lex Ukrajina, neboť z § 1 odst. 2 lex Ukrajina se podává, že se ustanovení tohoto zákona použijí přednostně. Skutečnost, že podle českého právního řádu není současně dána dočasná ochrana podle lex Ukrajina a podle zákona o dočasné ochraně cizinců, stěžovatel dovozuje z § 2 lex Ukrajina, z něhož se podává, že „*dočasnou ochranou se rozumí oprávnění k pobytu na území České republiky podle zákona o dočasné ochraně cizinců za účelem poskytnutí dočasné ochrany na území České republiky v návaznosti na rozhodnutí Rady Evropské unie podle § 1 odst. 1 písm. a).*“ Důvody udělení oprávnění k pobytu ve smyslu dočasné ochrany jsou upraveny v § 1 odst. 3 zákona o dočasné ochraně cizinců. Toto ustanovení je však vyloučeno z aplikace podle § 4 odst. 2 písm. a) lex Ukrajina. Pobytové oprávnění se tak udělí:

- pokud cizinec splňuje podmínky uvedené v § 3 odst. 1 nebo § 3 odst. 2 lex Ukrajina;
- z důvodů sloučení rodiny podle § 51 zákona o dočasné ochraně cizinců;
- z důvodů hodných zvláštního zřetele.

[5] Stěžovatel uvádí, že je nejprve povinen zkoumat, zda jsou u žadatele splněny důvody pro udělení dočasné ochrany podle § 3 lex Ukrajina. Až poté, co vyhodnotí, zda je žadatel cizincem podle § 3 lex Ukrajina, a zároveň, zda žádost nezakládá jiný důvod nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 lex Ukrajina, stěžovatel posoudí, zda žadatel nesplňuje podmínky pro udělení dočasné ochrany z titulu sloučení rodiny. Udělení pobytového oprávnění za účelem sloučení rodiny se však vztahuje pouze na nezletilé žadatele, což žalobce nesplňuje.

[6] Podle § 52 zákona o dočasné ochraně cizinců platí, že osobě blízké cizince požívajícího dočasné ochrany je z důvodu zvláštního zřetele možné udělit oprávnění k pobytu. Nicméně na toto pobytové oprávnění neplyne žadateli ze zákona nárok. Stěžovatel rovněž připomíná, že aby mohl udělit pobytové oprávnění z důvodů hodných zvláštního zřetele, musí žalobce takové skutečnosti nejprve tvrdit, což se však nestalo. Ve formuláři totiž pouze odkázal na § 52 zákona o dočasné ochraně cizinců, což ovšem nepostačuje. Řízení o poskytnutí dočasné ochrany je stále řízením o žádosti, které je ovládáno dispoziční zásadou, nikoli zásadou vyšetřovací. Je tak na žadateli, aby tvrdil všechny rozhodné skutečnosti a předložil důkazy na podporu svých tvrzení.

pokračování

[7] Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem městského soudu, že podle § 3 lex Ukrajina není rozhodné pouze to, zda bylo žadateli přiznáno vízum či povolení k pobytu v zahraničí. Žalobce nemůže naplnit definici vysídlené osoby, neboť před 24. 2. 2022 nepobýval na území Ukrajiny. Žalobce totiž vstoupil na území Schengenského prostoru dne 24. 10. 2021, kde rovněž pobýval na základě dlouhodobého víza vydaného v Polské republice. Dočasná ochrana ve smyslu prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. 3. 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu čl. 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana (*prováděcí rozhodnutí Rady*), se ale aplikuje pouze na cizince, kteří opustili Ukrajinu v důsledku ozbrojeného konfliktu. Podle stěžovatele je proto nesmyslné, aby se prováděcí rozhodnutí aplikovalo též na osoby, které se 24. 2. 2022 na území Ukrajiny nenacházely. Stěžovatel je proto přesvědčen, že se prováděcí rozhodnutí Rady na žalobce nevztahuje a žalobce tak ani nesplňuje podmínky pro udělení dočasné ochrany ve smyslu lex Ukrajina.

[8] Žalobce ke kasační stížnosti uvádí, že splňuje podmínky pro udělení pobytového oprávnění pro účely dočasné ochrany, a proto je postup stěžovatele při označení žádosti jako nepřijatelné nezákonný. Žalobce je přesvědčen, že se na něj vztahuje čl. 15 odst. 1 písm. b) směrnice č. 2001/55/ES a § 52 zákona o dočasné ochraně cizinců, neboť je osobou blízkou cizinci požívajícímu dočasně ochrany. Žalobce je též toho názoru, že se na něj vztahuje § 3 odst. 2 písm. a) a b) lex Ukrajina, neboť je držitelem platného povolení k trvalému pobytu na území Ukrajiny a jeho výjezd z Ukrajiny je důsledkem útěku před ozbrojeným konfliktem.

[9] Stěžovatel dne 17. 6. 2025 doplnil kasační stížnost, přičemž poukázal na prodloužení trvání dočasné ochrany podle prováděcího rozhodnutí Rady do roku 2027. Doplnění kasační stížnosti však směřuje toliko k druhotnému udělení pobytového oprávnění pro účely dočasné ochrany, které není podle stěžovatele žádoucí. Jelikož doplněná argumentace nesouvisí s předmětem řízení, NSS doplnění kasační stížnosti žalobci již nepřeposílal.

3. Posouzení věci NSS

[10] NSS se nejprve zabýval námitkou nesprávného posouzení právní otázky co do závěru městského soudu, že žádost o udělení pobytového oprávnění podle § 3 lex Ukrajina je jinou žádostí než žádost podle § 51 či § 52 zákona o dočasné ochraně cizinců. Stěžovatel má za to, že postupoval správně, když žádost žalobce označil jako nepřijatelnou ve smyslu § 5 odst. 1 písm. b) lex Ukrajina, neboť žalobce není cizincem podle § 3 lex Ukrajina a žalobce neoznačil žádné důvody hodné zvláštního zřetele podle § 52 zákona o dočasné ochraně cizinců.

[11] NSS připomíná, že se již dříve zabýval otázkou, zda zákon o dočasné ochraně cizinců a lex Ukrajina zakládají dvě různé žádosti o dočasnou ochranu. Ze směrnice č. 2001/55/ES, která upravuje pružné a efektivní řešení situace hromadného přílivu vysídlených cizinců, je přitom zjevné, že existuje pouze jeden institut dočasné ochrany. Tato směrnice se pak aplikuje za situace, kdy by individuální žádosti o mezinárodní nebo doplňkovou ochranu nebylo možné vyřídit v rozumné době (srov. rozsudky NSS ze dne 13. 2. 2025, čj. 1 Azs 305/2024-27, ze dne 2. 2. 2023, čj. 10 As 290/2022-30). Podle čl. 5 odst. 3 směrnice 2001/55/ES 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. O aktivaci dočasné

ochrany rozhoduje Rada EU. V souvislosti s ruskou agresí na Ukrajině byla dočasná ochrana aktivována prováděcím rozhodnutím Rady, v souvislosti s nímž byl rovněž přijat lex Ukrajina. Lex Ukrajina je tak ve vztahu k zákonu o dočasné ochraně cizinců zákonem speciálním. To však samo o sobě neznamená, že při rozhodování o udělení pobytového oprávnění pro účely dočasné ochrany nebudou správní orgány ustanovení zákona o dočasné ochraně cizinců aplikovat. Lex Ukrajina totiž výslovně vylučuje pouze některá ustanovení zákona o dočasné ochraně cizinců, včetně § 51 odst. 2 písm. d). Z toho je však zjevné, že § 51 zákona o dočasné ochraně cizinců nebyl vyloučen jako celek. Lze proto uzavřít, že správní orgány budou aplikovat oba zákony a až v případě kolize bude aplikována speciální úprava podle lex Ukrajina (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2025, čj. 1 Azs 305/2024-27). Městský soud proto nepochybil, pokud určil, že aplikace § 51 a § 52 zákona o dočasné ochraně cizinců není vyloučena.

[12] Podle § 5 odst. 1 písm. b) lex Ukrajina platí, že *„žádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže je podána cizincem, který není uveden v § 3.“* Ustanovení § 3 lex Ukrajina stanovuje, že správní orgány udělí pobytové oprávnění osobám, na které se povinně vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady. Okruh osob, na které dopadá, je upraven v čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2024, čj. 9 Azs 119/2024-33). Jedná se tak o ukrajinské státní příslušníky pobývající na Ukrajině před 24. 2. 2022, osoby bez státní příslušnosti a státní příslušníky třetích zemí, kterým byla před 24. 2. 2022 poskytnuta mezinárodní ochrana nebo odpovídající vnitrostátní ochrana na Ukrajině. Podle čl. 2 odst. 1 písm. c) se dočasná ochrana vztahuje rovněž na rodinné příslušníky výše uvedených osob.

[13] Žalobce je státní příslušník Ukrajiny, který na území Schengenského prostoru vstoupil již dne 24. 10. 2021 a opustil je dne 18. 6. 2023. O udělení dočasné ochrany v České republice požádal dne 14. 10. 2024, přičemž do formuláře pod označení „žádost o poskytnutí dočasné ochrany“ dopsal § 3 a § 52 zákona o dočasné ochraně cizinců. Současně u kolonky „matka nezletilého dítěte“ přeškrtnl slovo „nezletilého“ a doplnil jméno své matky. K tomu zdejší soud uvádí, že podle § 51 zákona o dočasné ochraně platí, že *„rodinnému příslušníku cizince požívajícího dočasné ochrany podle tohoto zákona se udělí oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany na základě jím podané žádosti.“* Jak již bylo výše uvedeno, lex Ukrajina nevylučuje aplikaci celého § 51 zákona o dočasné ochraně cizinců. Nicméně § 51 odst. 2 písm. c) stejného zákona, který vymezuje rodinné příslušníky a jejich oprávnění, stanovuje, že rodinným příslušníkem cizince požívajícího dočasné ochrany se pro účely sloučení rodiny považuje rodič cizince mladšího 18 let. Jelikož se žalobce narodil v roce X, tuto podmínku nesplňuje.

[14] Avšak ani tato skutečnost nezavdává důvod označit žádost jako nepřijatelnou podle § 5 odst. 1 písm. b) lex Ukrajina. Žalobce v žádosti upozornil, že mohou být dány důvody hodné zvláštního zřetele podle § 52 zákona o dočasné ochraně cizinců. Městský soud proto správně dovodil, že stěžovatel měl o žádosti žalobce provést řádné správní řízení. A to přesto, že žalobce v žádosti žádné důvody hodné zvláštního zřetele netvrdil. Ze standardizovaného formuláře pro žádost o poskytnutí dočasné ochrany je totiž zjevné, že žadatelé mají omezený prostor takové skutečnosti označit. Toho si je stěžovatel ostatně vědom, neboť jak sám v kasační stížnosti uvádí, tiskopis obsahuje prostor pouze pro označení skutečností ve smyslu § 3 lex Ukrajina a § 51 zákona o dočasné ochraně cizinců. Stěžovatel je proto též toho názoru, že na udělení pobytového oprávnění z důvodů hodných zvláštního zřetele neplyne žadateli ze zákona nárok. Stěžovatel má rovněž za to, že řízení

pokračování

o žádosti není ovládáno zásadou vyšetřovací, a proto je na samotném žadateli, aby důvody zvláštního zřetele hodné náležitě označil.

[15] Této námitce však nelze přisvědčit. Je pravda, že řízení o žádosti je ovládáno zásadou dispoziční, a proto není stěžovatel z úřední činnosti povinen opatřovat si podklady pro vydání rozhodnutí. V nyní posuzované věci ale stěžovatel neumožnil žalobci využít svá procesní práva. Zdejší soud již dříve stanovil, že „i v řízení o žádosti má správní orgán obecně povinnost umožnit stěžovateli, aby odstranil vady žádosti. Ani přes uplatnění zásady dispoziční není cílem tohoto typu řízení mechanicky odmítat žádosti, které nejsou hned v okamžiku jejich podání perfektní, a u nichž není vyloučeno, že lze jejich nedostatky potenciálně odstranit. Správní orgán má umožňovat uplatňovat dotčeným osobám jejich práva a oprávněné zájmy (§ 4 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád)“ (srov. rozsudek ze dne 13. 2. 2025, čj. 1 Azs 305/2024-27). Řízení o žádosti je dále ovládáno zásadou materiální pravdy, která předpokládá zjištění skutkového stavu tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti, a v rozsahu, který je nezbytný k tomu, aby správní orgán rozhodl v souladu se zásadou legality, zásadou zákazu zneužití pravomoci a správního uvážení, zásadou proporcionality, zásadou ochrany dobré víry, legitimního očekávání a nestranného přístupu (srov. rozsudky NSS ze dne 25. 7. 2019, čj. 1 Azs 181/2018-29, ze dne 31. 10. 2011, čj. 5 As 42/2011-112, nebo ze dne 13. 2. 2025, čj. 1 Azs 305/2024-27).

[16] Na výše uvedeném nemění nic ani skutečnost, že žalobce žádné důvody zvláštního zřetele v žádosti neuvedl. Z ustálené judikatury NSS se podává, že ani nesplnění povinnosti součinnosti účastníka ve smyslu § 52 správního řádu nezbavuje správní orgán povinnosti zjistit podstatný skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (srov. rozsudky ze dne 25. 7. 2019, čj. 1 Azs 181/2018-29, nebo ze dne 28. 2. 2022, čj. 7 Azs 405/2021-34). Přestože řízení o žádosti předpokládá aktivní jednání ze strany žadatele a není povinností správního orgánu, aby za žadatele domýšlel rozhodné skutečnosti, neznamená to, že správní orgán může upustit od své povinnosti zjistit stav věci způsobem, o kterém nejsou důvodné pochybnosti. Na základě zjištěných skutečností má NSS za to, že této své povinnosti stěžovatel nedostál.

[17] Se stěžovatelem nelze souhlasit ani co do námitky, že městský soud nesprávně vyhodnotil, že pro posouzení, zda cizinec naplňuje kritéria podle § 3 odst. 1 lex Ukrajina, není podstatné pouze to, zda mu bylo přiznáno vízum či povolení k pobytu na území členského státu EU. Stěžovatel má za to, že posouzení, zda žadatel je cizincem podle § 3 odst. 1 lex Ukrajina, záleží čistě na tom, zda cizinec pobýval přede dnem 24. 2. 2024 na území Ukrajiny. Jelikož žalobce disponoval dlouhodobým vízem v Polské republice a přede dnem 24. 2. 2022 pobýval někde na území států Schengenského prostoru, nelze na žalobce podle stěžovatele aplikovat prováděcí rozhodnutí Rady.

[18] Tato námitka se však míjí s odůvodněním městského soudu. Městský soud, vázán žalobními body, totiž neposuzoval, zda se těžiště zájmů žalobce přemístilo z Ukrajiny do Polské republiky, ani v jakém rozsahu žalobce na území Polské republiky v době před 24. 2. 2022 pobýval. Pro úplnost městský soud odkázal na svůj rozsudek ze dne 30. 9. 2024, čj. 5 A 83/2024-32, z něhož se podává, že pro využití pobytového oprávnění podle lex Ukrajina je rozhodné, zda osoba skutečně vycestuje a začne dlouhodobě žít (pracovat, studovat, mít tam bydliště, těžiště svých zájmů) v jiné zemi. Městský soud ale v napadeném rozsudku rovněž uvedl, že otázku, v jakém rozsahu žalobce na území Polské republiky pobýval a zda došlo k přemístění těžiště jeho zájmů mimo Ukrajinu, nemohl posuzovat, neboť žalobce netvrdil, že mu mělo být uděleno pobytové oprávnění pro účely dočasné

ochrany podle § 3 odst. 1 lex Ukrajina, nebo přesněji, že je cizincem podle čl. 2 odst. 1 písm. a) prováděcího rozhodnutí Rady.

[19] Na závěr NSS připomíná, že v nyní posuzované věci stěžovatel žádost žalobce označil za nepřijatelnou z důvodu podle § 5 odst. 1 písm. b) lex Ukrajina, tedy proto, že nebylo prokázáno, že je cizincem podle § 3 stejného zákona. V doplnění kasační stížnosti ze dne 17. 6. 2025 stěžovatel poukazuje na to, že pro účely druhotných pobytů byly odsouhlaseny dva nové recitály. Podle stěžovatele se z těchto recitálů zjevně podává, že udělení pobytového oprávnění cizinci, který již takové oprávnění získal v jiném členském státě, není žádoucí. Jelikož se ale tyto námitky netýkají předmětu řízení, zdejší soud se jimi nezabýval.

4. Závěr

[20] NSS konstatuje, že městský soud rozhodl v souladu se zákonnou úpravou a ustálenou judikaturou. Proto kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[21] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v posuzované věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalobci, který byl ve věci úspěšný, náleží vůči stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložil. Ze spisu ale nevyplývá, že by žalobci v souvislosti s řízením o kasační stížnosti jakékoli náklady vznikly.

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

V Brně dne 25. června 2025

Vojtěch Šimíček
předseda senátu