ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Sylvy Šiškeové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobců: **a) K. H.**, **b) nezl. A. H.**, **c) nezl. S. H.**, žalobci b) a c) zastoupeni žalobkyní a) jako zákonnou zástupkyní, všichni zastoupeni Dr. Stephanem Heidenhainem, advokátem se sídlem Laubova 2128/10, Praha 3, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného o nepřijatelnosti žádostí žalobců o poskytnutí dočasné ochrany, o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2022, č. j. 14 A 63/2022-30,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobci **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobci po začátku ruské invaze na Ukrajinu tuto zemi v březnu 2022 opustili a přes Polsko přicestovali do Španělska. Zde obdrželi dočasnou ochranu ve smyslu směrnice Rady ze dne 20. července 2011, č. 2001/55/ES, 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 „směrnice 2001/55/ES“). Následně se žalobci vrátili na Ukrajinu, odkud dne 15. 6. 2022 opět uprchli. Přes Polsko přicestovali do České republiky a požádali zde o dočasnou ochranu. Žalovaný označil žádosti žalobců za nepřijatelné ve smyslu § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, neboť žalobcům již byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státě Evropské unie.

Nepřijatelnost žalovaný vyznačil na zadní stranu formulářů, na nichž žalobci podali své žádosti.

[2] Žalobci se u Městského soudu v Praze (dále „městský soud“) domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného o nepřijatelnosti jejich žádostí. Městský soud žalobu usnesením označeným v záhlaví odmítl jako nepřípustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s. Rozhodnutí, jehož přezkumu se žalobci domáhali, je totiž vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb.

II. Kasační stížnost žalobců a vyjádření žalovaného

[3] Žalobci (dále „stěžovatelé“) v kasační stížnosti namítají, že městský soud nesprávně posoudil otázku přípustnosti žaloby. Vyloučení soudního přezkumu podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. je v rozporu s § 17 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců (dále „zákon o dočasné ochraně“), a s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“). Stěžovatelé nesouhlasí ani se závěrem soudu, že zákonodárce může soudní přezkum vyloučit, pokud očekává hodně případů. Na přípustnost žaloby nemůže mít vliv ani to, že stěžovatelé již získali status dočasné ochrany ve Španělsku.

[4] Podle stěžovatelů má být aplikován § 17 zákona o dočasné ochraně, neboť je na rozdíl od § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. eurokonformní. Čl. 29 směrnice 2001/55/ES totiž také požaduje možnost soudního přezkumu. Stěžovatelé navrhli, aby kasační soud položil Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku; toho se domáhali již v žalobě.

[5] Podle stěžovatelů je napadené usnesení nepřezkoumatelné, neboť nerozlišuje mezi přípustností a důvodností žaloby. Městský soud navíc nerozhodl o návrzích stěžovatelů na přiznání odkladného účinku žalobě ani o návrhu na vydání předběžného opatření.

[6] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s usnesením městského soudu. Výluka ze soudního přezkumu je v souladu se směrnicí 2001/55/ES. Výčet důvodů vyloučení dočasné ochrany v čl. 28 odst. 1 této směrnice je taxativní a nezahrnuje osoby, které dočasnou ochranu již získaly v jednom z členských států a žádají o ni ještě v jiném členském státě.

[7] K možnosti položit předběžnou otázku žalovaný uvedl, že výklad čl. 29 směrnice 2001/55/ES je poměrně jednoznačný. Právo bránit se proti rozhodnutí o odepření dočasné ochrany mají pouze osoby, jež mohou být z doplňkové ochrany vyloučeny podle čl. 28 odst. 1 směrnice.

[8] Žalovaný má dále za to, že § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. není v rozporu s § 17 zákona o dočasné ochraně. Navíc § 1 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. vymezuje vztah tohoto zákona vůči zákonům jiným a dává mu aplikační přednost. Článek 36 odst. 2 Listiny podle žalovaného připouští možnost vyloučit soudní přezkum zákonem.

[9] Žalovaný doplnil, že platforma pro výměnu informací mezi členskými státy, jejíž existenci předpokládá čl. 27 směrnice 2001/55/ES, je již funkční. Žalovaný ověřil, že stěžovatelé mají stále postavení držitelů dočasné ochrany ve Španělském království.

[10] Stěžovatelé v replice setrvali na kasační argumentaci. Podle nich by výklad čl. 28 a 29 směrnice 2001/55/ES zastávaný žalovaným znamenal, že právo na opravný prostředek mají váleční zločinci, nikoli uprchlíci. Stěžovatelé upozornili na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 25. 7. 2022, č. j. 59 A 45/2022-30, který nepřijetí žádosti podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. označil za nezákonný zásah.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Kasační stížnost je podána včas, osobami oprávněnými a míří proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu lze proti usnesení o odmítnutí žaloby podat kasační stížnost pouze z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudky ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004-54, či ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 – 65). Nejvyšší správní soud tak posoudí, zda městský soud postupoval správně, pokud žalobu odmítl a výluku ze soudního přezkumu stanovenou v § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. shledal být v souladu s čl. 36 Listiny i s čl. 29 směrnice 2001/55/ES.

[14] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že právo plynoucí z čl. 36 odst. 2 Listiny principiálně svědčí každé fyzické nebo právnické osobě bez ohledu na občanství. Podle tohoto ustanovení „*kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak*“. Ústavní pořádek tedy obecně soudní výluky zavedené zákonem připouští. Platí však, že nesmí být vyloučen soudní přezkum rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Judikatura Ústavního soudu doplnila, že žádná výluka ze soudního přezkumu nemůže být v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy a musí sledovat legitimní veřejný zájem (nález ze dne 2. 7. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 39/17).

[15] Judikatura správních soudů požaduje, aby výklad a aplikace výluk ze soudního přezkumu byl spíše restriktivní a upřednostnil právo na soudní ochranu a na meritorní projednání věci. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS, uvedl, že „*princip presumpce přezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu hraje dále roli širšího interpretačního vodítka pro případ pochybností o rozsahu kompetence správních soudů: v pochybnostech je nutné přezkum umožnit. Zužující výklad, který by omezoval přístupu k soudu a zbavoval fyzické a právnické osoby právní ochrany, je nepřípustný.*“

[16] Nejvyšší správní soud úvodem konstatuje, že usnesení městského soudu není nepřezkoumatelné. Městský soud v napadeném usnesení podrobně rozebral, z jakých důvodů dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného nepodléhá soudnímu přezkumu. Kasační soud neshledal, že by při tom městský soud postup žalovaného věcně

přezkoumával. Musel jej však podřadit pod příslušné zákonné ustanovení, aby mohl posoudit, zda je podaná žaloba přípustná.

[17] Podle § 1 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. se ustanovení tohoto zákona *„použijí přednostně před ustanoveními jiných právních předpisů upravujících právní vztahy podle odstavce 1, nestanoví-li tento zákon jinak“*.

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

[19] Podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. *„Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti; soudní přezkum je vyloučen“*.

[20] Podle § 17 odst. 1 zákona o dočasné ochraně platí, že *„žalobu proti rozhodnutí ministerstva lze podat ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí“*. Podle odst. 2 téhož ustanovení je k řízení *„místně příslušný soud, v jehož obvodu má žalobce hlášené místo pobytu“*.

[21] Podle čl. 28 odst. 1 směrnice 2001/55/ES mohou členské státy *„vyloučit osobu z poskytnutí dočasné ochrany, pokud a) existují závažné důvody se domnívat, že i) tato osoba spáchala zločin proti míru, válečný zločin nebo zločin proti lidskosti, jak jsou definovány v mezinárodních dokumentech vypracovaných za účelem přijetí předpisů týkajících se těchto zločinů; ii) tato osoba spáchala vážný nepolitický zločin mimo území hostitelského členského státu předtím, než na území tohoto státu byla přijata jako osoba požívající dočasné ochrany. Závažnost očekávaného trestního postihu se posoudí na základě povahy trestného činu, z něhož je daná osoba podezřelá. Mimořádně kruté činy mohou být kvalifikovány jako vážné nepolitické zločiny, přestože byly údajně spáchány s politickým cílem. Toto se vztahuje jak na účastníky trestných činů, tak na jejich návodce; iii) tato osoba je vinna činy proti cílům a zásadám Spojených národů; b) existuje důvodné podezření, že by tato osoba mohla ohrozit bezpečnost hostitelského členského státu nebo že vzhledem ke skutečnosti, že byla na základě pravomocného rozsudku odsouzena za mimořádně závažný trestný čin, představuje nebezpečí pro společnost hostitelského členského státu.“*

[22] Podle čl. 29 směrnice 2001/55/ES platí, že *„osoby vyloučené členským státem z poskytnutí dočasné ochrany nebo zajištění sloučení rodiny jsou oprávněny podat v daném členském státě opravný prostředek“*.

[23] Stěžovatelé se dovolávali soudního přezkumu odkazem na čl. 29 směrnice 2001/55/ES, jemuž podle jejich přesvědčení odporuje § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. Z citovaného ustanovení směrnice však podle Nejvyššího správního soudu neplyne povinnost členského státu podrobit soudnímu přezkumu *jakékoli negativní* rozhodnutí o žádosti o poskytnutí dočasné ochrany. Opravný prostředek mohou podle citovaného ustanovení podat pouze cizinci, kteří byli *vyloučeni* z poskytnutí dočasné ochrany. Důvody tohoto vyloučení vymezuje čl. 28 směrnice 2001/55/ES. Do této skupiny jsou zařazeny osoby po úvaze správního orgánu o tom, zda existují závažné důvody se domnívat, že

osoba spáchala zločin proti míru, válečný zločin nebo zločin proti lidskosti anebo za dalších podmínek i nepolitický zločin. V posuzované věci je však zjevné, že stěžovatelé mezi okruh takových osob zcela jistě nepatří (jinak by jim neposkytlo doplňkovou ochranu ani Španělsko). V případě žádosti o dočasnou ochranu však správní orgán pouze ověří, zda již žadatel disponuje dočasnou ochranou v jiném členském státě. Důvod nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. tak nevytváří žádný prostor pro úvahu správního orgánu. Jak poznamenal městský soud, jedná se obecně o skutkově jasnou otázku.

[24] Ze směrnice 2001/55/ES plyne, že dočasnou ochranu lze získat pouze v jednom členském státě (srov. čl. 11 směrnice 2001/55/ES o převzetí osoby požívající dočasné ochrany). Městský soud správně uvedl, že ochrana základních práv stěžovatelů je zajištěna v celoevropském kontextu, přičemž není jejich právem žádat o ochranu výhradně v České republice. Stěžovatelům byla dočasná ochrana poskytnuta na základě žádostí podaných ve Španělsku. Tyto žádosti předcházely žádostem stěžovatelů o dočasnou ochranu v České republice. Bylo přitom plně na jejich rozhodnutí, v jaké zemi o dočasnou ochranu požádají. Po udělení dočasné ochrany však stěžovatelé nemohou libovolně měnit členský stát, v němž jim byla dočasná ochrana udělena, ani nemohou žádat o dočasnou ochranu v dalších členských státech (srov. bod 22 odůvodnění napadeného usnesení).

[25] Nejvyšší správní soud uzavírá, že oprávnění podat v členském státě opravný prostředek podle čl. 29 směrnice 2001/55/ES se na případ stěžovatelů nevztahuje. Stěžovatelé totiž z dočasné ochrany *vyloučeni* nejsou; naopak jí disponují, avšak v jiném členském státě Evropské unie (jde však o stát, v němž o dočasnou ochranu sami požádali).
[26] Nejvyšší správní soud neshledal ani rozpor § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. s čl. 36 odst. 2 Listiny. Citovaný článek Listiny přímo připouští, aby zákon stanovil výjimky ze soudního přezkumu správních rozhodnutí. Takovou výjimku přinesl § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. Jelikož má tento zákon podle svého § 1 odst. 2 aplikační přednost, nepoužije se v tomto případě § 17 zákona o dočasné ochraně. Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovateli, že městský soud jednoznačně uzavřel, že zákonodárce může soudní přezkum vyloučit, pokud očekává hodně případů. Městský soud v závěru odstavce 21 napadeného usnesení citoval část důvodové zprávy k zákonu č. 65/2022 Sb. a sám spíše rezervovaně akceptoval vůli zákonodárce. Tento dílčí aspekt však nebyl pro posouzení věci stěžejní.

[27] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že výluka rozhodnutí o nepřijatelnosti žádosti o udělení dočasné ochrany ze soudního přezkumu neodporuje právu Evropské unie ani Listině. Dočasnou ochranu mají stěžovatelé fakticky zaručenou – ostatně to je důvodem, proč byla jejich žádost podaná v České republice nepřijatelná. Stěžovatelé přitom nemají právo žádat o dočasnou ochranu výhradně v České republice. Nejvyšší správní soud k tomu připomíná závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/17 (zejména body 60 až 64). Závěr o nepřijatelnost žádosti z důvodu, že dočasná ochrana již byla žadatelům udělena v jiném členském státě, není způsobilý zasáhnout do základních práv žadatelů. Proto lze připustit, aby zákon v těchto případech vyloučil soudní přezkum. Protože Nejvyšší správní soud neměl pochyb o výkladu předpisů práva Evropské unie, neshledal důvod k položení předběžné otázky. Ani městský soud nepochybil, pokud tak neučinil.

[28] Stěžovatelé v replice upozornili na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočky v Liberci (dále jen „krajský soud“) č. j. 59 A 45/2022-30. Podle Nejvyššího správního soudu se však tato věc týká odlišných skutkových a právních okolností. Žaloba zde směřovala proti jinému důvodu nepřijatelnosti žádosti o povolení dočasné ochrany – podal ji cizinec, který podle názoru správních orgánů není osobou podle § 3 zákona č. 65/2022 Sb. Krajský soud řešil, zda se na tuto věc vztahuje čl. 29 směrnice 2001/55/ES. Případ stěžovatelů je zcela jiný, neboť dočasnou ochranu obdrželi (byť ve Španělsku). Proto nejsou závěry citovaného rozsudku krajského soudu přenositelné na nyní posuzovanou věc.

[29] Nejvyšší správní soud neshledal pochybení ani v tom, že městský soud nerozhodl o návrhu na vydání předběžného opatření a návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě. Městský soud vydal napadené usnesení pouhých sedmnáct dní po podání žaloby. Rozhodl tak ve lhůtě pro rozhodnutí o návrhu na vydání předběžného opatření (§ 38 odst. 3 s. ř. s.) i návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě (§ 73 odst. 4 s. ř. s.).

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[31] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměli úspěch. Žalované náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. října 2022

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu