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 v právní věci žalobce: **O. K.,** zastoupen Organizací pro pomoc uprchlíkům, z. s., Poděbradská 5, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, Nad Štolou 3, Praha 7, na ochranu proti nečinnosti, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 6. 2024, čj. 77 A 15/2024-57,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci a průběh předchozího řízení

[1] Žalobce je státní příslušník Ukrajiny. V souvislosti s invazí Ruské federace opustil Ukrajinu a do České republiky přicestoval v březnu 2023. Cestoval však přes Rumunsko, kde mu byla dne 5. 3. 2023 udělena dočasná ochrana – aniž by si byl údajně vědom, že o vízum na území Rumunska požádal. Podle žalobce konečným cílem, kde se chtěl usadit, byla Česká republika, neboť zde bydlí jeho bratr. Dne 21. 6. 2023 se proto žalobce obrátil na zastupitelský úřad Rumunska v Praze, kde odevzdal průkaz povolení k pobytu a vzdal se práv vyplývajících z dočasné ochrany, která mu byla v Rumunsku udělena.

[2] Dne 6. 12. 2023 podal žalobce žádost o udělení dočasné ochrany podle zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (*lex Ukrajina*), kterou však žalovaný vyhodnotil jako nepřijatelnou. Žalovaný postupoval podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina, neboť prostřednictvím Platformy pro výměnu informací o žadatelích a držitelích dočasné ochrany mezi členskými státy (*Temporary Protection Platform*) zjistil, že žalobci již byla přiznána dočasná mezinárodní ochrana v Rumunsku.

[3] Žalobce se proti postupu žalovaného bránil zásahovou žalobou u krajského soudu, který rozsudkem ze dne 20. 2. 2024, čj. 57 A 1/2024-35, označil vyznačení nepřijatelnosti jako nezákonný zásah a uložil žalovanému povinnost obnovit stav před vyznačením nepřijatelnosti. Krajský soud shledal zjevný rozpor § 5 odst. 1 lex Ukrajina s unijním právem. Vnitrostátním právem totiž nelze stanovit výjimky udělení dočasné mezinárodní ochrany nad rámec čl. 28 směrnice Rady 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), který upravuje taxativní výčet důvodů, pro které je možné osobu z poskytnutí dočasné ochrany vyloučit.

[4] Žalovaný následně sdělení o nepřijatelnosti zrušil a přerušil řízení ve smyslu § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu. Přerušení řízení odůvodnil tím, že NSS v řízení pod sp. zn. 8 Azs 93/2023 předložil Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku, na jejímž vyřešení závisí rozhodnutí ve věci žádosti žalobce o udělení dočasné ochrany (u Soudního dvora je řízení o této předběžné otázce vedeno pod sp. zn C-753/23). Předběžné otázky předložené Soudnímu dvoru zní:

a) 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 úpravě, podle které je nepřijatelná žádost o povolení k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany, jestliže cizinec požádal o povolení k pobytu v jiném státě nebo jestliže mu bylo povolení v jiném členském státě již uděleno?

b) 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?

[5] Proti postupu žalovaného se žalobce bránil návrhem na opatření proti nečinnosti u Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, která žalovanému uložila povinnost, aby do 30 dnů ode dne, kdy přerušení řízení skončilo, rozhodl ve věci žádosti o udělení dočasné ochrany žalobce. Přestože Komise vyslovila nečinnost žalovaného, účinná ochrana žalobci poskytnuta nebyla. Žalovaný byl podle žalobce nadále nečinný, a proto se žalobce obránil s žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu na krajský soud.

[6] Krajský soud žalobci vyhověl a uložil žalovanému povinnost rozhodnout o žádosti žalobce do 20 dnů ode dne právní moci rozsudku krajského soudu. Krajský soud žalovanému vytkl, že přerušením řízení oddálil rozhodnutí ve věci a nezabýval se tím, že tak prohlubuje nejistotu o právech a povinnostech, což samo o sobě může přivodit žadatelům o dočasnou ochranu újmu. Krajský soud uvedl, že zásada rychlosti má v dané věci přednost před vyčkáním na konečné vyhodnocení předběžných otázek.

2. Kasační stížnost žalovaného

[7] Žalovaný (*stěžovatel*) se kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí krajského soudu, a to z důvodu jeho nezákonnosti, která má spočívat v nesprávném posouzení nečinnosti stěžovatele (důvodnost přerušení řízení). Nesouhlasí ani s tvrzením, že se nezabýval dopady na soukromý život žalobce, jeho přístupem k veřejnému zdravotnímu pojištění a sociálním dávkám.

[8] Stěžovatel namítá, že § 64 odst. 1 správního řádu aplikoval správně, neboť postupoval v souladu se zásadou zákonnosti. Podle stěžovatele je § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina stále

součástí platného právního řádu, a ačkoli jej některé krajské soudy považují za rozporný s unijním právem a vyhýbají se jeho aplikaci, tento rozpor není doposud vyjasněn (proto byla ostatně také položena předběžná otázka). Stěžovatel proto nemohl být nečinný, když postupoval v souladu s § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu a přerušil řízení právě z důvodu řízení před Soudním dvorem. Přitom i krajský soud dovodil, že důvody pro přerušení řízení byly naplněny. Pouze zastává názor, že s ohledem na oprávněné zájmy účastníka měl stěžovatel postupovat v souladu se zásadou rychlosti a věc znovu posoudit, aniž by řízení přerušil. Stěžovatel nesouhlasí ani co do posouzení otázky, že § 5 odst. 1 lex Ukrajina je ve zjevném rozporu s unijním právem, a proto by při rozhodování o žádosti o udělení dočasné ochrany neměl být vůbec aplikován. Podle stěžovatele krajský soud dostatečně neodůvodnil, proč považuje § 5 odst. 1 lex Ukrajina za rozporný s unijním právem, když pouze navazuje na jím dříve v řízení vydaný rozsudek ze dne 20. 2. 2024, čj. 57 A 1/2024-35, jehož výrokem stěžovateli uložil povinnost obnovit stav před vyznačením nepřijatelnosti žádosti žalobce.

[9] Stěžovatel dodává, že nepřistoupil k přerušení řízení z nevole respektovat rozhodnutí krajského soudu, který mu uložil povinnost obnovit stav před vyznačením nepřijatelnosti, neboť tak před samotným přerušením řízení učinil. Stěžovatel však nesouhlasí s krajským soudem, že měl postupovat v souladu se zásadou rychlosti a vydat rozhodnutí, přestože do dnešního dne nebylo skončeno řízení o předběžných otázkách, na jejichž vyřešení rozhodnutí v dané věci závisí.

3. Vyjádření žalobce ke kasační stížnosti

[10] Žalobce se plně ztotožňuje s rozhodnutím krajského soudu. Postup stěžovatele považuje za obcházení smyslu a podstaty rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 2. 2024, čj. 57 A 1/2024-35, který shledal vyznačení nepřijatelnosti v žádosti o udělení dočasné ochrany za nezákonný zásah. Podle žalobce je z uvedeného rozhodnutí zjevné, že „*cílem výroku nebylo pouze zrušit sdělení o nepřijatelnosti žádosti, ale de facto o žádosti opětovně rozhodnout, jako kdyby dotčené ustanovení o nepřijatelnosti nebylo součástí právního řádu.*“ K přerušení řízení žalobce sděluje, že tak mohl postupovat i krajský soud v řízení o nezákonném zásahu, ale neučinil tak, což náležitě odůvodnil. Žalobce je toho názoru, že když řízení nepřerušil krajský soud, neměl tak učinit ani stěžovatel. Jelikož řízení před Soudním dvorem může trvat i déle než dva roky, měl podle žalobce stěžovatel postupovat v souladu se zásadou rychlosti a o jeho žádosti rozhodnout.

[11] Žalobce dále uvádí, že se obrátil na příslušnou pobočku úřadu práce, která mu sdělila, že ještě není držitelem dočasné ochrany, a tedy ani nemá volný vstup na trh práce. Dále mu bylo sděleno, že může podat žádost o vydání povolení k zaměstnání, k tomu však bude potřebovat příslušné pobytové oprávnění, které však s ohledem na situaci nedostane. Žalobci bylo doporučeno, ať se obrátí na Ministerstvo vnitra, zda by jeho situace nemohla být řešena jiným způsobem. Stěžovatel však na dotaz žalobce do dne, kdy se žalobce vyjádřil ke kasační stížnosti, neodpověděl.

4. Vlastní hodnocení NSS

[12] NSS při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti NSS posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[13] Stěžovatel nezákonnost rozhodnutí krajského soudu spatřuje v nesprávném posouzení právní otázky, která se týká nečinnosti správního orgánu při přerušení řízení. Rozhodnutí správního orgánu o přerušení řízení (tedy rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení) je podle § 65 s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. c) s. ř. s. vyloučeno ze soudního přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí. To však nevylučuje správní soudy z rozhodování, zda řízení bylo přerušeno důvodně, v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti (rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2020, čj. 5 As 393/2019-48 či rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2006, čj. 6 Ans 2/2005-68). Z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 1. 2014, čj. 7 Ans 10/2012-46, též vyplývá, že „*mají-li soudy efektivně poskytovat ochranu těm, kteří se brání proti průtahům ve správním řízení způsobeným nečinností správního orgánu, není možné připustit, aby správní orgány mohly svoji případnou nečinnost eliminovat zneužitím institutu přerušení správního řízení a zablokovat tak zásah soudu, neboť je představitelné, že i to může být nezákonnou nečinností.*“

[14] V nyní posuzovaném případě stěžovatel přerušil řízení z důvodu probíhajícího řízení o předběžných otázkách před Soudním dvorem.

[15] Podle § 57 správního řádu postupuje správní orgán za situace, kdy se v řízení vyskytnou otázky, které nepřísluší správnímu orgánu, aby si je rozhodl sám, a o kterých nebylo doposud rozhodnuto. Pro posuzovanou věc klíčový § 64 správního řádu pak umožňuje správnímu orgánu přerušit řízení, probíhá-li před příslušným správním orgánem nebo před jiným příslušným orgánem veřejné moci řízení o předběžné otázce nebo jestliže k takovému řízení podal správní orgán podnět nebo vyzval účastníka řízení, popř. jinou osobu, k zahájení řízení před příslušným orgánem. Podle judikatury NSS § 57 odst. 2 správního řádu správnímu orgánu umožňuje řízení přerušit, neukládá mu však takovou povinnost. Je tedy na něm, zda tak učiní, či nikoli. Správní orgán proto nemusí přistoupit k přerušení řízení právě s ohledem na zásady hospodárnosti a rychlosti řízení (rozsudek NSS ze dne 22. 6. 2011, čj. 6 Ads 23/2011-620).

[16] Správní orgán je nečinný, nevydá-li rozhodnutí v zákonné lhůtě (§ 80 odst. 1 správního řádu). Za situace, kdy správní orgán řízení přeruší, lhůty k vydání rozhodnutí neběží (§ 65 odst. 1 správního řádu). Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 1. 2014, čj. 7 Ans 10/2012-46 (č. 3013/2014 Sb. NSS), se však správní soudy mohou zabývat tím, zda k přerušení řízení došlo věcně důvodně, nebo nedůvodně, popř. zda bylo přerušení řízení účelové. Aby tedy nastaly předpokládané účinky, musí být nejdříve kumulativně naplněny následující podmínky: 1) důvodnost přerušení řízení, 2) trvání důvodů pro přerušení řízení a 3) k přerušení řízení se správní orgán musí uchýlit před uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí.

[17] V posuzované věci není mezi účastníky sporné naplnění druhé ani třetí podmínky. Důvody pro přerušení řízení, tedy řízení o předběžných otázkách před Soudním dvorem, doposud trvají. Před NSS nebyla zpochybněna ani třetí podmínka, neboť stěžovatel informoval žalobce o přerušení řízení bezprostředně poté, co rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 2. 2024, čj. 57 A 1/2024-35, kterým byla stěžovateli uložena povinnost obnovit stav před vyznačením nepřijatelnosti, nabyl právní moci.

[18] Sporným tak mezi účastníky řízení zůstal první bod, tedy zda bylo samotné přerušení řízení důvodné. Z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 1. 2014, čj. 7 Ans 10/2012-46, též vyplývá, že „*v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti je soud oprávněn k řádné žalobní námitce jako součást skutkového stavu věcně zkoumat důvodnost přerušení správního řízení.*“

Důvodností se zabýval též krajský soud, když stěžovateli vytkl postup podle § 64 odst. 1 správního řádu. Stěžovatel totiž údajně náležitě neuplatnil své správní uvážení, v jehož rámci měl - včetně důvodnosti přerušení řízení - posoudit též důsledky, které takový postup bude mít pro žalobce.

[19] Správní soudy setrvale vycházejí z toho, že každé správní uvážení má své meze a musí být uplatněno v mezích stanovených zákonem. Žádné správní uvážení není neomezené či absolutní. Správní orgán je limitován nejen principy vyplývajícími z ústavního pořádku, ale též povinností výslovně uvést, z jakých okolností a podkladů vycházel, jaká kritéria použil pro své úvahy, popř. též zda provedl důkazy a jak je vyhodnotil. Z odůvodnění správního orgánu musí být zřejmé, k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl (srov. rozsudky NSS ze dne 27. 8. 2015-63, 2 Ads 171/2015, ze dne 30. 7. 2011, čj. 4 Ads 6/2010-65, usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, čj. 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/ 2002-42).

[20] Stěžovatel tak ale dle krajského soudu neučinil. Ačkoli krajský soud souhlasí, že výsledek řízení o předběžných otázkách je relevantní i pro danou věc, též upozornil, že správní orgány nesmí přehlédnout okolnost, že přerušením řízení se oddaluje výsledné rozhodnutí ve věci, což může zasáhnout do ústavně chráněného práva na rychlost řízení (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Stěžovatel měl proto povinnost posoudit, zda přerušením řízení nehrozí účastníkovi řízení újma, popř. zda se jedná o újmu, kterou je účastník povinen strpět v zájmu účelného posečkání na rozhodnutí o předběžných otázkách.

[21] NSS předně konstatuje, že se ztotožňuje s krajským soudem co do závěru ohledně nedůvodnosti přerušení řízení. Neztotožňuje se však s posouzením, že rozhodnutí o předběžných otázkách je relevantní i pro nyní posuzovanou věc. Ve věci 8 Azs 93/2023 bylo totiž zásadní, že žalobkyni A. N. byla, před podáním žádosti o udělení dočasné ochrany v České republice, udělena dočasná ochrana ve SRN. V době podání žádosti v České republice tak žalobkyně A. N. dočasnou ochranu požívala již ve SRN. S ohledem na § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina, který znemožňuje cizincům požádat o udělení dočasné ochrany v České republice, pokud již o ni požádali nebo jim byla udělena v jiném členském státě, osmý senát NSS využil institutu předběžné otázky a dotázal se Soudního dvora EU, zda je vnitrostátní úprava v souladu se směrnicí 2001/55/ES (viz bod 4 nyní posuzované věci).

[22] Skutkové okolnosti v žalobcově věci se však od věci řešené pod sp. zn. 8 Azs 93/2023 liší v tom, že žalobce již dočasnou ochranu v jiném členském státě nepožívá. Jak se totiž podává ze shora popsaného průběhu předchozího řízení, ještě předtím, než žalobce podal žádost o dočasnou ochranu v České republice, se obrátil na zastupitelský úřad Rumunska v Praze, který mu dne 21. 6. 2023 vyhotovil certifikát o vzdání se práv vyplývajících z dočasné ochrany a potvrdil převzetí jeho průkazu povolení k pobytu.

[23] Právě tuto odlišnost od věci vedené pod 8 Azs 93/2023 považuje NSS za zásadní, neboť pro posouzení důvodnosti přerušení řízení je významné, zda se na žalobce § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina vůbec vztahuje. Pokud nikoli, není důvod, aby stěžovatel vyčkával na výsledek řízení o předběžné otázce, zda jsou tato ustanovení souladná s unijním právem, neboť na případ žalobce se přímo neaplikují. V takovém případě pak krajský soud stěžovateli po právu uložil, aby v žalobcově věci dále neotálel a o jeho žádosti rozhodl.

[24] Otázku aplikace § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina s ohledem na specifickou situaci žalobce NSS posoudil následovně.

[25] Je nesporné, že žalobce je cizinec, na kterého ve smyslu § 3 odst. 1 lex Ukrajina dopadá prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382, 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. Není-li dán žádný z důvodů, pro který by byl z poskytnutí dočasné ochrany vyloučen podle čl. 28 směrnice, má právo na poskytnutí dočasné ochrany, resp. na zajištění povolení k pobytu a dalších práv spojených s dočasnou ochranou, v některém členském státě.

[26] Podle § 5 odst. 1 lex Ukrajina je žádost o udělení dočasné ochrany nepřijatelná, jestliže

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

[27] Samotný text těchto ustanovení připouští dva možné výklady:

- jakmile už jednou cizinec požádal o dočasnou ochranu v jiném členském státě nebo jakmile mu jiný členský stát ochranu udělil, už nikdy nemůže podat žádost v ČR; nebo
- 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.

[28] Jak je známo, jazykový výklad je jen prvotním východiskem, které pomáhá ujasnit si smysl a účel právní normy (nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97). V důvodové zprávě k lex Ukrajina, která by význam § 5 odst. 1 písm. c) a d) mohla objasnit, se přitom nic přínosného pro výklad neuvádí. Za této situace musí soud dále hledat objektivní smysl toho, proč zákonodárce mezi důvody nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu zařadil i skutečnost, že cizinec požádal o její udělení v jiném členském státě nebo že mu tam už byla udělena.

[29] NSS má za to, 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 byť 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.

[30] Takový výklad ostatně NSS už naznačil v rozsudku ze dne 25. 4. 2024, čj. 6 Azs 259/2023-21. V něm řešil situaci, kdy ministerstvo odňalo oprávnění k pobytu udělené cizince a jejím nezletilým dětem z důvodu, že v žádostech uvedli nepravdivé údaje [§ 5 odst. 7 lex Ukrajina, § 9 odst. 2 písm. b) a § 10 odst. 2 zákona o dočasné ochraně cizinců]. Ve formuláři žádosti totiž vyplnili, že o dočasnou ochranu jinde nežádali. Ministerstvo ale z platformy pro výměnu informací zjistilo, že před udělením dočasné ochrany v ČR podali

cizinci žádost ve Švédsku, kde jim byla ochrana udělena. NSS ve shodě s krajským soudem dospěl k závěru, že ministerstvo nemohlo dovozovat, že cizinka v žádosti uvedla nepravdivé údaje, jen z výpisu z platformy. Cizinka totiž podle vlastního tvrzení nevěděla, že ve Švédsku podává žádost o udělení dočasné ochrany, jelikož žádost byla sepsána v jazyce, kterému nerozuměla, a při jednání nebyl přítomen tlumočník. Ministerstvo si tedy mělo obstarat žádosti podané ve Švédsku a zjistit bližší okolnosti jejich podání; nepravdivost údajů totiž musí ministerstvo prokázat. Současně NSS uvedl: „*Stejně tak by bylo nezbytné ověřit, zda dočasná ochranu udělená ve Švédském království* ***nadále trvá***“ (bod 16).

[31] Podpůrně lze odkázat také na důvodovou zprávu k zákonu č. 175/2022 Sb., kterým byly s účinností od 27. 6. 2022 do lex Ukrajina doplněny důvody zániku oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany. To zaniká mimo jiné (§ 5 odst. 8):

> *a) podáním žádosti o udělení dočasné ochrany podle rozhodnutí Rady v jiném členském státě Evropské unie,*
>
> *b) udělením dočasné ochrany podle rozhodnutí Rady jiným členským státem Evropské unie,*
>
> *c) podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany v jiném členském státě Evropské unie vázaném nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, nebo*
>
> *d) udělením víza k pobytu nad 90 dnů, povolení k pobytu nebo mezinárodní ochrany na území České republiky nebo v jiném státě.*

Důvodová zpráva k tomu uvádí:

> „*Navrhuje se doplnit další důvody pro zánik oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany přímo ze zákona, a to o situace, kdy je zjevné, že* ***cizinci je poskytována dostatečná ochrana*** *ve smyslu i jiného oprávnění k pobytu jiným státem (nebo Českou republikou). Cílem navržené úpravy je zamezit tomu, aby jedna osoba disponovala různými pobytovými tituly.*“

[32] Rovněž důvody pro zánik oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany, které – jak se v důvodové zprávě dále uvádí – „*do značné míry odrážejí důvody pro nepřijatelnost žádosti o dočasnou ochranu*“, tak mají podle zákonodárce reagovat na situace, kdy by byla cizinci dostatečná ochrana poskytována jinak. Tedy zabránit tomu, aby dočasná ochrana byla cizinci poskytována v ČR a v jiném členském státě současně, resp. okolnostem k tomu vedoucím. Nevyplývá-li z textu § 5 odst. 1 c) a d) lex Ukrajina ani z ničeho jiného, že zákonodárce skutečně měl v úmyslu být přísnější a odepřít tak dočasnou ochranu i cizincům, kteří ji jinde nemají a ani o ni jinde nežádají, je třeba dovodit, že jeho úmyslem také bylo jen zabránit nežádoucímu zdvojení.

[33] Je-li totiž také cílem § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina zabránit účelovému jednání či zneužívání institutu dočasné ochrany, pak výklad těchto ustanovení doposud zastávaný stěžovatelem činí z institutu nepřijatelnosti žádosti příslovečný „kanón na vrabce“, tedy zjevně nepřiměřený prostředek. Za snahu o zneužití určitě nelze považovat jen to, že cizinec postupně požádá o dočasnou ochranu v různých členských státech (*bez ohledu na to, zda na to má právo, na což odpoví Soudní dvůr ve věci C-753/23*). Samo o sobě totiž takové jednání nijak účelové není. Už jen proto, že ani směrnice 2001/55/ES nebrání členským státům *zavádět nebo udržovat opatření příznivější pro osoby požívající dočasné ochrany* (bod 12 odůvodnění a čl. 3 odst. 5). Počítá tedy s vnitrostátní úpravou, která bude vstřícná ke druhožadatelům a kterou ostatně řada jiných členských států přijala (např. Slovensko, srov.

https://www.ukraineslovakia.sk/temporary-protection/). Podle dosavadního výkladu českých orgánů však všichni druhožadatelé plošně zneužívají institut dočasné ochrany. Takový výklad proto neobstojí.

[34] Zneužíváním 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 namístě 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, čj. 55 A 12/2023-95, bod 89, nebo ze dne 6. 9. 2023, čj. 77 A 30/2023-68, bod 82; nověji např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 7. 2024, čj. 18 A 31/2024-28, body 26 a 27).

[35] Pro úzký výklad § 5 odst. 1 lex Ukrajina svědčí i další argument. Chtěl-li by zákonodárce skutečně, aby dočasná ochrana v České republice nebyla za žádných okolností udělována druhožadatelům, pak by jako důvod nepřijatelnosti stačilo jen samotné podání žádosti v jiném členském státě § 5 odst. 1 písm. c), nikoli i udělení dočasné ochrany podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina. Nejprve je totiž třeba vždy podat žádost, aby mohla být dočasná ochrana vůbec udělena. Při jiném výkladu by tedy úprava obsažená v písmenu d) byla nadbytečná, neboť by dopadala jen na případy, které už bezezbytku pokrývá písmeno c). Logičtější výklad tohoto ustanovení proto je, že se vztahuje na situace, kdy jeho hypotéza nadále trvá – tedy kdy cizinec *požádal o udělení dočasné ochrany v jiném členském státě a řízení o této žádosti či jiný postup směřující k jejímu (ne)udělení stále běží.* Jinými slovy: písmeno c) stanoví jen (přechodnou) překážku souběžně vedených řízení, která po rozhodnutí o žádosti v jiném členském státě odpadá. V souladu s touto logikou je pak třeba vykládat i písmeno d), které se tak vztahuje jen na situace, kdy *cizinci byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státě a tato ochrana stále trvá*.

[36] Jiný výklad, než ke kterému dospěl NSS, by bezdůvodně komplikoval život nejen současnému žalobci, který údajně v Rumunsku ani o dočasnou ochranu žádat nechtěl a pouze podepsal papír sepsaný v jazyce, kterému nerozuměl. (Žalobce ostatně od počátku tvrdí, že měl namířeno do České republiky za bratrem, v současné době zde žije s přítelkyní a na Rumunsko, kde mu původně dočasná ochrana byla udělena, žádné vazby nemá.) Situace žalobce totiž není ojedinělá. NSS je z úřední činnosti zřejmé (a plyne to i z řady rozhodnutí krajských soudů), že i další žadatelé tvrdili, že o dočasné ochraně udělené v jiném členském státě, přes který na útěku před válkou jen procházeli s cílem usadit se až v ČR, ani nevěděli.

[37] Je obecně známo, že nejprve uprchlická vlna zasáhla členské státy na východě, popř. jihovýchodě Evropy, přes které denně proudily stovky či tisíce cizinců. Někteří jistě chtěli „jen" uprchnout před válkou kamkoli a nevadilo jim v těchto členských státech zůstat, jiní si to zanedlouho v klidu a v bezpečí rozmysleli, ještě další však opustili Ukrajinu s jasnou představou o tom, kde se usadí. Otázkou je, jak mezi nimi pracovníci příslušných orgánů (či dobrovolníci jim pomáhající) rozlišovali, a zda to bylo vůbec možné. Lze se proto důvodně domnívat, že v řadě případů bylo uprchlíkům umožněno se zaregistrovat a v dobré vůli jim

byla poskytnuta přechodná ochrana, respektive oprávnění k pobytu, a to aniž by byli náležitě poučeni a aniž by byl zjišťován jejich skutečný zájem a jejich budoucí plány a představy. Nehledě na to, že ruská invaze začala dne 24. 2. 2022, prováděcí rozhodnutí Rady bylo přijato dne 4. 3. 2022 a lex Ukrajina, zavádějící důvody nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. c) a d), nabyl platnosti i účinnosti až dne 21. 3. 2022. Tedy v době, kdy cizinci mohli mít dočasnou ochranu už udělenu v jiném členském státě EU a nemohli předvídat, že tím ztratí možnost později požádat o dočasnou ochranu v ČR, kam třeba chtěli pokračovat.

[38] Lze tak uzavřít, že ve svých důsledcích by jiný výklad české právní úpravy zcela vyprazdňoval právo cizinců skutečně si *vybrat členský stát, v němž chtějí požívat práv spojených s dočasnou ochranou* (bod 16 odůvodnění prováděcího rozhodnutí Rady) – a to jen kvůli tomu, že jim na počátku války po útěku z Ukrajiny jiný členský stát udělil dočasnou ochranu, přestože tudy jen procházeli nebo hodlali pokračovat dál. Za výše popsaných okolností totiž o skutečném výběru nemůže být řeč (tím však NSS nijak nepředjímá odpověď na otázku, zda ze směrnice 2011/55/ES s ohledem na dohodu členských států o tom, že nebudou uplatňovat čl. 11, vyplývá cizincům i právo svůj prvotní výběr změnit). V situaci, kdy se tito cizinci dobrovolně vzdají takto udělené dočasné ochrany, aby mohli požádat o dočasnou ochranu v cílovém členském státě, se už z podstaty nemůže jednat o zneužití práva na dočasnou ochranu. Právě taková je i situace žalobce, který podle svých tvrzení přes Rumunsko pouze procházel a jeho cílem bylo od počátku usadit se v České republice.

[39] Konečně nelze odhlédnout ani od toho, že kdyby stejně přísnou úpravu přijaly i všechny ostatní členské státy (*nebo ji stejně přísně vykládaly*), ve výše popsaných situacích by to znamenalo faktické popření práva na dočasnou ochranu jako takového. Poté, co by už cizinci jednou získali – aniž by o tom leckdy věděli – dočasnou ochranu v jednom členském státě, nemohli by o ni už nikdy žádat jinde.

[40] Lze proto uzavřít, že se na žalobce § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina nevztahuje, neboť při podání žádosti v České republice již nepožíval dočasné ochrany v jiném členském státě EU. V předmětné věci proto není dán ani relevantní důvod pro přerušení řízení z důvodu posečkání na výsledek řízení o předběžných otázkách, který by zde byl za předpokladu duplicitní dočasné ochrany. Krajský soud tak správně dovodil, že stěžovatel byl ve věci nečinný ve smyslu § 80 odst. 1 správního řádu. Pro upřesnění však NSS dodává (jakkoliv lze obecně souhlasit s krajským soudem, že v posuzované věci má zásada rychlosti řízení jistě svou relevanci a že stěžovatel se měl při správním uvážení zabývat dopadem přerušení řízení do práv žalobce), že NSS absenci důvodů pro přerušení řízení vidí právě v tom, že v žalobcově situaci se § 5 odst. 1 písm. c) a d) neuplatní.

5. Závěr a náklady řízení

[41] Na základě výše uvedených skutečností dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[42] Protože kasační stížnost není důvodná, NSS ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[43] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalobce, který byl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, žádné náklady řízení k výzvě soudu neuplatnil.

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

V Brně dne 31. října 2024

Vojtěch Šimíček
předseda senátu