

USNESENÍ

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyně Mgr. Andrey Veselé a Mgr. Jany Jurečkové ve věci

žalobkyně

V. M.,

zastoupena Organizací pro pomoc uprchlíků,
se sídlem Kovářská 939/4, 190 00 Praha 9

proti

žalovanému

Ministerstvo vnitra,

se sídlem P.O. Box 21/OAM, 170 34 Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 11. 2022, č. j. OAM-128496-6/DO-2022,

takto:

I. Žaloba se odmítá.

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

Odůvodnění:

1. Žalobkyně podala u Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, dne 3. 11. 2022 žádost o udělení dočasné ochrany na území ČR; a to v režimu zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, a dále v rozsahu předpokládaném uvedeným zákonem též v režimu zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců (dále jen „zákon o dočasné ochraně“), a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Z předložených dokladů vyplynulo, že žalobkyně je státní příslušnicí Ukrajiny a že z Ukrajiny vycestovala až po 24. 2. 2022 (žalobkyně měla přicestovat do schengenského prostoru dne 2. 3. 2022 autem přes Slovensko a následně tento prostor opustit dne 20. 4. 2022 letecky z ČR). Dále bylo zjištěno, že v jejím cestovním pase se nachází vízový štítek vydaný Velvyslanectvím Kanady v Londýně dne 23. 3. 2022, udělené vízum mělo vyznačenou platnost od 23. 3. 2022 do 25. 7. 2027.
2. Žalovaný na základě tohoto zjištění aktem ze dne 23. 11. 2022, č. j. OAM-128496-6/DO-2022, označeným jako informace o důvodech neudělení dočasné ochrany, žalobkyni informoval, že na základě § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců aplikovaného na základě § 4 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb., rozhodl o její žádosti tak, že se jí dočasná ochrana neuděluje, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka jejího pobytu na území (rozhodnutí o neudělení dočasné ochrany dále označováno jako „napadené rozhodnutí“;

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

k odlišení samotného rozhodnutí a informace poskytnuté žadateli o důvodech tohoto rozhodnutí viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 5 Ans 5/2011-221). Podle žalovaného tuto jinou závažnou překážku představuje skutečnost, že žalobkyně by nemohla naplnit účel pobytu (dočasné ochrany). Účelem dočasné ochrany je poskytnout osobám, na něž se vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382, oprávnění pobývat na území některého členského státu EU, a ochránit je tak před návratem do země původu, kde by mohlo být ohroženo jejich zdraví či život. Žalobkyně nicméně již získala pobytové oprávnění v Kanadě; návrat zpět na Ukrajinu ji tedy již nehrozí; účel dočasné ochrany tedy nemůže být naplněn.

3. Žalovaný současně žalobkyni poučil, že se proti napadenému rozhodnutí může bránit postupem podle § 180e odst. 2 zákona o pobytu cizinců (aplikován na základě § 4 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. ve spojení s § 56 odst. 5 zákona o pobytu cizinců), tedy žádostí o nové posouzení důvodů neudělení dočasné ochrany, kterou lze podat ve lhůtě 15 dnů od doručení informace o důvodech neudělení dočasné ochrany (informace o důvodech napadeného rozhodnutí). Dále uvedl, že tato žádost nemá odkladný účinek.
4. Žalobkyně se s tímto výsledkem neztotožnila a uvedené rozhodnutí napadla dne 23. 1. 2023 žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s. podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). V žalobě předně argumentuje ve vztahu k její přípustnosti; konkrétně uvádí, že možnost podat žádost o nové posouzení důvodů neudělení dočasné ochrany není možné považovat za účinný opravný prostředek. Za problematické považuje zejména to, že tato žádost nemá odkladný účinek; z tohoto důvodu nepředstavuje účinný opravný prostředek, který je vyžadován směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (viz její čl. 42 odst. 1); dále v této souvislosti odkazuje na rozsudek SDEU ze dne 27. 9. 2018 č. C-422/18.
5. Městský soud dále výzvou ze dne 25. 1. 2023 žalobkyni poučil o tom, že je třeba, aby před podáním žaloby proti rozhodnutí vyčerpala v souladu s § 68 písm. a) s. ř. s. řádný opravný prostředek proti takovému rozhodnutí v řízení před správním orgánem. V této souvislosti ji tedy vyzval ke sdělení, zda takový opravný prostředek (tedy žádost o nové posouzení důvodů neudělení dočasné ochrany podle § 108e zákona o pobytu cizinců) před podáním žaloby vyčerpala.
6. Žalobkyně v odpovědi na uvedenou výzvu soudu sdělila, že uvedenou žádost podle § 108e zákona o pobytu cizinců nepodala. Dále se podrobněji vyjádřila k důvodům, proč vyčerpání tohoto opravného prostředku v daném případě nebylo podle jejího názoru nutné a proč může před soudem napadnout přímo rozhodnutí o neudělení dočasné ochrany. Podle žalobkyně v daném případě aplikace § 180e zákona o pobytu cizinců nepřípadá do úvahy; odkazuje na § 5 odst. 7 zákona č. 65/2022 Sb., podle něhož se v případě neudělení dočasné ochrany použije zákon o dočasné ochraně. Dále žalobkyně opětovně zdůraznila, že žádost podle § 180e zákona o pobytu cizinců nepovažuje za účinný opravný prostředek dle čl. 46 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU. V této souvislosti odkázala na nedávný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2023, č. j. 10 As 290/2022-30, ze kterého podle ní vyplývá, že i dočasnou ochranu je třeba považovat za podtyp mezinárodní ochrany a proto je i na ní třeba vztáhnout procesní záruky stanovené uvedenou směrnicí.
7. Městský soud posoudil přípustnost žaloby následovně; vycházel přitom ze svého dřívějšího rozhodnutí v obdobné věci, usnesení ze dne 21. 7. 2022, č. j. 10 A 58/2022-25:

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

8. Podle § 68 písm. a) s. ř. s., [ž]aloba [proti rozhodnutí] *je nepřípustná také tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného.*
9. Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., [n]estanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, *jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřípustný.*
10. Česká republika přijala zákon o dočasné ochraně k provedení Směrnice Rady (EU) 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 následky z toho plynoucími (dále jen „směrnice o dočasné ochraně“). Tento zákon v případě, že dočasná ochrana cizinců byla vyhlášena rozhodnutím Rady Evropské unie (srov. § 1 odst. 4 zákona o dočasné ochraně), upravuje podmínky vstupu a pobytu cizince na území ČR, řízení o udělení a odnětí oprávnění k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany na území ČR, právní status žadatele a držitele oprávnění k pobytu na území za účelem dočasné ochrany a působnost orgánů státní správy v této situaci (srov. § 1 odst. 1 zákona o dočasné ochraně).
11. Rada Evropské unie rozhodnutím 2022/382 ze dne 4. 3. 2022 podle článku 5 o dočasné ochraně stanovila, že na území EU nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob, které musely opustit Ukrajinu v důsledku ozbrojeného konfliktu. Rozhodnutí v článku 2 odst. 1 – 4 stanovilo osoby, na které se vztahuje dočasná ochrana.
12. Na tuto skutečnost reagoval zákonodárce přijetím zákona č. 65/2022 Sb., který mimo jiné stanovuje podmínky udělování dočasné ochrany cizinců specifikovaných v § 3 tohoto zákona. Tento zákon je přitom speciální úpravou k „obecnému“ zákonu o dočasné ochraně a předmětem jeho právní úpravy je dočasná ochrana cizinců se zřetelem k ozbrojenému konfliktu vyvolaného invazí vojsk Ruské federace na území Ukrajiny dne 24. 2. 2022 (srov. § 1 odst. 1 uvedeného zákona). Důvodová zpráva (sněmovní tisk č. 170/0, dostupný na www.psp.cz) uvádí, že „*stávající právní úprava však na současnou situaci, kdy probíhá ozbrojený konflikt na území Ukrajiny, v jehož důsledku se dala do pohybu migrační vlna nebývalého rozsahu, není dimenzována. Proto je žádoucí stanovit zvláštní proces legalizace pobytu těchto osob na našem území, čímž bude sekundárně zajištěno, že dotčeným osobám bude možné zajistit jejich základní životní potřeby.*“
13. Zákon č. 65/2022 Sb. vymezuje svoji pozici mezi souvisejícími prameny práva poněkud složitým způsobem; i přes to ale lze jednoznačně stanovit, jaká úprava se v kterém případě použije. Dle § 1 odst. 2 se ustanovení tohoto zákona použijí přednostně před ustanoveními jiných právních předpisů upravujících právní vztahy podle odst. 1, nestanoví-li tento zákon jinak. Tomu rovněž odpovídá § 4 odst. 3 tohoto zákona, podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, použije se na udělování dočasné ochrany podle tohoto zákona zákon o dočasné ochraně cizinců. Až ve věcech, které zákon o dočasné ochraně cizinců neupravuje, se použije zákon o pobytu cizinců.
14. Z uvedeného je tedy zřejmá obecná posloupanost aplikační přednosti od speciálních k obecným zákonům: 1) pravidla dle zákona č. 65/2022 Sb., není-li upraveno pravidlo v zákoně č. 65/2022 Sb., použije se 2) „obecná úprava“ zákona o dočasné ochraně; teprve není-li ani takové úpravy, tak je 3) třeba aplikovat úpravu zákona o pobytu cizinců.

15. Z tohoto pravidla se nicméně dále vyděluje to, jakým režimem se řídí samotné řízení o udělení dočasné ochrany (tedy procesní postup správního orgánu, který vede k rozhodnutí o žádosti o dočasnou ochranu). Ust. § 4 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. stanoví, že je řízení vedeno obdobně podle ustanovení zákona o pobytu cizinců o udělování víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu, tj. dle § 33 a dalších ustanovení zákona o pobytu cizinců.
16. Vedle toho je dále v § 5 odst. 7 zákona č. 65/2022 Sb. stanoveno, že *[v]e věci neudělení nebo odnětí dočasné ochrany se použije zákon o dočasné ochraně cizinců*. Toto ustanovení je přitom třeba vykládat tak, aby byl zachován samostatný smysl výše uvedeného § 4 odst. 1 zákona (a ten se tak nestal *de facto* obsoletním); nikoliv tedy tak jak naznačuje žalobkyně, tedy že se v případě neudělení dočasné ochrany § 4 odst. 1 zákona neuplatní. V případě neudělení dočasné ochrany se proto řízení vede podle příslušných ustanovení zákona o pobytu cizinců; konečně není dost dobře možné odlišovat podobu řízení na základě toho, jaký je jeho výsledek; řízení má jednu povahu – jedná se o řízení o žádosti o dočasnou ochranu (resp. o udělení dočasné ochrany), jeho výsledek může být kladný (dočasná ochrana je udělena), nebo záporný (dočasná ochrana udělena není). Ust. § 5 odst. 7 zákona č. 65/2022 Sb. ve vztahu k neudělení dočasné ochrany je proto třeba vykládat tak, že se uplatní hmotněprávní pravidla, které stanoví zákon o dočasné ochraně pro její neudělení; jinými slovy, udělení dočasné ochrany lze odepřít z důvodů, které stanoví zákon o dočasné ochraně (viz zejména jeho § 9).
17. Pokud jde tedy o řízení o žádosti o udělení dočasné ochrany, tak ve vztahu k němu dále platí, že se na něj nevztahuje část druhá a třetí zákona č. 500/2004 S., správní řád; tento závěr plyne z § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Ze společných ustanovení pro dlouhodobé pobyty, mezi něž systematicky náleží i řízení o vízu za účelem strpění nad 90 dní dle § 33 zákona o pobytu cizinců, dle § 56 odst. 5 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že správní orgán o rozhodnutí neudělení víza žadatele toliko informuje a poučuje jej o možnosti podat žádost o nové posouzení důvodů dle § 180e zákona o pobytu cizinců.
18. Žalovaný, jak bylo rekapitulováno výše, takto postupoval. Věcně žádost posoudil a důvody pro udělení dočasné ochrany neshledal, o čemž žalobce zákonem předvídaným způsobem informoval. Současně žalobce poučil o možnosti požádat ve lhůtě 15 dní písemně u ministerstva vnitra o nové posouzení důvodů neudělení dočasné ochrany podle § 180e zákona o pobytu cizinců. Věc by projednala Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců dle § 180e odst. 7 zákona o pobytu cizinců.
19. Tato okolnost je pro posouzení nynější věci klíčová. Český právní řád v tomto případě poskytuje žadateli v rámci veřejné správy opravný prostředek proti rozhodnutí o neudělení dočasné ochrany právě v § 180e zákona o pobytu cizinců a označuje jej jako žádost o nové posouzení důvodů neudělení dočasné ochrany (resp. neudělení víza). Tento opravný prostředek je považován za speciální typ řádného opravného prostředku, který vyústí v rozhodnutí správního orgánu o veřejném subjektivním právu cizince, tj. v rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2013, čj. 1 Ans 9/2013-39, č. 2973/2014 Sb. NSS).
20. Žalobkyně přitom namítá, že tento opravný prostředek nedostojí nárokům na něj kladeným směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU, a proto je třeba připustit možnost podání žaloby přímo proti rozhodnutí o neudělení dočasné ochrany, tedy rozhodnutí „v I. stupni“. Městský soud musí takovou tezi odmítnout. Je totiž nutné zdůraznit, že tato směrnice se na dočasnou ochranu nevztahuje. Vyplývá to již z jejích

úvodních ustanovení, konkrétně z jejího čl. 1, ve kterém je vymezen její účel; ten je přitom omezen pouze na stanovení společných pravidel pro řízení o *přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU*. Stejně tak v jejím čl. 2 písm. b) je vymezen pojem „žádost o mezinárodní ochranu“ (přičemž žalobkyně se ve své argumentaci staví právě za širší výklad pojmu mezinárodní ochrana). Ten je vymezen tak, že se jí rozumí *žádost o ochranu členským státem učiněná státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti, u níž lze předpokládat, že žadatel usiluje o získání postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany, a ve které nežádá výslovně o jinou formu ochrany, jež nespadá do oblasti působnosti směrnice 2011/95/EU a o níž lze požádat samostatně*. Z právě uvedeného je zřejmé, že směrnice 2013/32/EU na dočasnou ochranu nedopadá. Komplexní úprava dočasné ochrany na evropské úrovni je potom obsažena ve směrnici o dočasné ochraně (směrnici 2001/55/ES).

21. S uvedeným závěrem není v rozporu ani žalobkyní odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 10 As 290/2022. Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval výkladem pojmu *mezinárodní ochrana* pro účely přípustnosti zastoupení žalobce v soudním řízení týkajícím se dočasné ochrany právnickou osobou, *k jejíž činností, uvedeným ve stanovách, patří poskytování právní pomoci uprchlíkům nebo cizincům*, a to dle § 35 odst. 5 s. ř. s. Pro tyto účely soud shledal, že je třeba pojem *mezinárodní ochrana* chápat širěji. Nejvyšší správní soud ale tyto závěry v žádném ohledu nevyslovil obecně; z jeho rozhodnutí nijak nevyplývá, že by měl v úmyslu je vztáhnout i – mimo jiné – na výklad směrnice 2013/32/EU.
22. Pokud jde potom o úpravy procesních záruk (resp. úpravy požadavků na opravný prostředek) ve směrnici o dočasné ochraně a ve směrnici 2013/32/EU, tak ty jsou značně odlišné. Směrnice 2013/32/EU upravuje požadavky na opravný prostředek relativně podrobně ve svém čl. 36, včetně zakotvení práva setrvat na území do rozhodnutí o tomto opravném prostředku. Naopak směrnice o dočasné ochraně zakotvuje ve svém čl. 29 osobám vyloučeným z poskytnutí dočasné ochrany pouze právo podat opravný prostředek; o tom, jaké parametry má takový opravný prostředek mít, ale nestanoví nic. Z uvedeného důvodu nelze považovat za relevantní ani judikaturu SDEU vztahující se právě ke směrnici 2013/32/EU, resp. k požadavkům, které tato směrnice klade na opravný prostředek.
23. Žalobkyně přitom především argumentuje v tom smyslu, že podání žádosti dle § 180e zákona o pobytu cizinců nemá odkladný účinek, a tudíž jí neopravňuje až do rozhodnutí o ní pobývat na území ČR. Městský soud spíše okrajem odůvodnění tohoto usnesení konstatuje, že takový výklad příslušných ustanovení nepovažuje za správný. Obecně v případě řízení o udělení víza podle zákona o pobytu cizinců platí v souladu s § 180e odst. 2 tohoto zákona, že žádost o nové posouzení neudělení víza nemá odkladný účinek. V případě řízení o udělení dočasné ochrany je nicméně třeba zohlednit speciální úpravu statusu žadatele o dočasnou ochranu v § 22 věta první zákona o dočasné ochraně (jejíž aplikace není – v souladu s § 4 odst. 2 písm. a) zákona č. 65/2022 Sb. – vyloučena). Podle tohoto ustanovení, *[ž]adatel o poskytnutí dočasné ochrany je oprávněn setrvat na území po dobu řízení o udělení oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany*. Právě toto ustanovení tedy zakládá právo žadatele o dočasnou ochranu pobývat na území po dobu, kdy se vede o jeho žádosti řízení. Vzhledem k tomu, že žádost o nové posouzení důvodů neudělení dočasné ochrany podle § 180e zákona o pobytu cizinců aplikovaným obdobně na základě § 4 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. je řádným opravným prostředkem (k tomu viz výše

uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ans 9/2013), tak se jím odkládá právní moc. Rozhodnutí nabývá právní moci až po rozhodnutí o opravném prostředku, kterým je toto rozhodnutí potvrzeno, popř. změněno; právě odklad právní moci je definičním znakem řádného opravného prostředku (obdobně je tomu např. v případě odvolání podle správního řádu). Přitom platí, že až do právní moci konečného rozhodnutí probíhá samotné řízení (řízení v prvním stupni a řízení o řádném opravném prostředku totiž představují jeden celek – k tomu lze analogicky aplikovat závěry učiněné ve vztahu k odvolacímu řízení, viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2009, č. j. 1 Afs 88/2009-48). Lze tedy uzavřít, že tedy i po dobu řízení o žádosti podle § 180e zákona o pobytu cizinců nadále probíhá *řízení o udělení oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany*; žadatel je tedy i po tuto dobu oprávněn pobývat na území na základě § 22 zákona o dočasné ochraně.

24. Městský soud tedy uzavírá, že žalobce v řízení před správním orgánem nevyčerpal řádný opravný prostředek, z tohoto důvodu je jeho žaloba v souladu s § 68 písm. a) s. ř. s. nepřipustná. Soud tedy nemohl postupovat jinak než žalobu postupem podle § 46 odst. 1 písm. d) odmítnout.
25. Městský soud jen okrajem doplňuje, že i kdyby věc posoudil odlišně, tak by ani tak nemohl žalobu projednat. Žalobu ve věci dočasné ochrany je totiž v souladu s § 17 odst. 1 zákona o dočasné ochraně třeba podat ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení (konečného) rozhodnutí. Žalobkyně přitom – jak sama uvádí v žalobě – žalobu podala na konci obecné dvouměsíční lhůty dle § 72 odst. 1 s. ř. s., která se ale v případě rozhodnutí ve věci dočasné ochrany neuplatní. Její žaloba by tedy beztak byla podána opožděně a jako taková by musela být v souladu s § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítnuta.
26. Vzhledem k tomu, že soud žalobu odmítl, tak nerozhodoval o návrhu žalobkyně, aby byl žalobě přiznán odkladný účinek.
27. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 3 s. ř. s., podle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v

jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha dne 21. února 2023

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu