



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudce Mgr. Marka Zimy a soudkyně JUDr. Jitky Hroudové v právní věci

žalobkyně: **A. N.**
státní příslušnost Ukrajina
bytem X.
zastoupena Organizací pro pomoc uprchlíkům, z. s., IČO 45768676
sídlem Kovářská 939/4, 190 00 Praha 9

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného

takto:

- I. Zásah žalovaného spočívající v tom, že žalobkyni vrátil 20. 9. 2022 žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou, byl nezákonný.
- II. Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování žalobkyniných práv a přikazuje se mu, aby obnovil stav před vrácením žalobkyniny žádosti o dočasnou ochranu.
- III. Žalobkyni se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci a žalobní argumentace

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

1. Žalobkyně se domáhá ochrany před nezákonným zásahem žalovaného. Zásah spatřuje v tom, že jí žalovaný vrátil její žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou. Dle žalovaného byla žalobkynina žádost nepřijatelná ze dvou důvodů: i) žalobkyně neprokázala, že je osobou dle § 3 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace, a ii) požádala o udělení ochrany v jiném členském státě Evropské unie.
2. Žalobkyně je ukrajinskou státní občankou. Před 24. 2. 2022 žila v Charkově a po začátku ruské invaze utekla ke kamarádce do Užhorodu. Ukrajinu opustila 15. 7. 2022, což plyne z přechodového razítka v jejím pase. Žalobkyně je proto osobou dle § 3 zákona č. 65/2022 Sb. a tento důvod nepřijatelnosti není pravdivý.
3. Žalobkyně chtěla o dočasnou ochranu požádat 19. 7. 2022 v Drážďanech, jenže ubytovací kapacity byly vyčerpány, a proto byla poslána do přijímacího střediska v Hannoveru. Za tímto účelem obdržela dokument nazvaný „Optionsnummer“. V Hannoveru se žalobkyně registrovala a byly jí sejmuty otisky prstů. V Německu se jí nicméně nepodařilo sehnat ubytování, proto se rozhodla na doporučení své známé, která v České republice má dočasnou ochranu a mohla žalobkyni ubytovat, odjet do Prahy a požádat o dočasnou ochranu zde. Poprvé v Praze požádala o dočasnou ochranu 20. 9. 2022, ale žádost jí byla vrácena jako nepřijatelná, neboť o dočasnou ochranu požádala v Německu. Žalobkyně se proto snažila zjistit, zda opravdu v Německu o ochranu požádala a zda může vzít žádost zpět. Z komunikace s německou úřednicí vyplývá, že žalobkyně nezískala v Německu žádné pobytové oprávnění, a tudíž se ho ani nemůže vzdát. Žalobkyně se opět pokusila požádat o dočasnou ochranu 10. 10. 2022, ale žalovaný jí opět sdělil, že má v evropském informačním systému záznam z Německa, a její žádost je tedy nepřijatelná.
4. Podle žalobkyně je postup žalovaného faktickým zásahem, proti kterému se lze bránit žalobou dle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Ačkoliv § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. vylučuje soudní přezkum, má za to, že postup žalovaného podléhá kontrole ze strany soudů. Na podporu své argumentace odkázala na čl. 29 směrnice o dočasné ochraně¹ a na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem z 25. 7. 2022, čj. 59 A 45/2022-30.
5. Nezákonnost zásahu spatřuje žalobkyně v tom, že zákonná úprava nepřijatelnosti je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně a prováděcím rozhodnutím². Zákon č. 65/2022 Sb. stanoví jako důvod nepřijatelnosti skutečnost, že žadatel požádal o ochranu v jiném členském státě EU nebo mu tam byla udělena [§ 5 odst. 1 písm. c) a d) uvedeného zákona]. Tato úprava odporuje dle žalobkyně prováděcímu rozhodnutí. Dle operačních pokynů k prováděcímu rozhodnutí neexistuje žádný postup pro podávání žádosti o dočasnou ochranu dle vnitrostátního práva. Prokázání státní příslušnosti, pobytu na Ukrajině a případně rodinné vazby jsou dostatečné k okamžité registraci osoby k dočasné ochraně. Žalobkyně požívá dočasnou ochranu již proto, že je osobou dle čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí, jak plyne z čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně. Směrnice nezná jako

¹ Směrnice Rady 2001/55/ES z 20. 7. 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, Úř. věst. L 212, 7. 8. 2001, s. 12 - 23.

² Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze 4. 3. 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, Úř. věst. L 071, 4. 3. 2022.

důvod pro vyloučení dočasné ochrany to, že žadatel požádal o dočasnou ochranu též v jiném státě. Tento závěr dle žalobkyně podporuje též čl. 15 a 16 preambule prováděcího rozhodnutí. Žalobkyně dále poukázala na dokument Komise s odpověďmi k často kladeným dotazům (FAQ) k prováděcímu rozhodnutí, z něhož citovala.

6. S ohledem na to, že česká úprava je v rozporu s úpravou evropskou, má žalobkyně za to, že soud by k české úpravě neměl přihlížet. Navrhla, aby soud vyslovil, že zásah byl nezákonný, a přikázal žalovanému obnovit stav před vrácením žádosti.
7. V doplnění žaloby žalobkyně navrhla, aby soud položil Soudnímu dvoru předběžnou otázku ohledně souladnosti české úpravy se směrnicí o dočasné ochraně a prováděcím rozhodnutí.

2. Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.
9. Uvedl, že žaloba je nejspíš přípustná, neboť postup při vyřizování žádosti je obdobný postupu zastupitelského úřadu při zjišťování nepřipustnosti žádosti o udělení dlouhodobého víza, u něhož judikatura přípustnost žaloby dovodila.
10. Žalovaný má však za to, že právo na přístup k soudu nelze dovozovat z čl. 29 směrnice o dočasné ochraně či § 17 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně. Čl. 29 totiž jasně vymezuje okruh osob, kterým přiznává právo podat opravný prostředek, a to ve vazbě na čl. 15 a čl. 28 odst. 1 této směrnice. Žalobkynina situace nespadá ani pod § 17 citovaného zákona, neboť ten se týká žaloby proti rozhodnutí ministerstva. Na podporu své argumentace odkázal žalovaný na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) z 12. 10. 2022, čj. 2 Azs 178/2022-46.
11. Žalovaný má za to, že odmítnutí žalobkyniny žádosti nebylo nezákonné. Směrnice o dočasné ochraně neupravuje situace, kdy žadatel požádá o dočasnou ochranu v jednom členském státě a následně požádá o ochranu v jiném členském státě. Tuto úpravu tudíž ponechává na vnitrostátním právu. Z toho důvodu § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. neodporuje směrnici o dočasné ochraně a prováděcímu rozhodnutí.
12. Operační pokyny a dokument FAQ Komise, na které žalobkyně odkazovala, nejsou pramenem práva ani závazným výkladem směrnice o dočasné ochraně a prováděcího rozhodnutí. Pro správní orgán byl při vyřizování žalobkyniny žádosti závazný primárně zákon č. 65/2022 Sb. Žalovaný poukázal na to, že je otázkou, zda jsou žadatelé, kteří požádají o dočasnou ochranu v jednom státě a poté se přesunou do jiného, ještě vysídlenými osobami. Zároveň má za to, že snaha o získání dočasné ochrany v různých členských státech je zpravidla snahou o zneužití práva, které by nemělo požívat právní ochrany. Takové situace český zákonodárce předvídal, a proto do zákona č. 65/2022 Sb. zavedl institut nepřijatelnosti.
13. Žalobkyně nepopírá, že v Německu požádala o dočasnou ochranu. Tuto informaci žalovaný získal prostřednictvím platformy pro výměnu informací o žadatelích a držitelích dočasné ochrany mezi členskými státy (*Temporary Protection Platform*), která vznikla na základě čl. 10 a čl. 27 směrnice o dočasné ochraně. Řízení o žalobkynině žádosti v Německu nebylo dle informací obsažených v platformě doposud pravomocně skončeno.

3. Ústní jednání

14. Ve věci se konalo ústní jednání v souladu s § 49 s. ř. s.

15. Žalobkyně setrvala na podané žalobě a shrnula svoji argumentaci. Postup žalovaného při podání její žádosti byl v souladu se zákonem č. 65/2022 Sb., jehož úprava je však v rozporu s evropskou úpravou. Žalobkyně poukázala na zprávu o šetření z 22. 2. 2023, v níž Veřejný ochránce práv dospěl ke shodnému závěru. Zdůraznila, že směrnice o dočasné ochraně neupravuje sekundární mobilitu a členské státy se v případě hromadného přílivu osob z Ukrajiny dohodly neaplikovat čl. 11 této směrnice. Vedle zprávy o šetření předložila na jednání též e-mail od německých orgánů, dle něhož Evropská komise upozornila české orgány, že registrace v jednom členském státě není překážkou pro podání žádosti o dočasnou ochranu v jiném členském státě. Žalobkyně zopakovala svůj návrh na podání předběžné otázky a navrhla, aby soud žalobě vyhověl.
16. Žalovaný odkázal na své písemné vyjádření a shrnul svoji argumentaci. Uznal, že první důvod nepřijatelnosti žalobkyniny žádosti (tedy že není osobou dle § 3 zákona č. 65/2022 Sb.) není v jejím případě dán a byl na formuláři vyznačen pravděpodobně nedopatřením. Setrval však na tom, že česká úprava nepřijatelnosti je v souladu se směrnicí o dočasné ochraně i prováděcím rozhodnutím. Směrnice je velmi obecná a dává členským státům relativně široké pole pro vlastní úpravu. Vyloučení čl. 11 směrnice se netýká žalobkynina případu a je obdobou dublinské úpravy. Evropská komise nevyzývala Českou republiku k nápravě a informace obsažená v e-mailu předloženém žalobkyní není pravdivá. Právní názor Veřejného ochránce práv není pro žalovaného závazný.
17. Soud na jednání provedl k důkazu listiny předložené žalovaným, neboť ten ve věci nevedl klasický správní spis dle § 17 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, (k tomuto postupu srov. nedávný rozsudek NSS z 8. 3. 2023, čj. 4 As 203/2022-47, bod 25). Z dokumentace vyplývá, že žalobkyně se dostavila 20. 9. 2022 na pracoviště žalovaného s vyplněným formulářem *Žádost o poskytnutí dočasné ochrany*. V něm je uvedeno, že žalobkyně vstoupila na území Evropské unie 15. 7. 2022, čemuž odpovídá též razítko v jejím ukrajinském cestovním pase, který žalovanému předložila. V žádosti je dále žalobkynino prohlášení, že nepožádala o dočasnou ochranu v jiném státě EU, a poté část pro úřední záznamy žalovaného. V této části nejsou vyplněna zjištění žalovaného a pouze v závěru je zaškrtnuto, že s ohledem na výše uvedené je žalobkynina žádost nepřijatelná, neboť nebylo prokázáno, že je osobou dle § 3 zákona č. 65/2022 Sb., a požádala o udělení dočasné či mezinárodní ochrany nebo ji získala v jiném státu EU. Součástí dokumentace je též výpis z *Temporary Protection Database*, v němž je uvedena žalobkynina registrace 19. 7. 2022 v Německu a typ ochrany je uveden jako „PE“. Screenshot z této platformy je založen též na čl. 23 soudního spisu a vyplývají z něj stejné skutečnosti.
18. Žalobkyně a žalovaný učinili na jednání nesporným, že žalobkyně požádala o dočasnou ochranu v Německu, nicméně v žádném členském státě jí doposud dočasná ochrana nebyla udělena. Shodná tvrzení účastníků vzal proto soud za svá skutková zjištění (§ 120 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve spojení s § 64 s. ř. s.). Za této situace nepovažoval soud za nutné provádět dokazování listinami (*emailovou komunikací* a *Optionsnummer*), které předložila žalobkyně, neboť ty směřovaly k prokázání právě těchto tvrzení.
19. Soud neprovedl ani důkaz listinami, které žalobkyně předložila na ústním jednání. *Zprávu Veřejného ochránce práv* předložila na podporu svého právního názoru, nicméně právní otázky nejsou předmětem dokazování. *E-mail* z 22. 3. 2023 předložila k prokázání, že Evropská komise vyzvala Českou republiku k nápravě. Jednak se však jedná pouze o informaci od německého správního orgánu, jednak tuto skutečnost nepovažoval soud

s ohledem na svůj právní názor za podstatnou pro zjištění skutkového stavu potřebného pro rozhodnutí ve věci.

4. Posouzení věci soudem

20. Žalovaný vrátil žalobkyni její žádost jako nepřijatelnou postupem dle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. Citované ustanovení výslovně vylučuje soudní přezkum, soud se proto nejprve zabýval touto otázkou (4.1). Protože dospěl k závěru, že výluky z přezkumu nelze aplikovat, zabýval se následně otázkou, zda postup žalovaného představoval zásah nebo šlo o rozhodnutí, přičemž dovodil, že šlo o zásah (4.2). Následně se proto zabýval samotnou žalobu – podmínkami pro řízení o ní a její důvodností (4.3).

4.1 Soudní výlučka je ve vztahu k nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 65/2022 Sb. v rozporu s právem na účinnou právní ochranu

21. Zákon č. 65/2022 Sb. upravuje v § 5 odst. 1 důvody, pro které je žádost o udělení dočasné ochrany nepřijatelná. Je-li naplněn některý z důvodů nepřijatelnosti, správní orgán *žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti; soudní přezkum je vyloučen* (odst. 2 uvedeného ustanovení).
22. Citované ustanovení tedy zavádí výluky ze soudního přezkumu. Obecně platí, že výluky je třeba vykládat restriktivně, neboť vždy určitým způsobem omezují právo na soudní ochranu (srov. již rozsudek NSS z 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS).
23. K posuzované výluce se nedávno vyjádřil NSS v již citovaném rozsudku čj. 2 Azs 178/2022-46. Připomněl, že čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“) připouští výluky ze soudního přezkumu, pokud se netýkají základních práv a svobod plynoucích z LZPS, nejsou v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy a sledují legitimní veřejný zájem (bod 14). Nyní posuzovaná soudní výlučka není dle NSS s LZPS v rozporu (bod 26). Zároveň dodal, že právo na soudní přezkum neplyne ani z čl. 29 směrnice o dočasné ochraně, neboť ten neukládá povinnost členským státům podrobit soudnímu přezkumu jakékoliv neudělení žádosti (bod 23). Své závěry výslovně omezil na důvod nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. (tj. *žádost je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie*).
24. Zdejší soud souhlasí, že posuzovaná soudní výlučka není v rozporu s čl. 36 odst. 2 LZPS, neboť se netýká žádného žalobkynina základního práva plynoucího z LZPS, ani žádné její svobody. Obdobné závěry v oblasti cizineckého práva přijal Ústavní soud např. ve svých nálezech z 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11 (body 29 až 32), a z 2. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 39/17 (body 62 až 64).
25. Oproti NSS však zdejší soud dospěl k závěru, že soudní výlučka je v případě nyní posuzovaných důvodů nepřijatelnosti v rozporu s evropským právem. Platí přitom, že soud se musí při aplikaci soudní výluky zabývat nejen jejím souladem s ústavním pořádkem, ale i souladem s evropským právem. Je-li s ním výlučka v rozporu, nelze ji aplikovat (srov. rozsudek NSS z 29. 11. 2017, čj. 6 Azs 320/2017-20, č. 3683/2018 Sb. NSS, body 71 a 72).
26. Podle prvního pododstavce čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „LZPEU“) platí, že *každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem*. Tomuto základnímu právu odpovídá povinnost členských států stanovit prostředky

nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých evropským právem [čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec Smlouvy o Evropské unii; srov. též rozsudek Soudního dvora z 16. 5. 2017, C-682/15, *Berlioz Investment Fund*, bod 44]. Základní právo je přitom uplatnitelné jako takové i bez toho, aby ho dále upřesňovalo ustanovení unijního či vnitrostátního práva (srov. rozsudek Soudního dvora z 19. 11. 2019, spojené věci C-585/18, C-624/18 a C-625/18, *A. K. a další*, bod 162 a judikatura tam citovaná).

27. Základní práva zaručená LZPEU se uplatní ve všech situacích, jež se řídí evropským právem (čl. 51 odst. 1 LZPEU; srov. též např. rozsudek Soudního dvora z 26. 2. 2013, C-617/10, *Åkerberg Fransson*, bod 19 a judikatura tam citovaná). Posuzovaná věc se přitom bez jakýchkoliv pochybností evropským právem řídí, neboť zákon č. 65/2022 Sb. navazuje na prováděcí rozhodnutí a provádí směrnici o dočasné ochraně (§ 1 odst. 1 uvedeného zákona). Čl. 47 LZPEU proto na žalobkyninu věc dopadá.
28. Soudní dvůr již v kontextu udělování víz dovodil, že čl. 47 LZPEU ukládá členským státům povinnost zaručit v určitém stádiu řízení možnost předložit věc soudu (srov. jeho rozsudek z 13. 12. 2017, C-403/16, *El Hassani*, bod 41). Pro nyní posuzovanou věc je podstatné určit, zda má žalobkyně nějaké právo zaručené evropskou úpravou. Pokud by tomu tak bylo, měla by též právo na účinné prostředky nápravy před soudem.
29. Soud dospěl k závěru, že žalobkyni svědčí právo na opravný prostředek dle čl. 29 směrnice o dočasné ochraně. Dle tohoto článku platí, že *osoby vyloučené členským státem z poskytnutí dočasné ochrany nebo zajištění sloučení rodiny jsou oprávněny podat v daném členském státě opravný prostředek*.
30. Žalovaný a NSS v rozsudku čj. 2 Azs 178/2022-46 (bod 23) vyjádřili názor, že toto ustanovení se vztahuje pouze na důvody vyloučení dle čl. 28 směrnice o dočasné ochraně. Zdejší soud má z následujících důvodů za to, že tomu tak není.
31. Právo na opravný prostředek zakotvené v čl. 29 uvedené směrnice je zařazeno v kapitole IX mezi závěrečnými ustanoveními. Již ze systematického zařazení ustanovení i jeho textu je zřejmé, že jde o obecné ustanovení, které se vztahuje na všechny případy osob vyloučených členských státem z poskytnutí dočasné ochrany.
32. Směrnice o dočasné ochraně v bodu 22 preambule uvádí, že *je nezbytné stanovit kritéria pro vyloučení některých osob z dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob*. Tato kritéria pak stanoví v čl. 28, v němž dává členským státům možnost vyloučit osobu z poskytnutí dočasné ochrany ve vyjmenovaných případech (které na žalobkyni nedopadají a týkají se, zjednodušeně řečeno, ochrany veřejného pořádku a bezpečnosti). Nikde jinde než v uvedených člancích a preambuli směrnice o vyloučení osob nehovoří. Čl. 29 proto pokrývá všechny případy vyloučení osob z dočasné ochrany uvedené v samotné směrnici. Směrnice nestanoví, že by členské státy mohly důvody pro vyloučení osob z dočasné ochrany rozšiřovat (k tomu srov. dále část 4.3.2).
33. Česká republika promítla čl. 28 směrnice o dočasné ochraně do § 9 zákona o dočasné ochraně. V zákoně č. 65/2022 Sb. však navíc zavedla nový institut nepřijatelnosti žádosti, kterou nepřepokládá ani uvedená směrnice, ani zákon o dočasné ochraně. V žalobkynině případě shledal žalovaný dva důvody nepřijatelnosti, a proto jí z těchto důvodů neudělil oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany, resp. odmítl o její žádosti vůbec zahájit řízení. Žalovaný svým postupem žalobkyni fakticky vyloučil z dočasné ochrany, přičemž žalobkyně nemá pobytové oprávnění za účelem dočasné ochrany ani v jiném členském

státu EU (v tom je situace odlišná od okolností, kterými se zabýval NSS v rozsudku čj. 2 Azs 178/2022-46). Žalobkyně je v důsledku postupu žalovaného naprosto zjevně *osobou vyloučenou členským státem z poskytnutí dočasné ochrany* a čl. 29 směrnice o dočasné ochraně se na ni proto vztahuje.

34. Skutečnost, že směrnice o dočasné ochraně nezná vyloučení pro nepřijatelnost žádosti, nesvědčí pro závěr žalovaného, že se na tyto důvody pro vyloučení čl. 29 nevztahuje. Účelem čl. 29 směrnice o dočasné ochraně bylo pokrýt všechny případy vyloučení určité osoby z poskytnutí dočasné ochrany (srov. shodně Skordas, A. in: Halbrunner, K. a Thym, D. (eds.), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*. 2. vydání, C. H. Beck/Hart/Nomos, 2016, s. 1103). Opačný výklad by znamenal, že by členské státy mohly zavést nový důvod pro vyloučení z dočasné ochrany, čímž by se vymanily z rozsahu čl. 29. Takový závěr je dle soudu neudržitelný (srov. shodně Noll, G., Gunneflo, M., *Directive 2001/55 Temporary Protection Synthesis Report, Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe*, s. 22 a 68; dostupné online na: <https://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/03/2001-55-Temporary-Protection-Synthesis.pdf>).
35. Česká republika žalobkyni z poskytnutí dočasné ochrany fakticky vyloučila, proto žalobkyni svědčí právo na podání opravného prostředku dle čl. 29 směrnice o dočasné ochraně. Toto její právo bylo soudní výlukou dle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. porušeno, proto se žalobkyně může v souladu s čl. 47 LZPEU domáhat nápravy před soudem.
36. Výluka ze soudního přezkumu je v žalobkynině případě v rozporu s právem EU. Soud ji proto neaplikoval a přistoupil k posouzení žaloby. Nejprve se zabýval tím, zda vrácení žádosti o poskytnutí dočasné ochrany představuje zásah, nebo zda jde o rozhodnutí.

4.2 Postup žalovaného představuje zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

37. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem má subsidiární povahu. Mohla-li by se žalobkyně domct svých práv žalobou proti rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s., bylo by nutné dát přednost takové žalobě. Soud proto zkoumal, zda žalovaný vydal nějaké rozhodnutí, proti němuž by se žalobkyně mohla bránit.
38. Rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. musí být výsledkem alespoň minimalistického správního řízení v širším smyslu. Mělo by mít formalizovanou podobu, která má obvykle výrok a odůvodnění, být výsledkem formalizovaného postupu, o kterém je pořizována dokumentace, a výsledný úkon by měl být oznamován účastníkům řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS z 10. 7. 2018, čj. 9 As 79/2016-41, č. 3779/2018 Sb. NSS, bod 78).
39. Dle § 5 odst. 2 v části věty před středníkem zákona č. 65/2022 Sb. platí, že je-li naplněn některý z důvodů nepřijatelnosti, správní orgán *žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti*.
40. Důvodová zpráva k tomu uvádí, že: „*Policie České republiky nebo Ministerstvo vnitra budou oprávněny takovou žádost nepřijmout a cizince ústně informovat o důvodu nepřijatelnosti. Současně se stanoví, že tento postup nebude podléhat soudnímu přezkumu. Cizinec totiž neobdrží žádné rozhodnutí, informace mu bude předána pouze ústně. Jedná se o mimořádný postup, který je ale dán mimořádnou uprchlickou vlnou, které Česká republika nyní čelí*“ (důraz doplněn).

41. Ze zákona, důvodové zprávy, předložených dokumentů i shodných tvrzení účastníků plyne, že v případě nepřijatelnosti žalovaný pouze fakticky vrátí žadateli formulář s vyznačeným důvodem nepřijatelnosti.
42. Judikatura NSS se obdobným postupům v cizineckých věcech již věnovala. Rozlišovacím kritériem mezi úkony, které již jsou rozhodnutími dle § 65 s. ř. s., a těmi, které nejsou, je skutečnost, zda správní orgán o nepřijetí žádosti vyhotovuje usnesení, které poznamenává do spisu (srov. rozsudek NSS z 16. 5. 2018, čj. 6 Azs 82/2018-19, č. 3744/2018 Sb. NSS, body 11 až 14). V nyní posuzovaném případě právní úprava s žádným takovým usnesením nepočítá. Jednání žalovaného je v zásadě shodné s postupem dle § 53 odst. 4 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném do 14. 8. 2017, dle kterého platilo, že *zastupitelský úřad cizinci, který podal nepřípustnou žádost o udělení dlouhodobého víza, vrátí tiskopis žádosti, veškeré předložené náležitosti a správní poplatek; současně cizince písemně informuje o důvodech nepřípustnosti žádosti*. NSS přitom dospěl k závěru, že takové vyřízení žádosti nemá povahu rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS z 30. 5. 2017, čj. 7 Azs 227/2016-36, č. 3603/2017 Sb. NSS, bod 38).
43. Z uvedeného plyne, že postup žalovaného byl faktickým úkonem, který nepředstavuje rozhodnutí, ale zásah dle § 82 s. ř. s. Tento závěr je též v souladu se záměrem zákonodárce vyjádřeným v důvodové zprávě.
44. Vzhledem k tomu, že jednání žalovaného může představovat zásah dle § 82 s. ř. s., zabýval se soud dále tím, zda jsou splněny podmínky řízení o tomto typu žaloby.

4.3 Žaloba je přípustná a důvodná

45. Dle § 82 s. ř. s. *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný*.
46. Konstantní judikatura NSS stanovila algoritmus přezkumu zásahových žalob tak, že soud poskytne ochranu před nezákonným zásahem tehdy, je-li žalobce přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze žalobci ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (srov. rozsudek NSS ze 17. 3. 2008, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS). Soudy přitom musí nejprve zkoumat splnění čtvrté podmínky, neboť neexistence zásahu vede k nepřijatelnosti žaloby (srov. rozsudky NSS z 19. 9. 2007, čj. 9 Aps 1/2007-68, č. 1382/2007 Sb. NSS, a z 18. 12. 2019, čj. 6 As 167/2019-36, č. 3973/2020 Sb. NSS).
47. Namítaný zásah může být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Judikatura již dospěla k tomu, že bránění v podání žádosti či její nepřijetí mohou představovat nezákonný zásah (srov. rozsudek NSS z 30. 5. 2017, čj. 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS, a již citovaný rozsudek čj. 7 Azs 227/2016-36, bod 38). Čtvrtá podmínka výše uvedeného testu je tedy splněna.

48. Žaloba je též přípustná a včasná. Žalobkyně nemá k dispozici žádný jiný právní prostředek ochrany (§ 85 s. ř. s.) a žalobu podala v subjektivní dvouměsíční lhůtě od dne, kdy jí žalovaný žádost vrátil jako nepřijatelnou (§ 84 odst. 1 s. ř. s.).
49. Splněny jsou též první, druhá a pátá podmínka výše uvedeného testu. Nepřijetí žádosti směřuje přímo proti žalobkyni, které tím nebyla udělena dočasná ochrana.
50. Podstatou sporu je splnění podmínky třetí – zda šlo o zásah zákonný či ne. Žalovaný shledal žalobkyninu žádost nepřijatelnou ze dvou důvodů. Jednak měl za to, že žalobkyně není cizinkou uvedenou v § 3 zákona č. 65/2022 Sb., jednak zjistil, že žalobkyně požádala o dočasnou ochranu v jiném členském státu.
51. Soud dospěl k závěru, že první důvod je nesprávný a druhý je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně, protože ho nelze aplikovat.

4.3.1 Žalobkyně je cizinkou dle § 3 zákona č. 65/2022 Sb.

52. Dle § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 65/2022 Sb., je žádost nepřijatelná, jestliže *je podána cizincem, který není uveden v § 3*. V § 3 citovaného zákona je upravena osobní působnost zákona. Dle odst. 1 tohoto ustanovení uděluje žalovaný dočasnou ochranu cizincům, na které se povinně vztahuje prováděcí rozhodnutí. Takovými osobami jsou mj. ukrajinští státní příslušníci pobývající na Ukrajině před 24. 2. 2022, kteří byli odtamtud vysídleni 24. 2. 2022 nebo později v důsledku vojenské invaze ruských ozbrojených sil [čl. 2 odst. 1 písm. a) prováděcího rozhodnutí].
53. Z kopie žalobkynina cestovního pasu i výpisu z platformy pro výměnu informací o žadatelích a držitelích dočasné ochrany, které soud provedl na jednání k důkazu, plyne, že žalobkyně je ukrajinskou občankou. Z kopie pasu dále plyne, že Ukrajinu opustila 15. 7. 2022 automobilem přes hranice s Polskem. O tom, že byla vysídlena v důsledku ruské invaze, svědčí i její jednání – po opuštění Ukrajiny požádala o dočasnou ochranu v Německu a následně v České republice.
54. Skutečnost, že žalobkyně do České republiky vstoupila z Německa, kde požádala o dočasnou ochranu, nemá vliv na to, zda jde o vysídlenou osobu nebo ne. Vysídlenými osobami jsou mj. státní příslušníci třetí země, kteří museli opustit zemi a nemohou se s ohledem na stávající situaci v zemi vrátit za bezpečných a trvalých podmínek, neboť jde o oblast ozbrojených konfliktů [čl. 2 písm. c) směrnice o dočasné ochraně]. Ani citovaná směrnice, ani prováděcí rozhodnutí nestanoví, že by požádáním o dočasnou ochranu v jednom členském státě, přestal být žadatel vysídlenou osobou.
55. Soud má proto za to, že žalobkyně splnila podmínky § 3 zákona č. 65/2022 Sb., neboť jde o osobu, na níž se povinně vztahuje prováděcí rozhodnutí. Tento důvod nepřijatelnosti tedy není naplněn. Žalovaný postupoval nezákonně, pokud z toho důvodu žalobkyni žádost o dočasnou ochranu vrátil, a žalobní argumentace je proto v této části důvodná.
56. Soud dále posuzoval druhý z důvodů nepřijatelnosti – skutečnost, že žalobkyně požádala o dočasnou ochranu v jiném členském státu.

4.3.2 Důvod nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně

57. Z provedených důkazů a shodných tvrzení účastníků plyne, že žalobkyně požádala o dočasnou ochranu v Německu. Postup žalovaného má proto zjevně oporu v textu § 5 odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., neboť dle těchto ustanovení je žalobkynina

žádost nepřijatelná a žalovaný jí měl žádost vrátit. Žalobkyně se však domnívá, že je tato úprava v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně. Soud s ní souhlasí.

58. Judikatura Soudního dvora již dávno dovodila, že ač jsou směrnice primárně adresovány členským státům, mohou mít v určitých případech přímý účinek a jednotlivec se jejich úpravy může dovolat. Aby tomu tak bylo, musí být splněny následující podmínky. Předně musí uplynout transpoziční lhůta stanovená konkrétní směrnicí, v níž stát nedostojí své povinnosti řádně a úplně směrnici transponovat do svého vnitrostátního práva (srov. rozsudky Soudního dvora ze 4. 12. 1974, 41/74, *Van Duyn*, a z 5. 4. 1979, 148/78, *Ratti*). Další podmínkou přímého účinku směrnice je její jasnost a bezpodmínečnost. Jak Soudní dvůr nedávno uvedl: „*stanovení unijního práva je bezpodmínečné, jestliže ukládá povinnost, která není vázána na žádnou podmínku, a při jejím plnění ani v jejích účincích není podmíněna žádným aktem ze strany orgánů Unie nebo členských států, a dále že je dostatečně přesné, aby se jej mohl právní subjekt dovolávat a aby jej mohl uplatnit soud, jestliže ukládá povinnost jednoznačným způsobem*“ (srov. jeho rozsudek z 8. 3. 2022, C-205/20, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, bod 18).
59. V kontextu posuzované věci je navíc ještě třeba dodat, že u přímého účinku směrnic lze rozlišit přímý účinek nahrazením a vyloučením. Prvně zmíněný označuje situace, kdy evropská úprava nahrazuje existující normy vnitrostátního práva, druhý označuje ty případy, kdy směrnice vylučuje použití určité vnitrostátní normy, aniž by sama vytvářela něčí práva. V druhém případě jde tedy o kontrolu legality či aplikovatelnosti vnitrostátní normy (srov. Bobek, M., Bříza, P., Hubková, P.: *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 184 a 185). Žalobkyně argumentuje, že § 5 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 65/2022 Sb. nemají být aplikovány, jde tedy o případ přímého účinku vyloučením. V takových případech zkoumá Soudní dvůr naplnění podmínek jasnosti a bezpodmínečnosti méně přísně (srov. Bobek, M., Bříza, P., Hubková, P.: *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*, s. 231).
60. Poslední podmínkou přímého účinku směrnice je, že tím nesmí dojít k uložení povinnosti jednotlivci. Tento požadavek vychází z povahy směrnic, které jsou určeny primárně členským státům (srov. již rozsudek Soudního dvora z 26. 2. 1986, 152/84, *Marshall*).
61. Lze tedy shrnout, že ustanovení směrnice má přímý účinek za předpokladu i) marného uplynutí lhůty pro transpozici směrnice, ii) dostatečné jasnosti a bezpodmínečnosti daného ustanovení a iii) skutečnosti, že přímou aplikací směrnice nedojde k uložení povinností jednotlivci (srov. shodně např. rozsudek NSS z 28. 11. 2019, čj. 2 Azs 113/2019-24, bod 23).
62. Transpoziční lhůta uplynula v případě směrnice o dočasné ochraně 31. 12. 2002 (čl. 32 odst. 1 směrnice). První podmínka je tedy bezpochyby splněna. Soud se proto dále zabýval tím, zda ze směrnice vyplývá dostatečně jasná úprava, která by vylučovala nepřijetí žádosti dle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb.
63. Jak již soud uvedl výše, směrnice o dočasné ochraně neupravuje možnost členského státu nepřijmout žádost o dočasnou ochranu z důvodu, že o ni žadatel požádal v jiném členském státu. Směrnice zavádí minimální normy pro poskytování dočasné ochrany (čl. 1 této směrnice), přičemž z podstaty těchto norem vyplývá pravomoc členských států zavádět nebo udržovat **příznivější** opatření pro osoby požívající dočasné ochrany (bod 12 preambule a čl. 3 odst. 5 této směrnice). Stejně tak prováděcí rozhodnutí uvádí, že má-li členský stát vnitrostátní systém, který je příznivější než úprava podle směrnice o dočasné ochraně, má možnost jej nadále uplatňovat. Pokud by však vnitrostátní systém byl méně

příznivý, měl by členský stát zajistit doplňková práva stanovená ve směrnici o dočasné ochraně (bod 17 prováděcího rozhodnutí).

64. Výše uvedené je projevem tzv. minimální harmonizace – směrnice stanoví nejnížší přípustnou hranici ochrany, přičemž státy mohou poskytnout ochranu vyšší. To však nutně znamená, že členské státy nemohou zavádět opatření nepříznivější, než jsou stanovené minimální normy. Jinak by totiž směrnice ztratila jakýkoliv smysl – členské státy by si mohly stanovit horší i lepší úpravu bez ohledu na to, co upravuje směrnice.
65. Možnost vyloučit určitou osobou z poskytnutí dočasné ochrany upravuje pouze čl. 28 směrnice o dočasné ochraně. Z výčtu důvodů uvedených v čl. 28 odst. 1 směrnice nevyplývá, že by šlo o výčet demonstrativní. Jde přitom o výjimku z pravidla, že členské státy poskytnou povolení k pobytu osobám, na které se vztahuje prováděcí rozhodnutí (čl. 8 odst. 1 a čl. 5 směrnice), a proto ji je třeba vykládat restriktivně. Vzhledem k tomu, že směrnice v žádném ustanovení neumožňuje rozšiřovat důvody pro vyloučení osob z poskytnutí dočasné ochrany, má soud za to, že výčet v čl. 28 směrnice je taxativní. Ke stejnému závěru dochází i odborná veřejnost (srov. Skordas, A. in: Halbrunner, K. a Thym, D. (eds.), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, s. 1101, a Noll, G., Gunneflo, M, *Directive 2001/55 Temporary Protection Synthesis Report, Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe*, s. 65).
66. Úplný výčet v čl. 28 směrnice o dočasné ochraně ve spojení s tím, že směrnice stanoví minimální normy a členské státy mohou poskytovat pouze příznivější podmínky pro osoby, kterých se směrnice a prováděcí rozhodnutí týkají, tvoří dohromady jasnou a bezpodmínečnou právní normu, která zakazuje členským státům vyloučit z poskytnutí dočasné ochrany osoby, která o dočasnou ochranu požádala v jiném členském státě EU. Je přitom nerozhodné, jak se institut, který tuto osobu z dočasné ochrany fakticky vylučuje, formálně nazývá.
67. Tento výklad potvrzuje též Komise v dokumentu s odpověďmi na často kladené otázky ke směrnici o dočasné ochraně³, na který zcela případně žalobkyně odkázala. V něm Komise uvádí, že: „členský stát je povinen zajistit práva podle směrnice o dočasné ochraně po dobu, po kterou osoba spadá do oblasti působnosti, bez ohledu na to, zda byla osoba dříve registrována v jiném členském státě; členský stát totiž nemůže odmítnout registraci osoby spadající do oblasti působnosti, a tím případně omezit přístup k právům této osoby v dotčeném členském státě z důvodu, že je osoba registrována v jiném členském státě“⁴ (důraz doplněn). Žalovanému lze přisvědčit, že dokument není formálním pramenem práva a jde pouze o názor Komise, nicméně podobné unijní dokumenty představují tzv. *soft law* a mohou sloužit jako jeden z doplňujících zdrojů při interpretaci unijního práva (srov. např. rozsudek NSS z 9. 12. 2015, čj. 4 Azs 228/2015-40, bod 50). Judikatura Soudního dvora dokonce soudům

³ *Frequently asked questions received on the interpretation of the Temporary Protection Directive and Council Implementing Decision 2022/382*; online dostupné na: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-07/Frequently%20asked%20questions%20received%20on%20the%20interpretation%20of%20the%20Temporary%20Protection%20Directive%20and%20Council%20Implementing%20Decision%202022-382_en.pdf

⁴ Odpověď na otázku č. 5; v originále zní: „*A Member State has an obligation to provide for the rights in the TPD for as long as the person falls under the scope, regardless of whether the person was previously registered in another Member State; in fact, a Member State cannot refuse the registration of a person falling under the scope, thus possibly limiting the access to rights to the person in the MS concerned, on the grounds that the person is registered in another MS*“.

členských států ukládá povinnost brát existující *soft law* v potaz (srov. např. rozsudek Soudního dvora z 25. 3. 2021, C-501/18, *BT*, bod 80 a judikatura tam citovaná).

68. Soud uzavírá, že směrnice o dočasné ochraně je postavena na konstrukci, že členské státy mohou být vůči vysídleným osobám vstřícnější, nemohou se však vydat opačným směrem a stanovit těmto osobám podmínky méně příznivé. Právě to však Česká republika zavedením institutu nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. učinila, neboť Ukrajincům utíkajícím před nevyprovokovanou a neodůvodněnou ruskou vojenskou agresí postavila do cesty další, směrnici nepředpokládanou překážku, kterou musí překonat, aby mohli v České republice požívat dočasné ochrany. Taková úprava je v rozporu se směrnici o dočasné ochraně. Ta má v tomto ohledu přímý účinek, který vylučuje úpravu § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. Proto ji soud neaplikoval.
69. Žalobní argumentace je i v této části důvodná.
70. Soud pouze pro úplnost dodává, že za dané situace nepovažoval za nutné pokládat Soudnímu dvoru předběžnou otázku, jak žalobkyně navrhovala. Zdejší soud jednak není soudem, který by měl povinnost předběžnou otázku položit ve smyslu čl. 267 třetího pododstavce Smlouvy o fungování Evropské unie, jednak je dle soudu výše provedený výklad směrnice o dočasné ochraně a prováděcího rozhodnutí natolik jasný, že předběžnou otázku není třeba pokládat (jde o *acte claire*; srov. rozsudek Soudního dvora z 6. 10. 1982, 283/81, *CILFIT*, bod 16, a nálezy Ústavního soudu z 11. 9. 2018, sp. zn. II. ÚS 3432/17, bod 27).

5. Závěr a náklady řízení

71. Soud dospěl k závěru, že soudní výluka je ve vztahu k důvodům nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 65/2022 Sb. v rozporu s evropským právem, a nelze ji proto aplikovat. Proto žalobu projednal a shledal, že je důvodná. Důvod nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. b) citovaného zákona není u žalobkyně dán a důvod dle písm. c) tohoto ustanovení je v rozporu se směrnici o dočasné ochraně a prováděcím rozhodnutím, které tak vylučují jeho aplikaci.
72. Soud z těchto důvodů výrokem I. deklaroval, že zásah žalovaného byl nezákonný postupem dle § 87 odst. 2 s. ř. s. V souladu se stejným ustanovením soud výrokem II. zakázal žalovanému pokračovat v porušování žalobkyniných práv a přikázal mu obnovit stav před zásahem, neboť důsledky zásahu nadále trvají. Žalovaný posoudí žalobkyninu žádost tak, že není nepřijatelná dle § 5 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 65/2022 Sb., a bude postupovat dále dle zákona č. 65/2022 Sb.
73. O nákladech řízení rozhodl soud výrokem III. podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně byla s žalobou v celém rozsahu úspěšná, proto má právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně však žádné náklady nepožadovala, proto jí soud jejich náhradu nepřiznal.

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 27. dubna 2023

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda senátu