



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyně JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D., ve věci

žalobce: **X. X.**, státní příslušnost Ukrajina
bytem X.

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vrácení žalobcovy žádosti o dočasnou ochranu jako nepřijatelné

takto:

- I. Zásah žalovaného spočívající v tom, že dne 29. 9. 2022 žalobci vrátil žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou, byl nezákonný.
- II. Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování žalobcových práv a přikazuje se mu, aby obnovil stav před vrácením žalobcovy žádosti o dočasnou ochranu.
- III. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 60 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

I. Předmět řízení

1. Žalobce se domáhá ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřoval v tom, že mu žalovaný vrátil jeho žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou. Dle žalovaného byla žalobcova žádost nepřijatelná, protože již dříve požádal o udělení ochrany v jiném členském státě Evropské unie.

II. Žaloba

2. Žalobce se domáhal obnovení stavu před vrácením své žádosti o dočasnou ochranu. O její udělení žalobce požádal na území České republiky dne 29. 9. 2022 poté, co mu již byla udělena dočasná ochrana na území Polské republiky. Podle žalobce je postup žalovaného, který mu vrátil tiskopis žádosti o poskytnutí dočasné ochrany jako nepřijatelný, 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 odkázal na čl. 29 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 (dále jen „směrnice o dočasné ochraně“).
3. Nezákonnost zásahu spatřuje žalobce v tom, že zákonná úprava nepřijatelnosti je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně a prováděcím rozhodnutím 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 (dále jen „prováděcí rozhodnutí“). 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 žalobce směrnici a 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. Směrnice nezná jako důvod pro vyloučení dočasné ochrany to, že žadatel požádal o dočasnou ochranu též v jiném státě. Tento závěr dle žalobce podporuje též čl. 15 a 16 preambule prováděcího rozhodnutí. Žalobce dále poukázal na dokument Komise s odpověďmi k často kladeným dotazům (FAQ) k prováděcímu rozhodnutí, z něhož citoval.
4. S ohledem na to, že česká úprava je v rozporu s úpravou evropskou, má žalobce za to, že soud by k české úpravě neměl přihlížet. Navrhl, aby soud vyslovil, že zásah byl nezákonný, a přikázal žalovanému obnovit stav před vrácením žádosti.

III. Vyjádření žalovaného

5. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout.
6. Žalovaný se ztotožnil s názorem žalobce, že žaloba je přípustná, protože postup při vyřizování žádosti je obdobný postupu zastupitelského úřadu při zjišťování nepřipustnosti žádosti o udělení dlouhodobého víza, u něhož judikatura přípustnost žaloby dovodila.
7. 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

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

čl. 15 a čl. 28 odst. 1 této směrnice. Žalobcová 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, č.j. 2 Azs 178/2022-46.

8. Žalovaný má za to, že odmítnutí žalobcovy 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. Žalobce již držitelem dočasné ochrany je, a to v Polské republice, a proto dočasnou ochranu v České republice nepotřebuje. Operační pokyny a dokument FAQ Komise, na které žalobce odkazoval, nejsou pramenem práva ani závazným výkladem směrnice o dočasné ochraně a prováděcího rozhodnutí. Pro správní orgán byl při vyřizování žalobcovy žádosti závazný primárně zákon č. 65/2022 Sb.
9. 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.

IV. Posouzení věci Městským soudem v Praze

10. Městský soud posoudil, zda je zásah žalovaného nezákonný, a vycházel přitom ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 s. ř. s.). Soud rozhodoval v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení ústního jednání, neboť ani jeden z účastníků s tímto postupem po poučení soudem nevyslovil nesouhlas. V řízení nebylo nutné provádět dokazování nad rámec předloženého správního spisu, z něhož soud vychází, aniž by jej prováděl jako důkaz.
11. Žaloba je důvodná.
12. Jak vyplývá ze žaloby, žalobce spatřoval nezákonný zásah v tom, že žalovaný vrátil žalobci jeho 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. Protože dospěl k závěru, že vyluku z přezkumu nelze aplikovat, zabýval se následně otázkou, zda postup žalovaného představoval zásah nebo šlo o rozhodnutí, přičemž dovodil, že šlo o zásah. Následně se soud vyloží svůj závěr o důvodnosti žaloby a splnění podmínek pro řízení.
13. Soud předesílá, že si je vědom přechozí rozhodovací činnosti krajských soudů v obdobných věcech, a to zejména rozsudku jedenáctého senátu zdejšího soudu ze dne 27. 4. 2023 č.j. 11 A 80/2022-79, rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 5. 2023 č.j. 55 A 6/2023-44, rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka Liberec ze dne 25. 7. 2022 č.j. 59 A 45/2022-30 a rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 6. 2023 č.j. 57 A 20/2023-66, v nichž krajské soudy vysvětlily důvody, proč považují zásah žalovaného v obdobných skutkových případech za nezákonný. Městský soud se s jejich právními závěry ztotožňuje, proto z odkazovaných rozsudků do značené míry při odůvodnění projednávané věci vychází.

14. Soud poukazuje i na stanovisko veřejného ochránce práv č. j. KVOP-5417/2023, které obhajuje shodnou názorovou linii jako zdejší soud. Soud je obeznámen i se závěry vyslovenými v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, čj. 2 Azs 178/2022-46 s kterými se však z důvodů, které vyloží níže, zcela neztotožnil.
15. Dle § 5 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. žádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže (...), c) je podána cizincem, který o dočasnou nebo mezinárodní ochranu požádal v jiném členském státě Evropské unie, d) je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie (...).
16. Dle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti; soudní přezkum je vyloučen.
17. Shora citovaný § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. zavádí výluky ze soudního přezkumu, které je obecně třeba vykládat restriktivně, protože vždy určitým způsobem omezují právo na soudní ochranu (srov. rozsudek NSS z 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS). Existenci výluky ze soudního přezkumu lze připustit za předpokladu, že se netýká základních práv a svobod plynoucích z LZPS, nejsou v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy a sledují legitimní veřejný zájem (nález Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 39/17).
18. Městský soud v Praze odkazuje na dřívější rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 4. 2023 č.j. 11 A 80/2022-79, od něhož nemá důvodu se odchýlit. Zaujímá proto názor, že posuzovaná soudní výluka není v rozporu s čl. 36 odst. 2 LZPS, neboť se netýká žádného základního práva žalobce plynoucího z LZPS, ani žádné jeho svobody, jak ostatně dovodil již Nejvyšší správní soud ve zmiňovaném rozsudku ze dne 12. 10. 2022, čj. 2 Azs 178/2022-46. Obdobné závěry v oblasti cizineckého práva přijal Ústavní soud např. ve svých nálezech z 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11, a z 2. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 39/17.
19. Nicméně, soud se musí při aplikaci soudní výluky zabývat nejen jejím souladem s ústavním pořádkem, ale i souladem s evropským právem. Je-li s ním výluka 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). Dle názoru soudu je v případě nyní posuzovaných důvodů nepřijatelnosti výluka v rozporu s evropským právem. Shodný názor ostatně v obdobném případě zaujal i jedenáctý senát zdejšího soudu v rozsudku ze dne 27. 4. 2023 a Krajský soud v Plzni v rozsudku ze dne 17. 5. 2023 č.j. 55 A 6/2023-44, na jejichž závěry lze odkázat.
20. Jak uvedl zdejší soud v rozsudku ze dne 27. 4. 2023 č.j. 11 A 80/2022-79: „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).
21. 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 jakýchkoli

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

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 dopadá na žalobcovu věc.

22. *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 žalobce nějaké právo zaručené evropskou úpravou. Pokud by tomu tak bylo, měl by též právo na účinné prostředky nápravy před soudem.*
23. *Soud dospěl k závěru, že žalobci 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.“*
24. *Soud proto s odkazem na shora uvedená rozhodnutí krajských soudů konstatuje, že právo na opravný prostředek zakotvené v čl. 29 uvedené směrnice je zařazeno v kapitole IX mezi závěrečnými ustanoveními, přičemž ze systematického zařazení ustanovení i jeho textu je zřejmé, že jde o obecné ustanovení. Tam byl úmyslně přemístěn při přípravě směrnice poté, co byl oddělen od původně navrhovaného znění čl. 28. Aktuální systematické zařazení i legislativní historie tedy podporují závěr, že čl. 29 není zvláštním ustanovením vztahujícím se pouze k čl. 28 směrnice o dočasné ochraně. Jde o samostatnou, obecnou záruku vztahující se na všechny případy osob vyloučených členským státem z poskytnutí dočasné ochrany. Tedy i tam, kde k vyloučení došlo mimo rámec předvídaný v čl. 28 směrnice.*
25. *Lze odkázat i na další závěry uvedené již v rozsudku zdejšího soudu ze dne 27. 4. 2023 č.j. 11 A 80/2022-79: „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 žalobce 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. 28 proto pokrývá všechny případy vyloučení osob z dočasné ochrany uvedené v samotné směrnici. Směrnice nepředvídá, že by členské státy mohly důvody pro vyloučení osob z dočasné ochrany rozšiřovat.*
26. *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. Žalovaný tím, že konstatoval nepřijatelnost žádosti žalobce, a řízení o jeho žádosti nebylo ani zahájeno, fakticky vyloučil žalobce nejenom z dočasné ochrany, ale i z pouhého řízení o jejím udělení. Žalobce je v důsledku postupu žalovaného naprosto zjevně osobou vyloučenou členským státem z poskytnutí dočasné ochrany a čl. 29 směrnice o dočasné ochraně se na něj proto vztahuje.*
27. *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.,*

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

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>.

28. *Česká republika žalobce z poskytnutí dočasné ochrany fakticky vyloučila, proto žalobci svědčí právo na podání opravného prostředku dle čl. 29 směrnice o dočasné ochraně. Toto jeho právo bylo soudní výlukou dle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. porušeno, proto se žalobce může v souladu s čl. 47 LZPEU domáhat nápravy před soudem, neboť mu žalovaný svým postupem upřel právo podání žádosti o dočasnou ochranu a její případné získání mající původ ve směrnici o dočasné ochraně.*
29. Soud si je vědom argumentace Nejvyššího správního soudu vyslovené ve zmiňovaném rozsudku ze dne 12. 10. 2022 č.j. 2 Azs 178/2022-46, má však za to, že ze směrnice o dočasné ochraně plyne toliko to, že dočasnou ochranu lze v danou chvíli mít pouze v jednom členském státě, což nevylučuje možnost požádat o dočasnou ochranu v členském státě poté, co již dříve byla dočasná ochrana v jiném členském státě udělena. Ostatně, k možnosti podání opakované žádosti o dočasnou ochranu se nijak nevyjadřuje ani směrnice o dočasné ochraně nebo prováděcí rozhodnutí. Naopak lze z textu směrnice o dočasné ochraně seznat, že přesun osoby požívající dočasnou ochranu není zcela nemyslitelný – směrnice počítá se sloučením rodin žadatelů (čl. 15) a upravuje přemístění žadatele (čl. 26). Osoby, na které se v souvislosti s vojenskou invazí ruských ozbrojených sil na Ukrajině, vztahuje dočasná ochrana, definuje prováděcí rozhodnutí v článku 2, z něhož nijak nevyplývá, že by žádost o dočasnou ochranu byla podmíněna tím, že dotýčný žádá o dočasnou ochranu poprvé. Soud proto zastává názor, že na žalobce je třeba pro účely posouzení přípustnosti žaloby jakožto opravného prostředku dle směrnice o dočasné ochraně nahlížet jako na vyloučeného z poskytnutí dočasné ochrany Českou republikou, tj. členským státem, neboť odmítnutím jeho žádosti jako nepřijatelné mu stát znemožnil přístup do samotného řízení o udělení dočasné ochrany, natož k jejímu udělení. Na této skutečnosti nic nemění ani to, zda již byla v minulosti jiným členským státem žalobci dočasná ochrana udělena, což může mít dle názoru soudu vliv až na zhodnocení toho, zda došlo k zásahu do práv žalobce. Sám žalovaný na svém formuláři nerozlišuje, zda důvod pro nepřijatelnost žádosti spatřuje v tom, že byla v jiném státě podána žádost, nebo že byla dočasná ochrana udělena, je tedy lichá argumentace žalovaného, že zákonodárce usiloval o zabránění vzniku duplicit a zneužití práva.
30. Lze odkázat rovněž na závěry Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 6. 2023 č.j. 57 A 20/2023-66 : „Nejvyšší správní soud vyložil „vyloučení z poskytnutí dočasné ochrany“ podle čl. 29 směrnice o dočasné ochraně úzce, a to jen v návaznosti na důvody uvedené v čl. 28 téže směrnice. To však odporuje systematickému zařazení ustanovení čl. 29 směrnice o dočasné ochraně, zakotvujícího právo na opravný prostředek, do samostatné kapitoly nazvané „Závěrečná ustanovení“ (jež pojmově má povahu obecně použitelných ustanovení), to vše bez výslovného odkazu na předcházející čl. 28 – viz výše citovaný rozsudek KSÚL, bod 32, nebo oponenturu uvedenou v recentním rozsudku MS Praha, bodě 30 a násl. Z toho je patrné, že krajské soudy zastávají široký výklad „vyloučení z poskytnutí dočasné ochrany“ spočívající v (jakémkoli) faktickém vyloučení, třeba i formou nepřijatelnosti žádosti.
31. Nejvyšší správní soud dále upozornil na „celoevropský kontext“ poskytování dočasné ochrany. Taková argumentace nicméně podle soudu přehlíží tu okolnost, že (typicky) oproti žadatelům o azyl dal unijní zákonodárce ukrajinským žadatelům o dočasnou ochranu podstatně větší volnost

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

ve volbě cílové země i v její případné změně. Nejsou kupříkladu dána jakákoli pravidla navracení do (první) země pobytu, neboť členské státy se dohodly na neuplatňování čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, jenž jinak upravuje povinnost zpětného přebírání (arg. „členský stát převezme zpět ..., pokud...“) – k tomu viz bod 15 preambule prováděcího rozhodnutí Rady. S tím souvisí věta druhá čl. 11 směrnice, podle níž „na základě dvoustranné dohody členské státy mohou rozhodnout, že tento článek nebudou používat“. V případě ruské agrese na Ukrajině namísto dvoustranné dohody nastoupila dokonce dohoda mnohostranná. To v sobě však nese nebezpečí, že by ukrajinský státní příslušník mohl zůstat bez ochrany, pokud by ho první členský stát (z jakéhokoli důvodu) nepřevzal zpět a druhý mu dočasnou ochranu neudělil (shodně viz připomínku Veřejného ochránce práv k rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 178/2022-46 pro sbírkové plénum Nejvyššího správního soudu).

32. *Se v zásadě flexibilní možností stěhování mezi členskými státy počítá rovněž Evropská komise, která ve „Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: Dočasná ochrana osob prchajících před agresivní válkou Ruska proti Ukrajině: ohlédnutí po roce“ ze dne 8. 3. 2023, COM (2023) 140 final, pod bodem 6.1 uvádí: „Solidarita je určujícím prvkem reakce EU na ruskou agresi vůči Ukrajině, zejména pokud jde o rozhodnutí členských států upustit od uplatňování článku 11 směrnice o dočasné ochraně, což osobám požívajícím dočasné ochrany v jednom členském státě usnadňuje možnost přestěhovat se do jiných členských států, aby mohly požívat dočasné ochrany tam. To umožnilo plynulost dalších pohybů v EU, což pomohlo snížit tlak na vnitrostátní přijímací systémy těch členských států, které hraničí s Ukrajinou, a snížit formality týkající se přemísťování, čímž se nástroj uplatňuje ještě snáze.“ Ve stejném duchu pak vyznívají i operační pokyny ze dne 21. 3. 2022 či odpověď Komise na často kladené otázky ve vztahu k institutu dočasné ochrany (FAQ). V těchto případech se jedná o tzv. soft law, které slouží jako doplňující prostředek pro interpretaci norem evropského práva, a soudy k němu musejí přiblížit. Soft law jako pomůcka interpretace je soudy – a někdy i správními orgány – výslovně uznáváno a používáno (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2017, č. j. 2 Afs 208/2016-52, a ze dne 23. 11. 2017, č. j. 7 Azs 326/2017-21, jakož i bod 67 rozsudku MS Praha).*
33. *Český zákonodárce oproti sdělením Komise zavedl křiklavý „dvojí metr“, kdy získá-li ukrajinský státní příslušník dočasnou ochranu v jiném členském státě (patrně z důvodu, že tam přesune své těžiště zájmu), dočasná ochrana udělená v České republice mu zanikne [srov. § 5 odst. 8 písm. a) a b) lex Ukrajina]. S přesunem opačným směrem, tedy s příchodem do České republiky a novým požíváním statusu vyplývajícím z dočasné ochrany na jejím území, nicméně zákon nepočítá, neboť jej „sankcionuje“ nepřijatelností žádosti.“*
34. *Městský soud v Praze proto uzavírá, že výluka ze soudního přezkumu je v žalobcově případě v rozporu s právem EU. Soud ji proto neaplikoval.*
35. *Soud přistoupil k posouzení žaloby. Nejprve se zabýval tím, zda vrácení žádosti o poskytnutí dočasné ochrany představuje zásah, nebo zda jde o rozhodnutí.*
36. *Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem má subsidiární povahu. Mohl-li by se žalobce 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 žalobce mohl bránit.*
37. *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).

38. Vzhledem k tomu, že právní úprava nepočítá s tím, že by se o nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu vyhotovovalo usnesení, ale žalovaný pouze fakticky vrátí žadateli formulář s vyznačeným důvodem nepřijatelnosti, považuje jej soud za faktický úkon, který nepředstavuje rozhodnutí, ale možný zásah dle § 82 s. ř. s. Tento závěr je též v souladu se záměrem zákonodárce vyjádřeným v důvodové zprávě a ke shodnému závěru ostatně dospěl i Krajský soud v Ústí nad Labem-pobočka v Liberci v rozsudku ze dne 25. 7. 2022 č.j. 59 A 45/2022-30.
39. 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.
40. Podle § 82 s. ř. s. se může „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 přímo zaměřen proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, žalobou domáhat u soudu ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný“. Ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. může správní soud poskytnout tehdy, jsou-li kumulativně splněny podmínky, aby žalobce byl přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) 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 (k tomu více viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, čj. 2 Aps 1/2005 - 65, publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS).
41. Správní soudy v minulosti opakovaně judikovaly, že přesná definice „zásahu“ není možná, protože pod tento pojem spadá velké množství často jen faktických (ústně či jinak vyjádřených) a neformálních činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Vždy jde o úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují. Bez ohledu na to, zda mají tyto úkony formální povahu či nikoliv, je jejich pojmovým znakem fakt, že jsou způsobilé narušit právní sféru fyzické či právnické osoby tím, že je povinna na základě takového úkonu něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět.
42. Pokud jde o podmínky poskytnutí soudní ochrany před nezákonným zásahem, i v tomto ohledu se soud ztotožňuje se zmiňovaným rozsudkem ze dne 27. 4. 2023 č.j. 11 A 80/2022-79, jehož závěry přejímá. První otázkou, kterou si musí soud v případě zásahové žaloby položit, tedy je, zda jednání žalovaného vůbec může z povahy věci představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Soud připomíná, že podle § 85 s. ř. s. je žaloba „nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný“. V tomto případě je odpověď kladná. 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 rozsudek čj. 7 Azs 227/2016-36, bod 38). Čtvrtá podmínka výše uvedeného testu je tedy splněna.
43. Žaloba je též přípustná a včasná. Žalobce nemá k dispozici žádný jiný právní prostředek ochrany (§ 85 s. ř. s.) a žalobu podal v subjektivní dvouměsíční lhůtě od dne, kdy mu žalovaný žádost vrátil jako nepřijatelnou (§ 84 odst. 1 s. ř. s.).

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

44. Splněny jsou též první, druhá a pátá podmínka výše uvedeného testu. Nepřijetí žádosti směřuje přímo proti žalobci, kterému nebyla udělena dočasná ochrana a ani se o ní nevedlo řízení. Soud v tomto ohledu nesouhlasí s argumentací uvedenou v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022 č.j. 2 Azs 178/2022-46 že závěr o nepřijatelnosti žádosti z důvodu, že dočasná ochrana již byla žadatelům udělena v jiném členském státě, není způsobilý zasáhnout do práv žadatelů. Dle názoru zdejšího soudu je na uvážení žadatele, v jakém státě o dočasnou ochranu požádá, přičemž soud neshledal, že by směrnice o dočasné ochraně vylučovala možnost podat žádost o dočasnou ochranu poté, co již byla dočasná ochrana žadateli poskytnuta v jiném členském státě. Ze směrnice o dočasné ochraně pouze vyplývá, že žadatel nemůže požívat dočasné ochrany ve vícero státech současně. Žadatel tedy má, a to i opakovaně, právo zvolit si členský stát, kde dočasné ochrany využije, a do tohoto práva žadatele žalovaný svým postupem zasáhl.
45. Pro spor je stěžejní, zda byla splněna podmínka třetí – zda šlo o zásah zákonný či ne. Žalovaný shledal žalobcovu žádost nepřijatelnou, protože žalobce požádal o dočasnou ochranu nebo ji získal v jiném členském státu.
46. Ze správního spisu vyplývá, že žalobci již byla udělena dočasná ochrana v Polsku, a to dne 18. 9. 2022. Žalobce podal žádost o dočasnou ochranu v České republice dne 29. 9. 2022, jenž mu byla vrácena z důvodu, že „požádal o udělení DO či mezinárodní ochrany nebo ji získal v jiném členském státě EU“. Postup žalovaného má proto zjevně oporu v textu § 5 odst. 1 písm. c), d) a odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., neboť dle těchto ustanovení je žalobcová žádost nepřijatelná a žalovaný mu měl žádost vrátit. Žalobce argumentoval, že je tato úprava v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně, s čímž se soud ztotožnil.
47. Judikatura Soudního dvora 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: „*ustanovení 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).
48. 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). Žalobce argumentuje, že § 5 odst. 1 písm. c) a d) 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).

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

49. 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*).
50. 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 povinnosti jednotlivci (srov. shodně např. rozsudek NSS z 28. 11. 2019, čj. 2 Azs 113/2019-24, bod 23).
51. Transpoziční lhůta uplynula v případě směrnice o dočasné ochraně 31. 12. 2002 (čl. 32 odst. 1 směrnice). První podmínka je tedy bezpochyby splněna. Není pochyb ani o splnění třetí podmínky, neboť je zjevné, že směrnice o dočasné ochraně povinnost jednotlivci neukládá. Soud se proto dále zabýval tím, zda ze směrnice vyplývá dostatečně jasná úprava, která by vylučovala nepřijetí žádosti dle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb.
52. Soud odkazuje na závěry vyslovené v rozsudku v dne 27. 4. 2023 č.j. 11 A 80/2022-79: „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).
53. Výše uvedené je projevem tzv. minimální harmonizace – směrnice stanoví nejnižší přípustnou hranici ochrany, přičemž státy mohou poskytnout ochranu vyšší. To však nutně znamená, že členské státy nemohou zavádět opatření nepřínivější, 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.
54. 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).
55. 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.

56. Tento výklad potvrzuje též Komise v dokumentu s odpověďmi na často kladené otázky ke směrnici o dočasné ochraně (*Frequently asked questions received on the interpretation of the Temporary Protection Directive and Council Implementing Decision 2022/382*, dostupné online), na který zcela případně žalobce odkázal. 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“ (důraz doplněn, 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“.).
57. Žalovanému lze přisvědčit, že dokument s odpověďmi na často kladené otázky ke směrnici o dočasné ochraně 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 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).“
58. Shodný výklad vyplývá i ze Sdělení Komise: Operační pokyny k provádění prováděcího rozhodnutí Rady 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 (2022/C 126 I/01)(dále jen „operační pokyny“), kde se uvádí: „*Pokud se taková osoba (osoba požívající dočasně ochrany – pozn. soudu) následně přesune do jiného členského státu, kde obdrží jiné povolení k pobytu v rámci dočasné ochrany, musí skončit platnost prvního vydaného povolení k pobytu a práva z něj vyplývající musí zaniknout v souladu s čl. 15 odst. 6 a čl. 26 odst. 4 směrnice 2001/55/ES.*“ Tím je také zajištěno, aby žadatel nepožíval výhod plynoucích z dočasné ochrany ve více členských státech současně, což odpovídá směrnici o dočasné ochraně.
59. Soud proto s ohledem na shora odkazovaná rozhodnutí krajských soudů 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) a d) zákona č. 65/2022 Sb. učinila, neboť Ukrajincům utíkajícím před ruskou vojenskou agresí postavila do cesty další, směrnici nepředpokládanou překážku, kterou musí překonat, aby mohli v České republice požívat dočasně 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) a d) zákona č. 65/2022 Sb. Proto ji soud neaplikoval. Žalovaný proto tím, že žalobci vrátil jeho žádost o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost, zasáhl do práv žalobce nezákonným způsobem.
60. Žalobní argumentace je proto v této části důvodná.
61. Soud shrnuje, že soudní výluka je ve vztahu k důvodům nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. c) a d) 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. c) a d) tohoto ustanovení je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně a prováděcím rozhodnutím, které tak vylučují jeho aplikaci.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

62. Soud z důvodů shora uvedených výrokem I. deklaroval postupem dle § 87 odst. 2 s. ř. s., že zásah žalovaného byl nezákonný. V souladu se stejným ustanovením soud výrokem II. zakázal žalovanému pokračovat v porušování žalobcových práv a přikázal mu obnovit stav před zásahem, neboť důsledky zásahu nadále trvají. Žalovaný posoudí žalobcovu žádost tak, že není nepřijatelná dle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb., a bude postupovat dále dle zákona č. 65/2022 Sb.
63. O nákladech řízení rozhodl soud výrokem III. podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce byl s žalobou v celém rozsahu úspěšný, proto má právo na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobce představuje 60 Kč za poštovné spojené s žalobou.

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 nejblíže 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 31. srpna 2023

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.