



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Štěpána Výborného a soudců Jana Kratochvíla a Martina Bobáka ve věci

žalobkyně: **D. K., st. přísl. U.**
bytem v P.
zastoupena Organizací pro pomoc uprchlíkům, z.s.
sídlem Poděbradská 173/5, Praha 9

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

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu,

takto:

- I. Zásah žalovaného spočívající v tom, že dne 13. 9. 2023 žalobkyni vrátil žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou, byl nezákonný.
- II. Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování práv žalobkyně a přikazuje se mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti žalobkyně o dočasnou ochranu.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem a soudem

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá vydání rozsudku, kterým by soud konstatoval, že zásah žalovaného spočívající v tom, že dne 13. 9. 2023 žalobkyni vrátil žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou, byl nezákonný. Zároveň požaduje, aby soud zakázal žalovanému pokračovat v porušování práv žalobkyně, a přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu.
2. Ze správního spisu soud zjistil následující, pro věc podstatné skutečnosti.
3. Žalobkyně je občankou Ukrajiny. Po vypuknutí války na Ukrajině vycestovala jako nezletilá společně se svojí matkou v březnu 2022 do Německa. Tam jí byla udělena dočasná ochrana (k žádosti matky). Na území Německa žalobkyně zůstala společně s matkou do 27. 7. 2023, poté se vrátila na Ukrajinu.
4. Dne 11. 9. 2023 žalobkyně opět odcestovala z Ukrajiny a přes Polsko přicestovala do České republiky.
5. Dne 13. 9. 2023 žalobkyně podala žádost o poskytnutí dočasné ochrany v České republice. Tato žádost však byla označena jako nepřijatelná, neboť požádala „o udělení DO či mezinárodní ochrany nebo ji získala v jiném ČS EU“. Nepřijatelnost byla vyznačena v tiskopisu žádosti.

II. Obsah žaloby

6. Žalobkyně předně uvádí, že výluka soudního přezkumu dle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaných invazí vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Lex Ukrajina“), je v rozporu s právem Evropské unie. Žalobkyně v této souvislosti také tvrdí, že institut nepřijatelnosti žádosti dle Lex Ukrajina je v rozporu se směrnicí Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 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“). Tato směrnice žádný institut nepřijatelnosti neupravuje a upravuje pouze důvody zamítnutí žádosti. Žalobkyně proto žádá, aby ustanovení o vyloučení soudního přezkumu soud neaplikoval pro rozpor s mezinárodními závazky.
7. Žalobkyně namítá, že odepření registrace osoby, která již v minulosti byla registrována v jiném členském státě, je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně a prováděcím rozhodnutím Rady 2022/382 (dále jen „prováděcí rozhodnutí“). Směrnice o dočasné ochraně důvod „podání žádosti o dočasnou ochranu v jiném členském státě“ pro vyloučení přístupu cizince k dočasné ochraně nezná. Uvedenému svědčí i právo cizince pobývat v krajině dle svého výběru. Stejný závěr lze dovodit také z čl. 15 preambule prováděcího rozhodnutí, dle kterého se členské státy dohodly, že nebudou uplatňovat čl. 11 směrnice o dočasné ochraně. Žalobkyně tedy namítá, že § 5 odst. 2 Lex Ukrajina je v rozporu s čl. 28 směrnice o dočasné ochraně, s čl. 15 preambule prováděcího rozhodnutí a s čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí.

III. Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný uznává, že podaná žaloba je přípustná, přestože právo brojit proti postupu žalovaného při vyhodnocení žádosti jako nepřijatelné zásahovou žalobu, nelze dovozovat z čl. 29 směrnice o dočasné ochraně.
9. Žalovaný uvádí, že pracovník správního orgánu postupoval zcela v souladu se zákonem, pokud vyhodnotil žádost žalobkyně o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou, neboť byla držitelkou dočasné ochrany v Německu. Již proto nebyla osobou, která by prchala před nebezpečím vyvolaným ruskou agresí v zemi svého původu. V žádném nebezpečí nebyla a stěží ji lze považovat za osobu prchající z Ukrajiny v důsledku tamější bezpečnostní situace. Žalobkyně využívá svého práva na dočasnou ochranu pouze z toho důvodu, aby v České republice mohla studovat soukromou vysokou školu. Žalovaný míní, že pro zjištění, že na Ukrajině není bezpečno, se žalobkyně nemusela na Ukrajinu vracet.
10. Žalovaný má za to, že § 5 odst. 1 písm. c) Lex Ukrajina v obdobných případech brání udělení dočasné ochrany i tam, kde se cizinec účelově dočasně ochrany udělené jiným členským státem vzdá, a proto bylo na místě jej aplikovat též na případ žalobkyně.
11. K rozporu s právem Evropské unie žalovaný uvádí, že směrnice o dočasné ochraně vůbec nepředpokládá, že by osoba, které byl přiznán status osoby požívající dočasně ochrany v jednom členském státě, mohla tentýž status získat i v jiném členském státě. Postavení osoby požívající dočasně ochrany může cizinec mít pouze v jednom členském státě. Citovaná směrnice pak nikterak neřeší, jak by měly členské státy naložit s žádostí o poskytnutí dočasně ochrany, pokud takové osobě již dočasná ochrana byla udělena v jiném členském státě. Tuto otázku tedy směrnice zjevně ponechává na vnitrostátním právu členských států. Není proto vyloučeno, aby taková žádost byla označena za nepřijatelnou. Žalovaný dále poukazuje na počet osob, jímž byla udělena dočasná ochrana, a poukazuje na čl. 25 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně, jejímž cílem je též bránit zneužívání práva na poskytnutí dočasně ochrany k čerpání výhod s tímto statutem spojených v různých členských státech, ke kterému v praxi dochází.
12. Česká právní úprava taktéž dle žalovaného nikterak neodporuje čl. 15 preambule prováděcího rozhodnutí. A dle žalovaného se nelze ani dovolávat sdělení Evropské komise ze dne 21. března 2022, neboť se nejedná o závazný právní předpis.
13. Žalovaný konečně poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022 – 46.
14. Žalovaný uzavírá, že institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu v důvodech zakotvených v § 5 odst. 1 písm. c) a též d) Lex Ukrajina nejenže neodporuje žádnému z ustanovení směrnice o dočasné ochraně, ale tato ustanovení doplňuje, aby bylo dosaženo cíle této směrnice a eliminovány pokusy o zneužití práva na poskytnutí dočasně ochrany.

IV. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

15. Soud posoudil žalobní argumentaci a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
16. Soud rozhodoval v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení ústního jednání, neboť účastníci tento postup akceptovali. V řízení nebylo nutné provádět dokazování nad rámec předloženého správního spisu, z něhož soud vychází, aniž by jej prováděl jako důkaz.
17. V nyní projednávané věci není mezi žalobkyní a žalovaným spor o skutkovém stavu věci. Ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně jakožto občanka Ukrajiny požádala na území

České republiky o udělení dočasné ochrany. Žalovaný žádost žalobkyni vrátil a označil ji jako nepřijatelnou z důvodu, že žalobkyně již dříve obdržela dočasnou ochranu v Německu.

18. Soud se v první řadě zabýval otázkou, zda jsou splněny zákonem stanovené podmínky pro to, aby se mohl žalobou zabývat věcně. Žalobkyni byl vrácen vyplněný formulář žádosti o dočasnou ochranu, přičemž důvody vrácení žádosti pro nepřijatelnost žalobkyně zjistila ze záznamu ve vrácené žádosti.
19. Povahou úkonu správního orgánu, kterým je fakticky vrácena žádost a žadateli jsou sděleny důvody jejího vrácení, se již zabývala judikatura Nejvyššího správního soudu. V takovém případě se vyřízení žádosti pro nedostatek formy považuje za jiný úkon, který může představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 7 Azs 227/2016-36, publ. pod č. 3603/2017 Sb. NSS).
20. S ohledem na shora uvedené dospěl zdejší soud k závěru, že postup žalovaného spočívající ve vrácení tiskopisu není pro nedostatek formy správním rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., ale je faktickým úkonem žalovaného, ve kterém lze pojmově spatřovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.
21. Soud se dále zabýval posouzením, zda je možné žalobu posoudit jako nepřipustnou s ohledem na znění věty druhé § 5 odst. 2 Lex Ukrajina ve spojení s obecným ustanovením § 6 s. ř. s., podle kterého z rozhodování soudů ve správním soudnictví jsou vyloučeny věci, o nichž tak stanoví tento nebo zvláštní zákon.
22. Soud v tomto případě vyšel z rozhodovací činnosti krajských soudů v obdobných věcech, a to rozsudků Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2023, č. j. 11A 80/2022-79, a ze dne 31. 8. 2023, č. j. 6A 77/2022-52, dále rozsudků Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 5. 2023, č. j. 55A 6/2023-44, Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka Liberec ze dne 25. 7. 2022, č. j. 59A 45/2022-30, a 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 v této věci, která je obdobná, s jejich právními závěry ztotožňuje, proto z odkazovaných rozsudků do značené míry při odůvodnění projednávané věci vychází.
23. Pokud se jedná o dřívější názor vyslovený čtrnáctým senátem ve věci 14A 63/2022, který nebyl shledán jako nesprávný v souvisejícím rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46, tak vzhledem k vývoji judikatury v obdobných věcech se soud nyní přiklonil k výkladu obsaženému ve shora uvedených rozsudcích krajských soudů z důvodů dále uvedených.
24. Podle 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina žádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže je podána cizincem, který o dočasnou nebo mezinárodní ochranu požádal v jiném členském státě Evropské unie, nebo kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie.
25. Podle § 5 odst. 2 Lex Ukrajina Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti; soudní přezkum je vyloučen.
26. Citovaný § 5 odst. 2 zákona Lex Ukrajina zavádí výlukou ze soudního přezkumu, kterou lze připustit za předpokladu, že se netýká základních práv a svobod plynoucích z Listiny základních práv a svobod, není v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy a sleduje legitimní veřejný zájem (nález Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 39/17). Posuzovaná soudní

vyluka není v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny, neboť se netýká žádného základního práva žalobkyně ani žádné její svobody, jak ostatně dovodil již Nejvyšší správní soud ve zmiňovaném rozsudku ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46. Obdobné závěry v oblasti cizineckého práva přijal Ústavní soud např. ve svých nálezech ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11, a ze dne 2. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 39/17.

27. Soud však ve shodě se shora uvedenými rozsudky krajských soudů dospěl k závěru, že předmětná vyluka není v souladu s evropským právem, a proto ji nelze aplikovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2017, č. j. 6 Azs 320/2017-20, č. 3683/2018 Sb. NSS, body 71 a 72).
28. Jak uvedl městský soud v rozsudku ze dne 27. 4. 2023 č. j. 11A 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, *Berlio 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).
29. 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 dopadá na žalobcovu věc.
30. 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.
31. 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.“
32. Právo na opravný prostředek zakotvené v čl. 29 směrnice o dočasné ochraně 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.

33. Lze odkázat i na další závěry uvedené již v rozsudku 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.*
34. 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.
35. 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>).
36. 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.“
37. Soud si je vědom argumentace Nejvyššího správního soudu vyslovené ve zmiňovaném rozsudku 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 čl. 2, z něhož nijak nevyplývá, že by žádost o dočasnou ochranu byla podmíněna tím, že dotyčný žádá o dočasnou ochranu poprvé. Soud proto zastává názor, že na žalobkyni je třeba pro účely posouzení přípustnosti žaloby jakožto opravného

prostředku dle směrnice o dočasné ochraně nahlížet jako na vyloučenou z poskytnutí dočasné ochrany Českou republikou, tj. členským státem, neboť odmítnutím její žádosti jako nepřijatelné jí stát znemožnil přístup do samotného řízení o udělení dočasné ochrany, natož k jejímu udělení. Za této situace by tedy znemožnění podání opravného prostředku k soudu znamenalo nerespektování čl. 29 směrnice o dočasné ochraně. Na této skutečnosti nic nemění ani to, zda již byla v minulosti jiným členským státem žalobkyni dočasná ochrana udělena, to může mít vliv až na zhodnocení toho, zda došlo k zásahu do práv žalobkyně. 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.

38. Lze odkázat rovněž na závěry Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 6. 2023, č. j. 57 A 20/2023-66, ve kterém soud uvedl, že *„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.*
39. *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 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 převeźme 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).*
40. *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).

41. 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.“
42. S ohledem na shora uvedené tedy soud nepřisvědčil závěrům vyřčeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 178/2022 či v dřívějších rozsudcích krajských soudů (včetně čtrnáctého senátu městského soudu).
43. V dalším se soud zabýval tím, zda jsou splněny podmínky pro řízení o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu a zda žaloba byla podána důvodně.
44. 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.
45. 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 byt' 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, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS).
46. V této věci jsou splněny podmínky 1, 2 a 5, neboť vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobkyni pro nepřijatelnost představuje přímý zásah do jejích práv, a to bez ohledu na to, že jí již byla dočasná ochrana udělena v jiném členském státě EU. Pokud se jedná o hodnocení předmětného úkonu, zde lze vyjít z existující judikatury, podle které bránění v podání žádosti či její nepřijetí mohou představovat nezákonný zásah (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS). Čtvrtá podmínka výše uvedeného testu je tedy splněna.
47. Žaloba je též přípustná (viz výše) 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.).
48. Zbývá tedy posoudit, zda žádost o dočasnou ochranu byla žalobkyni vrácena jako nepřijatelná v souladu s právními předpisy či nezákonně.
49. Ze správního spisu vyplývá, že žalobkyni již byla udělena dočasná ochrana v Německu. Žádost o dočasnou ochranu v České republice žalovaný označil za nepřijatelnou podle § 5

odst. 1 písm. c), d) a odst. 2 Lex Ukrajina. Žalobkyně argumentuje, že tato úprava je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně, s čímž se soud ztotožnil.

50. Ustanovení citované 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2019, č. j. 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). Směrnice o dočasné ochraně povinnost jednotlivci neukládá. První a třetí podmínka jsou tedy splněny. 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) Lex Ukrajina.
52. Pokud se jedná o dostatečnou jasnost a bezpodmínečnost směrnice, v této otázce soud odkazuje na závěry vyslovené v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2023, č. j. 11A 80/2022-79. V tomto rozsudku soud uvedl, že *„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 uvedená 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). 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. *S uvedeným výkladem se soud plně ztotožňuje a míní, že v zásadě vypořádává argumentaci žalovaného. Soud dále uvádí, že 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). Zde se uvádí: „Pokud se taková osoba (osoba požívající dočasné 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, a bylo zabráněno případnému zneužití práva, na které poukazuje žalovaný.*
59. *Soud proto uzavírá, že směrnice o dočasné ochraně je postavena na konstrukci, že členské státy mohou být vůči vysídleným osobám vstřícnější, nemohou však stanovit těmto osobám podmínky méně příznivé. Takovou nepovolenou situaci představuje zavedení institutu nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina, neboť žadatelům stanovil směrnici nepředpokládaný důvod pro možnost požádat o dočasnou ochranu. Taková úprava je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně, která má v tomto případě přímý účinek, který vylučuje postup podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina. Proto soud toto ustanovení neaplikoval. Žalovaný tím, že žalobkyni vrátil její žádost o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost, zasáhl do práv žalobkyně nezákonným způsobem. Na uvedeném nemůže nic změnit ani účel či pohnutky, pro které žalobkyně žádala o udělení dočasné ochrany v České republice, ani skutečnost, zdali se na Ukrajinu vracela v situaci, kdy mohla být zpravena o tamní bezpečnostní situaci. Nadále totiž platí, že označení její žádosti jako nepřijatelné bylo v rozporu s evropskými předpisy.*

V. Závěr

60. Soud shrnuje, že soudní výluka je ve vztahu k důvodům nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina v rozporu s evropským právem a nelze ji aplikovat. Proto soud žalobu projednal a shledal, že je důvodná. Důvod nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. c) a d) tohoto zákona je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně a prováděcím rozhodnutím.
61. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně byla s žalobou v celém rozsahu úspěšná, proto má právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně však byla zastoupena Organizací pro pomoc uprchlíkům, z.s., které právo na odměnu za zastupování nenáleží (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2008, č. j. 4 Azs 51/2008-79). Žalobkyni lze přiznat pouze náhradu účelně vynaložených nákladů vzniklých v řízení, avšak žádné takové náklady žalobkyni nevznikly (žalobkyně byla osvobozena od placení soudního poplatku). Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
62. Pro úplnost soud dodává, že nerozhodoval o návrhu žalobkyně na nařízení předběžného opatření, neboť přistoupil k urychlenému projednání věci samé.

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 nejbližze 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 6. prosince 2023

JUDr. PhDr. Štěpán Výborný, Ph.D.
předseda senátu