



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyň JUDr. Naděždy Řehákové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové ve věci

žalobkyně: **A. K.**
státní příslušnost XXX
v ČR bytem XXX
zastoupena Organizací pro pomoc uprchlíkům z. s.
se sídlem Kovářská 4, Praha 9

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Odbor azylové a migrační politiky**
se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, spočívajícím ve vrácení žádosti žalobkyně o dočasnou ochranu dne 4. 9. 2023 jako nepřijatelné,

takto:

- I.** Zásah žalovaného, spočívající ve vrácení žádosti žalobkyně o dočasnou ochranu dne 4. 9. 2023 jako nepřijatelné, byl nezákonný.
- II.** Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování práv žalobkyně a přikazuje se mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu žalobkyni.
- III.** Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, spočívajícím ve vrácení žádosti žalobkyně o dočasnou ochranu dne 4. 9. 2023 jako nepřijatelné z důvodu, že žalobkyně získala a byla držitelkou dočasné ochrany na území Bulharské republiky, kdy žalovaný za nepřijatelnou označil proto „že žadatelka požádala o udělení DO či mezinárodní ochrany nebo jí získala v jiném členském státě EU“.

II. Žaloba

2. Žalobkyně v podané žalobě uvedla, že je Ukrajinskou státní občankou, území Ukrajiny opustila dne 4. 3. 2022. Předě dnem 24. 2. 2022 žila na Ukrajině společně s rodiči. Jelikož rodina byla v centru bojů, utekla s matkou do Sofie v Bulharsku, kde se rozhodla požádat o dočasnou ochranu v EU, tedy je osobou podle § 3 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatření v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (dále jen „Lex Ukrajina“), neboť se na ni povinně a vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady 2001/55/ES ze dne 20. 7. 2001 (dále též „Směrnice o dočasné ochraně“ nebo „prováděcí rozhodnutí Rady“), neboť je ukrajinskou státní příslušnicí a pobývala na Ukrajině před 24. 2. 2022. To prokázala při podávání žádosti svým cestovním pasem, přechodovým razítkem z hraničního přechodu Isaccea ze dne 6. 3. 2002 a přechodovým razítkem z hraničního přechodu Giurgiu. Po roce života v Bulharsku se rozhodla odjet do České republiky a o dočasnou ochranu požádat zde. Čerpala informace především z oficiální platformy „Bulharsko pro Ukrajinu“, kde se uvádí, že přesun z krajiny EU do jiné země je možný a že občané Ukrajiny, požívající v Bulharsku dočasnou ochranu, se mohou rozhodnout přestěhovat do jiné evropské země. Zde budou mít možnost se znovu zaregistrovat a využívat práv, které příslušný stát poskytuje osobám s dočasnou ochranou. K tomu odkázala na danou platformu v článku ze dne 14. 6. 2022 z níž dále vyplývá, že za tímto účelem přesídlení není nutné provádět žádné formální úkony, podávat žádosti o vzdání se dočasné ochrany ani vracet registrační průkaz vydaný bulharskými autoritami. Současně se však na dané platformě uvádí, že „registrační průkaz cizince s udělenou dočasnou ochranou v Bulharské republice „lze vrátit, pokud držitel trvá na jeho vrácení. Lze tak učinit pouze územních pracovištích Státní agentury pro uprchlíky v Sofii a v Harmanli. Při vrácení průkazu je sepsán předávací protokol, z něhož držitel obdrží kopii.“
3. Žalobkyně se na základě těchto informací rozhodla pro formální „zdání se“ dočasné ochrany v Bulharsku, resp. vrácení registračního průkazu, což učinila dne 22. 8. 2023. Kopii dokladu, resp. předávacího protokolu, přiložila k žalobě. V současné době tak žalobkyně není držitelkou dočasné ochrany jiného členského státu EU a na území ČR se nachází na základě bezvízového styku. Pro úplnost uvedla, že se o dočasnou ochranu pokusila požádat i dne 1. 9. 2023 na Krajském asistenčním centru pomoci Ukrajině v Praze (KACPU), přičemž byla pracovníky zdejšího centra odmítnuta na recepci bez jakéhokoli odůvodnění. O dočasnou ochranu v ČR tedy znovu požádala na KACPU dne 4. 9. 2023, kde jí byla žádost vrácena jako nepřijatelná a s odůvodněním, že o dočasnou ochranu již požádala a disponovala jí v Bulharsku. K tomu poukázala na § 5 odst. 1 písm. c), d) Lex Ukrajina s tím, že prováděcí

rozhodnutí zavedlo dočasnou ochranu pro všechny kategorie osob uvedené v čl. 2 odst. 1, 2. Poukázala na Operační pokyny k provádění prováděcího Rozhodnutí Rady (EU) 2022/382, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu čl. 5 Směrnice o dočasné ochraně a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana, zveřejněné pod číslem 2022/C126I/01 (dále též „operační pokyny“), dle nichž platí „Rozhodnutí Rady zavedlo okamžitou dočasnou ochranu pro kategorie osob uvedené v čl. 2 odst. 1, 2 zmíněného rozhodnutí. Neexistuje žádný postup podávání žádosti o dočasnou ochranu nebo odpovídající ochranu podle vnitrostátního práva. Když se tedy dotčená osoba přihlásí k příslušným orgánům, aby využila práv spojených s dočasnou ochranou, nebo odpovídající ochranou, musí pouze prokázat svou státní příslušnost, status mezinárodní ochrany nebo rovnocenné ochrany, pobyt na Ukrajině nebo případně rodinnou vazbu. Právo na dočasnou ochranu je okamžité. Aby se však zajistila řádná zpráva a registrace dotčené osoby, může členský stát rozhodnout, že je třeba splnit určité požadavky, jako je registrační formulář a předložení důkazů, jak je stanoveno v prováděcím rozhodnutí Rady.

4. Prokázání státní příslušnosti nebo mezinárodní ochrany udělené na Ukrajině, pobytu na Ukrajině a případně rodinné vazby jsou tak dle žalobkyně dostatečné k okamžité registraci osoby k dočasné ochraně. Žalobkyně je tedy poživatelkou dočasné ochrany již na základě toho, že spadá do kategorie osob dle čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady, jak vyplývá čl. 8 odst. 1 Směrnice o dočasné ochraně, ze které citovala. Dále uvedla text čl. 28 dané směrnice s tím, že tato nezná jako důvod pro vyloučení přístupu cizince k dočasné ochraně „podání žádosti o dočasnou ochranu v jiném členském státě“. Dle žalobkyně Lex Ukrajina v tomto směru odporuje Směrnici o dočasné ochraně. K tomu poukázala čl. 16 preambule prováděcího rozhodnutí, z něž citovala a čl. 11.
5. Měla za to, že ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) dle Lex Ukrajina je v rozporu s čl. 28 Směrnice o dočasné ochraně, s čl. 15 preambule prováděcího rozhodnutí a jeho čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí. Z toho vyplývá, že zásah, spočívající ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu z důvodu nepřijatelnosti, je zásahem nezákonným.
6. Podle ustálené judikatury správních soudů platí, že pokud je ustanovení vnitrostátního práva v rozporu s právem EU k neprospěchu žalobce, je soud povinen od této vnitrostátní právní normy odhlédnout a nepoužít. K tomu poukázala na konkrétní judikaturu Nejvyššího správního soudu. Stejně tak pochybnost o rozporu s právem EU uvedl i Krajský soud v Plzni v usnesení č. j. 55 A 6/2023-17, z něhož citovala, jakož i z další judikatury Krajského soudu v Plzni a Městského soudu v Praze ve věci č. j. 11 A 80/2023-79. Shodně se také vyjádřil Veřejný ochránce práv ve svém šetření ve věci neudělení dočasné ochrany č. j. KVOP-5417/2023 ze dne 22. 2. 2023, z něhož citovala.
7. Žalobkyně žádala, aby soud rozhodl tak, že zásah žalovaného, spočívající ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobkyně jako nepřijatelné ze dne 4. 9. 2023, byl nezákonný a přikázal mu obnovit stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu žalobkyni.

III. Vyjádření žalovaného

8. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný zdůraznil, že sama žalobkyně v příslušném formuláři ze dne 4. 9. 2023 vyplnila k otázce „žádala jste o dočasnou ochranu v jiném členském státě“ možnost ano a doplnila „Bulgarie“. Pracovník KACPU proto postupoval v souladu se zákonem, neboť žalobkyně je držitelkou dočasné ochrany v Bulharsku dle § 5 odst. 1 písm. c) Lex Ukrajina. Byl tak zřetelně naplněn důvod nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu dle § 5 odst. 1 písm. c), d) téhož zákona, z něhož citoval. Z těchto

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

ustanovení jednoznačně plyne, že k naplnění důvodu nepřijatelnosti žádosti postačí, pokud cizinec v jiném členském státě o dočasnou ochranu požádal nebo ji získal. Tomu odpovídá i obsah spisového materiálu. Důvodem pro vyhodnocení žádosti jako nepřijatelné byla zjevně skutečnost, že je držitelkou platné dočasné ochrany v Bulharsku. Uvedené vyplývá též z informací, které jsou součástí platformy pro výměnu informací o žadatelích a držitelích dočasné ochrany mezi členskými státy. Ovšem s tím rozdílem, že dle uvedené platformy, kterou žalovaný výslovně specifikoval, žalobkyně dočasnou ochranu v Bulharsku stále má, tedy její držitelkou.

9. Konstatoval, že žalobkyně do žádosti neuvedla, že by byla vdaná nebo měla nezletilé děti, nemohl tedy ani zvažovat udělení dočasné ochrany z důvodu sloučení rodiny podle § 51 citovaného zákona, resp. § 52 z důvodů zvláštního zřetele hodných. Jinou zákonnou možností, než vyhodnotit žádost žalobkyně jako nepřijatelnou, tedy neměl. Odmítl, že by Směrnice o dočasné ochraně předpokládala možnost získat dočasnou ochranu, pokud je již cizinec jejím držitelem v jiném členském státě. K tomu poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022 č. j. 2 Azs 178/2022-46, a citoval z něj.
10. Na obhajobu české národní úpravy dále poukázal na čl. 25 odst. 1 dané směrnice a uvedl, že tam uvedený mechanismus nebyl aktivován. K tomu poukázal na stanovisko Evropské komise s tím, že „Často kladené otázky“ nejsou právně závazným nástrojem a ani Evropská komise není nadána kompetencí autoritativního výkladu práva EU.
11. Shrnl, že žalobkyně je držitelkou dočasné ochrany v jiném členském státě, proto nevzniká žalovanému povinnost dočasnou ochranu vydat znovu, a to ani ve smyslu citované směrnice, neboť v okamžiku, kdy je držitelem dočasné ochrany v jiném členském státě, není osobou vysídlenou podle čl. 2 písm. c) Směrnice o dočasné ochraně. Česká právní úprava taktéž nikterak neodporuje čl. 15 preambule prováděcího rozhodnutí Rady EU, a to, že se členské státy dohodly, že nebudou aplikovat čl. 11 Směrnice neznamená než to, že držitel dočasné ochrany, který by neoprávněně pobýval na území jiného členského státu, nebude tímto členským státem přemísťován do členského státu, který mu povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany vydal.
12. Žalobkyni nic nebrání vybrat si stát, kde bude o dočasnou ochranu žádat. Pokud poukazovala na čl. 16 preambule prováděcího rozhodnutí Rady, tato není součástí normativního textu rozhodnutí. K další argumentaci žalobkyně stran sdělení Evropské komise ze dne 21. 3. 2022 (operační pokyny) konstatoval, že toto sdělení není textem právního předpisu a není ani závazným výkladem ustanovení Směrnice či prováděcího rozhodnutí. Má tedy spíše informativní či doporučující charakter a nemůže derogovat či jinak konkurovat ustanovením vnitrostátních právních předpisů ČR. Znovu poukázal na citovaný rozsudek NSS a jeho závěry.
13. Dále konstatoval, že implementací Směrnice má být především dosaženo cíle, pro který byla přijata. Poukázal na znění ustanovení § 5 odst. 1 písm. c), d) Lex Ukrajina s tím, že Směrnice hovoří o riziku druhotného pohybu osob, nicméně neupravuje nástroj, jak mu bránit. Podobně je tomu v případě snah o zneužití práva na poskytnutí dočasné ochrany. Národní opatření nesmí odporovat cíli, kterého má být Směrnicí dosaženo. I v unijním právu platí zásada zákazu zneužití práva a ani unijní právo neumožňuje dovolávat se práv, které unijní právo přiznává, způsobem toto právo zneužívajícím.
14. Vyjádřil přesvědčení, že opakovaným podáváním žádostí o dočasnou ochranu právě dochází ke zneužívání práva. To je i případ žalobkyně, která, přestože má udělenou dočasnou ochranu

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

v Bulharsku, usiluje ještě o její získání v ČR a snaží se vzdát se dočasné ochrany v Bulharsku, aby ji mohla v ČR získat. Její jednání je tedy zjevně účelové a nutně odporuje smyslu a cílům Směrnice.

15. Žalovaný žádal, aby soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení věci Městským soudem v Praze

16. Soud při posouzení důvodnosti žaloby vycházel 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, neboť to pro posouzení právní otázky, souladu či rozporu národní právní úpravy s unijním právem shledal nadbytečným.
17. 12. Žaloba je důvodná.
18. 13. Jak vyplývá ze žaloby, žalobkyně spatřovala nezákonný zásah v tom, že jí žalovaný vrátil její žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou postupem dle § 5 odst. 2 zákona Lex Ukrajina, který 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 zda se jedná o rozhodnutí a dovodil, že se jedná o zásah.
19. 14. 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, ale i rozsudku zdejšího soudu ze dne 4. 10. 2023, č. j. 6 A 104/2023–41, jakož i 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. Soud se s jejich právními závěry ztotožňuje, proto z odkazovaných rozsudků do značné míry při svém odůvodnění v nyní projednávané věci vychází. Ke shodnému právnímu závěru zdejší soud ostatně dospěl i ve svých rozsudcích ze dne 31. 8. 2023 č.j. 6 A 77/2022–52 a ze dne 31. 8. 2023 č.j. 6 A 82/2023–41.
20. Soud dále poukazuje na stanovisko veřejného ochránce práv č. j. KVOP–5417/2023, které obhájuje shodnou názorovou linii jako zdejší soud. Soud je obeznámen i se závěry vyslovenými v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, č.j. 2 Azs 178/2022–46, kterým však z dále uvedených z důvodů zcela nepřisvědčil.
21. Podle § 5 odst. 1 písm. c), d) Lex Ukrajina 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.
22. Podle § 5 odst. 2 téhož zákona ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti; soudní přezkum je vyloučen.
23. Soud si je zároveň vědom účinnosti shora citovaného § 5 Lex Ukrajina pouze do 31. 3. 2024. V nyní projednávané věci je to však nerozhodné, neboť soud rozhoduje z hlediska právního stavu účinného ke dni jeho rozhodnutí.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

24. Shora citovaný § 5 odst. 2 zákona Lex Ukrajina 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).
25. K tomu soud poukazuje na dřívější rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 4. 2023 č.j. 11 A 80/2022–79, od něhož nemá důvodu se odchýlit. Ve shodě s ním proto uvádí, 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, se kterým soud v této dílčí otázce souhlasí. 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.
26. Při aplikaci soudní výluky je však nutno zabývat se nejen jejím souladem s ústavním pořádkem, ale i jejím 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).
27. Podle stanoviska 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 soud odkazuje.
28. 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 upřeshňovalo 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, *Akerberg Fransson*, bod 19 a judikatura tam citovaná). Nyní projednávaná věc se přitom bez pochyb evropským právem řídí, neboť Lex Ukrajina navazuje na prováděcí rozhodnutí a provádí Směrnici o dočasné ochraně (§ 1 odst. 1 uvedeného zákona). Čl. 47 LZPEU, proto dopadá na věc žalobkyně.
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 žalobkyně nějaké právo zaručené evropskou úpravou. Pokud by tomu tak bylo, měla by též právo na účinné prostředky nápravy před soudem.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

31. 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.
32. 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.
33. K tomu lze odkázat i na další závěry uvedené již v rozsudku zdejšího soudu ze dne 27. 4. 2023 č.j. 11 A 80/2022–79, z nichž vyplývá: 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 (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 Lex Ukrajina však navíc zavedla nový institut nepřijatelnosti žádosti, kterou nepřepokládá ani uvedená směrnice, ani zákon o dočasné ochraně. Žalovaný tím, že konstatoval nepřijatelnost žádosti žalobkyně, a řízení o její žádosti nebylo ani zahájeno, fakticky vyloučil žalobkyni nejen z dočasné ochrany, ale i z pouhého řízení o jejím udělení. 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.
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 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, neboť jí 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 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 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. Na této skutečnosti, jakož ani na statusu žalobkyně jako vysídlené osoby dle směrnice o dočasné ochraně, 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 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 již dříve 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: 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 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).

40. S flexibilitou 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 dočasnou ochranu v jednom členském státě usnadňuje možnost přestěhovat se do jiných členských států, aby mohly požívat dočasnou ochranu 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 dočasnou 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 přihlížet. 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 výše citovaného rozsudku MS Praha).
41. Český zákonodárce oproti sdělením Komise zavedl „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 dočasnou ochrany na jejím území, nicméně zákon nepočítá, neboť jej „sankcionuje“ nepřijatelností žádosti.“
42. Lze tak uzavřít, že výlučka ze soudního přezkumu je v případě žalobkyně v rozporu s právem EU. Soud ji proto neaplikoval.
43. Soud přistoupil k posouzení žaloby, kdy se nejprve zabýval tím, zda vrácení žádosti o poskytnutí dočasnou ochrany představuje zásah, nebo zda jde o rozhodnutí.
44. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem má subsidiární povahu. Mohla-li by se žalobkyně domoci 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.
45. 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).
46. 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.

47. 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.
48. 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 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, čj. 2 Aps 1/2005 – 65, publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS).
49. 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.
50. 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, č.j. 10 Azs 153/2016–52, č. 3601/2017 Sb. NSS, a rozsudek č.j. 7 Azs 227/2016–36, bod 38). Čtvrtá podmínka výše uvedeného testu je tedy splněna.
51. 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.).
52. Splněny jsou též první, druhá a pátá podmínka výše uvedeného testu. Nepřijetí žádosti směřuje přímo proti žalobkyni, které 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

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

způsobit 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.

53. Pro spor je stěžejní, zda byla splněna podmínka třetí – zda šlo o zásah zákonný či ne. Žalovaný shledal žádost žalobkyně nepřijatelnou, protože požádala o dočasnou ochranu nebo ji získala v jiném členském státu.
54. Ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně podala žádost o dočasnou ochranu v České republice dne 4. 9. 2023. Mezi účastníky není sporu o tom, že žalobkyni byla žádost vrácena z důvodu, že požádala o udělení DO či mezinárodní ochrany nebo ji získala v jiném členském státě EU ve smyslu § 5 odst. 1 písm. c), d), odst. 2 Lex Ukrajina, neboť dle těchto ustanovení je žádost žalobkyně nepřijatelná a žalovaný měl žádost vrátit. Žalobkyně uváděla, že je tato úprava v rozporu se Směrnicí o dočasné ochraně a soud její argumentaci přisvědčuje.
55. 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).
56. Ve vztahu k nyní projednávané věci soud dodává, 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).
57. Dle žalobkyně nemají být § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina 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).
58. 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).

59. Ustanovení směrnice tak 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).
60. Transpoziční lhůta uplynula v případě Směrnice o dočasné ochraně 31. 12. 2002 (čl. 32 odst. 1 směrnice). První podmínka je tedy 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) Lex Ukrajina.
61. Na tomto místě 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).
62. 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 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.
63. Možnost vyloučit určitou osobu 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 je třeba ji 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).
64. 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 společně 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.
65. Daný 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“.).

66. 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).“
67. 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. Smyslem úpravy směrnice o dočasné ochraně je minimální harmonizace, a proto, ačkoliv může docházet k rozdílům v postupu členských států, minimální standard ochrany musí zůstat zachován a nesmí se lišit napříč jednotlivými členskými státy.
68. S ohledem na shora uvedené 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), d) Lex Ukrajina 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 Směrnicí o dočasné ochraně. Ta má v tomto ohledu přímý účinek, který vylučuje úpravu § 5 odst. 1 písm. c), d) Lex Ukrajina. Proto ji soud neaplikoval. Jestliže tedy žalovaný žalobkyni vrátil její žádost o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost, zasáhl do jejích práv nezákonným způsobem.
69. Žaloba je v tomto rozsahu důvodná.
70. Soud uzavírá, že soudní výluka je ve vztahu k důvodům nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. c), d) Lex Ukrajina v rozporu s evropským právem, a nelze ji proto aplikovat. Proto žalobu

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

projednal a shledal, že je důvodná. Důvod nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. c), d) tohoto ustanovení je v rozporu se Směrnicí o dočasné ochraně a prováděcím rozhodnutím, které tak vylučují jeho aplikaci.

V. Závěr a náklady řízení

71. Na základě shora uvedených skutečností soud vyslovil podle § 87 odst. 2 s. ř. s., že zásah žalovaného byl nezákonný (výrok I.) a zakázal žalovanému pokračovat v porušování práv žalobkyně a přikázal mu obnovit stav před zásahem, neboť důsledky zásahu nadále trvají (výrok II.). Na žalovaném tak bude, aby posoudil žádost žalobkyně tak, že není nepřijatelná dle § 5 odst. 1 písm. c), d) Lex Ukrajina a bude podle tohoto zákona dále postupovat.
72. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně byla ve věci úspěšná, proto má právo na náhradu nákladů řízení. Od soudního poplatku však je ze zákona osvobozena a byla zastoupena Organizací pro pomoc uprchlíkům, z.s., které právo na odměnu za zastupování nenáleží (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2008, sp. zn. 4 Azs 51/2008). Důvody pro přiznání účelně vynaložených nákladů vzniklých v řízení soud neshledal, proto žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (výrok III.).

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.

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.

Praha 27. listopadu 2023

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu