



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Ondřeje Hrabce a Mgr. Kateřiny Kozákové ve věci

žalobkyně: **S. F.**, nar. X
st. přísl. X
bytem X
zastoupená Sdružením pro integraci a migraci, o.p.s.
se sídlem Havlíčkovo náměstí 189/2, Praha 3 – Žižkov

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4 – Nusle

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívající v označení žádosti žalobkyně o mezinárodní ochranu ze dne 20. 11. 2023 za neplatnou,

takto:

- I. Žaloba **s e z a m í t á**.
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Žalobkyně podala dne 20. 11. 2023 žádost o mezinárodní ochranu, kterou požádala o mezinárodní ochranu z důvodu války na Ukrajině a komplikovaného zdravotního stavu. V žádosti uvedla, že je momentálně hospitalizována, proto podává žádost o mezinárodní ochranu prostřednictvím svého zástupce. K žádosti přiložila plnou moc a kopii lékařské zprávy. Tuto žádost následně doplnila dne 21. 11. 2023, jelikož byla žalovaným dne 20. 11. 2023 upozorněna na to, že její podání obsahuje dokumenty v datovém formátu, který nepřijímá.
2. Přípisem ze dne 23. 11. 2023, č. j. MV-196050-3/OAM-2023, žalovaný žalobkyni sdělil, že její žádost o mezinárodní ochranu považuje za neplatnou, jelikož s účinností od 1. 7. 2023 byl novelizován zákon č. 325/1999 Sb., o azylu (není-li konkrétně specifikováno, bude soud uvádět znění zákona o azylu ve znění pozdějších předpisů) a nově nemohou cizinci během své hospitalizace písemně podat žádost o mezinárodní ochranu. Důvodem této novely byla dle žalovaného skutečnost, že žádost o mezinárodní ochranu byla v průběhu hospitalizace cizinci zneužívána za účelem úhrady zdravotní péče, přestože dřívějšímu či pozdějšímu podání žádosti nic objektivně nebránilo. V průběhu hospitalizace zároveň žádnému cizinci nehrozí jakkoliv nucený návrat do země původu, jelikož hospitalizace je objektivní překážkou případného vyhoštění. Žalobkyně má zároveň strpitelské vízum platné do 31. 3. 2024, proto jí nehrozí nucené vycestování. Žalovaný shrnul, že písemnost žalobkyně není platnou žádostí o mezinárodní ochranu, nebude tak zahájeno správní řízení a žalobkyni nebude hrazeno zdravotní pojištění na základě statusu žadatele o mezinárodní ochranu.
3. Soud poznamenává, že skutečnosti uvedené v této kapitole rozsudku nejsou mezi účastníky sporné.

II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

4. Žalobkyně se proti postupu žalovaného brání žalobou na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného. Uvedla, že dne 20. 11. 2023 byla hospitalizována ve Fakultní nemocnici Plzeň z důvodu závažného zdravotního stavu. Zákon o azylu v § 3 odst. 1 stanoví žádost o mezinárodní ochranu jako „*projev vůle cizince, z něhož je zřejmé, že hledá v České republice ochranu před pronásledováním nebo před hrozící vážnou újmu*“. Žadatelem o udělení mezinárodní ochrany je pak dle § 2 odst. 1 písm. b) zákona o azylu cizinec, který podal v České republice žádost o udělení mezinárodní ochrany, o níž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto. Za žádost o mezinárodní ochranu je nutné považovat dostatečně konkrétní projev vůle cizince. Ze zákona nevyplývá požadavek na formu této žádosti. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (dále jen „procedurální směrnice“), rozlišuje v souvislosti s žádostí o mezinárodní ochranu dva rozhodné momenty, a to učinění žádosti a podání žádosti. Učinění žádosti je prvním krokem v rámci registračního řízení, které probíhá na počátku řízení o mezinárodní ochranu. Registrace žádosti je krok druhý a třetím krokem pak podání žádosti. Podle čl. 6 odst. 1 procedurální směrnice musí příslušné orgány zajistit registraci žádosti. Registračním orgánem dle § 3 odst. 6 zákona o azylu je žalovaný. Z uvedených ustanovení dle žalobkyně plyne, že formálně nelze omezit projev vůle a znemožnit učinění žádosti o mezinárodní ochranu během hospitalizace. Zákon o azylu je zároveň nutné vykládat v souladu s procedurální směrnicí. Požadavek, aby byla

žádost učiněna jen na určitém místě a osobně, je v rozporu s procedurální směrnicí. Čl. 6 odst. 2 a 3 této směrnice je dle žalobkyně dostatečně přesný a bezpodmínečný, aby vyvolal přímý účinek směrnice.

5. **Žalovaný** ve vyjádření k žalobě uvedl, že jeho postup byl zcela v souladu s platnou právní úpravou, která s účinností od 1. 7. 2023 již neumožňuje podat žádost o mezinárodní ochranu v průběhu hospitalizace cizince. Zopakoval důvody pro změnu právní úpravy (zneužívání ze strany žadatelů). Žalovaný nesouhlasí s výkladem procedurální směrnice tak, jak jej učinila žalobkyně. Dle čl. 6 odst. 3 procedurální směrnice mohou členské státy požadovat, aby se žádosti o mezinárodní ochranu podávaly osobně nebo na určitém místě. K tomu český zákonodárce přistoupil v aktuálně platném § 3a zákona o azylu. Stanoví-li tak zákon tento procedurální směrnicí předjímaný minimální rámec pro platné podání žádosti, není možné jako platnou žádost akceptovat podání žalobkyně. Právě proto, že žádost o mezinárodní ochranu nesmí být formalizovaná, je třeba stanovit způsob jejího podání a, mimo jiné, osobu ztotožnit. Podmínky nastavené v § 3a zákona o azylu nebrání realizaci práva učinit svým jménem žádost o mezinárodní ochranu ve smyslu čl. 7 odst. 1 procedurální směrnice.
6. Žalovaný rovněž uvedl, že žalobkyně mohla podat žádost v době před její hospitalizací v Domažlické nemocnici, která trvala od 16. 10. 2023 do 1. 11. 2023, a stejně ji tak mohla podat i po jejím skončení před hospitalizací v Plzni. Žalobkyně dle žalovaného jedná účelově. Její deklarované obavy z návratu na Ukrajinu nemají žádný reálný základ, když má vízum za účelem strpění platné do 31. 3. 2025. Žalobkyně svým postupem sleduje pouze získání přístupu ke zdravotnímu pojištění. Azylové řízení není prostředkem k řešení sociálně-ekonomických problémů cizinců dlouhodobě žijících v České republice. Žalovaný dodal, že žalobkyně je v České republice od roku 2021 a pracovní poměr jí skončil v srpnu roku 2023.
7. V doplnění vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že se žalobkyně snažila o zařazení do systému veřejného zdravotního pojištění ve smyslu § 48 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Na tuto žádost jí bylo doručeno sdělení ze dne 13. 2. 2024, které obsahuje shrnutí podstatných zjištění a souvislostí, které však nesvědčí pro její zařazení mezi pojištěnce VZP. Ze zjištění uvedených ve sdělení nevyplývá, že by žalobkyně nebyla schopna zajistit si úhradu zdravotních služeb. Institut mezinárodní ochrany slouží primárně jinému účelu a nelze jej využívat k obcházení pravidel pro pojištění cizinců. Česká republika nemá kapacitu hradit zdravotní péči všem cizincům pobývajícím na jejím území. Žalovaný doplnil, že ve věci není zřejmé, od kdy a zda až doposud je žalobkyně stále hospitalizována.

III. Ústní jednání

8. Žalobkyně na ústním jednání dne 27. 3. 2024 uvedla, že setrvává na podané žalobě.
9. Žalovaný uvedl, že jeho postup měl oporu v zákoně. Transpozice procedurální směrnice do zákona o azylu proběhla řádně. Vysvětlil pojmy užívané v procedurální směrnicí a jejich obraz v zákoně o azylu. Cílem novely účinné od 1. 7. 2023 bylo omezit podávání žádostí, jejichž účel byla pouze úhrada poskytnuté zdravotní péče z veřejného zdravotního pojištění. Žalobkyně si musela být vědoma skutečnosti, že si má zařídit zdravotní pojištění, jelikož na území České republiky pobývá od roku 2021 a byla i v České republice zaměstnána. Žalobkyně se nemusí obávat návratu na Ukrajinu, jelikož má udělené vízum za účelem strpění platné až do března roku 2025. O mezinárodní ochranu si požádala až v okamžiku stupňujících se zdravotních problémů, kdy vyvstala potřeba hradit zdravotní péči. Účel

žádosti o mezinárodní ochranu byl jediný, a to vstoupit do veřejného zdravotního pojištění. Žalobkyně jednala účelově, až v okamžiku, kdy jí vznikl značný dluh. Měla přitom možnost požádat o mezinárodní ochranu před nebo po její hospitalizaci. Dle žalovaného bylo jednání žalobkyně naprosto zjevné zneužití práva, kterému se zákonodárce snažil novelou zabránit.

10. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) na ústním jednání k důkazu neprovedl žádost o mezinárodní ochranu ze dne 20. 11. 2023, automatizovanou odpověď žalovaného žalobkyni k jejímu podání ze dne 20. 11. 2023, doplnění žalobkyně ze dne 21. 11. 2023 k datové zprávě ze dne 20. 11. 2023, odpověď žalovaného ze dne 23. 11. 2023 na žádost o mezinárodní ochranu a lékařskou zprávu ze dne 1. 11. 2023 z Domažlické nemocnice. S těmito důkazními prostředky se soud seznámil a ve svém rozhodnutí z nich vycházel, nicméně je neprováděl k důkazu, jelikož všechny dokumenty byly oběma stranám známy ještě před podáním žaloby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2023, č. j. 10 As 326/2022-88, č. 4563/2024 Sb. NSS). Soud rovněž k důkazu neprovedl zprávu Veřejného ochránce práv o šetření věci žalobkyně ze dne 30. 1. 2024, č. j. KVOP-4192/2024, jelikož se jedná primárně o právní názor Veřejného ochránce práv, tedy o právní posouzení věci. Nejedná se o důkaz, ze kterého by soud mohl zjistit skutková zjištění rozhodná pro posuzovanou věc. Soud rovněž k důkazu neprovedl lékařskou zprávu ze dne 13. 3. 2024, vyjádření sociální pracovnice ke zdravotnímu stavu žalobkyně ze dne 21. 3. 2024 a fotografii nohy žalobkyně. Těmito důkazy žalobkyně prokazovala její neschopnost dostavit se na nařízené jednání soudu. Její aktuální zdravotní stav však není v posuzované věci podstatný. Soud dále neprovedl k důkazu žalobkyní doložený podnět pro učinění opatření proti nečinnosti ze dne 24. 1. 2024 ani doručenkou k němu, jelikož seznal, že tato skutečnost není pro věc podstatná.
11. Soud na ústním jednání provedl k důkazu ty listiny, jež ke svým podáním přiložily procesní strany, a se kterými nebyly vzájemně seznámeny před podáním žaloby. Soud tak k důkazu provedl lékařské zprávy ze dnů 23. 11. 2023 a 30. 11. 2023 z Fakultní nemocnice Plzeň a fakturu ze dne 30. 11. 2023 za hospitalizaci žalobkyně v Fakultní nemocnici Plzeň. Soud rovněž na ústním jednání provedl k důkazu doručenkou datové zprávy ze dne 20. 11. 2023 a ze dne 21. 11. 2023 předložené žalobkyní, doručenkou datové zprávy ze dne 21. 11. 2023 předloženou žalovaným a e-mailovou zprávu žalovaného ze dne 21. 11. 2023.

IV. Posouzení žaloby

12. Městský soud v souladu s § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přezkoumal popsany skutkový děj. Vycházel při tom ze skutkového a právního stavu ke dni rozhodnutí (§ 87 odst. 1 část věty před středníkem s. ř. s.) a seznal, že žaloba je nedůvodná.

IV. 1 Správný žalobní typ

13. Jak již bylo uvedeno, žalobkyně v jednání žalovaného spatřovala nezákonný zásah. Městský soud se zabýval otázkou, zda tento žalobní typ zvolila správně. Zjistí-li soud, že žalobce zvolil nesprávný žalobní typ, je povinností soudu poučit žalobce o jiném právním posouzení věci a vyzvat jej, aby tomu svoji žalobu přizpůsobil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 17. 6. 2020, č. j. 8 Afs 183/2019-52, bod [10] a [11] a judikaturu tam citovanou).
14. Městský soud byl při předběžném projednání věci názoru, že správným žalobním typem je žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Žalobkyně se totiž domáhá toho, aby její žádost ze dne 20. 11. 2023 způsobila zahájení řízení o mezinárodní ochraně. Judikatura

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

Nejvyššího správního soudu připustila, že žalobce se zásahovou žalobou může domáhat toho, aby soud přikázal správnímu orgánu zahájit řízení (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS.). To však pouze za situace, kdy by takové řízení mělo být zahájeno z moci úřední (a za splnění dalších podmínek). V nyní posuzované věci se jedná o odlišnou situaci, jelikož řízení o mezinárodní ochraně je řízení zahajované nikoliv z moci úřední, ale na žádost. O zahájení řízení o žádosti správní orgán nečiní žádný úkon. Toto je zahájeno automaticky doručením podání místně a věcně příslušnému správnímu orgánu (§ 44 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Právě posuzovaná věc byla věcně velmi obdobná věci, kterou posuzoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 11. 2023, č. j. 3 Azs 193/2022-41 (bod [24] daného rozsudku), a který seznal, že správným žalobním typem měla být žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

15. Městský soud proto žalobkyni vyzval usnesením ze dne 15. 1. 2024, č. j. 5 A 72/2023-13, aby ve lhůtě 15 dní od doručení daného usnesení změnila žalobní typ a upravila žalobní petit.
16. Na tuto výzvu odpověděla žalobkyně přípisem ze dne 1. 2. 2024, ve kterém nesouhlasila s předběžným právním názorem městského soudu. Uvedla, že v případě rozhodnutí o nečinnosti žalovaného by nebylo závazně konstatováno výrokem o tom, kdy přesně došlo k podání žádosti o mezinárodní ochranu, a tím pádem od kdy žalobkyně nabyla veškerá práva, která jí náleží. Tato práva jí přitom náleží od počátku podání žádosti. Žalovaný je nečinný v tom smyslu, že nečiní žádné kroky k poskytnutí údajů či k vydání průkazu a je zřejmé, že tyto kroky nebude činit v budoucnu nikdy. Není prozatím ještě nečinný, pokud jde o vydání správního rozhodnutí o podané žádosti ve lhůtě, jelikož toto rozhodnutí má být dle § 27 odst. 1 písm. a) zákona o azylu vydáno do 6 měsíců ode dne poskytnutí údajů k žádosti o mezinárodní ochranu. Tato lhůta nemůže plynout, dokud žalovaný nevyzve žalobkyni k poskytnutí údajů. Byla-li by žalobkyně nucena vyčkat uběhnutí 6 měsíců, byla by soudní ochrana ve formě možnosti podat nečinnostní žalobu pouze iluzorní, je-li nečinnost zřejmá již od počátku obdržení sdělení žalovaného o neplatnosti žádosti. Tato ochrana nemá přitom žádný význam z hlediska materiálních práv, které žalobkyni náleží ode dne podání žádosti. Tato lhůta fakticky ani neběží, jelikož k poskytnutí údajů nebude nikdy vyzvána.
17. Žalovaný se k otázce správného žalobního typu nevyjádřil.
18. Městský soud nesouhlasí s žalobkyní v tom, že by se v případě vydání rozsudku o žalobě na ochranu proti nečinnosti nemohl vyslovit o datu, od kterého je nutné považovat řízení za zahájené. Seznal-li by soud takovou žalobu, ať již důvodnou, či nikoliv, musel by řešit právě datum zahájení vedení řízení. V odůvodnění rozsudku by tak zazněl jasný názor soudu na pro žalobkyni nyní podstatnou otázku. Soud však souhlasí, že by to nebylo uvedeno ve výroku rozsudku.
19. Dle § 27 odst. 1 písm. a) zákona o azylu vydá rozhodnutí žalovaný do 6 měsíců ode dne, kdy byly poskytnuty údaje k podané žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Podle § 10 odst. 1 zákona o azylu je žadatel o udělení mezinárodní ochrany povinen se na písemnou výzvu ministerstva doručenou nejméně 2 pracovní dny předem dostavit k poskytnutí údajů k podané žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Ministerstvo žadatele o udělení mezinárodní ochrany vyzve k poskytnutí údajů k podané žádosti o udělení mezinárodní ochrany bez zbytečného odkladu po podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

20. Městský soud nesdílí názor žalobkyně, že by lhůta k vydání rozhodnutí nikdy nemohla začít plynout, dokud by žalovaný žalobkyni nevyzval k poskytnutí údajů. Dle soudu by žalobkyně sama mohla i bez předchozí výzvy žalovanému potřebné údaje (specifikované v § 10 odst. 2 zákona o azylu) poskytnout. Tím by dle soudu sama způsobila naplnění faktické podmínky pro započetí běhu lhůty k vydání rozhodnutí, přestože by formálně nedošlo k výzvě žalovaného k poskytnutí údajů.
21. Jak již bylo uvedeno výše, řízení o žádosti o mezinárodní ochranu je řízením o žádosti. Je tedy zahájeno pouze úkonem žadatele, který je v jeho dispozici. Správní soudy se ve své judikatuře již zabývaly případy, kdy nebylo v řízení o žádosti pokračováno, jelikož se žalovaný nedomníval, že bylo zahájeno správní řízení, popř. mělo být v řízení pokračováno, jelikož účastník řízení učinil úkon, který takové pokračování způsobuje (podání odporu proti příkazu - např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2023, č. j. 2 As 21/2020-34, č. 4453/2023 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2020, č. j. 8 As 126/2020-38, a mnoho dalších). Tyto věci posuzovaly správní soudy v režimu žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.
22. Z výše uvedených důvodů je městský soud přesvědčen, že žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu by v konečném důsledku vedla i k ochraně práv žalobkyně. Je nicméně nutné s žalobkyní souhlasit, že v případě projednání věci v režimu žaloby na ochranu proti nečinnosti by se ochrany práv žalobkyně dostalo až minimálně za 6 měsíců od podání žádosti o mezinárodní ochranu. Až v okamžiku, kdy by žalovaný překročil lhůtu k vydání rozhodnutí (nehledě na nutný krok žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti), by soud mohl vydat rozsudek, jež by pro žalobkyni mohl být exekučním titulem. Soud proto zvažoval, zda tato existující, avšak značně zpožděná, ochrana může způsobit prolomení subsidiární povahy zásahové žaloby (§ 85 s. ř. s.).
23. V judikatuře Nejvyššího správního soudu se vyskytují situace, ve kterých byla připuštěna zásahová žaloba na ochranu proti procesnímu úkonu správního orgánu, jež by však byl následně i podroben přezkumu v rámci žaloby proti konečnému rozhodnutí. Konkrétně se jedná o nahlížení do spisu (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2011, č. j. 7 Aps 6/2011-132, ze dne 17. 1. 2018, č. j. 9 Afs 85/2016-51, ze dne 12. 7. 2018, č. j. 2 As 93/2016-138). Neumožní-li správní orgán nahlédnout do spisu, je takový úkon možné napadnout žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, přestože by zcela jistě mohl žalobce následně v podané žalobě proti konečnému rozhodnutí namítat, že vzhledem k tomu, že mu nebylo umožněno nahlédnout do spisu, nemohl se účinně (např. v odvolání) bránit. Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 9 Afs 85/2016 shrnul, že „odepření práva nahlížet do spisu tedy s ohledem na výše uvedené může v určitých případech samo o sobě zasáhnout do práv daňového subjektu. Půjde o případy, ve kterých bude daňovému subjektu v rozporu se zákonem znemožněno nahlížet do podstatné části daňového spisu, což má za důsledek zásah do práva na spravedlivý proces, event. o případy, kdy správce daně opakovaně a hrubě poruší pravidla pro zpřístupnění daňového spisu“. V rozsudku sp. zn. 7 Aps 6/2011 kasační soud uvedl, že „omezení práva nahlížet do daňového spisu v takové intenzitě, že by znemožňovala realizaci práva na spravedlivý proces, by bylo možno v některých případech kvalifikovat až jako nezákonný zásah.“ [důraz přidán] Judikatura tak připouští ochranu práv prostřednictvím zásahové žaloby, i když by daný úkon bylo možné přezkoumat v řízení o žalobě proti rozhodnutí tehdy, je-li daný zásah dostatečně intenzivní.
24. Soud proto zvažoval, zda skutečnost, že žalovaný k žalobkyni nepřistupuje jako k žadatelce o mezinárodní ochranu má dostatečně intenzivní dopad do jejích práv.

25. Jak bude ještě více vysvětleno níže, proces žádosti o mezinárodní ochranu je dle procedurální směrnice rozdělen na 3 fáze. První je učinění žádosti o mezinárodní ochranu, jde o prohlášení úmyslu požádat o mezinárodní ochranu; druhá fáze představuje registraci této žádosti a poslední fáze je podání žádosti. Žadatelé o mezinárodní ochranu nabývají hmotněprávně řadu práv již v první fázi - poté, co prohlásí, že mají v úmyslu požádat o mezinárodní ochranu. Mohou zůstat na území členského státu (čl. 9 procedurální směrnice); mají být informováni v jazyce, jemuž rozumí [čl. 12 odst. 1 písm. a) procedurální směrnice]; mají přístup k tlumočníku [čl. 12 odst. 1 písm. b) procedurální směrnice]; žadatelům, kteří potřebují zvláštní procesní záruky, je poskytnuta náležitá podpora (čl. 24 procedurální směrnice); mají k dispozici materiální podmínky přijetí [čl. 17 Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (dále jen „přijímací směrnice“), a čl. 2 písm. g) této směrnice], a např. mají i přístup ke zdravotní péči (čl. 19 přijímací směrnice). Sic žadatelé o mezinárodní ochranu mají právo k těmto zde příkladmo vyjmenovaným službám a materiálnímu zajištění již pouze učiněním žádosti o mezinárodní ochranu, je to až následnou registrací (jež musí být učiněna do 3, resp. 6 nebo 10 pracovních dní - čl. 6 odst. 1 a odst. 5 procedurální směrnice), kdy žadatel fakticky může účinně požívat tyto služby a materiální zajištění {bod 27. odůvodnění procedurální směrnice a shodně i bod [83] rozsudku Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) ze dne 25. 6. 2020, věc C-36/20 PPU, *Ministerio Fiscal v VL*}. Registrací se přitom dle § 3 odst. 6 zákona o azylu rozumí vložení žádosti o udělení mezinárodní ochrany do evidence, kterou vede žalovaný dle § 71 odst. 1 písm. a) zákona o azylu. Až tímto okamžikem je pro orgány veřejné správy cizinec znám jako žadatel o mezinárodní ochranu. Dokud nebude učiněna registrace a jeho žádost není vložena do evidence žadatelů o mezinárodní ochranu, nemá žadatel o mezinárodní ochranu, jak čerpat svá práva. To rovněž s ohledem na to, že průkaz o udělení mezinárodní ochrany obdrží žadatel až po 3 dnech po poskytnutí údajů k žádosti o mezinárodní ochranu (§ 57 odst. 1 zákona o azylu), tedy až po třetí fázi. Městský soud shrnuje, že ignorování projevení přání požádat o mezinárodní ochranu (učinění žádosti ve smyslu procedurální směrnice) ze strany správních orgánů vede k odepření všech záruk a zajištění, jež se žadateli o mezinárodní ochranu má dostat.
26. Městský soud je z uvedených důvodů názoru, že intenzita zásahu do osobní sféry a práv cizince, kterou může nezaregistrování do evidence žadatelů o mezinárodní ochranu, resp. samotné neakceptování zahájení řízení o mezinárodní ochranu nebo označení žádosti za neplatnou, a důsledky takového zásahu jsou výrazně a zásadně vyšší než intenzita, resp. důsledky, jež má „pouhé“ neumožnění nahlédnout do spisu. Argumentem *a minori ad maius* tak musí být přípustná i žaloba proti nyní posuzovanému zásahu.
27. Pro závěr o přípustnosti nyní posuzované žaloby jako žaloby na ochranu před nezákonným zásahem svědčí i to, že jako nezákonný zásah jsou judikaturou správních soudů standardně přijímány úkony správních orgánů, jež jsou svojí povahou velmi podobné právě posuzovanému ignorování žádosti o mezinárodní ochranu, resp. označení žádosti o mezinárodní ochranu za neplatnou. Za zásah (nikoliv nečinnost správního orgánu) je považováno vrácení žádosti o dočasnou ochranu podle zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023-37, nebo rozsudky městského soudu ze dne 27. 4. 2023, č. j. 11 A 80/2022-79, ze dne 31. 8. 2023, č. j. 6 A 77/2022-52, ze dne 11. 1. 2024, č. j. 14 A 167/2023-29, ze dne 11. 1. 2024, č. j. 14 A 168/2023-29, nebo ze dne 29. 1. 2024, č. j. 5 A 7/2024-27). Za zásah je rovněž

požadováno vyrozumění cizince o tom, zda se jeho projev vůle považuje za podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany dle § 3b odst. 3 zákona o azylu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2019, č. j. 5 Azs 53/2019-37, nebo rozsudky městského soudu ze dne 23. 3. 2022, č. j. 18 A 6/2022-22, nebo ze dne 29. 11. 2022, č. j. 17 A 8/2022-36). Ve všech těchto věcech bylo možné domáhat se ochrany prostřednictvím i žaloby na ochranu proti nečinnosti, kde by žalobce tvrdil, že přestože podal žádost, nebylo ve lhůtě vydáno rozhodnutí, což by způsobilo, že by se soud musel zabývat otázkou, zda skutečně bylo platně zahájeno řízení a kdy se tak stalo. Správní soudy přesto žaloby projednaly v režimu žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. V těchto rozsudcích soudy sice k otázce žalobního typu ničeho neuvedly, tuto otázku nicméně musí posuzovat z úřední povinnosti, proto je možné dovodit, že správní soudy o daných zásahových žalobách uvažily jako o správně zvolených žalobních typech.

IV. 2 Možnost požádání o mezinárodní ochranu, je-li cizinec hospitalizován

28. Na úvod této části městský soud uvádí, že 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 zasazeno (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, č. 603/2005 Sb. NSS).
29. Soud má i s ohledem na předchozí podkapitulu tohoto rozsudku za to, že 1., 2., 4. a 5. podmínka je splněna. Zbývá posoudit, zda zásah žalovaného byl nezákonný, tedy zda žalovaný označil žádost žalobkyně za neplatnou v souladu s právními předpisy, či nikoliv.
30. Dle § 3a odst. 1 písm. b) zákona o azylu ve znění účinném do 30. 6. 2023 platilo, že *cizinec je oprávněn podat žádost o udělení mezinárodní ochrany ministerstvu, je-li hospitalizován u poskytovatele lůžkové péče, vykonává-li zabezpečovací detenci, ochranné léčení, vazbu nebo trest odnětí svobody nebo je-li umístěn ve školském zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy anebo v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc*. [důraz přidán]
31. Od 1. 7. 2023 bylo toto ustanovení změněno, že nově zní: *Cizinec je oprávněn podat žádost o udělení mezinárodní ochrany ministerstvu, vykonává-li zabezpečovací detenci, ochranné léčení, vazbu nebo trest odnětí svobody nebo je-li umístěn ve školském zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy anebo v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc*.
32. Zákonodárce s účinností od 1. 7. 2023 omezil možnost podávat žádosti o mezinárodní ochranu ministerstvu, je-li cizinec hospitalizován u poskytovatele lůžkové péče. Žalobkyně v podané žalobě namítá, že toto je v rozporu s procedurální směrnici. Žalovaný s tímto nesouhlasí.
33. Soud uvádí, že zákon o azylu je přímou implementací procedurální směrnice, přijímací směrnice a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (dále jen „kvalifikační směrnice“). Tento zákon tak musí být v souladu s danými směrnici.

Nebylo-li by tomu tak, mohou mít za určitých podmínek směrnice přímý nebo nepřímý účinek, či může být založena odpovědnost státu za škodu způsobenou porušením práva Evropské unie. V nyní posuzované věci je tak sporné, zda nová česká úprava zákona o azylu je v souladu zejména s procedurální směrnicí.

34. Dle čl. 6 odst. 1 procedurální směrnice platí, že *učiní-li určitá osoba žádost o mezinárodní ochranu u orgánu, který je podle vnitrostátního práva příslušný k registraci této žádosti, provede se tato registrace do třech pracovních dnů od učinění žádosti.*

Pokud je žádost o mezinárodní ochranu učiněna u jiných orgánů, u nichž je pravděpodobné, že budou takové žádosti dostávat, ale nejsou podle vnitrostátního práva příslušné k jejich registraci, členské státy zajistí, aby byla registrace provedena do šesti pracovních dnů od učinění žádosti.

Členské státy zajistí, aby těmto jiným orgánům, u nichž je pravděpodobné, že budou žádosti o mezinárodní ochranu dostávat, jako jsou policejní orgány, pohraniční stráž, imigrační orgány a pracovníci detenčních zařízení, byly poskytnuty příslušné informace a aby jejich pracovníkům byla poskytnuta úroveň školení nezbytná pro plnění jejich úkolů a povinností a pokyny pro poskytování informací žadatelům ohledně místa a způsobu podávání žádostí o mezinárodní ochranu.

35. Podle čl. 2 písm. c) procedurální směrnice platí, že *pro účely této směrnice se rozumí „žadatelem“ státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, která učinila žádost o mezinárodní ochranu, o níž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto.* Shodnou definici žadatele obsahuje i přijímací směrnice [čl. 2 písm. b) ve spojení s čl. 2 písm. h) kvalifikační směrnice].
36. Jak již bylo naznačeno výše, z čl. 6 odst. 1 procedurální směrnice plyne, že azylové řízení je rozděleno na tři fáze. Po *učinění žádosti* (1. fáze) proběhne registrační řízení (2. fáze), po kterém bude následovat faktické a již formální *podání žádosti* o mezinárodní ochranu, kterým je započato věcné posouzení této žádosti (3. fáze).
37. Z čl. 2 písm. c) procedurální směrnice plyne, že již učiněním žádosti se cizinec považuje za „žadatele“. SDEU v již citovaném rozsudku ve věci C-36/20 PPU v bodech [87] a [88] uvedl, že *„předně je třeba uvést – obdobně jak to učinil generální advokát v bodě 78 svého stanoviska – že článek 6 směrnice 2013/32 rozlišuje zaprvé učinění žádosti a zadruhé její podání. Ze znění směrnice 2013/32 v tomto ohledu jednoznačně vyplývá, že tato směrnice opakovaně spojuje postavení žadatele o mezinárodní ochranu se skutečností, že „učinil“ žádost.“* Čl. 19 přijímací směrnice určuje povinnost členským státům zajistit, aby byla právě již „žadatelům“ poskytnuta potřebná zdravotní péče.
38. K povaze a způsobu učinění žádosti se již opakovaně vyjadřovala judikatura většiny soudů. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 11. 2021, č. j. 9 Azs 190/2021-28, uvedl, že *„z citované úpravy je zřejmé, že za žadatele o mezinárodní ochranu je nutné považovat cizince ve chvíli, kdy projeví svou vůli o mezinárodní ochranu požádat. [...] Je tedy zřejmé, že postačí jakýkoli projev vůle cizince, ze kterého je zřejmé, že chce v České republice požádat o mezinárodní ochranu, přičemž jej nelze podmiňovat dalšími formálními náležitostmi. Cizinec má pak postavení žadatele o mezinárodní ochranu ode dne podání žádosti o udělení azylu až do doby, než je o této žádosti rozhodnuto, resp. v případě podání žaloby až do doby rozhodnutí o této žalobě.“* V rozsudku ze dne 30. 5. 2022, č. j. 7 Azs 56/2022-26, kasační soud uvedl, že *„za žádost o udělení mezinárodní ochrany je tedy nutné považovat dostatečně konkrétní projev vůle cizince, z něhož je zřejmé, že v České republice hledá ochranu před pronásledováním nebo před brozící vážnou újmu. Krajskému soudu lze přisvědčit v tom, že z hlediska průkaznosti je žádoucí, aby se*

tento projev vůle odpovídajícím způsobem promítl do obsahu správního spisu. To ovšem neznamená, že by za tento projev vůle bylo možné považovat jen a pouze písemnou žádost podanou na standardizovaném formuláři. Naopak je nutné přiblížit k tomu, zda i z jiných částí správního spisu nevyplývá, že cizinec jasně projevil svou vůli podat žádost o udělení mezinárodní ochrany před tímto okamžikem. [...] Ze zákona však nevyplývá požadavek na formu této žádosti. Rozhodné je pouze to, aby stěžovatel učinil odpovídající projev vůle.“ Ústavní soud v nálezu ze dne 29. 11. 2016, sp. zn. I. ÚS 630/16 (N 227/83 SbNU 535), uvedl, že „co se týče sedmidenní lhůty pro podání žádosti o azyl, zde se jedná o zcela neformalizovaný úkon a povinností cizince v této lhůtě je pouze policii sdělit, písemně či ústně, že žádá o mezinárodní ochranu.“

39. Z čl. 6 odst. 1 procedurální směrnice plyne, že učinit žádost (tedy prvotní úkon projevení své vůle požádat o mezinárodní ochranu) může cizinec u orgánu, který je příslušný k registraci, nebo i u orgánu, u kterého je pravděpodobné, že bude takové žádosti dostávat (tzv. *jiného orgánu*). V závislosti na tom, u jakého orgánu je žádost učiněna se pak odvíjí lhůta, ve které musí správní orgány provést registraci žádosti. Výkladem *jiného orgánu* se rozsáhle zabýval SDEU ve svém rozsudku ve věci C-36/20 PPU, kde vyslovil, že „*vyšetřující soudce, který má rozhodnout o zajištění neoprávněně pobývajících státního příslušníka třetí země za účelem jeho navrácení, patří mezi „jiné orgány“ uvedené v tomto ustanovení, u nichž je pravděpodobné, že budou dostávat žádosti o mezinárodní ochranu, ale nejsou podle vnitrostátního práva příslušné k jejich registraci.*“ SDEU dále uvedl, že po učinění žádosti i u tohoto *jiného orgánu* je nezbytné, aby takový orgán předal spis orgánu, který je podle vnitrostátního práva příslušný k registraci (bod [81]). „*Pokud by k takovému předání nedošlo, byl by vážně ohrožen samotný cíl směrnice 2013/32 a zejména cíl sledovaný jejím čl. 6 odst. 1, který spočívá v zajištění účinného, snadného a rychlého přístupu k řízení o mezinárodní ochraně*“ (bod [81]). SDEU v bodě [94] uzavřel, že „*z toho vyplývá, že získání postavení žadatele o mezinárodní ochranu nelze podmínit registrací ani podáním žádosti a skutečnost, že státní příslušník třetí země projevil vůli požádat o mezinárodní ochranu před „jiným orgánem“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2013/32, jako je vyšetřující soudce, postačuje k tomu, aby mu bylo přiznáno postavení žadatele o mezinárodní ochranu, a tudíž k tomu, aby začala běžet lhůta šesti pracovních dnů, ve které musí dotýčný členský stát uvedenou žádost zaregistrovat.*“ SDEU rovněž v bodě [58] uvedl, že „*toto extenzivní pojetí ostatně potvrzuje čl. 6 odst. 1 třetí pododstavec této směrnice, který ukládá všem orgánům, u nichž je pouze „pravděpodobné“, že budou žádosti o mezinárodní ochranu dostávat, aby tyto žádosti, jsou-li učiněny, skutečně přijímaly.*“ Tyto závěry zopakoval SDEU ve svém rozsudku ze dne 17. 12. 2020, věc C-808/18, *Evropská komise proti Maďarsku*, kde uvedl, že „*unijní normotvůrce tedy zavedl široké pojetí pojmu „orgány“, které ač nejsou příslušné k registraci žádostí o mezinárodní ochranu, mohou takové žádosti dostávat ve smyslu čl. 6 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2013/32. Vnitrostátní orgán tedy v zásadě musí být za takový orgán považován, pokud lze očekávat, že u něj státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti učiní žádost o mezinárodní ochranu [...] V článku 6 odst. 1 třetím pododstavci této směrnice je ostatně výslovně zmíněno, že takovými orgány jsou policejní orgány, pohraniční stráž, imigrační orgány a pracovníci detenčních zařízení.*“ SDEU uzavřel (bod [97]), že „*kromě toho se má za to, že taková žádost [žádost o mezinárodní ochranu, pozn. městského soudu] byla učiněna v okamžiku, kdy dotýčná osoba projevila před orgány uvedenými v čl. 6 odst. 1 směrnice 2013/32 vůli požítvat mezinárodní ochrany; projev této vůle přitom nemůže podléhat žádným správním formalitám.*“
40. Z výše uvedeného plyne, že cizinec může učinit žádost, tedy projevit vůli požádat o mezinárodní ochranu, nejenom u jakéhokoli orgánu, u kterého je pravděpodobné, že mohou žádosti dostávat, ale zejména u orgánu, o kterém vnitrostátní právo stanoví, že je

příslušný k registraci. Tyto orgány danou žádost musí přijmout. *Učiněním žádosti* se cizinec stává žadatelem o mezinárodní ochranu a nabývá všechna práva (příkladmo bod [25] tohoto rozsudku), které žadateli o mezinárodní ochranu náleží.

41. Podle § 3 odst. 6 zákona o azylu platí, že *je-li žádost o udělení mezinárodní ochrany podána ministerstvu, ministerstvo provede registraci této žádosti do 3 pracovních dnů od jejího podání; je-li žádost o udělení mezinárodní ochrany podána policii, ministerstvo provede registraci do 6 pracovních dnů ode dne podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Registrací žádosti o udělení mezinárodní ochrany se rozumí vložení žádosti o udělení mezinárodní ochrany do evidence podle § 71 odst. 1 písm. a).*
42. Jak již bylo uvedeno, dle § 71 odst. 1 písm. a) zákona o azylu žalovaný nejenom vede evidenci žadatelů o udělení mezinárodní ochrany, ale rovněž je dle § 3 odst. 6 zákona o azylu ten orgán, který registrace provádí. V souladu s čl. 6 odst. 1 procedurální směrnice § 3 odst. 6 zákona o azylu stanoví, že *je-li žádost podána u žalovaného, provede její registraci do 3 pracovních dnů. Vnitrostátní právní úprava tak přímo stanoví, že žalovaný je správním orgánem, u kterého procedurální směrnice primárně předpokládá, že cizinec učiní žádost.*
43. Na tomto místě městský soud zdůrazňuje, že zákon o azylu nekonceptně vybočuje z terminologie, kterou užívá procedurální směrnice, když v § 3 odst. 6 stanoví lhůtu pro provedení registrace od „podání žádosti“ o mezinárodní ochranu a nikoliv od *učinění žádosti*, jak to stanoví procedurální směrnice. Jak již bylo uvedeno, *učinění žádosti* je prvotní projevení vůle požádat o mezinárodní ochranu, zatímco *podání žádosti* je až formální podání žádosti ve třetí fázi azylového řízení, které následuje až po registraci žádosti. Tento zdánlivý rozpor zákona o azylu a procedurální směrnice je pouze rozporem čistě jazykovým, ale nikoliv významovým. Tato nekonceptnost dle soudu vyvstala z novely zákona o azylu č. 314/2015 Sb. účinné od 18. 12. 2015, kterou český zákonodárce transponoval procedurální a přijímací směrnice do zákona o azylu. Nejvyšší správní soud k této novele v rozsudku ze dne 8. 2. 2021, č. j. 5 Azs 419/2019-49, uvedl, že „*žádostí o udělení mezinárodní ochrany se rozumí již prvotní projev vůle cizince, z něhož je zřejmé, že v České republice hledá ochranu před pronásledováním nebo před brozící vážnou újmu (§ 3 odst. 1 zákona o azylu). Platná právní úprava tedy po novele zákona o azylu č. 314/2015 Sb. nadále nerozlišuje mezi „prohlášením o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu“ a samotnou žádostí o udělení mezinárodní ochrany, s níž bylo původně teprve spojeno zahájení řízení o mezinárodní ochraně (§ 10 odst. 1 zákona o azylu ve znění účinném do 17. 12. 2015).*“ Nejvyšší správní soud citoval důvodovou zprávu k této novele, dle které „*samotný úmysl podat žádost o udělení mezinárodní ochrany je fakticky žádostí o udělení mezinárodní ochrany se všemi právy a povinnostmi, které z takového projevu vyplývají, jak pro samotného žadatele, tak i správní orgány. Rovněž se tato změna jeví jako zjednodušující pro adresáty právní normy, protože rozlišování mezi prohlášením o úmyslu podat žádost o udělení mezinárodní ochrany a vlastním podáním žádosti bylo zbytečně složité a matoucí; na tuto změnu navazují další změny a nové instituty ze směrnice jako je např. registrace žádosti atd. Nyní je cizinec už od samého prvního projevu, z něhož je zřejmé, že žádá v České republice o udělení mezinárodní ochrany (odstavec 1), považován plně za žadatele o udělení mezinárodní ochrany a správní řízení je zahájeno*“. Zákon o azylu na žádném z míst nepracuje s termínem „učinění žádosti“. Zákon o azylu tak *učinění žádosti* dle procedurální směrnice označuje za „podání žádosti“, terminologii registrace zákon o azylu ponechává a *podání žádosti* ve smyslu procedurální směrnice je v zákoně o azylu nejbližší úkon „poskytnutí údajů k podané žádosti o udělení mezinárodní ochrany“ ve smyslu § 10 zákona o azylu. Přes

odlišně použité jazykové znění tak zákon o azylu v § 3 odst. 6 odpovídá a je v souladu s procedurální směrnicí.

44. Podle čl. 5 procedurální směrnice platí, že *členské státy mohou zavést nebo ponechat v platnosti příznivější normy pro řízení pro přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany, jsou-li tyto normy slučitelné s touto směrnicí*. Mohou-li členské státy zavést příznivější pravidla, dle soudu to nutně znamená, že naopak nemohou zavést pravidla přísnější, nemohou přiznat cizincům žádajícím o mezinárodní ochranu práva menšího rozsahu nebo nastavit takové podmínky, které by ztěžovali cizincům žádajícím o mezinárodní ochranu celý azylový proces.
45. Městský soud opakuje, že dle výše uvedeného mohou cizinci *učinít žádost* neformálně, ústně či písemně a nelze ji podmiňovat žádnými formálními náležitostmi. Mohou tak učinit zejména u orgánu určeného k registraci žádosti. Tím je dle vnitrostátního práva žalovaný. Procedurální směrnice neumožňuje členským státům, aby pro *učinění žádosti* stanovily další podmínky a od pravidel nastavených v této směrnicí se mohou odlišit jen tehdy, je-li to pro cizince výhodnější. Stanoví-li tak § 3a zákona o azylu situace okolnosti, za kterých lze u orgánu příslušného k registraci (žalovaného) *učinít žádost* (terminologií zákona o azylu „podat žádost“), činí tak v rozporu s procedurální směrnicí. Námitka žalobkyně, že vyloučení možnosti *učinít žádost* u žalovaného v době, po kterou je cizinec hospitalizován, je v rozporu s procedurální směrnicí, je tak důvodná.
46. Dle čl. 6 odst. 2 procedurální směrnice *členské státy zajistí, aby osoba, která učinila žádost o mezinárodní ochranu, měla příležitost podat žádost co možná nejdříve. Pokud žadatel této příležitosti nevyužije, může členský stát odpovídajícím způsobem použít článek 28 této směrnice*. Podle čl. 6 odst. 3 procedurální směrnice platí, že *aniž je dotčen odstavec 2, mohou členské státy požadovat, aby se žádosti o mezinárodní ochranu podávaly osobně nebo na určitém místě*. Podle odst. 4 stejného článku *bez ohledu na odstavec 3 se považuje žádost o mezinárodní ochranu za podanou, jakmile ji příslušné orgány dotyčného členského státu obdrží od žadatele nebo, pokud tak stanoví vnitrostátní právo, jakmile o ní obdrží úřední zápis*.
47. Z čl. 6 odst. 2 procedurální směrnice plyne, že po *učinění žádosti*, mohou členské státy po žadateli požadovat, aby *podal* žádost, co nejdříve, k čemuž mu však musí zajistit podmínky. Neučiní-li tak, mohou se domnívat, že žadatel vzal svoji žádost konkludentně zpět (čl. 28 procedurální směrnice). Podle čl. 6 odst. 3 procedurální směrnice mohou členské státy stanovit, že *podání* žádosti, nikoliv *učinění*, musí být osobně a na určitém místě. Shodného názoru je SDEU, který v již citovaném rozsudku ve věci C-808/18 v bodě [96] vyslovil, že *„je v tomto ohledu pravda – jak poznamenalo Maďarsko – že čl. 6 odst. 3 uvedené směrnice členským státům umožňuje, aby stanovily, že se žádosti o mezinárodní ochranu podávají na určitém místě, je třeba uvést, že v souvislosti s činěním žádostí o mezinárodní ochranu žádné ustanovení téže směrnice obdobné pravidlo neobsahuje.“* Namítá-li žalovaný, že procedurální směrnice umožňuje stanovit podmínky pro *podávání* žádosti, soud s tím souhlasí. Již však nesouhlasí s tím, že obrazem čl. 6 odst. 3 procedurální směrnice je § 3a zákona o azylu. Jak bylo uvedeno výše v bodě [43] tohoto rozsudku, „podáním žádosti“ ve smyslu zákona o azylu není *podáním* žádosti ve smyslu procedurální směrnice, ale *učiněním* žádosti ve smyslu procedurální směrnice. Vzhledem k tomu, že český zákonodárce nezachoval přesné pojmosloví, mohlo se skutečně na první pohled zdát, že procedurální směrnice umožňuje členským státům určovat místo učinění žádosti a nutnost osobní přítomnosti. Názor žalovaného tak není správný.

48. Namítá-li žalovaný, že zákonná úprava účinná do 30. 6. 2023 byla ze strany cizinců zneužívána, není to skutečnost, která by byla v posuzované věci rozhodná. Členský stát nemůže omezit *činění žádosti* nijak nad rámec evropských směrnic, tedy ani tak, jak k tomu přistoupil český zákonodárce. Městský soud souhlasí, že zneužívání práv, jež náleží žadatelům o mezinárodní ochranu, může představovat problém, nicméně zákonodárce s tímto problémem nemůže bojovat takovým způsobem, že to může mít přímý dopad i na ty žadatele o mezinárodní ochranu, kteří skutečně utíkají ze zemí původu, kde jim hrozí závažné nebezpečí. Městský soud připomíná, že zajištění a jistoty, jež jsou žadatelům o mezinárodní ochranu poskytnuty, jsou z důvodu jejich zranitelného postavení pramenící ze samotné podstaty postavení žadatele o mezinárodní ochranu. Způsob, kterým se český zákonodárce rozhodl vyřešit problém zneužívání postavení žadatelů o mezinárodní ochranu, nebyl v souladu s evropskými směrnicemi. Přitom samotná přijímací směrnice v čl. 17 odst. 3 a 4 umožňuje členským státům požadovat po žadatelích o mezinárodní ochranu plnou či částečnou úhradu poskytnuté zdravotní péče, mají-li žadatelé dostatečné prostředky, například pokud po přiměřenou dobu pracovali, nebo ukáže-li se i zpětně, že takové prostředky měli. Český zákonodárce tak má způsob, jak se může domoci obdobného cíle, aniž by to mělo tak zásadní vliv na postavení žadatelů o mezinárodní ochranu jako novelizovaná právní úprava.
49. Namítá-li žalovaný, že v průběhu hospitalizace nehrozí cizincům nucené vystěhování, je nutné zopakovat, že status žadatele o mezinárodní ochranu nezpůsobuje pouze nemožnost jeho nuceného vystěhování, ale i další práva demonstrativně rekapitulovaná v bodě [25] tohoto rozsudku. Kromě práv, jež mají žadatelé o mezinárodní ochranu, se *učiněním žádosti* stanoví i určité povinnosti samotnému státu. Jednou z nich je i povinnost zachovávat důvěrnost dle čl. 48 procedurální směrnice, jež má odraz v § 19 odst. 2 zákona o azylu. Dle tohoto ustanovení nesmí státní orgány žádným způsobem sdělit jakékoliv informace vztahující se k žadateli o udělení mezinárodní ochrany. Taková povinnost státu se však nevztahuje na „prostého“ cizince, jež je hospitalizován.
50. Městský soud posledně nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že vzhledem k tomu, že žádost o mezinárodní ochranu nesmí být formalizovaná, je třeba stanovit způsob jejího podání a, mimo jiné, osobu ztotožnit. Podstata čl. 6 odst. 1 procedurální směrnice, jak bylo opakovaně vyloženo ve výše uvedené judikatuře, je neformální a jednoduché *učinění žádosti*, tak aby toho byl schopen i cizinec, který se dostane do cizího prostředí, neovládá tamní jazyk, může mít často po náročné cestě, je dezorientovaný a bez jakýchkoliv prostředků. Činí-li český zákonodárce jakékoliv změny, je nutné, aby pamatoval na to, že nová právní úprava bude mít dopad i právě na tyto cizince. Byl-li by pravdivý předpoklad žalovaného, že je možné stanovit podmínky na způsob a podání, mohl by český zákonodárce v absurdním případě stanovit, že *učinít žádost* (terminologií zákona o azylu „podat žádost“) má cizinec v hlídaném vojenském prostoru, kam se nemůže nikdy dostat, či tak má udělat druhou středu v měsíci ve 3 ráno. Zavedením do absurda je dle městského soudu zjevné, že stanovení jakýchkoliv podmínek k *činěním žádosti* je nepřijatelné. K osobnímu ztotožnění slouží primárně až následná fáze *podání žádosti* (poskytnutí osobních údajů ve smyslu § 10 zákona o azylu), nikoliv již prvotní *učinění žádosti*.

IV. 3 Přímý účinek procedurální směrnice

51. Soud se dále zabýval důsledky nesprávné transpozice procedurální směrnice do českého zákona o azylu.

52. Judikatura Soudního dvora již dávno dovodila, že ač jsou směrnice primárně adresovány členským státům, mohou mít v určitých případech přímý účinek a jednotlivci se jejich úpravy může dovolat. Aby tomu tak bylo, musí být splněny následující podmínky (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2019, č. j. 2 Azs 113/2019-24, bod [23]). 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 SDEU ze dne 4. 12. 1974, věc 41/74, *Van Duyn*, a ze dne 5. 4. 1979, věc 148/78, *Ratti*). Další podmínkou přímého účinku směrnice je její jasnost a bezpodmínečnost. 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. rozsudek SDEU ze dne 26. 2. 1986, věc 152/84, *Marshall*).
53. Transpoziční lhůta dle čl. 51 procedurální směrnice uplynula dne 20. 7. 2015, resp. dne 20. 7. 2018 v případě vybraných ustanovení týkajících se lhůt (čl. 31 odst. 3, 4 a 5). První podmínka je splněna.
54. Ke zkoumání jasnosti a bezpodmínečnosti SDEU ve svém rozsudku ze dne 8. 3. 2022, věc C-205/20, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, bod [18], uvedl, že „*stanovení unijního práva je bezpodmínečné, jestliže ukládá povinnost, která není vázána na žádnou podmínku, a při jejím plnění ani v jejích účincích není podmíněna žádným aktem ze strany orgánů Unie nebo členských států, a dále že je dostatečně přesné, aby se jej mohl právní subjekt dovolávat a aby jej mohl uplatnit soud, jestliže ukládá povinnost jednoznačným způsobem*“. Podle odborné literatury (srov. Bobek, M., Bríza, P., Hubková, P.: *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 204 a 72) „*je nutno zkoumání jasnosti a bezpodmínečnosti konkrétního ustanovení chápat spíše jako otázku, zda je konkrétní norma v daném skutkovém kontextu způsobilá k aplikaci soudem či správním orgánem. Bude tomu tak v případech, kdy je identifikovatelný alespoň její minimální obsah, který je možno uplatnit na předložený případ, aniž je třeba jeho další specifikace či provedení ze strany jiných orgánů. Daný minimální obsah může být navíc formulován na výrazném stupni abstrakce. Nejnověji tak Soudní dvůr kupříkladu neváhal dovodit, že ustanovení druhé věty čl. 19 odst. 1 SEU, které stanoví, že „[č]lenské státy stanoví prostředky nezbytné pro zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie“, je rovněž přímo účinné*“.
55. Městský soud přistoupil k posouzení čl. 6 odst. 1 procedurální směrnice stran její jasnosti a bezpodmínečnosti v souladu s citovanými východisky. Smyslem procedurální směrnice je zavedení minimální normy pro řízení o přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany (čl. 1 a 5 této směrnice), přičemž, jak již bylo uvedeno, členské státy mají pravomoc zavádět nebo udržovat pouze příznivější opatření. Podstata a smysl čl. 6 odst. 1 procedurální směrnice je dle městského soudu zcela jasná - zavázat členské státy, aby umožnily žadatelům o mezinárodní ochranu efektivně činit žádosti o mezinárodní ochranu. Tento článek ponechává na členských státech minimální míru diskrece - pouze zvolení, jaký orgán bude orgán určený k registraci žádosti. Tato diskrece členských států je zcela minimální s ohledem na jasnou a bezpodmínečnou povinnost členských států žádosti přijímat všude tam, kde je pravděpodobné, že cizinci mohou žádosti činit. Městský soud připomíná, že povinnosti jedné strany právního vztahu (zde členských států) odpovídá právo druhé strany daného právního vztahu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2431/21, bod [26]). Z povinnosti členských států přijímat žádosti o mezinárodní ochranu a ty během velmi krátkých lhůt zaregistrovat, plyne právo žadatelů po státu tento postup vyžadovat.

Městský soud je tak názoru, že i druhá podmínka pro přiznání přímého účinku směrnici je naplněna.

56. Čl. 6 odst. 1 procedurální směrnice, který je v rozporu s § 3a zákona o azylu neukládá povinnost jednotlivci, ale stanovuje mu určitá práva, proto i třetí podmínka je splněna.
57. Vzhledem k tomu, že všechny podmínky pro přiznání přímého účinku čl. 6 odst. 1 procedurální směrnice soud shledal naplněny, je na věc žalobkyně přímo možné aplikovat tento článek.

IV. 4 Zneužití práva

58. Soud se dále zabýval tvrzením žalovaného, že žalobkyně postupovala účelově a dopustila se zneužití práva.
59. K institutu zneužití práva se vyjadřoval Nejvyšší správní soud zejména v rozsudku ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004-48, č. 869/2006 Sb. NSS, kde uvedl, že „Zneužitím práva je situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené. O chování toliko zdánlivě dovolené jde z toho důvodu, že objektivní právo nezná chování zároveň dovolené a zároveň nedovolené; vzhledem k tomu, že ze zásady *lex specialis derogat legi generali* vyplývá, že zákaz zneužití práva je silnější, než dovolení dané právem, není takové chování výkonem práva, ale protiprávním jednáním (viz. Knapp, V.: *Teorie práva*. C. H. Beck, Praha, 1995, s. 184-185). Výkonu práva, který je vlastně jeho zneužitím, proto soud neposkytne ochranu. [...] Nejvyšší správní soud podotýká, že institut zákazu zneužití subjektivních práv (k ničím neodůvodněné újmě jiného či k ničím neodůvodněné újmě společnosti, tj. konec konců jejích členů) představuje materiální korektiv formálního pojetí práva, prostřednictvím něhož se do právního řádu vnáší hledisko ekvity (spravedlnosti). Zákon, jenž je ze své povahy obecný, nemůže pojmově pamatovat na všechny myslitelné životní situace, které mohou za jeho účinnosti nastat. V důsledku toho se může přihodit, že určité chování formálně vzato – ve skutečnosti ovšem pouze zdánlivě, jak bylo vyloženo výše – odpovídá právní normě (či lépe řečeno: dikci právního předpisu), avšak je zároveň pocítováno jako zjevně nespravedlivé, neboť v rozporu s určitými základními hodnotami a s rozumným uspořádáním společenských vztahů působí jiným újmu. Takové chování má potom povahu nikoliv výkonu subjektivního práva, nýbrž jeho (právem reprobovaného) zneužití. Zároveň je zapotřebí zdůraznit, že zákaz zneužití práva představuje výjimku z pravidla; [...] Jinak řečeno, nelze předem a obecně stanovit s matematickou přesností – ostatně právo není matematika –, kdy se zákazu zneužití – jakožto výjimky z pravidla – použije a kdy nikoliv. Vše záleží na okolnostech konkrétního případu a na soudcovskému uvážení a rozmyslu. Stanovením přesných pravidel by se popřel smysl a samotná podstata institutu zákazu zneužití subjektivních práv; tento institut se musí vyznačovat jistou obsahovou pružností, aby mohl reagovat na nekonečné množství životních situací, na něž nemůže ve své obecnosti právní norma pamatovat.“ V usnesení ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zdůraznil, že „zákaz zneužití práva je v jistém smyslu *ultima ratio*, a proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastního právního řádu, zejména principem právní jistoty, s nímž se – zcela logicky – nejvíce střetává.“ (obdobně viz i rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018-39, č. 3836/2019 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2024, č. j. 7 As 268/2023-32).

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

60. Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že žalobkyně mohla podat žádost v době před její hospitalizací v Domažlické nemocnici a i po jejím skončení před hospitalizací v Plzni. Její deklarované obavy z návratu na Ukrajinu nemají žádný reálný základ, když je držitelka víza za účelem strpění platné do 31. 3. 2025. Žalobkyně svým postupem sleduje pouze získání přístupu k veřejnému zdravotnímu pojištění. Azylové řízení není prostředkem k řešení sociálně-ekonomických problémů cizinců dlouhodobě žijících v České republice a nelze jej využívat k obcházení pravidel pro pojištění cizinců. Žalovaný dodal, že žalobkyně je v České republice od roku 2021 a pracovní poměr jí skončil v srpnu roku 2023. Obdobně zopakoval v doplnění vyjádření k žalobě. Na ústním jednání konaném dne 27. 3. 2024 žalovaný rozsáhle argumentoval, že jediným účelem žádosti žalobkyně byla pouze úhrada poskytnuté zdravotní péče z veřejného zdravotního pojištění.
61. Žalobkyně se k těmto tvrzením v průběhu celého soudního řízení ani na ústním jednání nijak nevyjádřila. Sama žalobkyně v podané žádosti o mezinárodní ochranu uvedla, že se obává návratu na Ukrajinu a rovněž, že je ve velmi komplikovaném zdravotním stavu a bez adekvátní zdravotní péče ohrožena na životě. Ve sdělení ze dne 25. 3. 2024, kterým žalobkyně reagovala na výzvu soudu k doložení důkazních prostředků, uvedla, že se nachází ve velmi špatném zdravotním stavu, neprobíhá u ní léčba, jelikož nemá zdravotní pojištění a nemá finanční prostředky na to, aby si zdravotní pojištění mohla zaplatit. Komerční pojištění si nemůže zakoupit, jelikož na již existující zdravotní komplikace, nemoci a stavy se uplatňuje výluka a pojistka se na ně nevztahuje.
62. Soud uvádí, že v lékařské zprávě z Domažlické nemocnice ze dne 1. 11. 2023 je uvedeno, že žalobkyně je od počátku nepojištěná a byl jí vystaven dlužní úpis za hospitalizaci ve výši 77 324 Kč, který odmítla podepsat. Ve faktuře ze dne 30. 11. 2023 za pobyt ve Fakultní nemocnici Plzeň je uvedeno, že žalobkyně má uhradit 62 876 Kč.
63. V odpovědi žalovaného ze dne 23. 11. 2023 na žádost o mezinárodní ochranu žalovaný uvedl, že žalobkyni je uděleno vízum za účelem strpění z důvodu války na Ukrajině až do konce března roku 2024. Toto žalobkyně v podané žalobě nijak nerozporovala. Tomuto tvrzení odpovídal i zákon č. 65/2022 Sb., některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, účinný ke dni vydání daného vyjádření, který reaguje mimo jiné na pobytové oprávnění osob utíkajících před agresí Ruské federace (viz např. § 5 odst. 4, § 7e odst. 2 citovaného zákona). Ve vyjádření k žalobě a na ústním jednání již žalovaný uvedl, že vízum za účelem strpění má žalobkyně udělené až do března roku 2025, což je v souladu s nyní aktuálně účinným citovaným zákonem č. 65/2022 Sb. Žalobkyně opět toto tvrzení nijak nerozporovala.
64. Z uvedeného plyne, že již před podáním žádosti ze dne 20. 11. 2023 žalobkyně věděla, že poskytnutí zdravotní péče musí hradit, jelikož není účastna veřejného zdravotního pojištění. Zároveň ještě před podáním žádosti o mezinárodní ochranu vznikl žalobkyni značný dluh za její hospitalizaci v Domažlické nemocnici a musela předpokládat, že obdobný dluh jí vznikne i za hospitalizaci ve Fakultní nemocnici Plzeň. Dle vlastních slov žalobkyně nemá finanční prostředky na zařízení zdravotního pojištění. Žalobkyně tak byla v situaci, kdy potřebovala zdravotní péči, kterou však nebyla schopná uhradit. Jak již bylo uvedeno výše, žadatelé o mezinárodní ochranu mají přitom zdravotní péči hrazenou z veřejného zdravotního pojištění. Zároveň městský soud souhlasí s žalovaným, že je na první pohled zřejmé, že se žalobkyně neměla důvod obávat svého bezprostředního návratu na Ukrajinu.

65. Městský soud z uvedených důvodů souhlasí s žalovaným, že jediným účelem podané žádosti o mezinárodní ochranu byla snaha zařídit si hrazení poskytnuté zdravotní péče. Soud zejména opakuje, že přestože žalovaný tímto způsobem opakovaně v průběhu soudního řízení argumentoval, žalobkyně ani v nejmenším jeho názor nespороvala.
66. Městský soud uzavírá, že přestože je názoru, že novelizace § 3a zákona o azylu byla v rozporu s procedurální směrnicí a čl. 6 procedurální směrnice je přímo aplikovatelná, v případě žalobkyně je nutné aplikovat institut zákazu zneužití práva. Jak již bylo naznačeno, v extrémních případech může dojít k tomu, že se na jednání jinak platné hledí jako na neplatné. Žalobkyně byla v České republice po značnou dobu; o mezinárodní ochranu si požádala v době, kdy byla hospitalizována a hrozilo jí, že tuto zdravotní péči bude muset hradit; v době podání žádosti o mezinárodní ochranu již dlužila značnou částku za předchozí hospitalizaci; nemohla mít žádnou obavu z návratu do země původu. Žalobkyně tak dle soudu podala žádost o mezinárodní ochranu skutečně pouze za účelem zajištění hrazení zdravotní péče a nikoliv z azylově relevantního důvodu. Jejím účelem nebyla snaha získat mezinárodní ochranu, ale pouze vyvolat řízení o mezinárodní ochraně, jejímž důsledkem je hrazení zdravotní péče státem. Žalobkyni nezáleželo na výsledku takového řízení, ale pouze na tom, že je řízení vedeno. Žalobkyně tak dle soudu zneužívala práva žadatelů o mezinárodní ochranu, kterými jsou žadatelé o mezinárodní ochranu nadáni z důvodu jejich zranitelného postavení (v širším slova smyslu), přičemž sama žalobkyně v azylově relevantní pozici nebyla. Takovému jednání není možné poskytnout soudní ochranu.
67. Městský soud nijak nesnižuje nelehkou životní situaci žalobkyně a nepochybuje o tom, že potřebuje lékařskou péči. Úhradu lékařské péče nicméně nemohla řešit způsobem, který zvolila.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

68. Z výše uvedených důvodů soud shledal žalobu dle § 87 odst. 3 s. ř. s. nedůvodnou, proto výrokem I žalobu zamítl.
69. Výroky o nákladech řízení jsou odůvodněny § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně v řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení žádné náklady nad rámec jeho úřední povinnosti, proto mu soud podle § 60 odst. 7 s. ř. s. náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

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

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

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

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

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

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

Praha 27.03.2024

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu