



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: **K. K.**, státní příslušnost U.
bytem X

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
Nad Štolou 3, 170 34 Praha 7

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívající ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu ze dne 11. 3. 2024, jako nepřijatelnou,

takto:

- I. Zásah žalovaného spočívající v tom, že žalobkyni vrátil dne 11. 3. 2024 její žádost o dočasnou ochranu, zaevidovanou pod č. j. OAM-331494/DO-2024, jako nepřijatelnou, **byl nezákonný**.
- II. Žalovanému **se zakazuje** pokračovat v porušování práv žalobkyně a **přikazuje se** mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti žalobkyně o dočasnou ochranu ze dne 11. 3. 2024, zaevidovanou pod č. j. OAM-331494/DO-2024.

- III. Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 87 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá vydání rozsudku, kterým by soud konstatoval, že zásah žalovaného spočívající v tom, že dne 11. 3. 2024 žalobkyni vrátil žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou, byl nezákonný. Zároveň požaduje, aby soud zakázal žalovanému pokračovat v porušování práv žalobkyně, a přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu.
2. Žalobkyně je občankou Ukrajiny. Po vypuknutí války na Ukrajině vycestovala do České republiky, kde dne 16. 8. 2022 požádala o dočasnou ochranu, žádosti bylo vyhověno a dočasná ochrana jí byla udělena. V době trvání dočasné ochrany v České republice žalobkyně vycestovala do Německé spolkové republiky (dále jen „Německo“), kde jí byla udělena dočasná ochrana ke dni 16. 2. 2023. Dočasná ochrana v Německu poté zanikla opuštěním území Německa. V současné době žalobkyně pobývá na území České republiky, kde znovu podala žádost o poskytnutí dočasné ochrany dne 11. 3. 2024. Tuto žádost však žalovaný označil jako nepřijatelnou, neboť žalobkyně získala dočasnou nebo mezinárodní ochranu v jiném členském státě Evropské unie. Nepřijatelnost vyznačil přímo v tiskopisu žádosti.

II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

3. **Žalobkyně** považuje postup žalovaného dle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaných invazí vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Lex Ukrajina.“), který vylučuje soudní přezkum, za rozporný s právem na účinnou právní ochranu, jak ji zakotvuje čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie a čl. 29 směrnice o dočasné ochraně¹. Žalobkyně uvedla, že její dočasná ochrana v Německu zanikla ex lege dne 16. 8. 2023 opuštěním území Německa. Žalobkyně má za to, že ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina je v rozporu s čl. 28 směrnice o dočasné ochraně. Žalobkyně uvedla, že má nárok na udělení dočasné ochrany v České republice, ačkoliv jí již v minulosti byla udělena dočasná ochrana v Německu. Skutečnost, že žalobkyně získala dočasnou nebo mezinárodní ochranu v jiném členském státě Evropské unie je nerozhodná, jelikož žalobkyně splňuje podmínky pro udělení dočasné ochrany stanovené prováděcím rozhodnutím Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. 3. 2022, neboť jako občanka Ukrajiny vycestovala z Ukrajiny po vypuknutí válečného konfliktu.
4. **Žalovaný** ve vyjádření k žalobě uvedl, že postupoval v souladu se zákonem, když vyhodnotil žádost žalobkyně o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou, neboť žalobkyně nejenže o ochranu v jiném členském státě požádala, ale dočasná ochrana jí byla v tomto členském státě udělena. Žalovaný uvedl, že pokud je cizinec držitelem dočasné ochrany v jednom členském státě, nemůže na něj být jiným členským státem pohlíženo jako na osobu vysídlenou, naopak je nutno pohlížet na něj jako na osobu usazenou v tomto

¹ Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími

členském státě, jímž mu byla dočasná ochrana udělena, a ze kterého přichází. Žalovaný uvedl, že vysídlené osoby mají právo vybrat si členský stát, ve kterém budou dočasnou ochranu požívat, nemají už však právo mezi členskými státy „přebírat“ v tom smyslu, že budou o její udělení žádat opakovaně v různých členských státech, a tam postupně čerpat výhod s dočasnou ochranou spojených.

5. Žalovaný uvedl, že převažující judikatura krajských soudů považuje § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina za rozporný s právem Evropské unie. S tímto však žalovaný nesouhlasí. Jakožto správní orgán musí postupovat dle platné a účinné právní úpravy. Není zjevné, že by tato úprava byla v rozporu s mezinárodní smlouvou. Tato otázka není ani *l'acte clair* a ani *l'acte éclairé*. Je tomu tak proto, že existují i rozhodnutí krajských soudů, ze kterých vyplývá závěr o souladnosti právní úpravy s právem Evropské unie (např. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 12. 2023, č. j. 63 A 38/2023-49). I Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46, neshledal, že by institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu z důvodu podle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina byl rozporný s jakýmkoliv ustanovením směrnice o dočasné ochraně. Nejvyšší správní soud pod tíhou většinové judikatury krajských soudů vznesl předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie stran souladu ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina s právem Evropské unie, a to usnesením ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023-37. Žalovaný navrhl, aby Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) přerušil právě posuzované řízení do zodpovězení položené otázky Soudním dvorem Evropské unie.
6. K rozporu s právem Evropské unie žalovaný uvádí, že směrnice o dočasné ochraně vůbec nepředpokládá, že by osoba, které byl přiznán status osoby požívající dočasné ochrany v jednom členském státě, mohla tentýž status získat i v jiném členském státě. Postavení osoby požívající dočasné ochrany může cizinec mít pouze v jednom členském státě. Citovaná směrnice pak nikterak neřeší, jak by měly členské státy naložit s žádostí o poskytnutí dočasné ochrany, pokud takové osobě již dočasná ochrana byla udělena v jiném členském státě. Tuto otázku tedy směrnice zjevně ponechává na vnitrostátním právu členských států. Není proto vyloučeno, aby taková žádost byla označena za nepřijatelnou. Dle žalovaného je jedním ze smyslů směrnice bránit druhotnému pohybu osob, avšak nemá zabránit tomu, aby držitelé dočasné ochrany požádali o azyl. Úmyslem evropského zákonodárce bylo zakotvit mechanismus přerozdělování držitelů dočasné ochrany, nikoliv aprobovat druhotný pohyb držitelů dočasné ochrany. K tomu však judikatura krajských soudů směřuje.
7. Žalovaný uzavírá, že institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu v důvodech zakotvených v § 5 odst. 1 písm. c) a též d) Lex Ukrajina nejenže neodporuje žádnému z ustanovení směrnice o dočasné ochraně, ale tato ustanovení doplňuje, aby bylo dosaženo cíle této směrnice a eliminovány pokusy o zneužití práva na poskytnutí dočasné ochrany.

III. Posouzení žaloby

8. 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.). Jelikož soud dospěl k závěru, že je nutno s ohledem na značně nejisté právní postavení žalobkyně řešit věc neodkladně, přistoupil po získání potřebných podkladů k vydání meritorního rozhodnutí ve věci, aniž by rozhodl o žalobkyní navrženém předběžném opatření.

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

9. Mezi žalobcem a žalovaným nebyl rozpor o rozhodném skutkovém stavu věci, tj. ve věci nebylo sporné, že žalobkyně je občankou Ukrajiny, po vypuknutí války přijela do České republiky, kde jí byla udělena dočasná ochrana; poté odjela do Německa, kde rovněž obdržela dočasnou ochranu, která ji ke dni 16. 8. 2023 vypršela; následně se žalobkyně vrátila do České republiky, kde nejprve dne 28. 8. 2023 požádala o dlouhodobé vízum, což jí nebylo uděleno Informací o novém posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza za účelem strpění pobytu na území ze dne 11. 1. 2024; požádala tedy dne 11. 3. 2024 o dočasnou ochranu, přičemž jí byla žalovaným tato žádost vrácena pro nepřijatelnost, neboť získala dočasnou nebo mezinárodní ochranu v jiném členském státě EU. Ve věci tak nebylo zapotřebí nařizovat ústní jednání, když žalobkyní a žalovaným navržené listiny k důkazu, měly obě strany sporu k dispozici a ve svých vyjádřeních z nich i vycházely (potvrzení o zrušení dočasné ochrany v Německu, Informace o novém posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza za účelem strpění pobytu na území ze dne 11. 1. 2024, Informace z TPD žalovaného ze dne 29. 4. 2024). Ve věci tudíž zůstává sporné pouze právní posouzení jednání žalovaného, jímž vrátil žádost žalobkyně ze dne 11. 3. 2024 a označil ji za nepřijatelnou z důvodu, že žalobkyně již dříve obdržela dočasnou ochranu v jiném členském státě EU.
10. Městský soud uvádí, že shodnou právní otázkou se správní soudy zabývaly opakovaně, jak ostatně uvedl i žalovaný ve svém vyjádření. Namítá-li žalovaný, že v judikatuře krajských soudů existuje názorový rozpor týkající se aplikace § 5 Lex Ukrajina, což demonstruje odkazem na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 12. 2023, č. j. 63 A 38/2023-49, pak soud předně akcentuje, že Městský soud v Praze zastává v obdobných skutkových a právních případech v současné době konstantní rozhodovací praxi, byť opačnou než zmíněný krajský soud. Soud odkazuje například na rozhodnutí vydaná zdejšími soudy pod sp. zn. 6 A 139/2023, 14 A 158/2023, 9 A 118/2023, 6 A 104/2023, 6 A 82/2023, 18 A 54/2023, 11 A 80/2022 a 5 A 7/2024, s nimiž se plně ztotožňuje, jak bude rozvedeno níže. K odkazu žalovaného na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46, soud upozorňuje, že Nejvyšší správní soud v citované věci rozhodoval v procesně odlišné situaci, kdy přezkoumával usnesení zdejšího soudu ve věci vedené pod sp. zn. 14 A 63/2022, jímž byla odmítnuta žaloba účastníků, kteří k soudu podali návrh na zahájení řízení, jímž se domáhali přezkoumání správního rozhodnutí, kterým bylo o jejich žádosti rozhodnuto; avšak v nyní posuzované věci žalobkyně podala návrh na poskytnutí soudní ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu. Nicméně k obecně formulovaným právním závěrům v usnesení sp. zn. 14 A 63/2022 se sám senát 14 A následně vyjádřil v rozsudku ze dne 6. 12. 2023, č. j. 14 A 158/2023-34, tak, že jej již považuje za překonaný. Soud tedy ani v dané věci neshledává důvod se od závěrů zaujatých zejména v aktuálních rozsudcích zdejšího 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, a ze dne 11. 1. 2024, č. j. 14 A 168/2023-29, odchýlit, a proto na ně odkazuje a bude z nich do značené míry při odůvodnění projednávané věci vycházet.
11. Soud k problematice splnění zákonem stanovené podmínky přípustnosti věcného projednání této žaloby, resp. k posouzení, zdali je možné žalobu posoudit jako nepřipustnou s ohledem na znění věty druhé § 5 odst. 2 Lex Ukrajina ve spojení s obecným ustanovením § 6 s. ř. s., podle kterého z rozhodování soudů ve správním soudnictví jsou vyloučeny věci, o nichž tak stanoví tento nebo zvláštní zákon, připomíná, že v dané věci byl nezákonný zásah spatřován v tom, že žalovaný žalobkyni pro nepřijatelnost vrátil vyplněný formulář žádosti o dočasnou ochranu.

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

12. Povahou úkonu správního orgánu, kterým je fakticky vrácena žádost a žadateli jsou sděleny důvody jejího vrácení, se již zabývala judikatura Nejvyššího správního soudu. V takovém případě se vyřízení žádosti pro nedostatek formy považuje za jiný úkon, který může představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 7 Azs 227/2016-36, publ. pod č. 3603/2017 Sb. NSS).
13. Soud akcentuje, že ve shodě se shora uvedenými rozsudky dospěl k závěru, že předmětná výlučka není v souladu s evropským právem, a proto ji nelze aplikovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2017, č. j. 6 Azs 320/2017-20, č. 3683/2018 Sb. NSS, body 71 a 72).
14. Soud shodně, jak to již učinil 14 senát zdejšího soudu v rozsudku, č. j. 14 A 168/2023-29, plně odkazuje na rozsudek 11 senátu zdejšího soudu ze dne 27. 4. 2023 č. j. 11 A 80/2022-79, kde již soud pregnantně ke sporné aplikaci výlučky uvedl následující: „Podle prvního pododstavce čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „LZPEU“) platí, že každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem. Tomuto základnímu právu odpovídá povinnost členských států stanovit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých evropským právem (čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec Smlouvy o Evropské unii; srov. též rozsudek Soudního dvora z 16. 5. 2017, C-682/15, *Berlio Investment Fund*, bod 44). Základní právo je přitom uplatnitelné jako takové i bez toho, aby ho dále upřesňovalo ustanovení unijního či vnitrostátního práva (srov. rozsudek Soudního dvora z 19. 11. 2019, spojené věci C-585/18, C-624/18 a C-625/18, *A. K. a další*, bod 162 a judikatura tam citovaná).
15. Základní práva zaručená LZPEU se uplatní ve všech situacích, jež se řídí evropským právem (čl. 51 odst. 1 LZPEU; srov. též např. rozsudek Soudního dvora z 26. 2. 2013, C-617/10, *Åkerberg Fransson*, bod 19 a judikatura tam citovaná). Posuzovaná věc se přitom bez jakýchkoli pochybností evropským právem řídí, neboť zákon č. 65/2022 Sb. navazuje na prováděcí rozhodnutí a provádí směrnici o dočasné ochraně (§ 1 odst. 1 uvedeného zákona). Čl. 47 LZPEU proto dopadá na žalobcovu věc.
16. Soudní dvůr již v kontextu udělování víz dovodil, že čl. 47 LZPEU ukládá členským státům povinnost zaručit v určitém stádiu řízení možnost předložit věc soudu (srov. jeho rozsudek z 13. 12. 2017, C-403/16, *El Hassani*, bod 41). Pro nyní posuzovanou věc je podstatné určit, zda má žalobce nějaké právo zaručené evropskou úpravou. Pokud by tomu tak bylo, měl by též právo na účinné prostředky nápravy před soudem.
17. Soud dospěl k závěru, že žalobci svědčí právo na opravný prostředek dle čl. 29 směrnice o dočasné ochraně. Dle tohoto článku platí, že osoby vyloučené členským státem z poskytnutí dočasné ochrany nebo zajištění sloučení rodiny jsou oprávněny podat v daném členském státě opravný prostředek.“
18. Tudíž, soud shodně se 14 senátem uzavírá, že „právo na opravný prostředek zakotvené v čl. 29 směrnice o dočasné ochraně je zařazeno v kapitole IX mezi závěrečnými ustanoveními, přičemž ze systematického zařazení ustanovení i jeho textu je zřejmé, že jde o obecné ustanovení. Tam byl úmyslně přemístěn při přípravě směrnice poté, co byl oddělen od původně navrhovaného znění čl. 28. Aktuální systematické zařazení i legislativní historie tedy podporují závěr, že čl. 29 není zvláštním ustanovením vztahujícím se pouze k čl. 28 směrnice o dočasné ochraně. Jde o samostatnou, obecnou záruku vztahující se na všechny případy osob vyloučených

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

členských státem z poskytnutí dočasné ochrany. Tedy i tam, kde k vyloučení došlo mimo rámec předvídaný v čl. 28 směrnice.“

19. Taktéž 11 senát v rozsudku, č. j. 11 A 80/2022-79, konstatuje, že: „*Směrnice o dočasné ochraně v bodu 22 preambule uvádí, že je nezbytné stanovit kritéria pro vyloučení některých osob z dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob. Tato kritéria pak stanoví v čl. 28, v němž dává členským státům možnost vyloučit osobu z poskytnutí dočasné ochrany ve vyjmenovaných případech (které na žalobce nedopadají a týkají se, zjednodušeně řečeno, ochrany veřejného pořádku a bezpečnosti). Nikde jinde než v uvedených člancích a preambuli směrnice o vyloučení osob nehovoří. Čl. 28 proto pokrývá všechny případy vyloučení osob z dočasné ochrany uvedené v samotné směrnici. Směrnice nepředvídá, že by členské státy mohly důvody pro vyloučení osob z dočasné ochrany rozšiřovat.*
20. *Česká republika promítla čl. 28 směrnice o dočasné ochraně do § 9 zákona o dočasné ochraně. V zákoně č. 65/2022 Sb. však navíc zavedla nový institut nepřijatelnosti žádosti, kterou nepřepokládá ani uvedená směrnice, ani zákon o dočasné ochraně. Žalovaný tím, že konstatoval nepřijatelnost žádosti žalobce, a řízení o jeho žádosti nebylo ani zahájeno, fakticky vyloučil žalobce nejenom z dočasné ochrany, ale i z pouhého řízení o jejím udělení. Žalobce je v důsledku postupu žalovaného naprosto zjevně osobou vyloučenou členským státem z poskytnutí dočasné ochrany a čl. 29 směrnice o dočasné ochraně se na něj proto vztahuje.*
21. *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>).*
22. *Česká republika žalobce z poskytnutí dočasné ochrany fakticky vyloučila, proto žalobci svědčí právo na podání opravného prostředku dle čl. 29 směrnice o dočasné ochraně. Toto jeho právo bylo soudní výlukou dle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. porušeno, proto se žalobce může v souladu s čl. 47 LZPEU domáhat nápravy před soudem, neboť mu žalovaný svým postupem upřel právo podání žádosti o dočasnou ochranu a její případné získání mající původ ve směrnici o dočasné ochraně.“*
23. *Soud se plně ztotožňuje s hodnocením argumentace Nejvyššího správního soudu vyslovené ve zmiňovaném rozsudku, č. j. 2 Azs 178/2022-46, ze strany senátu 14 A zdejšího soudu, neboť má rovněž 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*

Ukrajíně vztahuje dočasná ochrana, definuje prováděcí rozhodnutí v čl. 2, z něhož nijak nevyplývá, že by žádost o dočasnou ochranu byla podmíněna tím, že dotyčný žádá o dočasnou ochranu poprvé. Soud proto zastává názor, že na žalobkyni je třeba pro účely posouzení přípustnosti žaloby jakožto opravného prostředku dle směrnice o dočasné ochraně nahlížet jako na vyloučenou z poskytnutí dočasné ochrany Českou republikou, tj. členským státem, neboť odmítnutím její žádosti jako nepřijatelné jí stát znemožnil přístup do samotného řízení o udělení dočasné ochrany, natož k jejímu udělení. Za této situace by tedy znemožnění podání opravného prostředku k soudu znamenalo nerespektování čl. 29 směrnice o dočasné ochraně. Na této skutečnosti nic nemění ani to, zda již byla v minulosti jiným členským státem žalobkyni dočasná ochrana udělena, to může mít vliv až na zhodnocení toho, zda došlo k zásahu do práv žalobkyně. Sám žalovaný na svém formuláři nerozlišuje, zda důvod pro nepřijatelnost žádosti spatřuje v tom, že byla v jiném státě podána žádost, nebo že byla dočasná ochrana udělena, je tedy lichá argumentace žalovaného, že zákonodárce usiloval o zabránění vzniku duplicit a zneužití práva.“

24. 14 senát v citovaném rozsudku podpůrně argumentuje tak, že „Se v zásadě flexibilní možností stěhování mezi členskými státy počítá rovněž Evropská komise, která ve „Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: Dočasná ochrana osob prchajících před agresivní válkou Ruska proti Ukrajině: ohlédnutí po roce“ ze dne 8. 3. 2023, COM (2023) 140 final, pod bodem 6.1 uvádí: „Solidarita je určujícím prvkem reakce EU na ruskou agresi vůči Ukrajině, zejména pokud jde o rozhodnutí členských států upustit od uplatňování článku 11 směrnice o dočasné ochraně, což osobám požívajícím dočasné ochrany v jednom členském státě usnadňuje možnost přestěhovat se do jiných členských států, aby mohly požívat dočasné ochrany tam. To umožnilo plynulost dalších pohybů v EU, což pomohlo snížit tlak na vnitrostátní přijímací systémy těch členských států, které hraničí s Ukrajinou, a snížit formality týkající se přemísťování, čímž se nástroj uplatňuje ještě snáze.“ Ve stejném duchu pak vyznívají i operační pokyny ze dne 21. 3. 2022 či odpověď Komise na často kladené otázky ve vztahu k institutu dočasné ochrany (FAQ). V těchto případech se jedná o tzv. soft law, které slouží jako doplňující prostředek pro interpretaci norem evropského práva, a soudy k němu musejí přiblížit. Soft law jako pomůcka interpretace je soudy – a někdy i správními orgány – výslovně uznáváno a používáno (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2017, č. j. 2 Afs 208/2016-52, a ze dne 23. 11. 2017, č. j. 7 Azs 326/2017-21, jakož i bod 67 rozsudku MS Praha).
25. Český zákonodárce oproti sdělením Komise zavedl křiklavý „dvojí metr“, kdy získá-li ukrajinský státní příslušník dočasnou ochranu v jiném členském státě (patrně z důvodu, že tam přesune své těžiště zájmu), dočasná ochrana udělená v České republice mu zanikne [srov. § 5 odst. 8 písm. a) a b) lex Ukrajina]. S přesunem opačným směrem, tedy s příchodem do České republiky a novým požíváním statusu vyplývajícím z dočasné ochrany na jejím území, nicméně zákon nepočítá, neboť jej „sankcionuje“ nepřijatelností žádosti.“
26. S ohledem na shora uvedené tedy soud ani v nyní posuzované věci nepřisvědčil předchozím závěrům vyřčeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 178/2022 či v dřívějších rozsudcích krajských soudů (včetně 14 senátu zdejšího soudu).
27. Městský soud se dále věnoval posouzení, zda jsou splněny podmínky pro řízení o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu a zda žaloba byla podána důvodně.
28. 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. V této věci má soud za to, že jsou splněny první, druhá a pátá podmínka, neboť vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobci pro nepřijatelnost představuje přímý zásah do jeho práv, a to bez ohledu na to, že mu již byla dočasná ochrana udělena v jiném členském státě Evropské unie. Jedná-li se o hodnocení předmětného úkonu, lze vyjít z existující judikatury, podle které bránění v podání žádosti či její nepřijetí mohou představovat nezákonný zásah (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS). Čtvrtá podmínka výše uvedeného testu je tedy taktéž splněna.
30. Zbývá tedy posoudit, zda žádost o dočasnou ochranu byla žalobci vrácena jako nepřijatelná v souladu s právními předpisy či nezákonně.
31. Soud připomíná, že ustanovení směrnice o dočasné ochraně má přímý účinek za předpokladu i) marného uplynutí lhůty pro transpozici směrnice, ii) dostatečné jasnosti a bezpodmínečnosti daného ustanovení a iii) skutečnosti, že přímou aplikací směrnice nedojde k uložení povinností jednotlivci (srov. shodně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2019, č. j. 2 Azs 113/2019-24, bod [23]).
32. Transpoziční lhůta uplynula v případě směrnice o dočasné ochraně 31. 12. 2002 (čl. 32 odst. 1 směrnice). Směrnice o dočasné ochraně povinnost jednotlivci neukládá. První a třetí podmínka jsou tedy splněny. Soud se proto dále zabýval tím, zda ze směrnice vyplývá dostatečně jasná úprava, která by vylučovala nepřijetí žádosti dle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina.
33. Pokud se jedná o dostatečnou jasnost a bezpodmínečnost směrnice, v této otázce soud odkazuje na závěry vyslovené v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2023, č. j. 11 A 80/2022-79. V tomto rozsudku soud uvedl, že „*směrnice o dočasné ochraně neupravuje možnost členského státu nepřijmout žádost o dočasnou ochranu z důvodu, že o ni žadatel požádal v jiném členském státu. Směrnice zavádí minimální normy pro poskytování dočasné ochrany (čl. 1 této směrnice), přičemž z podstaty těchto norem vyplývá pravomoc členských států zavádět nebo udržovat příznivější opatření pro osoby požívající dočasnou 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).*
34. Soud opět shodně se 14 senátem zdejšího soudu konstatuje, že „*Výše uvedené je projevem tzv. minimální harmonizace – směrnice stanoví nejnižší přípustnou hranici ochrany, přičemž státy mohou poskytnout ochranu vyšší. To však nutně znamená, že členské státy nemohou zavádět opatření 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.*

35. *Možnost vyloučit určitou osobou z poskytnutí dočasné ochrany upravuje pouze čl. 28 směrnice o dočasné ochraně. Z výčtu důvodů uvedených v čl. 28 odst. 1 směrnice nevyplývá, že by šlo o výčet demonstrativní. Jde přitom o výjimku z pravidla, že členské státy poskytnou povolení k pobytu osobám, na které se vztahuje prováděcí rozhodnutí (čl. 8 odst. 1 a čl. 5 směrnice), a proto ji je třeba vykládat restriktivně. Vzhledem k tomu, že směrnice v žádném ustanovení neumožňuje rozšiřovat důvody pro vyloučení osob z poskytnutí dočasné ochrany, má soud za to, že výčet v čl. 28 směrnice je taxativní. Ke stejnému závěru dochází i odborná veřejnost (srov. Skordas, A. in: Halbrunner, K. a Thym, D. (eds.), EU Immigration and Asylum Law. Commentary, s. 1101, a Noll, G., Gunneflo, M, Directive 2001/55 Temporary Protection Synthesis Report, Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe, s. 65).*
36. *Úplný výčet v čl. 28 směrnice o dočasné ochraně ve spojení s tím, že směrnice stanoví minimální normy a členské státy mohou poskytovat pouze příznivější podmínky pro osoby, kterých se směrnice a prováděcí rozhodnutí týkají, tvoří dohromady jasnou a bezpodmínečnou právní normu, která zakazuje členským státům vyloučit z poskytnutí dočasné ochrany osoby, která o dočasnou ochranu požádala v jiném členském státě EU. Je přitom nerozhodné, jak se institut, který tuto osobu z dočasné ochrany fakticky vylučuje, formálně nazývá.*
37. *Tento výklad potvrzuje též Komise v dokumentu s odpověďmi na často kladené otázky ke směrnici o dočasné ochraně (Frequently asked questions received on the interpretation of the Temporary Protection Directive and Council Implementing Decision 2022/382, dostupné online). V něm Komise uvádí, že: „členský stát je povinen zajistit práva podle směrnice o dočasné ochraně po dobu, po kterou osoba spadá do oblasti působnosti, bez ohledu na to, zda byla osoba dříve registrována v jiném členském státě; členský stát totiž nemůže odmítnout registraci osoby spadající do oblasti působnosti, a tím případně omezit přístup k právům této osoby v dotčeném členském státě z důvodu, že je osoba registrována v jiném členském státě“ (důraz doplněn, Odpověď na otázku č. 5; v originále zní: „A Member State has an obligation to provide for the rights in the TPD for as long as the person falls under the scope, regardless of whether the person was previously registered in another Member State; in fact, a Member State cannot refuse the registration of a person falling under the scope, thus possibly limiting the access to rights to the person in the MS concerned, on the grounds that the person is registered in another MS“.).*
38. *Soud si je vědom toho, 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).“*
39. *Soud dále podotýká, že shodný výklad vyplývá i ze Sdělení Komise: Operační pokyny k provádění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana (2022/C 126 I/01). Zde se uvádí: „Pokud se taková osoba (osoba požívající dočasné ochrany – pozn. soudu) následně přesune do jiného členského státu, kde obdrží jiné povolení k pobytu v rámci dočasné ochrany, musí skončit platnost prvního vydaného povolení k pobytu a práva z něj vyplývající musí zaniknout v souladu s čl. 15 odst. 6 a čl. 26 odst. 4 směrnice 2001/55/ES.“ Tím je také zajištěno, aby žadatel nepožíval výhod plynoucích z dočasné ochrany ve více členských státech současně,*

což odpovídá směrnici o dočasné ochraně, a bylo zároveň zabráněno případnému zneužití práva, na které poukazuje žalovaný.

40. Soud proto uzavírá, že směrnice o dočasné ochraně je postavena na konstrukci, že členské státy mohou být vůči vysídleným osobám vstřícnější, rozhodně však nemohou stanovit těmto osobám podmínky méně příznivé. Takovou nepovolenou situaci představuje zavedení institutu nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina, neboť žadatelům stanovil směrnici nepředpokládaný důvod pro možnost požádat o dočasnou ochranu. Dotčená úprava je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně, která má v tomto případě přímý účinek, který vylučuje postup podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina. Proto soud toto ustanovení neaplikoval. Tudíž žalovaný tím, že žalobkyni vrátil její žádost o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost, zasáhl do práv žalobkyně nezákonným způsobem. Na uvedeném nemůže nic změnit ani účel či pohnutky, pro které žalobkyně žádala (znovu) o udělení dočasné ochrany v České republice. Nadále totiž platí, že označení její žádosti jako nepřijatelné bylo v rozporu s evropskými předpisy.
41. Žalovaný navrhl, aby soud řízení o žalobě přerušil do rozhodnutí Soudního dvora EU o předběžné otázce, kterou mu předložil Nejvyšší správní soud v řízení vedeném pod sp. zn. 8 Azs 93/2023. V dané věci se Nejvyšší správní soud táže, zda směrnice o dočasné ochraně brání takové vnitrostátní právní úpravě, podle které je nepřijatelná žádost o povolení k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany, jestliže cizinec požádal o povolení k pobytu v jiném členském státě nebo jestliže mu bylo povolení v jiném členském státě již uděleno.
42. Podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. *předseda senátu řízení usnesením může přerušit, jestliže zjistí, že probíhá jiné řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé nebo takové řízení sám vyvolá.*
43. Městský soud předně konstatuje, že jde o možnost přerušení řízení, nikoliv o povinnost. V této věci má za to, že přerušení řízení, které by vedlo k jeho prodloužení, není s ohledem na současné nejisté postavení žalobkyně vhodné. Ve věci zásahové žaloby, a navíc ve věci dočasné ochrany, je třeba rozhodnout s největším urychlením, aby byl postaven na jisto, resp. vyřešen pobytový statut žalobkyně na území České republiky. Soud tedy tomuto návrhu žalovaného nevyhověl.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

44. Soud shrnuje, že důvod nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona o dočasné ochraně je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně. Proto žalobě vyhověl a podle § 87 odst. 2 s. ř. s. rozsudkem určil, že zásah je nezákonný (výrok I) a žalovanému zakázal v porušování práv žalobkyně pokračovat (výrok II).
45. Soud konstatuje, že o návrhu žalobkyně na vydání předběžného opatření pro nadbytečnost nerozhodl, neboť ve lhůtě do 30 dnů od podání návrhu vydal meritorní rozhodnutí ve věci.
46. O nákladech řízení rozhodl soud (výrokem III) podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně byla s žalobou v celém rozsahu úspěšná, proto má právo na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobkyně představuje 87 Kč za poštovné spojené s žalobou.

Poučení:

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

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

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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

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

Praha 21.05.2024

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu