



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce, soudkyně JUDr. Veroniky Burianové a soudce Mgr. Aleše Smetanky ve věci

žalobce: **D. A.**, narozen X,
státní příslušnost X,
v ČR bytem X,
zastoupený Organizací pro pomoc uprchlíkům, z.s.,
sídlem Poděbradská 173/5, 190 00 Praha 9,

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

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím ve vrácení žádosti o udělení dočasné ochrany, evidované pod č. j. OAM-350956/DO-2024, žalobci jako nepřijatelné dne 3. 5. 2024,

takto:

- I. Zásah žalovaného spočívající ve vrácení žádosti žalobce o udělení dočasné ochrany, evidované pod č. j. OAM-350956/DO-2024, žalobci jako nepřijatelné dne 3. 5. 2024 byl nezákonný.
- II. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou ze dne 14. 5. 2024, doručenou Krajskému soudu v Plzni (dále též jen „soud“) téhož dne, domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v tom, že žalovaný vrátil žalobci jako nepřijatelnou jeho žádost o poskytnutí dočasné ochrany podanou dne 3. 5. 2024 pod č. j. OAM-350956/DO-2024 (dále jen „*předmětná žádost o dočasnou ochranu*“).
2. Žalovaný shledal předmětnou žádost o dočasnou ochranu žalobce nepřijatelnou z důvodu, že žalobce požádal o dočasnou ochranu v jiném členském státě Evropské unie (dále jen „EU“), konkrétně v Německu, a tudíž přistoupil k vrácení této žádosti s odkazem na § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*Lex Ukrajina*“).

II.

Žaloba a pozdější změna žaloby

3. Žalobce tvrdil, že splňuje podmínky pro udělení dočasné ochrany v České republice (dále též jen „ČR“) a že v Německu o dočasnou ochranu nikdy nepožádal. Proto jeho žádost o dočasnou ochranu neměla být vyhodnocena jako nepřijatelná.
4. Podle žalobce nelze aplikovat výlukou ze soudního přezkumu nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu dle § 5 odst. 2 Lex Ukrajina pro její rozpor s právem EU. Toto tvrzení žalobce podložil odkazy na judikaturu krajských soudů rozhodujících ve správním soudnictví.
5. Žalobce tvrdil, že o dočasnou ochranu v Německu nikdy nepožádal. Žalobce sice v době, kdy mu v ČR svědčila dočasná ochrana, Německo opakovaně navštívil za účelem návštěvy své přítelkyně, vždy se však jednalo o jednorázové návštěvy. Žalobce neměl důvod žádat o dočasnou ochranu v Německu, neboť měl v ČR zaměstnání a stálé ubytování. Dne 23. 4. 2023 byl žalobce v Německu zadržen a předveden na policejní stanici, kde podepsal nějaké dokumenty, o nichž nevěděl, co znamenají. Nepředpokládal, že by podal žádost o dočasnou ochranu. Po zadržení byl žalobci uložen zákaz vstupu do Německa na dobu 2 let. Při tom žalobce obdržel pouze razítko do cestovního dokladu. Žádné písemné rozhodnutí žalobce neobdržel. Žalobce v podané žádosti o dočasnou ochranu tvrdil, že o dočasnou ochranu v jiném členském státě EU nepožádal. Žalovaný neopatřil žádný důkaz o tom, že by žalobce požádal v Německu o dočasnou ochranu, a tento jeho skutkový závěr tak nemá oporu ve správním spisu. Ve výpisu z databáze držitelů dočasné ochrany je u žalobce uvedena zkratka „IA“. Není tak zřejmé, že žalobce o dočasnou ochranu vůbec požádal a zda nebyl do databáze zařazen pouze pro uložení zákazu vstupu do Německa. Výpis z databáze tak nesvědčí o tom, že by žalobce požádal o dočasnou ochranu, ani o tom, zda žalobce věděl, že tuto žádost případně podává. Datum registrace ve výpisu z databáze odpovídá dni, kdy byl žalobci uložen zákaz vstupu do Německa. Žalovaný při tom měl k dispozici kopii žalobcova cestovního dokladu, do něhož mu byl razítkem vyznačen zákaz vstupu do Německa. Těžko mohl žalobce požádat v Německu o dočasnou ochranu, když z doložených podkladů vyplývá, že mu byl uložen zákaz vstupu do Německa. Naopak z nich není zřejmé přijetí žádosti o dočasnou ochranu v Německu. Nelze vyloučit, že německé úřady žalobce zaregistrovaly, aniž by žalobce požádal o dočasnou ochranu. Zápis v databázi nemůže být dostatečným

podkladem pro vyznačení nepřijatelnosti žalobcovy žádosti o dočasnou ochranu, neboť z něj není zřejmé, zda žádost o dočasnou ochranu v Německu skutečně podal žalobce (v této souvislosti žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2024, č. j. 6 Azs 259/2023-21).

6. Podle žalobce důvod nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu spočívající v podání žádosti o dočasnou ochranu v jiném členském státě EU dle § 5 odst. 1 písm. c) Lex Ukrajina nelze aplikovat pro jeho rozpor se směrnicí Rady 2001/55/ES ze dne 20. 7. 2001, o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (dále jen „*směrnice o dočasné ochraně*“). V této souvislosti žalobce odkázal na početnou judikaturu krajských soudů rozhodujících ve správním soudnictví.
7. Žalobce uzavřel, že žalovaný nemohl vyznačit jako důvod nepřijatelnosti jeho žádosti o dočasnou ochranu to, že žalobce požádal o dočasnou ochranu v jiném členském státě EU, pokud neexistoval dostatečný důkaz, že žalobce o dočasnou ochranu v jiném členském státě EU skutečně požádal. Žalovaný takto nemohl postupovat, i pokud by takový důkaz existoval, neboť § 5 odst. 1 písm. c) je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně.
8. Závěrem žalobce navrhl, aby soud (i) určil, že zásah žalovaného spočívající ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobci jako nepřijatelné ze dne 3. 5. 2024 byl nezákonný, a současně (ii) přikázal žalovanému, aby obnovil stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu žalobci.
9. Podáním ze dne 31. 5. 2024, doručeným soudem téhož dne, žalobce sdělil, že na základě aktivity žalovaného došlo ke zrušení sdělení o nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu, a to usnesením žalovaného ze dne 30. 5. 2024, č. j. MV-80031-3/OAM-2024, a tudíž že navrhuje změnu žaloby, když nadále trvá na podané žalobě pouze v rozsahu I. výroku žalobního petitu, tedy aby soud určil, že zásah žalovaného spočívající ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobci jako nepřijatelné ze dne 3. 5. 2024 byl nezákonný.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

10. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 6. 6. 2024, doručeným soudem téhož dne, souhlasil s žalobcem, že jeho žádost o dočasnou ochranu nebyla nepřijatelná a že jeho postup spočívající ve vrácení žádosti žalobci jako nepřijatelné byl nezákonným. Žalovaný totiž v průběhu soudního řízení zjistil, že informace v platformě pro výměnu informací o žadatelích a držitelích dočasné ochrany mezi členskými státy o tom, že žalobce podal žádost o dočasnou ochranu v Německu, nebyla pravdivá. Žalobce byl v platformě uveden chybně v důsledku zákazu vstupu do Německa ze dne 23. 4. 2023. Žalovaný proto usnesením ze dne 30. 5. 2024, č. j. MV-80031-3/OAM-2024, zrušil sdělení o nepřijatelnosti žalobcovy žádosti o dočasnou ochranu a vydal mu osvědčení o podání žádosti o dočasnou ochranu. Dne 5. 6. 2024 pak žalobci udělil dočasnou ochranu. Žalovaný navrhl, aby soud postupoval podle § 62 soudního řádu správního.

IV.

Průběh řízení

11. O podané žalobě soud rozhodoval bez nařízení jednání ve smyslu § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*s. ř. s.*“),

neboť žádný z účastníků řízení v soudem stanovené lhůtě soudu nesdělil, že požaduje, aby ve věci bylo nařízeno jednání.

12. Vzhledem ke zrušení sdělení o nepřijatelnosti žalobcovy žádosti usnesením žalovaného ze dne 30. 5. 2024, č. j. MV-80031-3/OAM-2024, udělení dočasné ochrany žalobci a návrhu žalovaného na postup dle § 62 s. ř. s. spočívající v uspokojení navrhovatele soud přípisem ze dne 12. 6. 2024, č. j. 57 A 29/2024 – 38, vyzval žalobce podle § 62 odst. 3 s. ř. s., aby soudu sdělil, zda byl postupem žalovaného uspokojen. Žalobce v návaznosti na tento přípis soudu podáním ze dne 17. 6. 2024, doručeným soudu téhož dne, sdělil, že trvá na podané žalobě v rozsahu žalobního návrhu, aby soud určil, že zásah žalovaného spočívající ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobci jako nepřijatelné ze dne 3. 5. 2024 byl nezákonný.
13. Ustanovení § 62 s. ř. s. upravuje institut uspokojení navrhovatele. Podle § 62 odst. 1 s. ř. s. *dokud soud nerozhodl, může odpůrce vydat nové rozhodnutí nebo opatření, popřípadě provést jiný úkon, jimiž navrhovatele uspokojí, nezasáhne-li tímto postupem práva nebo povinnosti třetích osob. Svůj záměr navrhovatele uspokojit sdělí správní orgán soudu a vyžádá si správní spisy, pokud je již soudu předložil.*
14. Podle § 62 odst. 2 s. ř. s. *předseda senátu stanoví lhůtu, v níž je třeba rozhodnutí vydat, opatření nebo úkon provést a oznámit je navrhovateli i soudu; uplyne-li tato lhůta marně, pokračuje soud v řízení.*
15. V případě použití institutu uspokojení navrhovatele je prvním krokem sdělení záměru správního orgánu vydat nové rozhodnutí nebo opatření, popřípadě provést jiný úkon, jimiž navrhovatele uspokojí, soudu. Poté následuje krok druhý, a sice stanovení lhůty předsedou senátu pro provedení tohoto úkonu správním orgánem.
16. Žalovaný v projednávané věci první krok „přeskočil“, protože nebylo možné využít ani krok druhý. Podáním ze dne 6. 6. 2024 totiž žalovaný soudu rovnou sdělil, že usnesením ze dne 30. 5. 2024, č. j. MV-80031-3/OAM-2024, zrušil sdělení o nepřijatelnosti žalobcovy žádosti o dočasnou ochranu a že dne 5. 6. 2024 žalobci dočasnou ochranu udělil.
17. Ustanovení § 62 s. ř. s. je vedeno zásadami hospodárnosti, efektivity i subsidiarity soudní ochrany. Jeho smyslem je poskytnout prostor správním orgánům, aby, uznají-li samy oprávněnost výhrad vůči svým úkonům, mohly zjednat nápravu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2010, č. j. 3 Ads 148/2008 – 70, č. 2130/2010 Sb. NSS, bod 30). Soud nepovažoval za překážku použití institutu uspokojení navrhovatele dle § 62 s. ř. s. skutečnost, že žalovaný nepostupoval striktně podle § 62 odst. 1 s. ř. s., neboť žalovaným zvolený postup nebránil soudu, aby podle § 62 odst. 3 s. ř. s. vyzval žalobce k vyjádření, zda byl postupem žalovaného spočívajícím ve zrušení sdělení o nepřijatelnosti žalobcovy žádosti o dočasnou ochranu a v udělení dočasné ochrany žalobci uspokojen. Ačkoliv si byl soud vědom, že institut uspokojení navrhovatele je třeba vykládat restriktivně, neboť ve svém důsledku omezuje přístup k soudu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, č. j. 6 As 156/2013 – 28, a ze dne 30. 1. 2019, č. j. 6 As 324/2018 – 36, bod 31), bylo by příliš formalistické a v rozporu se zásadou procesní ekonomie a subsidiarity soudní ochrany, pokud by soud pro (v poměrech projednávané věci nevýznamné) procesní pochybení žalovaného znemožnil užití institutu uspokojení navrhovatele, když žalovaný projevil vůli směřující ke smírnému ukončení sporu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6.

2014, č. j. 6 As 156/2013 – 28, bod 9) a připadalo tak v úvahu, že by žalobce mohl být postupem žalovaného plně uspokojen.

18. Ovšem žalobce soudu v návaznosti na výzvu, zda byl postupem žalovaného uspokojen, sdělil, že trvá na podané žalobě v rozsahu navržené změny žaloby. Soud tudíž předmětné řízení nezastavil podle § 62 odst. 4 s. ř. s., nýbrž v řízení pokračoval (srov. již odkazované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. 2130/2010 Sb. NSS a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2021, č. j. 2 Afs 136/2021-30, bod 14).
19. S ohledem na žalobní typ a povahu věci soud o předmětné žalobě rozhodl přednostně v souladu s § 56 odst. 3 s. ř. s.
20. Právě z důvodu povinnosti soudu projednat a rozhodnout předmětnou věc přednostně a s přihlédnutím k předmětu řízení (dočasná ochrana osoby vysídlené z území Ukrajiny v důsledku ruské vojenské agrese vůči Ukrajině, kterážto ochrana je garantována přímo na úrovni unijního práva) se soud rozhodl řízení o žalobě nepřerušovat do doby rozhodnutí SDEU o předběžných otázkách předložených mu ze strany Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 8 Azs 93/2023 (mezi kterými je i otázka výluky soudního přezkumu stanovené v § 5 odst. 2 Lex Ukrajina). Soud rovněž zohlednil svou předchozí praxi, když již dříve v obdobných věcech nepovažoval s ohledem na povahu projednávané věci za vhodné řízení přerušovat a vyčkávat na zodpovězení předběžných otázek vznesených ze strany Nejvyššího správního soudu (k tomu srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 4. 1. 2024, č. j. 57 A 84/2023 – 41). Jak bude uvedeno níže, soud sám posoudil souladnosti dotčené vnitrostátní úpravy s úpravou unijní, k čemuž je oprávněn, přičemž naopak není povinen řízení přerušovat do doby, než budou zodpovězeny předběžné otázky předložené SDEU (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2023, č. j. 3 Azs 275/2022 – 28, bod [29]). Soud rovněž ve svých úvahách o dalším procesním postupu zohlednil tu skutečnost, že z dostupných informací je nanejvýše pravděpodobné, že SDEU bude o předmětných předběžných otázkách rozhodovat ve standardním řízení, což může trvat i více než dva roky od podání návrhu (přitom předmětná věc byla u SDEU zaevidována teprve v prosinci 2023 pod č. C-753/23).

V.

Posouzení věci soudem

21. V nyní projednávané věci je zřejmé, že předmětem posouzení byla žaloba, kterou se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v tom, že žalovaný vrátil žalobci jako nepřijatelnou jeho žádost o poskytnutí dočasné ochrany v ČR, a to s odkazem na § 5 odst. 1 písm. c) Lex Ukrajina.
22. Soud se nejprve zabýval posouzením podmínek řízení, neboť k meritornímu posouzení dané věci lze přistoupit pouze tehdy, jsou-li splněny podmínky řízení.
23. Podle § 82 s. ř. s. platí, že *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*
24. Podle § 83 s. ř. s. platí, že *žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah; jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního*

sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správním orgánem, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec.

25. Podle § 84 odst. 1 s. ř. s. platí, že žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu; nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo.
26. Podle § 85 s. ř. s. platí, že žaloba je nepřijatelná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.
27. A konečně podle § 87 odst. 1 s. ř. s. platí, že soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.
28. Soud předně konstatuje, že žalobce byl aktivně legitimován k podání žaloby, neboť v žalobě tvrdil, že postup žalovaného správního orgánu, v němž spatřuje nezákonný zásah (tj. vrácení předmětné žádosti o dočasnou ochranu, jako nepřijatelné, tedy bez meritorního posouzení a rozhodnutí o žádosti), byl zaměřen přímo proti němu. Pasivní legitimace žalovaného je rovněž zřejmá, neboť dle žalobního tvrzení to byl žalovaný, kdo v pozici příslušného správního orgánu žalobci jeho žádost vrátil jako nepřijatelnou s odkazem na § 5 odst. 1 písm. c) Lex Ukrajina, přičemž žalovaný svou pasivní legitimaci ani nespороval.
29. Soud dále konstatuje, že žaloba byla podána včas, neboť k tvrzenému zásahu došlo dne 3. 5. 2024 a žalobce svou žalobu u soudu podal dne 14. 5. 2024, tj. při zachování subjektivní i objektivní lhůty ve smyslu § 84 odst. 1 s. ř. s. Žalobce seznal důvody, pro které mu byla předmětná žádost o dočasnou ochranu vrácena, z formuláře žádosti, kde pracovník žalovaného vyznačil, že je žádost žalobce nepřijatelná a současně na rubové straně žádosti zaškrtnl variantu s textem, že „je žádost nepřijatelná, neboť žadatel(ka) požádal(a) o udělení dočasné nebo mezinárodní ochrany v jiném ČS EU“. Vrácení žádosti žalobci ze strany žalovaného bez vydání rozhodnutí bylo faktickým úkonem správního orgánu, tudíž se jednalo o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 – 42). Jelikož žalovaný o vrácení předmětné žádosti o dočasnou ochranu žalobci nevydal žádné rozhodnutí (žalobce se nemohl bránit žalobou podle § 65 s. ř. s.), resp. zákon ani vydání rozhodnutí v těchto případech nepředpokládá (žalobce se ani nemohl bránit žalobou na ochranu před nečinností dle § 79 s. ř. s.), a žalobce se proti tvrzenému zásahu žalovaného nemohl bránit ani jinými právními prostředky, byl naplněn i požadavek na subsidiaritu zásahové žaloby, která byla u soudu podána jako žaloba zápuřčí (srov. § 85 s. ř. s.).
30. V dosavadní judikatuře správních soudů jednoznačně převládá právní názor, že vrácení žádosti o udělení dočasné ochrany jako nepřijatelné podle § 5 odst. 1 písm. c) Lex Ukrajina z důvodu, že cizinec požádal o dočasnou ochranu v jiném členském státě EU, může představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. a že zákonem stanovené vyloučení soudního přezkumu vrácení žádosti jako nepřijatelné podle § 5 odst. 2 Lex Ukrajina nelze aplikovat pro její rozpor s unijním právem (srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 3. 2024, č. j. 9 A 25/2024-250, body 18 až 47, resp. v bodě 30 odkazovaná rozhodnutí správních soudů). Stručně shrnuto, soudní výlučka podle § 5 odst. 2 Lex Ukrajina je v rozporu s unijním právem, tudíž ji nelze aplikovat

(srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2017, č. j. 6 Azs 320/2017 – 20, body [71] a [72]). Podle názoru zdejšího soudu, jakož i některých dalších krajských soudů, právo žalobce podat žalobu (resp. přípustnost žaloby) vyplývá z čl. 29 směrnice o dočasné ochraně (stanovující požadavek zajistit opravný prostředek osobám, které byly z poskytnutí dočasné ochrany vyloučeny) ve spojení s čl. 47 Listiny základních práv EU (garantujícím, že každý, jehož práva a svobody zaručené unijním právem byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem). Soud má nadále za to, že požadavek na *vyloučení z poskytnutí dočasné ochrany* podle čl. 29 směrnice o dočasné ochraně nelze vykládat příliš úzce, a to jen v návaznosti na důvody uvedené v čl. 28 téže směrnice (jak tomu bylo v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022 – 46, bod [23]). Soud poukazuje na systematické zařazení ustanovení čl. 29 směrnice o dočasné ochraně, zakotvujícího právo na opravný prostředek, do samostatné kapitoly nazvané *Závěrečná ustanovení* (jež pojmově má povahu obecně použitelných ustanovení), to vše bez výslovného odkazu na předcházející čl. 28, zařazený do odlišné kapitoly *Zvláštní ustanovení*. Zdejší soud ve shodě s jinými krajskými soudy zastává širší výklad *vyloučení z poskytnutí dočasné ochrany* spočívající v jakémkoli faktickém vyloučení z poskytnutí dočasné ochrany v daném členském státě, tedy i případy odeprání meritorního projednání žádosti osoby, která požádala o udělení dočasné ochrany v jiném členském státě či které byl status dočasné ochrany v jiném členském státě udělen, jako je tomu v případě české vnitrostátní úpravy formou nepřijatelnosti žádosti (kdy ve skutečnosti dochází k vyloučení žadatele již z řízení o udělení dočasné ochrany – srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 24. 10. 2023, č. j. 57 A 67/2023 – 39, bod 19). Navíc již i osmý senát Nejvyššího správního soudu dovodil, že soudní výluka přezkumu neudělení povolení k pobytu podle § 5 odst. 2 lex Ukrajina je v rozporu s unijním právem, byť dovodil, že osoby požívající dočasnou ochranu mají právo na účinný prostředek nápravy před soudem na základě čl. 47 pododstavce prvního Listiny základních práv EU, zatímco čl. 29 směrnice o dočasné ochraně se neaplikuje na případy vrácení žádostí pro nepřijatelnost podle § 5 odst. 1 písm. c) nebo d) Lex Ukrajina (viz body [49] až [52] usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023 – 37).

31. Soud v projednávané věci neshledal žádných důvodů, pro které by se měl od uvedených závěrů o přípustnosti zásahové žaloby proti úkonu žalovaného, který spočívá ve vrácení žádosti žalobce o dočasnou ochranu jako nepřijatelné, jakkoli odchýlit. Soud proto v nyní projednávané věci dospěl k závěru, že žaloba žalobce byla s ohledem na pravidla plynoucí ze směrnice o dočasné ochraně a z Listiny základních práv EU přípustná, a to i přes výluky podle § 5 odst. 2 Lex Ukrajina, která se neaplikuje pro rozpor s unijním právem. Navíc proti přípustnosti předmětné žaloby žalovaný ničeho nenamítal.
32. Žalobce se nejprve domáhal, aby soud určil, že zásah žalovaného spočívající ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobci jako nepřijatelné ze dne 3. 5. 2024 byl nezákonný, a současně aby přikázal žalovanému obnovit stav před vrácením předmětné žádosti o dočasnou ochranu žalobci. V průběhu řízení podáním ze dne 31. 5. 2024, doručeným soudem téhož dne, žalobce sdělil, že trvá na podané žalobě pouze v rozsahu návrhu, aby soud určil, že zásah žalovaného spočívající ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobci jako nepřijatelné ze dne 3. 5. 2024 byl nezákonný, když tím žalobce procesně reagoval na skutečnost, že žalovaný po podání žaloby uznal své pochybení a zrušil své sdělení o nepřijatelnosti předmětné žádosti o dočasnou ochranu.

33. Soudní řád správní rozlišuje mezi záporní (zdržovací) a deklaratorní (určovací) zásahovou žalobou. V závislosti na skutkové situaci musí žalobce volit adekvátní obranu. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu: „Jestliže zásah trvá (trvají jeho důsledky či hrozí jeho opakování) je na místě navrhnout soudu vydání výroku na plnění (zakazujícího či příkazujícího). Pokud byl zásah před podáním žaloby ukončen, může se žalobce domáhat určení, že zásah byl nezákonný. V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem tedy nemůže žalobce požadovat vydání určovacího výroku, že žalovaný zásah byl nezákonný, dokud tento zásah nebo jeho důsledky trvají anebo hrozí jeho opakování. Došlo-li k ukončení zásahu (netrvá zásah, jeho důsledky ani nehrozí jeho opakování), nelze se domáhat, aby soud zakázal správnímu orgánu pokračovat v porušování žalobcova práva a přikázal mu obnovit stav před zásahem. Dojde-li ke změně skutkového stavu až v průběhu řízení před krajským soudem, je žalobce oprávněn změnit žalobní petit; správní soud změnu petitu připustí za podmínek § 95 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitého přiměřeně podle § 64 s. ř. s. (viz obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1 Aps 3/2006 – 69, publikovaný pod č. 1590/2008 Sb. NSS)“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014 – 48).
34. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 – 39 provedl k otázce uvedených typů zásahových žalob a formulaci výroků vyhovujících rozsudků následující upřesnění: „[107] Výroky rozsudků ve věcech zásahových žalob se obecně liší v závislosti na tom, co přesně žalobce žaluje a požaduje. Je-li to určovací (čistě deklaratorní) zásahová žaloba, soud toliko určí, že nějaký blíže vymezený zásah, který se odehrál v minulosti, byl nezákonný. Hrozí-li opakování v minulosti ukončeného zásahu, zakáže správnímu orgánu též jeho opakování. Trvá-li však zásah či jeho důsledky, zakáže soud navíc správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval. Je-li to možné, může též přikázat obnovení stavu před zásahem. [108] Jakýkoli dogmatismus při požadavcích na formulaci výroku rozsudku, kterým soud vyhověl zásahové žalobě, není namístě. Při formulaci výroku je klíčová jeho srozumitelnost a vykonatelnost. Též u výroků reagujících na trvající zásah proto může být pro přehlednost vhodné určit, že zásah je nezákonný a teprve pak (třebas i v dalším výroku) zakázat správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval (což ostatně odpovídá také prostému jazykovému výkladu § 87 odst. 2 věty první s. ř. s.). Jako zbytečně kategorické je proto třeba odmítnout závěry rozsudku ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014-48, bod 21, dle něhož zákonný text „může svádět k závěru, že správní soud je oprávněn vydat výrok určovací a výrok na plnění vedle sebe. Při bližším pohledu je ovšem zřejmé, že tyto výroky vedle sebe neobstojí.“ [109] To samozřejmě neznamená, že by žalobce měl (nezávisle na tom, proti čemu se žalobou brání) možnost volby, zda užít žalobu čistě deklaratorní, či naopak záporní (zdržovací). Brání-li se žalobce před trvajícím zásahem, nemůže volit žalobu deklaratorní (a tím obejít příkaz zákona uplatnit nejprve jiné právní prostředky ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s. – viz část III.2.F. shora). Soud si proto ve sporných případech musí nejprve ujasnit, a to ve spolupráci se žalobcem (§ 36 odst. 1 věta druhá s. ř. s.), zda projednávaná žaloba je „záporní“, tj. směřuje proti zásahu, který doposud nebyl ukončen, anebo „určovací“, tedy směřuje proti zásahu, který již ukončen byl. Zatímco u určovací žaloby nezkoumá, zda se žalobce ochrany před zásahem či jiné formy nápravy mohl domáhat jinými právními prostředky, u záporní žaloby takové zkoumání provést musí.“.
35. Mezi účastníky řízení nebylo sporu o tom, že v průběhu soudního řízení v projednávané věci žalovaný usnesením ze dne 30. 5. 2024, č. j. MV-80031-3/OAM-2024, zrušil sdělení o nepřijatelnosti žalobcovy žádosti o dočasnou ochranu. Soud je toho názoru, že zrušením sdělení o nepřijatelnosti žalobcovy žádosti o dočasnou ochranu usnesením

žalovaného ze dne 30. 5. 2024, č. j. MV-80031-3/OAM-2024, došlo ke změně relevantního skutkového stavu, když žalovaný v průběhu předmětného soudního řízení ukončil zásah směřující vůči žalobci, jenž spočíval v posouzení jeho žádosti o dočasnou ochranu jako nepřijatelné a ve vyloučení žalobce z řízení o udělení dočasné ochrany.

36. Žalobce na tuto změnu relevantního skutkového stavu reagoval změnou žalobního návrhu, když původně zápůřčí žalobu změnil na žalobu deklaratorní, neboť se nadále domáhal pouze určení, že zásah žalovaného spočívající ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobci jako nepřijatelné ze dne 3. 5. 2024 byl nezákonný.
37. Soud měl na základě shodných tvrzení obou účastníků řízení za zjištěné, že v současné době předmětný zásah žalovaného vůči žalobci již netrvá. Žalovaný totiž poté, co zrušil své původní sdělení o nepřijatelnosti předmětné žádosti žalobce o dočasnou ochranu, nově posoudil předmětnou žádost o dočasnou ochranu jako přijatelnou a žalobci udělil dočasnou ochranu. Žalobce tudíž byl oprávněn změnit žalobní petit tak, že se již nadále domáhal pouze určení nezákonného zásahu. Jelikož dosavadní výsledky řízení mohly být podkladem pro řízení o změněném návrhu, soud usnesením ze dne 30. 7. 2024 požadovanou změnu žaloby připustil.
38. Vzhledem ke splnění podmínek řízení a dále k tomu, že předmětná žaloba (i po její změně) obsahuje všechny požadované formální náležitosti, mohl soud přistoupit k věcnému přezkoumání její důvodnosti. Soud tedy posuzoval, zda zásah žalovaného spočívající ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobci jako nepřijatelné dne 3. 5. 2024 byl nezákonný. Přitom soud v souladu s § 87 odst. 1 část věty před středníkem s. ř. s. vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.
39. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu řešící posuzování důvodnosti zásahových žalob (srov. např. rozsudky ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017 – 46 a ze dne 11. 7. 2019, č. j. 9 As 138/2019 – 35) *je ochrana podle § 82 s. ř. s. důvodná tehdy, pokud jsou kumulativně splněny všechny podmínky stanovené v tomto ustanovení. Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka).*
40. S ohledem na výše popsání okolností předmětného případu a na předmět sporu je zřejmé, že 1., 2., 4. a 5. podmínka byly splněny, když žalobci byla žalovaným vrácena předmětná žádost o dočasnou ochranu, čímž žalobci bylo odepřeno meritorní posouzení jeho žádosti o dočasnou ochranu, bez které žalobce není oprávněn na území ČR požívat práv spojených s dočasnou ochranou.
41. Zbývalo tedy posoudit podmínku poslední, a to zda zásah žalovaného (vrácení předmětné žádosti o dočasnou ochranu jako nepřijatelné) byl či nebyl zákonný. Obecně platí, že zásah je nezákonný, je-li v rozporu s objektivním právem, typicky bude-li dán rozpor s normami, které regulují uplatnění a realizaci daného zásahu. Soud ve svém meritorním posouzení žaloby vyšel z následující relevantní právní úpravy.
42. Podle § 5 odst. 1 písm. c) Lex Ukrajina je žádost o udělení dočasné ochrany nepřijatelná, *jestliže je podána cizincem, který o dočasnou nebo mezinárodní ochranu požádal v jiném členském státě Evropské unie. Podle odst. 2 téhož zákonného ustanovení Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti; soudní přezkum je vyloučen.*

43. Žalovaný ve vyjádření k žalobě výslovně připustil, že k vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobci došlo v rozporu se zákonem, neboť žalovaný vycházel z mylné informace obsažené v platformě pro výměnu informací o žadatelích a držitelích dočasné ochrany mezi členskými státy, že žalobce podal žádost o dočasnou ochranu v Německu.
44. Relevantní skutkový stav tak byl mezi účastníky řízení nesporný. Účastníci se shodli, že žalobce nepožádal o dočasnou ochranu v Německu. V takovém případě nebyl naplněn skutkový předpoklad pro vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobci dle § 5 odst. 1 písm. c) Lex Ukrajina jako nepřijatelné, tudíž žalovaný postupoval nezákonně, pokud žalobci žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou z tohoto důvodu vrátil.
45. Soud závěrem podotýká, že v projednávané věci nebylo významné, zda je § 5 odst. 1 písm. c) Lex Ukrajina v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně, neboť zásah žalovaného spočívající ve vrácení žalobcovy žádosti o dočasnou ochranu jako nepřijatelné byl nezákonný již z toho důvodu, že nebyly naplněny skutkové předpoklady aplikace § 5 odst. 1 písm. c) Lex Ukrajina. Jinými slovy, nebylo třeba řešit možný rozpor tohoto ustanovení Lex Ukrajina se směrnicí o dočasné ochraně, neboť toto ustanovení Lex Ukrajina nemohl žalovaný vzhledem ke skutkovým okolnostem projednávané věci aplikovat.

VI.

Rozhodnutí soudu

46. S ohledem na výše uvedené meritorní posouzení předmětné věci soud dospěl k finálnímu závěru, že zásah spočívající v tom, že žalovaný vrátil žalobci předmětnou žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou, byl nezákonný. Proto soud žalobě vyhověl a výrokem I. tohoto rozsudku určil, že předmětný zásah byl nezákonný (srov. § 87 odst. 2 s. ř. s.).

VII.

Náklady řízení

47. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. platí, že *nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.*
48. V předmětném řízení měl plný úspěch žalobce, který ovšem právo na náhradu nákladů řízení neuplatnil, přičemž ani z obsahu spisu nevyplynulo, že by žalobci nějaké náklady řízení vznikly. Žalovaný procesně úspěšný nebyl. Soud proto výrokem II. tohoto rozsudku rozhodl tak, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 13. srpna 2024

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu