



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl samosoudkyní Mgr. Kateřinou Peroutkovou ve věci

žalobkyně: N. F., narozená dne X
bytem X

proti

žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 6. 2024, č. j. MV-74240-4/SO-2024

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 24. 6. 2024, č. j. MV-74240-4/SO-2024 se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 24. 6. 2024, č. j. MV-74240-4/SO-2024, kterým byly opětovně posouzeny důvody neudělení dočasné ochrany. Žalovaná v tomto rozhodnutí dospěla k závěru, že je dán důvod neudělení dočasné ochrany podle ust. § 4 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaných invazí vojsk Ruské federace (dále jen „zákon č. 65/2022 Sb.“), ve spojení s ust. § 56 odst. 1 písm. l) zákona č. 326/1999 Sb., o

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

II. Obsah žaloby

2. Žalobkyně poukazovala na to, že po napadení Ukrajiny vycestovala spolu se svými dětmi do České republiky, kde jim byla dne 5. 3. 2022 udělena dočasná ochrana, ta jim byla ode dne 12. 10. 2022 zpětně odejmuta z důvodu udělení dočasné ochrany v Polské republice, v České republice podali dne 15. 2. 2024 opakovanou žádost o udělení dočasné ochrany a přiložili potvrzení o zániku dočasné ochrany v Polské republice ze dne 29. 1. 2024. Žádost podali jednak z důvodu, že splňují podmínky dle § 3 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. a dále z důvodu dle § 52 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 221/2003 Sb.“).
3. Žalobkyně v prvním okruhu žalobních námitek namítala, že vyloučení přístupu cizince k dočasné ochraně z důvodu podání žádosti o dočasnou ochranu v jiném členském státě (§ 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb.) neodpovídá znění směrnice Rady 2001/55/ES (dále jen „směrnice o dočasné ochraně“) a prováděcímu rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. 3. 2022 (dále jen „prováděcí rozhodnutí“), i samotné podstatě registrace osob za účelem dočasné ochrany, které musely opustit zemi původu. Prováděcí rozhodnutí zavedlo okamžitou dočasnou ochranu pro osoby uvedené v čl. 2 odst. 1 a 2, přičemž prokázání státní příslušnosti, pobytu na Ukrajině a případně rodinné vazby jsou dostatečné k okamžité registraci osoby k dočasné ochraně, žalobci spadají do čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí a již z toho důvodu jsou poživateli dočasné ochrany. Poukázala na čl. 8 odst. 1 a čl. 28 směrnice o dočasné ochraně, důvodem pro vyloučení přístupu k dočasné ochraně pak není podání žádosti o dočasnou ochranu v jiném členském státě, zákon č. 65/2022 Sb. v tom dané směrnici odporuje. Poukázala též na čl. 11 dané směrnice, který Českou republikou nebyl vyloučen. Členské státy pak aplikují možnost přemístění do jiných států na základě výkladu orgánů EU, dle Evropské komise si lze vybrat stát, ve kterém si osoba přeje využívat dočasnou ochranu, práva spojená s dočasnou ochranou jsou stejná ve všech zemích EU, při přestěhování lze znovu využít dočasnou ochranu. Jiné členské státy tedy umožňují sekundární pohyb a získání dočasné ochrany i poté, co cizinec požádal či disponoval dočasnou ochranou v jiném členském státě. Z těchto důvodů je napadené rozhodnutí nezákonné a trpí podstatnými vadami.
4. V další žalobní námitce žalobkyně namítala, že splňuje též podmínky dle § 52 zákona č. 221/2003 Sb. pro udělení dočasné ochrany za účelem sloučení, a to včetně třetí podmínky, kterou žalovaná neuznala, tedy, že se jedná o důvody hodné zvláštního zřetele. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud, jde o neurčitý právní pojem vysokého stupně obecnosti, lze souhlasit se žalovanou, že se jedná o důvody závažné a výjimečné. Poukazovala na to, že před válkou žili na Ukrajině ve společné domácnosti s paní M. A., nar. X, která je babičkou žalobkyně (dále jen „babička“), společně uprchli z Ukrajiny a usadili se v ČR, kde získali všichni dočasnou ochranu, jedním z důvodů bylo i to, že zde žije matka žalobkyně, která zde má trvalý pobyt (dále jen „matka žalobkyně“), manžel žalobkyně zůstal na Ukrajině bránit vlast, žalobkyně a její děti

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

před válkou žili s babičkou ve společné domácnosti a žijí v ní i teď, což doložili, babička je zdravotně postižená, nedávno měla infarkt, nedokáže se o sebe postarat, je závislá na péči jiné osoby, kterou vždy byla žalobkyně, ta se stará ještě o dvě malé děti. Zároveň mají v ČR i matku žalobkyně, ta však pracuje, nebydlí s nimi, občas však pomůže, hlavně když je zapotřebí čeština. Žalovaná přitom vycházela pouze z jediné lékařské zprávy, kde doprovod k lékaři babičce dělala matka žalobkyně, z toho však nelze dovozovat, že je pečovatelkou babičky, to byla vždy žalobkyně. Není zřejmé, odkud žalovaná vzala závěr, že babička nepotřebuje péči a o vše se postará její dcera. Žalovaná špatně vyhodnotila skutkový stav. Babička je 83 let, bylo pro ni nesmírně těžké opustit vlast, vycestovala pouze proto, že doufala v možnost přečkání války společně se svou rodinou, najednou by musela zůstat bez celodenní péče (matka pracuje) a bez svých nejbližších, žalobkyně by musela se svými dětmi odejít, neví však vůbec kam, zpět na Ukrajinu nyní nelze, v Polsku nemá žádnou podporu, jde o matku se dvěma nezletilými dětmi. Žalovaná nedostatečně zjistila skutkový stav, mohla provést pohovor se žalobkyní či s babičkou, musela by pak dospět k závěru, že sloučení rodiny je namístě. Nebyly řádně zohledněny ani zájmy nezletilých dětí a 83leté babičky, rozhodnutí je nezákonné a nepřiměřené.

5. Navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Rovněž požádala o přiznání odkladného účinku žalobě.

III. Vyjádření žalované

6. Žalovaná měla za to, že žalobkyni právo na opakované udělení dočasné ochrany v různých členských státech z unijních předpisů neplyne. Zákon č. 65/2022 Sb., zejm. ust. § 5 odst. 1 písm. c) a d), § 5 odst. 8 písm. a) a b), vychází z principu, že cizinec může být držitelem dočasné ochrany pouze v jednom členském státě EU. Směrnice o dočasné ochraně pak vytváří minimální standardy pro udělování dočasné ochrany, neřeší však komplexním způsobem všechny otázky s tím spojené. Nesouhlasila s tím, že by ze směrnice plynulo právo držitelů dočasné ochrany získat tuto ochranu v dalším členském státě dle své volby. Ani Nejvyšší správní soud pak neshledal splnění podmínek pro přímý účinek směrnice, proto položil Soudnímu dvoru předběžnou otázku vedenou pod č.j. C-753/23.
7. Měla za to, že směrnice o dočasné ochraně právo volného pohybu nepřiznává, ani později Evropská komise takový návrh nepředložila, chybějící unijní úpravu nelze nahrazovat doporučujícími předpisy. Naopak z čl. 9 preambule vyplývá, že záměr zákonodárce směřoval k zamezení sekundárních pohybů držitelů dočasné ochrany. Směrnice přesuny držitelů dočasné ochrany řeší, avšak pouze ve specifických případech, jde o článek 15 upravující otázku sloučení rodiny, což je upraveno v § 51, § 52 a § 53 zákona č. 221/2003 Sb.
8. K aplikaci § 52 na případ žalobkyně uvedla, že žalobkyně v řízení předložila lékařskou zprávu babičky, potvrzení o společném pobytu s babičkou před odchodem z Ukrajiny a osvědčení z registru Pesel v Polské republice, jiné důvody hodné zvláštního zřetele nebyly doloženy. Žalobkyně je osobou blízkou babičky, všechny tyto osoby spolu ke dni 24. 2. 2022 trvale žily na Ukrajině, nebyly však shledány důvody hodné zvláštního zřetele. Z lékařské zprávy dle žalované nevyplyvá závislost prababičky na matce žalobkyně, dle zprávy je prababička soběstačná a doprovod k lékaři jí dělala dcera, nikoli vnučka, je zřejmé, že prababička byla v péči dcery i po dobu pobytu žalobkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

v Polsku, závislost prababičky na matce žalobkyně ani na žalobkyni tak nebyla prokázána. Matka žalobkyně není jedinou blízkou osobou prababičky, neboť na území pobývá i babička žalobkyně, která je výdělečně činná, v produktivním věku, v ČR je adaptována a má zde trvalý pobyt. Žalovaná tak neshledala důvody hodné zvláštního zřetele za účelem sloučení rodiny s prababičkou. Žalobkyně s matkou a s bratrem má možnost využít ochrany jiného státu EU/Schengenského prostoru.

9. Poukázala i na čl. 26 směrnice o dočasné ochraně, který umožňuje přesun držitelů dočasné ochrany mezi členskými státy na základě rozhodnutí členských států z důvodu solidarity, nejedná se však o právo držitelů. Žádný z článků směrnice tak negarantuje právo volného pohybu držitelů libovolně mezi členskými státy, čl. 15 a 26 by pak pozbývaly smyslu a významu. Čl. 28 směrnice o dočasné ochraně na tuto situaci nedopadá, žalobkyně z dočasné ochrany vyloučena nebyla, postupně jí získala ve dvou členských státech, čl. 28 dopadá pouze na ty osoby, které dosud dočasnou ochranou v žádném ze členských států nedisponovaly ani nedisponují.
10. Postup členských států se v řešené otázce může lišit, neboť čl. 3 odst. 5 směrnice o dočasné ochraně umožňuje státům přijmout příznivější ustanovení, z toho však nelze dovodit, že unijní úprava právo na volný pohyb daných osob garantuje, jiné směrnice totiž v tomto směru obsahují výslovnou úpravu, směrnice o dočasné ochraně však sekundární pohyb neupravuje. Česká právní úprava je založena na principu, že cizinec může být držitelem dočasné ochrany pouze v jednom státě, což není v rozporu s unijní úpravou. Operační pokyny a odpovědi Evropské komise pak nelze považovat za závazné právní předpisy, SDEU o této otázce dosud nerozhodl.
11. Žalobkyni nebyla upřena možnost získání dočasné ochrany v České republice, žalobkyně tuto ochranu získala, nicméně následně jí pozbyla v důsledku získání dočasné ochrany v Polsku.
12. Navrhla, aby soud žalobu zamítl.

IV. Hodnocení Městským soudem v Praze

13. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobkyní uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s.ř.s.“) a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.). Soud po provedeném řízení dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
14. Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání v souladu s § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s., neboť napadené rozhodnutí zrušil pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Zároveň postupoval dle § 51 odst. 1 s.ř.s.
15. Ze správního spisu soud zjistil, že žalobkyně podala dne 15. 2. 2024 za sebe a za své děti žádost o dočasnou ochranu, k čemuž připojila své vysvětlení, jsou státními příslušníky Ukrajiny a uprchli před válkou, manžel žalobkyně zůstal bojovat na Ukrajině, o dočasnou ochranu v České republice požádali již dříve dne 5. 3. 2022, kdy jim byla udělena, ale zanikla jim ke dni 12. 10. 2022 z důvodu udělení dočasné ochrany v Polsku, dle potvrzení ze dne 29. 1. 2024 žalobkyně a její děti pozbyli dočasnou ochranu v Polské republice, je nesporné, že ke dni podání žádosti (15. 2. 2024) již touto Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

ochranou nedisponovali. V řízení žalobkyně doložila, že s dětmi a s babičkou bydleli před odjezdem z Ukrajiny na stejné adrese, rovněž doložila, že aktuálně rovněž sdílí s babičkou společné nájemní bydlení. Přiložila čestné prohlášení babičky ze dne 5. 2. 2024, dle kterého je s ohledem na svůj špatný zdravotní stav odkázána na péči žalobkyně, dále též propouštěcí lékařskou zprávu babičky ze dne 28. 12. 2023 z Fakultní Thomayerovy nemocnice, dle které byla hospitalizována pro dušnost, před tím prodělala infarkt myokardu v 12/2023, byly provedeny zákroky, dostavila se s dcerou, při propuštění konstatováno, že je stabilizovaná, cítí se dobře, je plně mobilní a soběstačná, doporučen relativní klidový režim, postupně navyšovat zátěž.

16. Správní orgán I. stupně v Informaci o důvodech neudělení dočasné ochrany (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) ze dne 12. 4. 2024 shledal, že žalobkyně je státním příslušníkem Ukrajiny a zemi původu opustila po 24. 2. 2022, tedy formálně splňuje podmínky dle čl. 2 odst. 1 písm. a) prováděcího rozhodnutí a § 3 zákona č. 65/2022 Sb. Žádost však posoudil zčásti jako nepřijatelnou, a to podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb., neboť žalobkyně pobývala na území ČR na základě dočasné ochrany udělené od 5. 3. 2022 do 4. 3. 2023, dne 8. 12. 2022 odjela se svými dětmi do Polska, přihlásila se k evidenci a stala se držitelkou dočasné ochrany, z tohoto důvodu pozbyla dočasnou ochranu v ČR ke dni 12. 10. 2022, potvrzením ze dne 29. 1. 2024 doložila, že došlo ke zrušení její dočasné ochrany v Polsku, tedy požádala o udělení dočasné ochrany v jiném členském státě EU, čímž je dána nepřijatelnost žádosti, není rozhodné, zda následně došlo ke zrušení tohoto oprávnění. Dočasná ochrana v ČR jí tedy mohla být udělena jen z důvodů dle § 51 a § 52 zákona č. 221/2003 Sb., podmínky § 51 nesplňuje. Z hlediska aplikace § 52 zákona č. 221/2003 Sb. shledal, že žalobkyně dne 8. 12. 2022 odcestovala do Polska za svou kamarádkou, kde se i přihlásila k pobytu. Z předložené lékařské zprávy zjistil, že babička byla hospitalizována pro respirační insuficienci a pneumonii, byla v doprovodu dcery, při propuštění byla stabilizovaná, cítí se dobře, je plně mobilní a soběstačná. Na základě těchto podkladů shledal, že nelze konstatovat přímou závislost babičky na žalobkyni, ani nezpůsobilost babičky se o sebe postarat, dle zprávy je naopak soběstačná, doprovod jí dělala matka žalobkyně, která v České republice žije na základě povolení k trvalému pobytu (od roku 2007), je v produktivním věku a výdělečně činná, je tak pro babičku další blízkou osobou, evidentně o ní pečovala, i když byla žalobkyně v Polsku. Nejsou tak dány důvody hodné zvláštního zřetele. Žádost o dočasnou ochranu správní orgán I. stupně zamítl z důvodů dle § 4 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. ve spojení s § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců, neboť žalobkyně nesplňuje žádnou z podmínek pro udělení dočasné ochrany. Žalobkyně v podání ze dne 25. 4. 2024 požádala o nové posouzení důvodů neudělení dočasné ochrany, kde uplatnila obdobnou argumentaci jako v žalobě. Žalovaná závěry prvostupňového rozhodnutí v napadeném rozhodnutí potvrdila a doplnila, že žalobkyně s jejími dětmi měla možnost využít ochrany jiného členského státu EU/Schengenského prostoru, kde jí byla udělena dočasná ochrana.
17. Soud shledal důvodnou žalobní námitku, dle které žalovaná nesprávně posoudila otázku přijatelnosti žádosti žalobkyně o dočasnou ochranu.
18. Dle § 3 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. *Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky uděluje dočasnou ochranu cizincům, na které se povinně vztahuje rozhodnutí Rady.*

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

19. Dle § 3 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. *Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky dále uděluje dočasnou ochranu cizinci, který doloží, že a) byl ke dni 24. února 2022 držitelem platného povolení k trvalému pobytu na území Ukrajiny a b) jeho vycestování do státu, jehož je státním občanem, nebo části jeho území, anebo v případě osoby bez státního občanství do státu nebo části jeho území jeho posledního trvalého bydliště před vstupem na území Ukrajiny, není možné z důvodu hrozby skutečného nebezpečí podle § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců na území České republiky.*
20. Podle ust. § 4 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. *na řízení o udělení dočasné ochrany se obdobně použijí ustanovení zákona o pobytu cizinců na území České republiky o udělování víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území České republiky.*
21. Podle ust. § 5 odst. 1 písm. c), d) zákona č. 65/2022 Sb. *žádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže je podána cizincem, který o dočasnou nebo mezinárodní ochranu požádal v jiném členském státě Evropské unie; je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie.*
22. Podle ust. § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců *dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže cizinec nesplňuje některou z podmínek pro udělení víza.*
23. Podle ust. čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně členské státy *přijmou opatření nezbytná k zajištění povolení k pobytu osobám požívajícím dočasně ochrany, a to na celé období trvání ochrany. Za tímto účelem budou vydány potřebné dokumenty nebo jiné rovnocenné doklady.*
24. Podle ust. čl. 11 směrnice o dočasné ochraně *členský stát převezme zpět osobu požívající na jeho území dočasně ochrany, pokud se tato osoba v průběhu doby stanovené rozhodnutím Rady podle článku 5 bez povolení zdržuje na území jiného členského státu nebo se bez povolení snaží na toto území vstoupit. Na základě dvoustranné dohody členské státy mohou rozhodnout, že tento článek nebudou používat.*
25. Soud podotýká, že obdobnou skutkovou situaci již posuzoval v rozsudku ze dne 16. 5. 2024 č.j. 21 A 44/2023-59, přičemž v předmětné věci neshledal důvod se od jeho závěrů odchýlit.
26. Zákon č. 221/2003 Sb., který byl přijat k provedení směrnice o dočasné ochraně, upravuje pro případ, že dočasná ochrana cizinců byla vyhlášena rozhodnutím Rady Evropské unie (srov. ust. § 1 odst. 4 zákona), podmínky vstupu a pobytu cizince na území České republiky, řízení o udělení a odnětí oprávnění k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany na území České republiky, právní status žadatele a držitele oprávnění k pobytu na území za účelem dočasné ochrany a působnost orgánů státní správy v této situaci (srov. ust. § 1 odst. 1 zákona). Rada Evropské unie rozhodnutím č. 2022/382 (tedy prováděcím rozhodnutím) stanovila, že na území Unie nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob, které musely opustit Ukrajinu v důsledku ozbrojeného konfliktu, v čl. 2 pak rozhodnutí stanovilo osoby, na které se vztahuje dočasná ochrana. Česká republika s účinností ode dne 17. 3. 2022 přijala zákon č. 65/2022 Sb., který zapracovává prováděcí rozhodnutí, stanovuje podmínky udělování dočasné ochrany cizincům dle § 3 tohoto zákona, poskytování nouzového ubytování a nouzového přístřeší a souvisejících služeb a zvláštní pravidla pro

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

poskytování zdravotních služeb. Tento zákon vystupuje coby *lex specialis* k „obecnému“ zákonu č. 221/2003 Sb. a předmětem jeho právní úpravy je dočasná ochrana cizinců se zřetelem k ozbrojenému konfliktu vyvolanému invazí vojsk Ruské federace na území Ukrajiny dne 24. 2. 2022 (srov. ust. § 1 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb.). Jde-li o posloupnost aplikační přednosti od speciálních k obecným zákonným pravidlům, nejprve se uplatní pravidla dle zákona č. 65/2022 Sb., poté se užije úprava v zákoně č. 221/2003 Sb., a není-li ani takové úpravy, je třeba aplikovat úpravu zákona o pobytu cizinců. Zákon č. 65/2022 Sb. v § 4 odst. 1 přisuzuje žádosti o udělení dočasné ochrany odlišný procesní režim, než je tomu v případě procesu o udělení dočasné ochrany podle zákona č. 221/2003 Sb., který si stanovuje vlastní procesní pravidla pro řízení o dočasnou ochranu. Pouze pro předmět a pro účely dočasné ochrany dle zákona č. 65/2022 Sb. se totiž na řízení použijí ustanovení zákona o pobytu cizinců, konkrétně týkající se udělování víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu (ust. § 33 zákona o pobytu cizinců).

27. V dané věci je klíčovou otázkou, zda ze směrnice o dočasné ochraně vyplývá povinnost členského státu udělit povolení k pobytu podle čl. 8 odst. 1 této směrnice rovněž cizinci, který již o takové povolení k pobytu požádal v jiném členském státu nebo co mu již bylo toto povolení v jiném členském státu uděleno. Směrnice upravuje přemístění osob požívajících dočasnou ochranu na území jiného členského státu pro případ přemístění rodinných příslušníků za účelem sloučení rodiny (čl. 15 směrnice) a v případě členskými státy organizovaného přemístění v rámci vzájemné solidarity (čl. 26 směrnice). Podle čl. 15 odst. 6 této směrnice je následkem přemístění rodinných příslušníků za účelem sloučení rodiny zrušení platnosti povolení k pobytu vydaných členským státem a ukončení povinností členského státu souvisejících s dočasnou ochranou ve vztahu k těmto osobám. Obdobně končí platnost povolení k pobytu a povinnosti členského státu při přemístění osoby z jednoho členského státu do druhého podle čl. 26 odst. 4 směrnice. Z uvedeného tak vyplývá, že dočasnou ochranu by měl též osobě poskytovat vždy pouze jeden členský stát, a to ten, který jí udělil povolení k pobytu.
28. Ze zmíněných ustanovení směrnice ovšem nelze dovodit, jak posuzovat dobrovolné přemístění osoby požívající dočasnou ochranu z jednoho členského státu do jiného za tím účelem, aby nově požívala dočasnou ochranu v tomto jiném členském státu. Směrnice nijak neupravuje povolování pobytu na území osobám pohybujícím se mezi členskými státy. Z judikatury Soudního dvora Evropské unie vyplývá, že při neexistenci unijních pravidel je na vnitrostátním právu každého členského státu, aby na základě zásady procesní autonomie stanovil vlastní právní úpravu při respektování zásady rovnocennosti a efektivity (rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 12. 2010 ve věci C-439/08, EU:C:2010:739, *VEBIC*, bod 63, nebo ze dne 17. 3. 2016 ve věci C-161/15, EU:C:2016:175, *Abdelhafid Bensada Benallal v. État belge*, bod 48).
29. Ustanovení čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně se podle názoru soudu týká prvotní žádosti vysídlené osoby o udělení povolení k pobytu poté, co tato osoba opustila zemi původu. Mají-li členské státy povinnost udělit prvožadateli povolení k pobytu, pak je účel dočasné ochrany naplňován v tom členském státu, který povolení k pobytu udělil jako první. Z čl. 8 odst. 1 směrnice však nevyplývá, že by členský stát byl zároveň povinen udělit povolení k pobytu osobě, která již o povolení k pobytu požádala v jiném členském státu nebo které již bylo povolení k pobytu v jiném

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

členském státu uděleno. Členský stát může stanovit příznivější podmínky pro osoby požívající dočasné ochrany podle čl. 3 odst. 5 směrnice. Nebrání mu proto nic v tom, aby udělil povolení k pobytu rovněž druhožadateli. Pokud však vnitrostátní právní úpravou vyloučí možnost udělení povolení k pobytu druhožadateli, nijak nesnižuje standard jeho ochrany a neztěžuje mu výkon práv vyplývajících z dočasné ochrany. Ta mu je totiž poskytována v tom členském státu, ve kterém požádal o povolení k pobytu jako první. Skutečnosti, že povolení k pobytu druhožadateli představuje pouze právo členského státu, a nikoliv jeho povinnost, by nasvědčovalo i odůvodnění prováděcího rozhodnutí, v němž Rada v bodě 16 uvedla, že *„jakmile členský stát vydá v souladu se směrnicí 2001/55/ES povolení k pobytu, má osoba požívající dočasné ochrany sice právo pohybovat se po dobu 90 dnů během období 180 dnů v rámci celé Unie, ale využití práv vyplývajících z dočasné ochrany by pro ni mělo být možné pouze v členském státě, který povolení k pobytu vydal. Tím by neměla být dotčena možnost členského státu kdykoli se rozhodnout vydat povolení k pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany podle tohoto rozhodnutí.“*

30. V případě osob vysídlených z Ukrajiny ovšem panuje odlišná situace, neboť členské státy vyloučily aplikaci čl. 11 směrnice o dočasné ochraně. Osobám vysídleným z Ukrajiny je v důsledku této skutečnosti umožněn jejich volný pohyb a přichází v úvahu takový výklad čl. 8 odst. 1 směrnice, dle kterého členské státy udělí povolení k pobytu, a tedy poskytnou dočasnou ochranu, i těm žadatelům, kteří již o povolení k pobytu požádali v jiném členském státu nebo kterým již bylo povolení k pobytu v jiném členském státu uděleno. K tomuto pojetí dospěl i Nejvyšší správní soud v bodu [44] usnesení ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023-37.
31. Dále soud upozorňuje, že možnost vyloučit určitou osobu z poskytnutí dočasné ochrany upravuje pouze čl. 28 směrnice mající povahu taxativního výčtu. Tento úplný výčet ve spojení s konstrukcí, že směrnice stanoví minimální normy a členské státy mohou poskytovat pouze příznivější podmínky pro osoby, kterých se směrnice a prováděcí rozhodnutí týkají, vytvářejí jasné pravidlo, které zakazuje členským státům vyloučit z poskytnutí dočasné ochrany osobu, která o dočasnou ochranu požádala v jiném členském státu. Je přitom nerozhodné, jak se institut, který tuto osobu z dočasné ochrany fakticky vylučuje, formálně nazývá, tzn., jestli je pojmenován výslovně coby nepřijatelnost. Soud v této souvislosti plně odkazuje na bod [68] rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2023, č. j. 11 A 80/2022-79, podle něhož *„směrnice o dočasné ochraně je postavena na konstrukci, že členské státy mohou být vůči vysídleným osobám vstřícnější, nemohou se však vydat opačným směrem a stanovit těmto osobám podmínky méně příznivé. Právě to však Česká republika zavedením institutu nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. učinila, neboť Ukrajincům utíkajícím před nevyprovokovanou a neodůvodněnou ruskou vojenskou agresí postavila do cesty další, směrnici nepředpokládanou překážku, kterou musí překonat, aby mohli v České republice požívat dočasné ochrany. Taková úprava je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně. Ta má v tomto ohledu přímý účinek, který vylučuje úpravu § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. Proto ji soud neaplikoval.“*
32. K tomu srov. též následující rozhodnutí zdejšího soudu, dle rozsudku ze dne 11. 6. 2024, č.j. 5 A 47/2024-38: *„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*

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

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 žalobci vrátil jeho žádost o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost, zasáhl do práv žalobce nezákonným způsobem. Na uvedeném nemůže nic změnit ani účel či pohnutky, pro které žalobce žádala (znovu) o udělení dočasné ochrany v České republice. Nadále totiž platí, že označení jeho žádosti jako nepřijatelné bylo v rozporu s evropskými předpisy.“

33. A dále dle rozsudku zdejšího soudu ze dne 28. 6. 2024, č.j. 18 A 30/2024-32: „Otázkou nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. se správní soudy již opakovaně zabývaly a dospěly k závěru, že zákon č. 65/2022 Sb. je v těchto ustanoveních o nepřijatelnosti žádosti v rozporu s unijním právem. Český zákonodárce totiž v tomto zákoně vytvořil nové důvody pro nepřijatelnost žádosti nad rámec směrnice č. 2001/55/ES. Úprava ve směrnici je projevem tzv. minimální harmonizace a členské státy nemohou svou národní úpravou snížit takto nastavenou úroveň ochrany. Mohou ji pouze zvýšit. Výčet důvodů uvedených v čl. 28 směrnice č. 2001/55/ES, pro které je možno vyloučit osobu z poskytnutí dočasné ochrany, je taxativní (srov. rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 21. 12. 2023, č. j. 30 A 70/2023-40, ze dne 31. 8. 2023, č. j. 41 Az 28/2023-42 či ze dne 14. 3. 2024, č. j. 62 A 14/2024-37; rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2023, č. j. 11 A 80/2022-79, a ze dne 31. 8. 2023, č. j. 6 A 77/2022-52; nebo rozsudky Krajského soudu v Plzni ze dne 12. 6. 2023, č. j. 55 A 12/2023-95, a ze dne 27. 6. 2023, č. j. 57 A 20/2023-66). Krajský soud v Brně se v uvedeném rozsudku sp. zn. 41 Az 28/2023 též argumentačně vyrovnal s odlišnými názory vyslovenými Krajským soudem v Českých Budějovicích a (v jednom případě i) Nejvyšším správním soudem (srov. body 26 – 45).“ (podtržení doplněno)
34. Z toho jednoznačně plyne, že správní organ I. stupně pochybil, pokud žádost žalobkyně hodnotil jako nepřijatelnou. Navíc je třeba zdůraznit, že se žalobkyně aktuálně nachází v situaci, jako kdyby stála před podáním prvotní žádosti o udělení povolení k pobytu. Dne 12. 10. 2022 totiž pozbyla dočasnou ochranu jí udělenou v České republice a dle potvrzení ze dne 29. 1. 2024 pozbyla i dočasnou ochranu udělenou v Polské republice.
35. Žalovaná proto postupovala nesprávně, když ve shodě se správním orgánem I. stupně dospěla k závěru, že je dán důvod pro neudělení dočasné ochrany podle ust. § 4 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. ve spojení s ust. § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců. Naopak měla žádost posoudit jako přijatelnou a vyjít z toho, že žalobkyně podmínky pro udělení dočasné ochrany dle § 3 zákona č. 65/2022 Sb. splňuje. Již z těchto důvodů soud podle ust. § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc žalované k dalšímu řízení.
36. Žalovaná však nepostupovala správně ani ohledně vypořádání důvodů dle § 52 zákona č. 221/2003 Sb., k čemuž se soud rovněž pro úplnost vyjádří.
37. Podle § 52 zákona č. 221/2003 Sb. osobě blízké cizince požívajícího dočasné ochrany, která není uvedena v § 51 odst. 2, může být uděleno z důvodu hodného zvláštního zřetele oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany, za předpokladu, že spolu trvale žili v době, kdy došlo k událostem vedoucím k bromadnému přílivu vysídlených osob na území.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

38. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2023 č.j. 7 Azs 322/2022-40 k aplikaci shora citovaného ust. § 52 uvedl: „Udělení oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany podle citovaného ustanovení předpokládá výklad neurčitěho právního pojmu důvod hodný zvláštního zřetele. Neurčitými právními pojmy, jejich výkladem a soudním přezkumem se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval. Při výkladu neurčitěho právního pojmu se správní orgán musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou a okolnostmi případu. Sám přitom musí alespoň rámcově obsah a význam užitěho neurčitěho pojmu objasnit, respektive zhodnotit, zda lze posuzovanou věc zařadit do rámce vytvořeněho rozsahem neurčitěho pojmu (rozsudek Nejvyššěho správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004-73, č. 701/2005 Sb. NSS). Na rozdíl od omezeněho soudního přezkumu správního uvážení jsou však výklad neurčitěho právního pojmu a jeho aplikace na konkrétní skutkový stav plně a meritorně přezkoumatelné soudem (rozsudek Nejvyššěho správního soudu ze dne 28. 1. 2015, č. j. 1 Azs 200/2014-27, č. 3200/2015 Sb. NSS, zakládající se na usnesení rozšířeněho senátu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011-154, č. 3073/2014 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššěho správního soudu ze dne 20. 7. 2022, č. j. 2 Azs 130/2022-35). Nejvyšší správní soud v souladu s krajským soudem považuje za pochybení, pokud se správní orgány vzhledem k věku nezletilých žalobkyň b) a c) při výkladu neurčitěho právního pojmu důvod hodný zvláštního zřetele nezabývaly nejlepším zájmem dítěte, ač tak měly učinit podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte. Nutnost zohlednit nejlepší zájem dítěte při jakékoli činnosti týkající se dítěte, včetně soudního rozhodování, dlouhodobě zdůrazňuje Ústavní soud [plenární nálezy ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 23/02, a ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 15/09, dále např. náleze ze dne 13. 7. 2011, sp. zn. III. ÚS 3363/10].“ A dále: „Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že argumentace stěžovatelky, že žalobou napadeným rozhodnutím není žalobkyním uložena povinnost opustit území České republiky a že mají možnost požádat o udělení mezinárodní ochrany či o vízum za účelem strpění, není pro posouzení daně věci podstatná. Z předmětně právní úpravy je zřejmé, že úmyslem zákonodárce bylo pomocí zákona o dočasné ochraně, případně zákona č. 65/2022 Sb. řešit právě specifické situace, kdy dochází k břmadnému přílivu vysídlených osob ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země svého původu (např. z důvodu ozbrojeněho konfliktu, občanské války nebo stálěho násilí). Dočasná ochrana má být poskytována potřebným osobám vyžadujícím pomoc mezinárodního společenství, a to zejména v případě jejich břmadného přílivu na území jednotlivých států, kdy by hrozilo, že stávající azylový systém by byl zahlcen velkým počtem nově podaných žádostí o azyl a hrozil by tudíž jeho kolaps. Dočasná ochrana je časově omezenějším institutem než právo azylu a zároveň s dalšími formami subsidiárními („doplňkové“) ochrany vytvářejí komplex norem určený k pokrytí problematiky vysídlených osob. Skutečnost, že žadatel o dočasnou ochranu (i osoba požívající dočasně ochrany) má možnost svou pobytovou situaci řešit i jinými způsoby (žádost o mezinárodní ochranu, vízum za účelem strpění) nic nemění na tom, že pokud individuální okolnosti žadatelova života naplňují skutkovou podstatu důvodů hodných zvláštního zřetele, a zároveň jsou splněny i ostatní podmínky vymezené v § 52 zákona o dočasné ochraně, je třeba se zabývat dále tím, zda lze žadateli dočasnou ochranu udělit. Případné udělení mezinárodní ochrany či víza za účelem strpění je pak otázkou jiněho správního řízení zabájeněho na návrh žadatele, jehož výsledek nelze s jistotou předvídat.“
39. V posuzovaném případě je nesporné, že první dvě podmínky ust. § 52 zákona č. 221/2003 Sb. byly splněny, žalovaná pouze popírala naplnění podmínky třetí, tedy

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

naplnění důvodů hodných zvláštního zřetele. Soud se s těmito závěry nemohl ztotožnit.

40. Jak je patrné ze shora uvedené judikatury, výklad neurčitého právního pojmu *důvod hodný zvláštního zřetele* a jeho aplikace na konkrétní skutkový stav jsou plně soudem přezkoumatelné. Žalovaná se v daném případě zaměřila zejména na hodnocení závislosti babičky na péči žalobkyně. V této souvislosti je třeba žalované částečně přisvědčit, že z přiložené lékařské zprávy nevyplývá přímo závislost babičky na péči žalobkyně, ba ani jiné osoby. Soud k tomu doplňuje, že prohlášení babičky nelze považovat za dostačující k vyvrácení shora uvedené lékařské zprávy, pokud k tomu žalobkyně nepřipojila jiné podklady. Tedy, se závěrem žalované lze souhlasit do té míry, že nebyla prokázána přímo nesamostatnost resp. závislost babičky na jiné osobě, ani na žalobkyni. Žalovaná však opomenula hodnotit další podstatné okolnosti, a sice, že žalobkyně, její děti a babička jsou uprchlíky před válkou, rodina se musela rozdělit, neboť manžel žalobkyně zůstal bojovat na Ukrajině, žalobkyně je tedy samotná matka se dvěma dětmi velmi nízkého věku, s babičkou žili pohromadě ve společné domácnosti na Ukrajině a žijí s ní i v ČR, je tedy evidentní velmi silná vazba mezi těmito osobami, byť nebyla prokázána přímo závislost babičky na žalobkyni, v České republice žije též další členka rodiny, tedy matka žalobkyně, která zde disponuje pobytoým oprávněním a se kterou očividně udržují rodinné vztahy, v případě rozdělení rodiny by žalobkyně jako samotná matka musela se dvěma malými dětmi pobývat v jiném státě. Soud má za to, že všechny tyto okolnosti v jejich souhrnu tvoří důvody hodné zvláštního zřetele ve smyslu § 52 zákona č. 221/2003 Sb., přičemž žalovaná pochybila, pokud případ žalobkyně pod tento neurčitý právní pojem nesubsumovala, čímž se dopustila další nezákonnosti. Tím není dotčeno, že primárním důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí je chybné posouzení přijatelnosti žádosti žalobkyně o dočasnou ochranu.
41. S ohledem na výše uvedené soud postupoval podle § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. ve spojení s § 78 odst. 1 s.ř.s. a napadené rozhodnutí zrušil, podle § 78 odst. 4 s.ř.s. pak věc vrátil žalované k dalšímu řízení. V dalším řízení bude žalovaná vázána právním názorem vysloveným v tomto rozsudku podle § 78 odst. 5 s.ř.s.
42. O nákladech řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobkyně byla ve věci úspěšná, ale žádné náklady řízení jí nevznikly.
43. Soud nerozhodoval o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě, neboť o žalobě soud rozhodl bez zbytečného odkladu po obstarání podkladů nutných pro rozhodnutí a ve lhůtě 30 dnů od podání žaloby ve smyslu § 73 odst. 4 s.ř.s., a to tak, že žaloba byla zamítnuta. Případný odkladný účinek přitom působí jen do skončení řízení před soudem. V této situaci by tedy již rozhodování o odkladném účinku žaloby bylo bezpředmětné. (k tomu srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2021 č.j. 1 Azs 95/2021-25).
44. Soud o věci rozhodl přednostně, neboť jde o věc dočasné ochrany, která spadá do mezinárodní ochrany a má být projednávána přednostně, rovněž jde o matku s nezletilými dětmi, kteří jsou uprchlíky před válkou, nemají žádný pobytový status, který je nezbytný mj. pro zajištění školního vzdělávání syna žalobkyně.

Poučení

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

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.

Praha 8. srpna 2024

Mgr. Kateřina Peroutková v. r.
samosoudkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.