



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobkyně: nezletilá **M. Ch.**, státní příslušnice Ukrajiny
zastoupena advokátkou Mgr. Oksanou Rizak
sídlem 28. pluku 128/12, 101 00 Praha 10

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
sídlem Nad Štolou 936/3, 170 00 Praha 7

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobkyni pro nepřijatelnost z 28. 8. 2024

takto:

- I. Zásah žalovaného spočívající v tom, že dne 28. 8. 2024 vrátil žalobkyni její žádost o dočasnou ochranu, zaevidovanou pod sp. zn. OAM-0389509/DO-2024, jako nepřijatelnou, **byl nezákonný**.
- II. Žalovanému **se přikazuje** obnovit stav před vrácením žalobkyniny žádosti o dočasnou ochranu, zaevidované pod **sp. zn. OAM-0389509/DO-2024**, a tuto žádost přijmout.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení 11 650 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám její zástupkyně, advokátky Mgr. Oksany Rizak.

Odůvodnění:

1. Základ sporu.

1. Žalobkyně se žalobou podanou 9. 9. 2024 brání proti nezákonnému zásahu žalovaného, který spatřuje v tom, že jí 28. 8. 2024 vrátil žádost o poskytnutí dočasné ochrany jako nepřijatelnou ve smyslu § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (dále „**Lex Ukrajina**“), neboť o dočasnou ochranu již požádala v jiném členském státě Evropské unie.
2. K tomu soud pro pořádek dodává, že právě tento důvod žalovaný na příslušném formuláři zaškrtl, z tvrzení stran i předložených podkladů ovšem vyplývá, že žalobkyni byla dočasná ochrana v minulosti i udělena – žalovaný ve vyjádření k žalobě vychází z toho, že důvodem vrácení žádosti bylo získání dočasné ochrany ve Slovenské republice ve smyslu § 5 odst. 1 písm. d) uvedeného zákona. Mezi oběma důvody tedy nebude rozlišovat ani zdejší soud; pro posouzení věci je tato okolnost ostatně bezvýznamná.

2. Průběh soudního řízení.

3. Žalobkyně v žalobě uvedla, že k 24. 2. 2022 trvale bydlela na Ukrajině. V březnu 2022 opustila území Ukrajiny a vstoupila na území Slovenské republiky (dále „**Slovensko**“) v doprovodu zákonného zástupce. Na území Slovenské republiky žalobkyně získala dočasnou ochranu a jistou dobu tam pobývala. Platnost dočasné ochrany však skončila 1. 7. 2024, a od té doby žalobkyně nepožívá výhod plynoucích z dočasné ochrany. Poté žalobkyně přicestovala na území České republiky (dále „**ČR**“), kde 28. 8. 2024 požádala o dočasnou ochranu na příslušném pracovišti žalovaného. Žalovaný však téhož dne vyhodnotil žádost jako nepřijatelnou, neboť žalobkyně získala dočasnou ochranu v jiném členském státě EU (na Slovensku). Žalobkyně zdůraznila, že se stále nemůže vrátit do země původu za bezpečných a trvalých podmínek, což určuje její status vysídlené osoby. Splnění všech podmínek pro udělení dočasné ochrany dokládá i skutečnost, že ji žalobkyně v minulosti získala na Slovensku.
4. Výluku ze soudního přezkumu podle § 5 odst. 2 Lex Ukrajina označila žalobkyně za rozpornou s unijním právem, konkrétně s čl. 29 směrnice o dočasné ochraně.¹ K vlastnímu zásahu pak namítla, že odeprání registrace osoby podle § 5 odst. 1 písm. c) nebo d) Lex Ukrajina je v rozporu s unijním právem. Směrnice č. 2001/55/ES totiž v čl. 28 jako důvod pro vyloučení cizince z dočasné ochrany nezná podání žádosti o dočasnou ochranu v jiném členském státě. Žalobkyně podpůrně odkázala i na další ustanovení směrnice, na Listinu základních práv EU, judikaturu správních soudů a stanovisko Veřejného ochránce práv č. j. KVOP-5417/2023 z 22. 2. 2023.
5. Žalovaný ve vyjádření k žalobě připustil, že žaloba je přípustná, nikoliv však na základě čl. 29 směrnice 2001/55/ES. Žalovaný zdůraznil, že postupoval zcela v souladu s Lex Ukrajina. Žalobkyně sama uvedla, že získala dočasnou ochranu na Slovensku, tudíž již není osobou, která by prchala před nebezpečím vyvolaným ruskou agresí v zemi svého původu. Žalobkyně předložila smlouvu o vzdělávání, podle které měla v ČR nastoupit na soukromou

¹ Směrnice Rady 2001/55/ES z 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.

střední školu. Využívá tak sice svého práva na dočasnou ochranu, nicméně jejím cílem je studium, a její jednání tak je zjevně účelové a představuje zneužití práva.

6. Žalovaný dále uznal, že převážná část rozhodovací praxe krajských soudů pokládá § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina za rozporný se směrnicí č. 2001/55/ES. On sám však jako správní orgán musí postupovat v souladu se zákonem, ledaže by byl rozpor s unijním (mezinárodním) právem zjevný. Dle žalovaného však v tomto případě nejsou splněny podmínky doktríny *acte clair*, nebo *acte éclairé*. Existují i jiná rozhodnutí krajských soudů, a především Nejvyšší správní soud (dále „**NSS**“) právě k souladu § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. s unijním právem vznesl předběžnou otázku k Soudnímu dvoru Evropské unie (dále „**SDEU**“), vedenou pod sp. zn. C-753/23. Žalovaný proto navrhuje, aby soud řízení o žalobě přerušil do doby, než SDEU o předběžné otázce rozhodne.
7. Pro případ, že by soud tomuto návrhu nevyhověl, žalovaný uvedl, že s většinovou judikaturou krajských soudů nesouhlasí. Směrnice č. 2001/55/ES nepředpokládá, že by osoba mohla získat dočasnou ochranu ve více státech zároveň (o čemž svědčí zejména díkce čl. 15 odst. 6 a čl. 26 odst. 4). To ostatně potvrdil i NSS v rozsudku 2 Azs 178/2022 z 12. 10. 2022. Na držitele dočasné ochrany v jiném členském státě nemůže být pohlíženo jako na osobu vysídlenou, ale musí být na něj pohlíženo jako na osobu usazenou v jiném členském státě, ze kterého také přichází. Dohoda států, že nebudou aplikovat článek 11 směrnice č. 2001/55/ES, znamená, že členské státy nebudou držitele dočasné ochrany v jiném členském státě, který neoprávněně pobývá na jejich území, aktivně přemísťovat či předávat do členského státu, který mu povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany vydal. Nic dalšího z ní ovšem nelze dovodit.
8. Cizinci sice mají právo vybrat si členský stát, ve kterém o udělení dočasné ochrany požádají, z recitálu směrnice o dočasné ochraně však žalovaný dovozuje, že jejím cílem není, aby žadatelé požívali nebo žádali o dočasnou ochranu ve více členských státech a tím zbytečně, případně účelově, vyčerpávali kapacity a zdroje členských států. Směrnice má bránit druhotnému pohybu osob, nicméně neupravuje k tomu žádný nástroj. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. tuto mezeru zaplňuje.
9. Usnesením z 26. 9. 2024 soud nařídil žalovanému a Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, aby po dobu soudního řízení strpěli pobyt žalobkyně na území ČR.

3. Posouzení věci.

10. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené.
11. O věci soud rozhodl bez nařízení ústního jednání podle § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále „**s. ř. s.**“), jelikož žádný z účastníků řízení nevyslovil s tímto postupem po poučení soudem nesouhlas. Potřebu nařídit jednání neshledal ani sám soud, neboť o skutkových okolnostech věci, jež byly podloženy i listinnými podklady obou stran, není mezi účastníky sporu, a posouzení důvodnosti žaloby záleží na zodpovězení právní otázky.
12. Mezi účastníky řízení je nesporné, že žalobkyně v doprovodu zákonného zástupce opustila v březnu 2022 území Ukrajiny a vstoupila na území Slovenska, kde získala dočasnou ochranu. Počátkem července 2024 žalobkyně přicestovala do ČR, kde 28. 8. 2024 požádala o dočasnou ochranu.

13. Shodnými právními otázkami 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 63 A 38/2023 z 20. 12. 2023, pak soud předně zdůrazňuje, že Městský soud v Praze zastává v obdobných skutkových a právních případech v současné době konstantní rozhodovací praxi, byť opačnou než zmíněný krajský soud. Lze například na rozhodnutí vydaná zdejším soudem v řízeních 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, 5 A 7/2024, 5 A 40/2024, 5 A 47/2024, 18 A 31/2024 či 18 A 58/2024, s nimiž se plně ztotožňuje. K odkazu žalovaného na rozsudek NSS 2 Azs 178/2022 z 12. 10. 2022 soud upozorňuje, že NSS v citované věci rozhodoval v procesně odlišné situaci: přezkoumával usnesení zdejšího soudu (sp. zn. 14 A 63/2022) o odmítnutí žaloby, kterou se žalobci domáhali přezkoumání správního rozhodnutí o své žádosti; 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 14 A 63/2022 se 14. senát sám následně vyjádřil v rozsudku 14 A 158/2023 z 6. 12. 2023 tak, že je již považuje za překonaný. Soud tedy ani nyní neshledává důvod se od závěrů shora citovaných rozsudků zdejšího soudu odchýlit, a proto na ně odkazuje a bude z nich ve svém odůvodnění do značené míry vycházet.
14. K otázce, zda je možné žalobu posoudit jako nepřípustnou 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, soud předesílá, že v nynější věci spatřuje žalobkyně nezákonný zásah v tom, že jí žalovaný vrátil pro nepřijatelnost vyplněný formulář žádosti o dočasnou ochranu.
15. Povahou úkonu správního orgánu, kterým je žadateli fakticky vrácena žádost a sděleny důvody jejího vrácení, se již zabývala judikatura NSS. 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 NSS 7 Azs 227/2016-36, č. 3603/2017 Sb. NSS z 30. 5. 2017).
16. Soud shledal, že sporná výluka ze soudního přezkumu není v souladu s evropským právem, a proto ji nelze aplikovat (srov. rozsudek NSS 6 Azs 320/2017-20, č. 3683/2018 Sb. NSS z 29. 11. 2017, body 71 a 72).
17. V tomto ohledu soud plně odkazuje na rozsudek 11 A 80/2022-79 z 27. 4. 2023, v němž 11. senát výstižně konstatoval: „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). 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

přítom bez jakýchkoliv 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 na žalobkyninu věc dopadá. Soudní dvůr již v kontextu udělování víz dovodil, že čl. 47 LZPEU ukládá členským státům povinnost zaručit v určitém stádiu řízení možnost předložit věc soudu (srov. jeho rozsudek z 13. 12. 2017, C-403/16, El Hassani, bod 41). Pro nyní posuzovanou věc je podstatné určit, zda má žalobkyně nějaké právo zaručené evropskou úpravou. Pokud by tomu tak bylo, měla by též právo na účinné prostředky nápravy před soudem. Soud dospěl k závěru, že žalobkyni svědčí právo na opravný prostředek dle čl. 29 směrnice o dočasné ochraně. Dle tohoto článku platí, že „osoby vyloučené členským státem z poskytnutí dočasné ochrany nebo zajištění sloučení rodiny jsou oprávněny podat v daném členském státě opravný prostředek.“

18. Soud tak ve shodě s rozsudkem 14 A 158/2023 z 6. 12. 2023 seznal, 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 členským státem z poskytnutí dočasné ochrany. Tedy i tam, kde k vyloučení došlo mimo rámec předvídaný v čl. 28 směrnice.“
19. Taktéž podle rozsudku 11 A 80/2022 „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 žalobkyni 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. 29 proto pokrývá všechny případy vyloučení osob z dočasné ochrany uvedené v samotné směrnici. Směrnice nestanoví, že by členské státy mohly důvody pro vyloučení osob z dočasné ochrany rozšiřovat [...]. 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. V žalobkynině případě shledal žalovaný dva důvody nepřijatelnosti, a proto jí z těchto důvodů neudělil oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany, resp. odmítl o její žádosti vůbec zahájit řízení. Žalovaný svým postupem žalobkyni fakticky vyloučil z dočasné ochrany, přičemž žalobkyně nemá pobytové oprávnění za účelem dočasné ochrany ani v jiném členském státu EU (v tom je situace odlišná od okolností, kterými se zabýval NSS v rozsudku čj. 2 Azs 178/2022-46). Žalobkyně je v důsledku postupu žalovaného naprosto zjevně osobou vyloučenou členským státem z poskytnutí dočasné ochrany a čl. 29 směrnice o dočasné ochraně se na ni proto vztahuje. 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>). Česká republika žalobkyni z poskytnutí dočasné ochrany fakticky vyloučila, proto žalobkyni svědčí právo na podání opravného prostředku dle čl. 29 směrnice o dočasné ochraně. Toto její právo bylo soudní výlukou dle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. porušeno, proto se žalobkyně může v souladu s čl. 47 LZPEU domáhat nápravy před soudem.“

20. Soud se plně ztotožňuje s hodnocením argumentace NSS obsažené v rozsudku 2 Azs 178/2022, kterou přdestřel zdejší soud v rozsudku 14 A 158/2023: „Ze směrnice o dočasné ochraně plyne toliko to, že dočasnou ochranu lze v danou chvíli mít pouze v jednom členském státě, což nevylučuje možnost požádat o dočasnou ochranu v členském státě poté, co již dříve byla dočasná ochrana v jiném členském státě udělena. Ostatně k možnosti podání opakované žádosti o dočasnou ochranu se nijak nevyjadřuje ani směrnice o dočasné ochraně nebo prováděcí rozhodnutí. Naopak lze z textu směrnice o dočasné ochraně seznat, že přesun osoby požívající dočasnou ochranu není zcela nemyslitelný – směrnice počítá se sloučením rodin žadatelů (čl. 15) a upravuje přemístění žadatele (čl. 26). Osoby, na které se v souvislosti s vojenskou invazí ruských ozbrojených sil na Ukrajině vztahuje dočasná ochrana, definuje prováděcí rozhodnutí v 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 nablížit 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.“
21. Soud souhlasí i s rozsudkem Krajského soudu v Plzni 57 A 20/2023 z 27. 6. 2023, podle nějž „se v zásadě flexibilní možnosti stěhování mezi členskými státy počítá rovněž Evropská komise, která ve ‚Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: Dočasná ochrana osob prchajících před agresivní válkou Ruska proti Ukrajině: ohlédnutí po roce‘ ze dne 8. 3. 2023, COM (2023) 140 final, pod bodem 6.1 uvádí: ‚Solidarita je určujícím prvkem reakce EU na ruskou agresi vůči Ukrajině, zejména pokud jde o rozhodnutí členských států upustit od uplatňování článku 11 směrnice o dočasné ochraně, což osobám požívajícím dočasnou ochranu v jednom členském státě usnadňuje možnost přestěhovat se do jiných členských států, aby mohly požívat dočasnou ochranu tam. To umožnilo plynulost dalších pohybů v EU, což pomohlo snížit tlak na vnitrostátní přijímací systémy těch členských států, které hraničí s Ukrajinou, a snížit formality týkající se přemísťování, čímž se nástroj uplatňuje ještě snáze.‘ Ve stejném duchu pak vyznívají i operační pokyny ze dne 21. 3. 2022 či odpověď Komise na často kladené otázky ve vztahu k institutu 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). 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.“

22. S ohledem na shora uvedené tedy soud ani v nynější věci nepřisvědčil předchozím závěrům vyřčeným v rozsudku NSS 2 Azs 178/2022 či v dřívějších rozsudcích krajských soudů, jichž se dovolává žalovaný.
23. Následně se soud bude věnovat posouzení, zda jsou splněny podmínky pro řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem a zda žaloba byla podána důvodně.
24. Ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. může správní soud poskytnout tehdy, jsou-li kumulativně splněny podmínky, aby žalobce byl přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze žalobci ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (blíže srov. například rozsudek NSS 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS ze 17. 3. 2008).
25. V nynější věci má soud za to, že jsou splněny první, druhá a pátá podmínka, neboť vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobkyni pro nepřijatelnost představuje přímý zásah do jejích práv, a to bez ohledu na to, že jí již byla dočasná ochrana udělena v jiném členském státě EU. Jedná-li se o hodnocení tohoto úkonu, lze vyjít z dosavadní judikatury, podle které bránění v podání žádosti či její nepřijetí mohou představovat nezákonný zásah (srov. rozsudek NSS 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS z 30. 5. 2017). Čtvrtá podmínka výše uvedeného testu je tedy taktéž splněna.
26. Zbývá tedy posoudit, zda žádost o dočasnou ochranu byla žalobkyni vrácena jako nepřijatelná v souladu s právními předpisy, či nezákonně.
27. 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. např. rozsudek NSS 2 Azs 113/2019-24 z 28. 11. 2019, bod 23).
28. Transpoziční lhůta u směrnice o dočasné ochraně uplynula 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.
29. Pokud se jedná o dostatečnou jasnost a bezpodmínečnost směrnice, lze odkázat na již citovaný rozsudek zdejšího soudu 11 A 80/2022: „[S]měrnice o dočasné ochraně neupravuje možnost členského státu nepřijmout žádost o dočasnou ochranu z důvodu, že o ni žadatel požádal v jiném členském státě. 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 ochranu (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). 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. 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). 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. 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.“²

30. 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 (např. rozsudek NSS č. j. 4 Azs 228/2015 z 9. 12. 2015, bod 50). Judikatura SDEU dokonce soudům členských států ukládá povinnost brát existující *soft law* v potaz (srov. rozsudek C-501/18 z 25. 3. 2021, bod 80 a judikaturu tam citovanou).
31. Důvodem nepřijatelnosti žalobkyniny žádosti proto nemohlo být to, že o dočasnou ochranu požádala, resp. ji dříve získala na Slovensku. Takový důvod nepřijatelnosti je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně. Ani argumentace, že na žalobkyni nelze pohlížet jako na vysídlenou osobu, protože jí byl přiznán status osoby požívající dočasné ochrany v jiné

² 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“.

členském státě, není správná. Definici vysídlené osoby obsahuje čl. 2 písm. c) směrnice a je zcela nezávislá na tom, zda taková osoba má či měla přiznanou dočasnou ochranu v nějakém členském státě. Stále se nemůže vrátit do země původu za bezpečných a trvalých podmínek. To určuje její status vysídlené osoby (srov. rozsudky Krajského soudu v Brně 41 Az 28/2023 z 31. 8. 2023 a 62 A 14/2024 z 14. 3. 2024)

32. Také podle městského soudu platí, že občan Ukrajiny by měl mít v jeden moment udělenou dočasnou ochranu pouze v jednom členském státě. Nicméně v praxi se to má projevit tak, že se může přemístit do jiného členského státu a požádat o ochranu zde. Dočasná ochrana udělená v původním státě by tím měla zaniknout (srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni 57 A 67/2023 z 24. 10. 2023 a rozsudek Krajského soudu v Brně 62 A 14/2024). Shodný výklad vyplývá také ze sdělení Komise – Operačních pokynů k provádění prováděcího rozhodnutí,³ kde se uvádí: „*Pokud se taková osoba [osoba požívající dočasně ochrany – pozn. soudu] následně přesune do jiného členského státu, kde obdrží jiné povolení k pobytu v rámci dočasné ochrany, musí skončit platnost prvního vydaného povolení k pobytu a práva z něj vyplývající musí zaniknout v souladu s čl. 15 odst. 6 a čl. 26 odst. 4 směrnice 2001/55/ES.*“ Tím je také zajištěno, aby žadatel nepožíval výhod plynoucích z dočasné ochrany ve více členských státech současně, což odpovídá účelu směrnice o dočasné ochraně.
33. Soud uzavírá, že směrnice o dočasné ochraně je postavena na konstrukci, že členské státy mohou být vůči vysídleným osobám vstřícnější, nemohou se však vydat opačným směrem a stanovit těmto osobám podmínky méně příznivé. Právě to však Česká republika zavedením institutu nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. c) 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 dočasně ochrany. Taková úprava je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně. Ta má v tomto ohledu přímý účinek, který vylučuje úpravu § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. Proto ji soud neaplikoval. Žalovaný tudíž tím, že vrátil žalobkyni její žádost o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost, zasáhl do jejích práv nezákonným způsobem.
34. Nad rámec tohoto obecnějšího odůvodnění soud dodává, že v nynějším případě by byl postup žalovaného zřejmě v rozporu i s národní úpravou. Žalobkyně totiž svou žalobu zakládá na tom, že její dočasná ochrana udělená na Slovensku skončila 1. 7. 2024 (kdy území této země také opustila), což dokládá výpisem z registru držitelů dočasné ochrany Ministerstva vnitra Slovenské republiky, podle nějž nemá na území udělený žádný tolerovaný pobyt. Vyjádření žalovaného obsahuje v tomto bodě některá nejasná či vzájemně rozporná tvrzení, (patrně jde o důsledek omylu při kopírování některých částí vyjádření z jiných řízení), avšak toto žalobkynino tvrzení ani předložený doklad žalovaný věcně nijak konkrétně nezpochybnil
35. Potom ovšem žalobkyně není držitelkou dočasné ochrany v jiném členském státě ani o takové žádosti neprobíhá řízení. Výklad žalovaného, že pro aplikaci § 5 odst. 1 písm. c) Lex Ukrajina postačí, že o dočasnou ochranu žadatel někdy v minulosti požádal nebo ji někdy v minulosti požíval, označil za nesprávný již Krajský soud v Plzni v rozsudku 55 A 12/2023 z 12. 6. 2024, s nímž se zdejší soud ztotožňuje. Tento výklad je totiž v přímém rozporu se

³ Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze 4. 3. 2022, 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.

smyslem předmětných ustanovení, která odrážejí (identifikovatelný) záměr zákonodárce bránit vedení dvou souběžných řízení ve více členských státech EU (překážka *litispendence*) či přiznání současně dvou dočasných ochran v různých státech EU (překážka *rei indicatae*). Ani jedna z těchto podmínek není u žalobkyně splněna.

36. Nakonec pokud se žalovaný dovolává zneužití práva, to nebylo důvodem pro vrácení žádosti. Tato argumentace se proto míjí s předmětem řízení (zneužití práva není ani zákonným důvodem pro nepřijatelnost žádosti o dočasnou ochranu). Kvůli zneužití práva by žalovaný teoreticky mohl zamítnout žádost o dočasnou ochranu, avšak teprve po provedení správního řízení, v němž by žádost věcně přezkoumal, nikoli ji jen odmítnul tzv. „od stolu“ zaškrtnutím políčka ve formuláři (srov. bod 82 rozsudku Krajského soudu v Plzni 77 A 30/2023 z 6. 9. 2023 nebo bod 26 rozsudku zdejšího soudu 18 A 58/2024 z 30. 9. 2024).

4. Závěr a náklady řízení.

37. Na základě výše uvedených úvah shledal soud žalobu důvodnou. Zásah žalovaného spočívající ve vrácení žalobkyniny žádosti o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost byl nezákonný (§ 87 odst. 2 s. ř. s.). Jelikož následky tohoto nezákonného zásahu stále trvají, přikázal soud žalovanému, aby obnovil stav před zásahem. Žalovaný je vázán právním názorem soudu, tedy že žádost z jím specifikovaného důvodu nemůže považovat za nepřijatelnou, jelikož dřívější podání žádosti o dočasnou ochranu v jiném členském státě, ani její udělení, nezakládá nepřijatelnost nynější žádosti.
38. K návrhu žalovaného na přerušení řízení soud pro pořádek uvádí, že si je samozřejmě vědom, že NSS položil SDEU předběžné otázky týkající se právě sporné soudní výluky a přijatelnosti žádosti, které by mohly mít vliv na rozhodování soudu v nynějším řízení (v podrobnostech srov. předkládací usnesení 8 Azs 93/2023 z 30. 11. 2023). To ovšem soud nevyhodnotil jako důvod pro přerušení řízení. Jde totiž pouze o obligatorní důvod pro přerušení řízení [§ 48 odst. 2 písm. f) s. ř. s.], a zdejší soud se v při posouzení uvedených otázek ztotožňuje s dosavadní převažující judikaturou správních soudů. Kromě toho soud v řízení o zásahové žalobě dle zákona rozhoduje přednostně (§ 56 odst. 3 s. ř. s.); zohlednil též skutečnost, že SDEU rozhodnutím z 20. 12. 2023 nevyhověl žádosti NSS o projednání věci v řízení o naléhavé předběžné otázce, proto je možné, že doba do rozhodnutí o položené předběžné otázce bude ještě poměrně dlouhá. V takové situaci je dle názoru soudu vhodné postavit žalobkynin pobytový status najisto, neboť ani její strpění na území ČR, které soud nařídil v rámci předběžného opatření usnesením z 26. 9. 2024, nezajišťuje žalobkyni přístup na pracovní trh, do systému veřejného zdravotního pojištění, ani do systému sociálních dávek. Nad rámec nutného odůvodnění lze doplnit, že žalovaný by měl podle soudu k žádostem žalobců, u nichž správní soudy konstatovaly, že předchozí vrácení jejich žádostí jako nepřijatelných bylo nezákonné, a přikázaly žalovanému obnovit stav před vrácením žádosti, přistupovat obdobně a nenechávat cizince v nejistotě ohledně jejich pobytového oprávnění.
39. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, proto má proti žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, jež sestávají ze zaplacených soudních poplatků za žalobu (2 000 Kč) a za návrh na předběžné opatření (1 000 Kč) a z nákladů zastoupení advokátkou. Jejich výši soud určil v souladu s vyhláškou Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném ke dni provedení

jednotlivých úkonů, a jsou tvořeny odměnou za dva úkony právní služby po 3 100 Kč: převzetí a přípravu zastoupení, sepsí žaloby [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d)], odměnou za jeden úkon právní služby po 1 550 Kč [návrh na předběžné opatření po zahájení řízení dle § 11 odst. 2 písm. a)] a paušální náhradou hotových výdajů 300 Kč za každý z těchto tří úkonů (§ 13 odst. 4). Odměnu za opakované urgencye či doplnění návrhu na předběžné opatření soud žalobkyni nepřiznal, neboť dílem neměly pro průběh řízení žádný význam (urgence), dílem pouze mírně rozvíjely dřívější podání a nepřinesly nic zásadně nového (doplnění návrhu na předběžné opatření), a proto je soud nepovažuje za účelně vynaložené náklady.

40. Žalobkyniny náklady zastoupení advokátkou tak činí 8 650 Kč a náklady řízení celkem 11 650 Kč, a žalovaný je povinen nahradit je žalobkyni v přiměřené lhůtě jednoho měsíce k rukám její zástupkyně (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je 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 v rámečku Rychlé odkazy – Úhrada soudních poplatků.

Praha 23. října 2024

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu