



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

- žalobci:
- 1) **O. K.**, státní příslušnost U.
 - 2) **A. K.**, státní příslušnost U.
 - 3) **O. K.**, státní příslušnost U.

všichni v ČR bytem X

všichni zastoupeni Mgr. Kateřinou Vávrovou, advokátkou
sídlem Riegrova 2668/6c, 370 01 České Budějovice

proti

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

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívající ve vrácení žádostí o dočasnou ochranu ze dne 31. 7. 2024, jako nepřijatelnou,

takto:

- I. Zásah žalovaného spočívající v tom, že žalobcům 1), 2), 3) vrátil dne 31. 7. 2024 jejich žádosti o dočasnou ochranu, zaevidované pod č. j. OAM-380149/DO-2024,

č. j. OAM-380190/DO-2024, č. j. OAM-380172/DO-2024, jako nepřijatelné, **byl nezákonný**.

- II. Žalovanému **se zakazuje** pokračovat v porušování práv žalobců 1), 2), 3) a **přikazuje se** mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti žalobců 1), 2), 3) o dočasnou ochranu ze dne 31. 7. 2024, zaevidovaných pod č. j. OAM-380149/DO-2024, č. j. OAM-380190/DO-2024, č. j. OAM-380172/DO-2024.
- III. Žalovaný je povinen nahradit žalobcům na náhradě nákladů řízení částku ve výši 15 480,- Kč, a to ve lhůtě do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám jejich zástupkyně Mgr. Kateřiny Vávrové, advokátky.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Žalobci se podanou žalobou domáhají vydání rozsudku, kterým by soud konstatoval, že zásah žalovaného spočívající v tom, že dne 31. 7. 2024 žalobcům vrátil jejich žádosti o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou, byl nezákonný. Zároveň požadují, aby soud zakázal žalovanému pokračovat v porušování práv žalobců, a přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu.
2. Žalobci jsou občané Ukrajiny. Po vypuknutí války na Ukrajině vycestovali Lotyšska, kde obdrželi dočasnou ochranu, poté odcestovali na Ukrajinu a následně uprchli do České republiky, kde dne 31. 7. 2024 požádali o dočasnou ochranu, žádostem nebylo vyhověno, jelikož žalovaný všechny označil jako nepřijatelné, neboť žalobci získali dočasnou nebo mezinárodní ochranu v jiném členském státě Evropské unie. Nepřijatelnost vyznačil přímo v tiskopisech žádosti.

II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

3. **Žalobci** považují postup žalovaného dle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaných invází vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Lex Ukrajina.“), který vylučuje soudní přezkum, za rozporný s právem na účinnou právní ochranu, jak ji zakotvuje čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie a čl. 29 směrnice o dočasné ochraně¹. Žalobci uvedli, že jejich dočasná ochrana v jiném členském státě zanikla ex lege dne 2. 8. 2023. Žalobci setrvali na názoru, že mají nárok na udělení dočasné ochrany v České republice, ačkoliv jí již v minulosti byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státě. Skutečnost, že žalobci získali dočasnou nebo mezinárodní ochranu v jiném členském státě Evropské unie je nerozhodná, jelikož žalobci splňují podmínky pro udělení dočasné ochrany stanovené směrnicí Rady (EU) 2001/55/ES, 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 ze dne 30. 7. 2023 (dále jen „směrnice o dočasné ochraně“). Na podporu svých tvrzení odkázali žalobci na řadu rozsudků Soudního dvora EU i aktuálních rozhodnutí vnitrostátních.

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

4. **Žalovaný** ve vyjádření k žalobě uvedl, že postupoval v souladu se zákonem, když vyhodnotil žádost žalobců o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou dle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina, neboť žalobci figurují v platformě pro výměnu informací o držitelích dočasné ochrany mezi členskými státy (Temporary Protection Platform) jako držitelé dočasné ochrany v Lotyšsku. Žalovaný uvedl, že pokud je cizinec držitelem dočasné ochrany v jednom členském státě, nemůže na něj být jiným členským státem pohlíženo jako na osobu, jež by prchala před nebezpečím vyvolaným ruskou agresí v zemi původu. Jednání žalobců naopak označil za zneužití institutu dočasné ochrany, jelikož právo na udělení dočasné ochrany nelze zaměňovat na postupné hledání členského státu, kde pro ně bude pobyt výhodnější. Žalovaný upozornil, že žalobci v žádosti neuvedli, že by na území ČR byl přítomen některý z jejich rodinných příslušníků, aby tak bylo eventuálně uvažovat o udělení dočasné ochrany za účelem sloučení rodiny; netvrdili ani existenci důvodů zvláštního zřetele hodné na své straně.
5. Žalovaný připustil, že převažující judikatura krajských soudů považuje § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina za rozporný s právem Evropské unie. S tímto však žalovaný nesouhlasí. Jakožto správní orgán musí postupovat dle platné a účinné právní úpravy. Není zjevné, že by tato úprava byla v rozporu s mezinárodní smlouvou. Avšak poukázal i na to, že zde existují i rozhodnutí krajských soudů, ze kterých vyplývá opačný závěr o souladnosti právní úpravy s právem Evropské unie (např. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 12. 2023, č. j. 63 A 38/2023-49). I Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46, neshledal, že by institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu z důvodu podle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina byl rozporný s jakýmkoliv ustanovením směrnice o dočasné ochraně. Nejvyšší správní soud pod tíhou většinové judikatury krajských soudů vznesl předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie stran souladu ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina s právem Evropské unie, a to usnesením ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023-37. Žalovaný navrhl, aby Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) přerušil právě posuzované řízení do zodpovězení položené otázky Soudním dvorem Evropské unie.
6. K rozporu s právem Evropské unie žalovaný uvádí, že směrnice o dočasné ochraně vůbec nepředpokládá, že by osoba, které byl přiznán status osoby požívající dočasné ochrany v jednom členském státě, mohla tentýž status získat i v jiném členském státě. Postavení osoby požívající dočasné ochrany může cizinec mít pouze v jednom členském státě. Citovaná směrnice pak nikterak neřeší, jak by měly členské státy naložit s žádostí o poskytnutí dočasné ochrany, pokud takové osobě již dočasná ochrana byla udělena v jiném členském státě. Tuto otázku tedy směrnice zjevně ponechává na vnitrostátním právu členských států. Není proto vyloučeno, aby taková žádost byla označena za nepřijatelnou. Dle žalovaného je jedním ze smyslů směrnice bránit druhotnému pohybu osob, avšak nemá zabránit tomu, aby držitelé dočasné ochrany požádali o azyl. Úmyslem evropského zákonodárce bylo zakotvit mechanismus přerozdělování držitelů dočasné ochrany, nikoliv aprobovat druhotný pohyb držitelů dočasné ochrany.
7. Žalovaný uzavírá, že institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu v důvodech zakotvených v § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina nejenže neodporuje žádnému z ustanovení směrnice o dočasné ochraně, ale dané ustanovení doplňuje, aby bylo dosaženo cíle této směrnice a eliminovány pokusy o zneužití práva na poskytnutí dočasné ochrany.

III. Posouzení žaloby

8. Městský soud v souladu s § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přezkoumal popsany skutkový děj. Vycházel při tom ze skutkového a právního stavu ke dni rozhodnutí (§ 87 odst. 1 část věty před středníkem s. ř. s.).
9. Mezi žalobci a žalovaným nebyl rozpor o rozhodném skutkovém stavu věci, tj. ve věci nebylo sporné, že žalobci jsou občané Ukrajiny, po vypuknutí války přijeli do Lotyšska, kde jim byla udělena dočasná ochrana; poté odjeli na Ukrajinu a následně přijeli do České republiky, kde dne 31. 7. 2024 požádali o dočasnou ochranu, žádosti jim žalovaný vrátil pro nepřijatelnost, neboť získali dočasnou nebo mezinárodní ochranu v jiném členském státě EU.
10. Soud rozhodoval v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení ústního jednání, neboť účastníci tento postup akceptovali; přičemž soud mohl rozhodovat ve věci na základě podkladů založených ve správním spise. Žalobci a žalovaným navržené listiny k důkazu, měly obě strany sporu k dispozici a ve svých vyjádřeních z nich i vycházely (žádosti žalobců a Informace z TPD žalovaného ze dne 31. 7. 2024). Ve věci tudíž zůstává sporné pouze právní posouzení jednání žalovaného, jímž vrátil žádosti žalobců ze dne 31. 7. 2024 a označil je za nepřijatelné z důvodu, že žalobci již dříve obdrželi dočasnou ochranu v jiném členském státě EU.
11. Městský soud uvádí, že shodnou právní otázkou se správní soudy zabývaly opakovaně, jak ostatně uvedl i žalovaný ve svém vyjádření. Namítá-li žalovaný, že v judikatuře krajských soudů existuje názorový rozpor týkající se aplikace § 5 Lex Ukrajina, což demonstruje odkazem na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 12. 2023, č. j. 63 A 38/2023-49, pak soud předně akcentuje, že Městský soud v Praze zastává v obdobných skutkových a právních případech v současné době konstantní rozhodovací praxi, byť opačnou než zmíněný krajský soud. Soud odkazuje například na rozhodnutí vydaná zdejšími soudy pod sp. zn. 6 A 139/2023, 14 A 158/2023, 9 A 118/2023, 6 A 104/2023, 6 A 82/2023, 18 A 54/2023, 11 A 80/2022 a 5 A 7/2024, s nimiž se plně ztotožňuje, jak bude rozvedeno níže. K odkazu žalovaného na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46, soud upozorňuje, že Nejvyšší správní soud v citované věci rozhodoval v procesně odlišné situaci, kdy přezkoumával usnesení zdejšího soudu ve věci vedené pod sp. zn. 14 A 63/2022, jímž byla odmítnuta žaloba účastníků, kteří k soudu podali návrh na zahájení řízení, jímž se domáhali přezkoumání správního rozhodnutí, kterým bylo o jejich žádosti rozhodnuto; avšak v nyní posuzované věci žalobci podali návrh na poskytnutí soudní ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu. Nicméně k obecně formulovaným právním závěrům v usnesení sp. zn. 14 A 63/2022 se sám senát 14 A následně vyjádřil v rozsudku ze dne 6. 12. 2023, č. j. 14 A 158/2023-34, tak, že jej již považuje za překonané Soud tedy ani v dané věci neshledává důvod se od závěrů zaujatých zejména v aktuálních rozsudcích zdejšího soudu ze dne 27. 4. 2023, č. j. 11 A 80/2022-79, ze dne 31. 8. 2023, č. j. 6 A 77/2022-52, ze dne 11. 1. 2024, č. j. 14 A 167/2023-29, a ze dne 11. 1. 2024, č. j. 14 A 168/2023-29, odchýlit, a proto na ně odkazuje a bude z nich do značené míry při odůvodnění projednávané věci vycházet.
12. Soud k problematice splnění zákonem stanovené podmínky přípustnosti věcného projednání této žaloby, resp. k posouzení, zdali je možné žalobu posoudit jako nepřipustnou s ohledem na znění věty druhé § 5 odst. 2 Lex Ukrajina ve spojení s obecným

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

ustanovením § 6 s. ř. s., podle kterého z rozhodování soudů ve správním soudnictví jsou vyloučeny věci, o nichž tak stanoví tento nebo zvláštní zákon, připomíná, že v dané věci byl nezákonný zásah spatřován v tom, že žalovaný žalobcům pro nepřijatelnost vrátil vyplněné formuláře žádosti o dočasnou ochranu.

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

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

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

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

státě udělena. Ostatně k možnosti podání opakované žádosti o dočasnou ochranu se nijak nevyjadřuje ani směrnice o dočasné ochraně nebo prováděcí rozhodnutí. Naopak lze z textu směrnice o dočasné ochraně seznat, že přesun osoby požívající dočasnou ochranu není zcela nemyslitelný – směrnice počítá se sloučením rodin žadatelů (čl. 15) a upravuje přemístění žadatele (čl. 26). Osoby, na které se v souvislosti s vojenskou invazí ruských ozbrojených sil na 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 nahlížet jako na vyloučenou z poskytnutí dočasné ochrany Českou republikou, tj. členským státem, neboť odmítnutím její žádosti jako nepřijatelné jí stát znemožnil přístup do samotného řízení o udělení dočasné ochrany, natož k jejímu udělení. Za této situace by tedy znemožnění podání opravného prostředku k soudu znamenalo nerespektování čl. 29 směrnice o dočasné ochraně. Na této skutečnosti nic nemění ani to, zda již byla v minulosti jiným členským státem žalobkyni dočasná ochrana udělena, to může mít vliv až na zhodnocení toho, zda došlo k zásahu do práv žalobkyně. Sám žalovaný na svém formuláři nerozlišuje, zda důvod pro nepřijatelnost žádosti spatřuje v tom, že byla v jiném státě podána žádost, nebo že byla dočasná ochrana udělena, je tedy lichá argumentace žalovaného, že zákonodárce usiloval o zabránění vzniku duplicit a zneužití práva.“

25. 14 senát v citovaném rozsudku podpůrně argumentuje tak, že „Se v zásadě flexibilní možností stěhování mezi členskými státy počítá rovněž Evropská komise, která ve „Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: Dočasná ochrana osob prchajících před agresivní válkou Ruska proti Ukrajině: ohlédnutí po roce“ ze dne 8. 3. 2023, COM (2023) 140 final, pod bodem 6.1 uvádí: „Solidarita je určujícím prvkem reakce EU na ruskou agresi vůči Ukrajině, zejména pokud jde o rozhodnutí členských států upustit od uplatňování článku 11 směrnice o dočasné ochraně, což osobám požívajícím 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).
26. 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.“
27. S ohledem na shora uvedené tedy soud ani v nyní posuzované věci nepřisvědčil předchozím závěrům vyřčeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 178/2022 či v dřívějších rozsudcích krajských soudů (včetně 14 senátu zdejšího soudu).

28. Městský soud se dále věnoval posouzení, zda jsou splněny podmínky pro řízení o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu a zda žaloba byla podána důvodně.
29. 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 byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze žalobci ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (k tomu více viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, č. j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS).
30. V této věci má soud za to, že jsou splněny první, druhá a pátá podmínka, neboť vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobcům pro nepřijatelnost představuje přímý zásah do jeho práv, a to bez ohledu na to, že jim již byla dočasná ochrana udělena v jiném členském státě Evropské unie. Jedná-li se o hodnocení předmětného úkonu, lze vyjít z existující judikatury, podle které bránění v podání žádosti či její nepřijetí mohou představovat nezákonný zásah (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS). Čtvrtá podmínka výše uvedeného testu je tedy taktéž splněna.
31. Zbývá tedy posoudit, zda žádost o dočasnou ochranu byla žalobcům vrácena jako nepřijatelná v souladu s právními předpisy či nezákonně.
32. Soud připomíná, že ustanovení směrnice o dočasné ochraně má přímý účinek za předpokladu i) marného uplynutí lhůty pro transpozici směrnice, ii) dostatečné jasnosti a bezpodmínečnosti daného ustanovení a iii) skutečnosti, že přímou aplikací směrnice nedojde k uložení povinností jednotlivci (srov. shodně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2019, č. j. 2 Azs 113/2019-24, bod [23]).
33. Transpoziční lhůta uplynula v případě směrnice o dočasné ochraně 31. 12. 2002 (čl. 32 odst. 1 směrnice). Směrnice o dočasné ochraně povinnost jednotlivci neukládá. První a třetí podmínka jsou tedy splněny. Soud se proto dále zabýval tím, zda ze směrnice vyplývá dostatečně jasná úprava, která by vylučovala nepřijetí žádosti dle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina.
34. Pokud se jedná o dostatečnou jasnost a bezpodmínečnost směrnice, v této otázce soud odkazuje na závěry vyslovené v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2023, č. j. 11 A 80/2022-79. V tomto rozsudku soud uvedl, že „*směrnice o dočasné ochraně neupravuje možnost členského státu nepřijmout žádost o dočasnou ochranu z důvodu, že o ni žadatel požádal v jiném členském státu. Směrnice zavádí minimální normy pro poskytování dočasné ochrany (čl. 1 této směrnice), přičemž z podstaty těchto norem vyplývá pravomoc členských států zavádět nebo udržovat příznivější opatření pro osoby požívající dočasnou ochrany (bod 12 preambule a čl. 3 odst. 5 této směrnice). Stejně tak prováděcí rozhodnutí uvádí, že má-li členský stát vnitrostátní systém, který je příznivější než úprava podle směrnice o dočasné ochraně, má možnost jej nadále uplatňovat. Pokud by však vnitrostátní systém byl méně příznivý, měl by členský stát zajistit doplňková práva stanovená ve směrnici o dočasné ochraně (bod 17 prováděcího rozhodnutí).*
35. Soud opět shodně se 14 senátem zdejšího soudu konstatuje, že „*Výše uvedené je projevem tzv. minimální harmonizace – směrnice stanoví nejnižší přípustnou hranici ochrany, přičemž*

státy mohou poskytnout ochranu vyšší. To však nutně znamená, že členské státy nemohou zavádět opatření nepříznivější, než jsou stanovené minimální normy. Jinak by totiž směrnice ztratila jakýkoliv smysl – členské státy by si mohly stanovit horší i lepší úpravu bez ohledu na to, co upravuje směrnice.

36. 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).
37. 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.
38. Tento výklad potvrzuje též Komise v dokumentu s odpověďmi na často kladené otázky ke směrnici o dočasné ochraně (*Frequently asked questions received on the interpretation of the Temporary Protection Directive and Council Implementing Decision 2022/382*, dostupné online). V něm Komise uvádí, že: „členský stát je povinen zajistit práva podle směrnice o dočasné ochraně po dobu, po kterou osoba spadá do oblasti působnosti, bez ohledu na to, zda byla osoba dříve registrována v jiném členském státě; členský stát totiž nemůže odmítnout registraci osoby spadající do oblasti působnosti, a tím případně omezit přístup k právům této osoby v dotčeném členském státě z důvodu, že je osoba registrována v jiném členském státě“ (důraz doplněn, Odpověď na otázku č. 5; v originále zní: „A Member State has an obligation to provide for the rights in the TPD for as long as the person falls under the scope, regardless of whether the person was previously registered in another Member State; in fact, a Member State cannot refuse the registration of a person falling under the scope, thus possibly limiting the access to rights to the person in the MS concerned, on the grounds that the person is registered in another MS“).
39. Soud si je vědom toho, že dokument s odpověďmi na často kladené otázky ke směrnici o dočasné ochraně není formálním pramenem práva a jde pouze o názor Komise, nicméně podobné unijní dokumenty představují tzv. soft law a mohou sloužit jako jeden z doplňujících zdrojů při interpretaci unijního práva (srov. např. rozsudek NSS z 9. 12. 2015, čj. 4 Azs 228/2015-40, bod 50). Judikatura Soudního dvora dokonce soudům členských států ukládá povinnost brát existující soft law v potaz (srov. např. rozsudek Soudního dvora z 25. 3. 2021, C-501/18, BT, bod 80 a judikatura tam citovaná).
40. Soud dále podotýká, že shodný výklad vyplývá i ze Sdělení Komise: Operační pokyny k provádění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana (2022/C 126 I/01). Zde se uvádí:

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

„Pokud se taková osoba (osoba požívající dočasné ochrany – pozn. soudu) následně přesune do jiného členského státu, kde obdrží jiné povolení k pobytu v rámci dočasné ochrany, musí skončit platnost prvního vydaného povolení k pobytu a práva z něj vyplývající musí zaniknout v souladu s čl. 15 odst. 6 a čl. 26 odst. 4 směrnice 2001/55/ES.“ Tím je také zajištěno, aby žadatel nepožíval výhod plynoucích z dočasné ochrany ve více členských státech současně, což odpovídá směrnici o dočasné ochraně, a bylo zároveň zabráněno případnému zneužití práva, na které poukazuje žalovaný.

41. Soud proto uzavírá, že směrnice o dočasné ochraně je postavena na konstrukci, že členské státy mohou být vůči vysídleným osobám vstřícnější, rozhodně však nemohou stanovit těmto osobám podmínky méně příznivé. Takovou nepovolenou situaci představuje zavedení institutu nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. 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. d) Lex Ukrajina. Proto soud toto ustanovení neaplikoval. Tudíž žalovaný tím, že žalobcům vrátil jejich žádosti o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost, zasáhl do práv žalobců nezákonným způsobem. Na uvedeném nemůže nic změnit ani účel či pohnutky, pro které žalobci žádali o udělení dočasné ochrany v České republice. Nadále totiž platí, že označení jejich žádostí jako nepřijatelné bylo v rozporu s evropskými předpisy.
42. Žalovaný ve vyjádření k žalobě argumentoval i tím, že žalobci se dle jeho názoru svým jednáním dopustili zneužití práva; nicméně tato argumentace nebyla důvodem pro vrácení žádostí, proto se argumentace žalovaného 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 (viz i rozsudky Krajského soudu v Plzni ze dne 6. 9. 2023, čj. 77 A 30/2023-68, bod 82, nebo ze dne 12. 6. 2023, čj. 55 A 12/2023-95, bod 89). Žalovaný se nemůže omezit pouze na domněnky o účelovosti jednání žalobců, kteří, jak uvedl toliko využívají institutu dočasné ochrany na hledání nejvýhodnějšího členského státu ke svému pobytu. Za zneužitím dočasné ochrany nelze považovat pouhou skutečnost, že cizinec postupně požádá o dočasnou ochranu v různých členských státech (rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 Azs 151/2024-28, bod 33).
43. Žalovaný navrhl, aby soud řízení o žalobě přerušil do rozhodnutí Soudního dvora EU o předběžné otázce, kterou mu předložil Nejvyšší správní soud v řízení vedeném pod sp. zn. 8 Azs 93/2023. V dané věci se Nejvyšší správní soud táže, zda směrnice o dočasné ochraně brání takové vnitrostátní právní úpravě, podle které je nepřijatelná žádost o povolení k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany, jestliže cizinec požádal o povolení k pobytu v jiném členském státě nebo jestliže mu bylo povolení v jiném členském státě již uděleno.
44. Podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. *předseda senátu řízení usnesením může přerušit, jestliže zjistí, že probíhá jiné řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé nebo takové řízení sám vyvolá.*
45. Městský soud předně konstatuje, že jde o možnost přerušení řízení, nikoliv o povinnost. V této věci má za to, že přerušení řízení ve věci zásahové žaloby, a navíc ve věci dočasné ochrany, je třeba rozhodnout s největším urychlením, aby byl postaven na jisto, resp.

vyřešen pobytový statut žalobců na území České republiky. Soud tedy tomuto návrhu žalovaného nevyhověl.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

46. Soud shrnuje, že důvod nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona o dočasné ochraně je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně. Proto žalobě vyhověl a podle § 87 odst. 2 s. ř. s. rozsudkem určil, že zásah je nezákonný (výrok I) a žalovanému zakázal v porušování práv žalobkyně pokračovat (výrok II).
47. O nákladech řízení rozhodl soud (výrokem III) podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci měli ve věci plný úspěch, proto mají právo na náhradu nákladů řízení. Tyto náklady představují nárok na odměnu a náhradu hotových výdajů advokáta. Odměna náleží celkem za dva úkony právní služby, a to za každého z žalobců; konkrétně za převzetí a přípravu zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], za podání návrhu ve věci samé (žalobu) ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Za každý úkon právní služby náleží zástupci žalobců mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], snižená dle § 12 odst. 4 advokátního tarifu o 20 % za zastupování více účastníků, tj. celkem za tři žalobce se jedná o částku 14 880 Kč. Zástupci žalobců náleží i paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý úkon, který se však přiznává pouze jednou (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2022, č. j. 4 As 493/2019-29). Celkem tedy činí náhrada nákladů řízení částku 15 480 Kč [14 880 + 2 x 300]. Náhradu nákladů řízení je žalovaný povinen uhradit žalobcům k rukám jejich právní zástupkyně.

Poučení:

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

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

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

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

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

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

Praha 29.11.2024

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem provedla: S. K.