



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: K. O., st.přísl. x,
bytem: x

zast. Mgr. Pavol Kehl, advokát, ČAK: 16178,
se sídlem Panská 895/6, 110 00 Praha 1, ID DS: g9myf6f

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
sídlím Nad Štolou 936/3, Praha 7

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím ve vrácení žádosti žalobce o dočasnou ochranu č. j. OAM-0410596-1/DO-2024, dne 4.11.2024 jako nepřijatelné,

takto:

- I. Zásah žalovaného spočívající v tom, že žádost žalobce o dočasnou ochranu, podanou dne 4.11.2024 a zaevidovanou pod sp. zn. č. j. OAM-0410596-1/DO-2024, vrátil jako nepřijatelnou, **byl nezákonný.**

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

- II. Žalovanému **se přikazuje** obnovit stav před vrácením žádosti žalobce o dočasnou ochranu, zaevidovanou pod **sp. zn. č. j. OAM-0410596-1/DO-2024**, a tuto žádost přijmout.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 6 800 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Pavla Kehla, advokáta.

Odůvodnění:

1. Žalobce se v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu domáhá vydání rozhodnutí, že zásah žalovaného spočívající v nepřijetí žádosti o dočasnou ochranu je nezákonný.
2. Žalobce v žalobě podané dne 5.11. 2024 domáhá ochrany před nezákonným zásahem, jež spatřuje v tom, že mu žalovaný vrátil žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou z důvodu, že v žádosti uvedl, že požádal dne 22.6.2024 o dočasnou ochranu v jiném členském státě Evropské unie (v Rumunsku). Nepřijetí žádosti je dle žalobce v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně a Prováděcím rozhodnutím Rady EU 2022/382 ze dne 4.3.2022 (dále jen „Prováděcí rozhodnutí Rady“).
3. Žalobce uvedl, že je státním občanem x a po svém vstupu na území členských států EU získal dočasnou ochranu v Rumunsku, byť „o toto explicitně nežádal“. Žalobce v žalobě uvedl, že má na území ČR známé a žádal tady o zaměstnání, ale s ohledem na jeho pobytový status nebyl do zaměstnání přijat a v současnosti je v přijetí do zaměstnání nezákonným zásahem žalovaného omezen.
4. Zároveň žalobce uvedl, že na věc nedopadá výlučka ze soudního přezkumu podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. Výlučku ze soudního přezkumu podle § 5 odst. 2 Lex Ukrajina označila žalobce za rozpornou s unijním právem, konkrétně s čl. 29 směrnice o dočasné ochraně.¹ K vlastnímu zásahu pak namítl, že odepření 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.
5. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobce je v Platformě pro výměnu informací ze strany držitelů dočasné ochrany (Temporary Protection Database-TPD) v době podání žaloby nadále evidován jako držitel dočasné ochrany v Polské republice, o čemž žalovaný předložil výpis z databáze.
6. Dále žalovaný uvádí, že není pravdou tvrzení žalobce, že si pro svůj pobyt na území nemůže opatřit žádné jiné pobytové oprávnění. Žalobce může legalizovat svůj pobyt na území jiným způsobem, v současnosti je občanům Ukrajiny otevřena možnost požádat o vybraná pobytová oprávnění prostřednictvím zastupitelského úřadu, včetně možnosti upuštění od povinnosti osobního podání žádosti.
7. Žalovaný dále doplnil informaci vyplývající z podané žaloby na nezákonný zásah, že žalobci byla udělena dočasná ochrana v ČR dne 08.12.2023, dále pak žalobce vycestoval do Polska,

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.

kde mu byla dne 08.02.2024 udělena dočasná ochrana a tím mu ve smyslu § 5 odst. 8 písm. b) zákona č. 65/2022 Sb. zanikal dočasná ochrana v ČR. Dne 24.4.2024 pak žalobce opakovaně podal žádost o udělení dočasné ochrany v ČR, která mu nebyla udělena, protože žalobci byla udělena dočasná ochrana v Polsku a stále je jejím držitelem, a tudíž dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. je taková žádost o dočasnou ochranu nepřijatelná.

8. Pokud jde o žalobcem tvrzený rozpor nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb., s právem EU, žalovaný uvádí, že právní úprava nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu z důvodů uvedených v § 5 odst. 1 písm. c), d) zákona č. 65/2022 Sb., dle žalovaného není v rozporu se samotnou směrnicí č. 2001/55/ES, a je odrazem zásady uvedené v článku 25 odst. 1 směrnice č. 2001/55/ES a konečně jejím cílem je též bránit zneužívání práva na poskytnutí dočasné ochrany k čerpání výhod s tímto statutem spojených v různých členských státech, ke kterému v praxi dochází. Česká právní úprava taktéž nikterak neodporuje článku 15 preambule prováděcího rozhodnutí Rady (EU) č. 2022/382. To, že se členské státy dohodly, že nebudou aplikovat článek 11 směrnice č. 2001/55/ES, neznamená než to, že držitel dočasné ochrany, který by neoprávněně pobýval na území jiného členského státu, nebude tímto členským státem přemísťován do členského státu, který mu povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany vydal.
9. Dále je třeba poznamenat, že jako držitel dočasné ochrany v Polsku již pan žalobce není osobou, která by prchala před nebezpečím vyvolaným ruskou agresí v zemi svého původu. Žalobce tedy stěží lze považovat za osobu prchající z Ukrajiny v důsledku tamější bezpečnostní situace, ačkoliv své právo na udělení dočasné ochrany v České republice už využil a to dne 08.12.2023, kdy mu byla dočasná ochrana v ČR poprvé udělena. Žalobce následně požádal a získal dočasnou ochranu v Polsku a to dne 08.02.2024. Následně žalobce dne 24.04.2024 podal opakovanou žádost o dočasnou ochranu v ČR, kdy žádost byla vyhodnocena jako nepřijatelná ve smyslu § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb.
10. Nelze v této souvislosti než připomenout základní zásadu právní, že právní jednání, kterým jednájící své právo zneužívá, by nemělo požívat žádné právní ochrany. V usnesení rozšířeného senátu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008 - 74, publikovaném pod č. 2099/2010 Sb. Nejvyšší správní soud v této souvislosti vyslovil, že *„(...) zákaz zneužití práva je pravidlo českého vnitrostátního práva, včetně práva veřejného, které vyplývá z povahy České republiky jako materiálního právního státu založeného na určitých vůdčích hodnotách, k nimž vedle úcty ke svobodě jednotlivce a ochraně lidské důstojnosti patří mimo jiné i úcta k harmonickému sociálnímu řádu tvořenému právem a odepření ochrany jednání, které práva vědomě a záměrně využívá v rozporu s jeho smyslem a účelem.“*
11. Žalobce sice využívá svého práva na dočasnou ochranu, nicméně nečiní tak z důvodu, aby v ČR hledal tuto ochranu. Tento jeho postup se bohužel jeví spíše jako zneužití institutu dočasné ochrany, neboť ten slouží k ochraně osob prchajících před válečným konfliktem a v této situaci se aktuálně žalobce nenachází, jak bylo popsáno výše.
12. S ohledem na tuto zásadu musí žalovaný přistupovat k výkladu a aplikaci ustanovení zákona č. 65/2022 Sb. tak, aby zamezil zneužití práva na dočasnou ochranu. V případě žalobce tedy zcela zřetelně naplněn důvod nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu uvedený v § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. žalovaný si dovolí toto ustanovení citovat: Dle § 5 odst. 1 písm. d) zák. č. 65/2022 Sb. je žádost o udělení dočasné ochrany nepřijatelná, jestliže je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie. Z formulace toho ustanovení jednoznačně plyne, že k naplnění důvodu nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu stačí, pokud cizinec v jiném členském státě o dočasnou ochranu získal, žádná další podmínka již není třeba.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

13. Žalovaný dále pro úplnost podotýká, že žalobce do žádosti neuvedl, že by na území byl přítomen některý z jeho rodinných příslušníků, který by byl již držitelem dočasné ochrany. Žalovaný tedy nemohl uvažovat ani o udělení dočasné ochrany z důvodu sloučení rodiny podle § 51 zákona o dočasné ochraně a ani o udělení dočasné ochrany z důvodů zřetele zvlášť hodných, podle § 52 téhož zákona. Žalovaný tedy neměl jinou zákonnou možnost než žádost žalobce o dočasnou ochranu vyhodnotit jako nepřijatelnou.
14. Usnesením z 18. 6. 2024 soud zamítl návrh žalobce na předběžné opatření spočívající ve strpění pobytu žalobce na území ČR, pro nedostatek tvrzení a doložení vážné újmy, současně soud tímto usnesením přerušil řízení do rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie o předběžné otázce, předložené Nejvyšším správním soudem dne 30.11.2023, jejíž posouzení má vliv na projednávanou věc.

Pravomoc soudu rozhodovat o věci

15. Podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti; soudní přezkum je vyloučen.
16. Soudní přezkumem je stricto sensu chápán postup soudu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. soudního řádu správního („s. ř. s.“). Po prvotním projednání žaloby dospěl soud k předběžnému závěru, že v souzené věci nebylo napadeno rozhodnutí žalovaného ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního. Ve shodě s dřívějšími závěry Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci v odst. 20–28 rozsudku č. j. 59 A 45/2022-30 ze dne 25. 7. 2022 a usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 18.1.2023, čj. 55 A 6/2023-17, tak Městský soud v Praze v konstatuje, že podle § 68 písm. e) s. ř. s. projednání věci před soudem nemůže být vyloučeno.
17. Zároveň se však soud ztotožnil se závěry liberecké pobočky Krajského soudu v Ústí nad Labem a Krajského soudu v Plzni i v tom, že záměrem zákonodárce bylo vyloučit rozhodování správních soudů zcela, nikoliv pouze v řízení o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. Za toho stavu by žaloba měla být nepřipustná podle § 6 s. ř. s. ve spoj. s § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb.
18. Po předběžném projednání žaloby však soud dospěl k závěru, že výluka soudního přezkumu podle § 5 odst. 2 č. 65/2022 Sb. je potenciálně v rozporu s unijním právem.
19. Je otázka, zda výluku ze soudního přezkumu vůbec připouští čl. 29 směrnice Rady č. 2001/55/ES ze dne 20. července 2011 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. I kdyby výluka ze soudního přezkumu byla v nějakém rozsahu možná, soud pochybuje, zda je výluka soudního přezkumu možná ve skutkových poměrech případu žalobkyně s přihlédnutím k požadavku účinné právní ochrany podle čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie.
20. Na rozdíl od věci souzené Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 2 Azs 178/2022, totiž žalobkyně podle svých tvrzení již není poživatelkou dočasné ochrany v jiném státu EU. Neuplatní se tedy bez dalšího logika úvah Nejvyššího správního soudu, že poživatel dočasné ochrany nemůže být zkrácen na právech tím, že nepřiznání (další) dočasné ochrany není přezkoumatelné soudem.
21. S ohledem na předběžný názor soudu o protiprávnosti výlučky není možné žalobu odmítnout a je naopak třeba činit úkony směřující k rozhodnutí ve věci samé.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

Posouzení věci.

22. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené.
23. 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.
24. Mezi účastníky řízení je nesporné, že žalobce podal dne 4.11.2024 žádost (s přílohami) na pracovišti žalovaného, kde byla zaevidována pod č. j. **OAM-0410596-1/DO-2024**. V žádosti žalobce uvedl, že žádal o dočasnou ochranu dne 22.6.2024 v Rumunsku.
25. Žalovaný z tohoto údaje při odmítnutí přijetí žádosti vycházel, nicméně si jeho pobytový status posléze ověřoval a zjistil, jak žalovaný uvedl ve vyjádření k žalobě, že na platformě pro výměnu informací o držitelích dočasné ochrany mezi členskými státy (Temporary Protection Platform) žalobce jako držitel jakékoliv dočasné ochrany nefiguruje, resp. záznam o tom, že byl držitelem dočasné ochrany v Rumunsku byl rumunskou stranou pravděpodobně smazán.
26. Žalovaný ve vyjádření k žalobě připomněl, že Platforma pro výměnu informací o držitelích dočasné ochrany mezi členskými státy, tedy takzvaná „*Temporary Protection Platform*“, pro niž se používá zkratka „TPD“, vznikla na základě čl. 10 a čl. 27 Směrnice Rady č. 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. Směrnice ve zmíněných ustanoveních předpokládá, že členské státy za účelem účinné aplikace prováděcího rozhodnutí Rady EU podle článku 5 této směrnice [v současnosti výše zmíněné rozhodnutí Rady (EU) č. 2022/382] povedou evidenci žadatelů a držitelů dočasné ochrany, a že si tyto informace budou mezi sebou vyměňovat. Popsanou výměnu informací mezi členskými státy EU předpokládá též zákon č. 65/2022 Sb. ve svém § 5 odst. 6 a v § 6 odst. 4.
27. Soud se v té souvislosti zabýval žalobní námitkou namítající rozpor nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb., s právem EU.
28. 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

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

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.

29. 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 předeseílá, že v nynější věci spatřuje žalobkyně nezákonný zásah v tom, že jí žalovaný vrátil pro nepřijatelnost vyplněný formulář žádosti o dočasnou ochranu.
30. 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).
31. Soud shledal, že sporná výlučka 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).
32. 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, *Berlioz 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 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 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.“
33. 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,

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

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.“

34. 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.“
35. 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

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

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 nabízet 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.“

36. 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 dočasné ochrany v jednom členském státě usnadňuje možnost přestěhovat se do jiných členských států, aby mohly požívat dočasné ochrany tam. To umožnilo plynulost dalších pohybů v EU, což pomohlo snížit tlak na vnitrostátní přijímací systémy těch členských států, které hraničí s Ukrajinou, a snížit formality týkající se přemísťování, čímž se nástroj uplatňuje ještě snáze.‘ Ve stejném duchu pak vyznívají i operační pokyny ze dne 21. 3. 2022 či odpověď Komise na často kladené otázky ve vztahu k institutu dočasné ochrany (FAQ). V těchto případech se jedná o tzv. soft law, které slouží jako doplňující prostředek pro interpretaci norem evropského práva, a soudy k němu musejí přiblížit. Soft law jako pomůcka interpretace je soudy – a někdy i správními orgány – výslovně uznáváno a používáno (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2017, č. j. 2 Afs 208/2016-52, a ze dne 23. 11. 2017, č. j. 7 Azs 326/2017-21, jakož i bod 67 rozsudku MS Praha). 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.“
37. 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.
38. 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.
39. 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

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

násl. s. ř. s. poskytnout (blíže srov. například rozsudek NSS 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS ze 17. 3. 2008).

40. V nynější věci má soud za to, že jsou splněny první, druhá a pátá podmínka, neboť vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobci pro nepřijatelnost představuje přímý zásah do jeho práv, a to bez ohledu na to, že mu již byla dočasná ochrana udělena v jiném členském státě EU.
41. Pro posouzení věci je podstatnou skutečností, že žalovaný z platformy pro výměnu informací o držitelích dočasné ochrany mezi členskými státy (Temporary Protection Platform) zjistil, že jako držitel jakékoliv dočasné ochrany nefiguruje, resp. záznam o tom, že byl držitelem dočasné ochrany v Rumunsku byl rumunskou stranou pravděpodobně smazán. Takže žalovaný odmítl přijetí žádosti, aniž by měl žalobce udělenou dočasnou ochranu kdekoli v EU, žalovaný totiž vycházel pouze z informace uvedené v žádosti aniž by si danou skutečnost ověřil.
42. Jedná-li se o hodnocení nepřijetí žádosti, 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.
43. Zbývá tedy posoudit, zda žádost o dočasnou ochranu byla žalobci vrácena jako nepřijatelná v souladu s právními předpisy, či nezákonně.
44. 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).
45. 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.
46. 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 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 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

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

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

47. 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).
48. Důvodem nepřijatelnosti žalobcoví žádosti proto nemohlo být ani to, že v žádosti uvedl, že o dočasnou ochranu požádal v Rumunsku, po proveření žalovaným se ukázalo, že žalobce nedisponuje dočasnou ochranou v žádném státě EU. Takový důvod nepřijatelnosti je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně.
49. 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 dočasné ochrany – pozn. soudu] následně přesune do jiného členského státu, kde obdrží jiné povolení k pobytu v rámci

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“.

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.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

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.

50. 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 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. Žalovaný tudíž tím, že vrátil žalobci jeho žádost (podanou dne 24.4.2024) o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost, zasáhl do jeho práv nezákonným způsobem.

Závěr a náklady řízení.

51. Na základě výše uvedených úvah shledal soud žalobu důvodnou.
52. Zásah žalovaného spočívající ve vrácení žalobci 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.
53. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, proto má proti žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, jež sestávají z nákladů zastoupení advokátem. 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 dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), paušální náhradou hotových výdajů 300 Kč za každý z těchto úkonů dle § 13 odst. 4. Žalobcovy náklady zastoupení advokátem tak činí 6 800 Kč, které je žalovaná povinna žalobci nahradit ve lhůtě jednoho měsíce k rukám jeho zástupce dle § 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). Připadne-li poslední den lhůty

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

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 19. prosince 2024

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.