



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyně JUDr. Naděždy Řehákové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové ve věci

žalobkyně: Y. K., státní příslušnost U.
v ČR bytem XXX
t. č. XXX
zastoupena Organizací pro pomoc uprchlíkům, z. s.
se sídlem Poděbradská 173/5, Praha

proti

žalovanému: Ministerstvo vnitra
se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve sdělení ze dne XXX, že žalobkyni nebude prodloužena dočasná ochrana z důvodu nedoložení dokladu o ubytování

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou ze dne 26. 9. 2024, podanou u soudu téhož dne, domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve sdělení ze dne XXX, že žalobkyni nebude prodloužena dočasná ochrana z důvodu nedoložení dokladu o ubytování dle § 7b odst. 5 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaných invazí vojsk Ruské federace (dále jen „Lex Ukrajina“), a žádala, aby soud určil, že byl zásah nezákonný.

II. Žaloba

2. Žalobkyně v žalobě ze dne 26. 9. 2024 uvedla, že vycestovala z Ukrajiny po vypuknutí válečného konfliktu. V České republice získala dočasnou ochranu. Dne XXX v souladu s §7b odst. 3 Lex Ukrajina provedla registraci k prodloužení dočasné ochrany. Následně se dostavila na pracoviště žalovaného v XXX, kde jí bylo dne XXX sděleno, že jí dočasná ochrana nebude prodloužena z důvodu nedoložení dokladu o ubytování. S tím jí byl vydán úřední záznam se sdělením důvodu neprodloužení dočasné ochrany. Dále jí byl stanoven nový termín k prodloužení dočasné ochrany na XXX. Žalobkyně doklad o ubytování nedoložila z důvodu, že je hospitalizována v XXX kvůli zdravotním problémům, nemá stabilní zaměstnání a nemá ani jakékoliv jiné místo, kde by mohla nyní pobývat.
3. Dle žalobkyně absence dokladu o ubytování nemůže být důvodem pro neudělení dočasné ochrany, neboť takovýto požadavek nevyplývá ze 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 (dále jen „Směrnice 2001/55/ES“). Tímto zamítacím důvodem jsou rozšířeny taxativně vymezené důvody neudělení (odmítnutí udělení, resp. neprodloužení) dočasné ochrany dle Čl. 28 Směrnice 2001/55/ES.
4. Žalobkyně zdůraznila, že naplňuje základní podmínky pro udělení dočasné ochrany. Žalobkyně byla potrestána za těžkou životní situaci, kdy žije v XXX, což na místě správnímu orgánu uvedla. Dle žalobkyně to má být naopak stát, kdo poskytuje přiměřenou pomoc i v oblasti ubytování, k čemuž poukazovala na rozpor mezi Čl. 13 Směrnice 2001/55/ES a českou právní úpravou. Uvedla, že dočasná ochrana je udělena těm, kterým hrozí nebezpečí vážné újmy v případě návratu do země původu. O to absurdnější je závěr, aby tato ochrana nebyla udělena pouze z důvodu absence dokladu o ubytování. Evropské právo vychází primárně ze splnění podmínek pro udělení konkrétního typu ochrany bez větších formalit, a tuto lze odmítnout udělit pouze z taxativně stanovených důvodů ve Směrnice 2001/55/ES. Česká právní úprava jde nad rámec této směrnice v neprospěch držitelů dočasné ochrany. Z toho důvodu §7b odst. 5 Lex Ukrajina nemůže být použito.
5. Závěrem žalobkyně uváděla, že doklad nejspíše sežene za pomoci neziskové organizace, což ovšem nemění nic na tom, že jí měla být dočasná ochrana udělena již dne XXX. Pokud by šla požádat o dočasnou ochranu opětovně po XXX, neměla by nárok na bezplatné Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

ubytování, neboť by to byla její druhá dočasná ochrana a zároveň by z pohledu historie jejího pobytu byla vytvořena mezera, kdy by po nějakou dobu dočasnou ochranou nedisponovala. To by v budoucnu mělo význam např. při získání trvalého pobytu nebo dlouhodobého pobytu, který je aktuálně pro držitele dočasné ochrany vytvořen. Poukázala na §7b odst. 8 Lex Ukrajina a uvedla, že by v případě zániku dočasné ochrany ztratila přístup ke zdravotnímu pojištění, a nadále by nemohla být v XXX, resp. by tento pobyt musela hradit z vlastních prostředků, které nemá. I pokud by byla schopna pracovat, nemohla by, protože bez dočasné ochrany nemá nejen volný přístup na trh práce, ale ani možnost legálně pracovat např. na základě povolení k zaměstnání. Ani toto ustanovení o zániku dočasné ochrany k XXX nemůže být použito. Žalobkyně splňuje nadále podmínku pro udělení dočasné ochrany, vyznačení vízového štítku je pouze deklaratorním úkonem existence splnění těchto podmínek.

6. Žalobkyně žádala soud, aby vyslovil, že zásah spočívající ve shora uvedeném sdělení žalovaného byl nezákonný.

III. Vyjádření žalovaného a replika žalobkyně

7. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný předně uvedl, že žalobkyně zvolila nesprávný žalobní typ. Pokud se domnívá, že jí mělo být vyznačeno prodloužení dočasné ochrany vízovým štítkem, měla zvolit žalobu na ochranu proti nečinnosti ve smyslu § 79 s. ř. s.
8. Žalovaný s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017 – 46, č. 3631/2017 Sb. NSS, zrekapituloval podmínky pro vyslovení nezákonnosti zásahu dle § 82 s. ř. s. Samotným neosvědčením oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany podle § 7c Lex Ukrajina do práv žalobkyně nezasáhl, neboť jde pouze o deklaratorní akt, jímž se osvědčuje prodloužení dočasné ochrany. K tomu dochází za splnění předpokladů dle § 7b přímo ze zákona, nikoliv na žádost. Vízovým štítkem se již pouze osvědčuje prodloužení dočasné ochrany. Odkázal k tomu na rozsudek NSS ze dne 18. 8. 2005, č. j. 2 Azs 12/2015 – 64, a citoval z něj.
9. Podle žalovaného nelze Čl. 28 Směrnice 2001/55/ES aplikovat, neboť se v případě žalobkyně jednalo o vyznačení štítku osvědčujícího prodloužení dočasné ochrany, nikoliv o udělení nebo neudělení dočasné ochrany. Žalobkyně dne XXX držitelkou dočasné ochrany stále byla, její oprávnění k pobytu bylo platné až do XXX včetně. Postup při prodlužování dočasné ochrany se řídí výhradně zákonem Lex Ukrajina v §7b a §7c. U prodloužení dočasné ochrany cizinci je zákonem stanovena povinnost předložit při vyznačení vízového štítku doklad o ubytování. Pokud tento doklad není předložen, cizinci se vízový štítek nevyznačí. Zákon upravuje dále případy, kdy povinnost doložit doklad o ubytování neplatí. Nejednalo se tedy o nezákonný zásah, nýbrž o postup v souladu se zákonem. Směrnice 2001/55/ES prodlužování dočasné ochrany předvídá pouze prodloužení platnosti rozhodnutí Rady EU podle Čl. 5 této směrnice. Čl. 13 Směrnice 2001/55/ES nestanoví, že má členský stát poskytovat všem držitelům dočasné ochrany ubytování. Členské státy mu mají poskytnout možnost nebo prostředky, aby si jej zajistil, je-li to potřebné, a to se děje. K tomu poukázal na §§ 6b a 6 Lex Ukrajina. Pokud cizinec nevyužije možnosti ubytování ze strany státu, není v rozporu s Čl. 13 Směrnice 2001/55/ES podmiňovat vydání oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany právě dokladem, který bude prokazovat, že cizinec má na území ubytování skutečně zajištěno.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

10. Nadto žalovaný poukázal na právní úpravu zákona o pobytu cizinců a na právní úpravu ohlašování místa trvalého pobytu občanů ČR. Konstatovat rozpor ustanovení §7b odst. 5 Lex Ukrajina se Směrnicí 2001/55/ES je oprávněn v konečné fázi pouze Soudní dvůr EU. Za podmínek doktríny *l'acte clair* nebo *l'acte éclairé* by tak mohl učinit i vnitrostátní soud, nikoliv ovšem žalovaný.
11. Závěrem žalovaný konstatoval, že žalobkyni byla dočasná ochrana prodloužena vyznačením štítku dočasné ochrany do jejího pasu dne XXX.
12. Žalovaný žádal, aby soud žalobu zamítl.
13. Žalobkyně v replice k vyjádření žalovaného uvedla, že v dané věci byla podána správně žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu. Žalobkyni byla dne XXX prodloužena dočasná ochrana a požaduje pouze konstatování nezákonnosti tohoto nevyznačení v minulosti. Vyčerpat prostředek ochrany dle § 80 správního řádu nebylo nutné, toto ustanovení míří pouze na rozhodnutí, nikoli na osvědčení. K zásahu do práv uvedla, že byla nad rámec povinností vyplývajících ze Směrnice 2001/55/ES nucena shánět ubytování, aby jí dočasná ochrana nezanikla. Pakliže by žalovaný vyznačil osvědčení ve formě vízového štítku, nemusela by zcela zbytečně platit za ubytování v místě, které ani nepotřebovala a nemusela by utrácet finanční prostředky za cestu na další vyznačení vízového štítku dne XXX. Pokud by převzala závěr, že nemohlo dojít k nezákonnému zásahu jen proto, že dne XXX byla držitelkou ochrany, nemohla by se nezákonnosti zásahu domáhat nikdy. Do XXX by žalovaný mohl argumentovat shodně, a ode dne XXX by již nebylo objektivně možné dočasnou ochranu ve formě vízového štítku prodloužit, neboť tato by zanikla. Dále poukazovala na nepřiléhavost argumentace žalovaného stran zákona o pobytu cizinců či trvalého pobytu občanů ČR. Závěrem zdůraznila, že pokud by musela požádat o dočasnou ochranu znovu, potvrzení o ubytování je opětovně předpokladem pro udělení dočasné ochrany.

IV. Posouzení věci Městským soudem v Praze

14. Soud se předně zabýval otázkou přípustnosti zásahové žaloby, a to na základě skutkového stavu, zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Žalobkyně žalobou na ochranu před nezákonným zásahem brojila proti sdělení ze dne XXX o nevyznačení vízového štítku. K vyznačení vízového štítku došlo dne XXX, o čemž není mezi stranami sporu. Ačkoli je vízový štítek osvědčením, judikatura dovodila, že pokud se žalobce brání toliko sdělení o nevyznačení vízového štítku, je na místě podání žaloby zásahové (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2024, čj. 41 A 26/2024-50, bod 17). Žalobkyně tedy zvolila přípustný žalobní typ.
15. Jelikož žalobkyně uplatňuje čistě deklaratorní žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, nebylo nutno zkoumat vyčerpání prostředků ochrany v rámci veřejné správy (viz § 85 s. ř. s. věta první za středníkem).
16. Projednání žaloby je přípustné.
17. Soud při posouzení důvodnosti žaloby vycházel ze skutkového stavu, zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 s. ř. s.). O žalobě soud rozhodoval v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení ústního jednání, neboť žádný z účastníků tomuto postupu neodporoval.
18. Soud si je vědom závěrů Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 23. 10. 2023, č. j. 10 As 326/2022 – 88, podle nějž v řízení o ochraně před nezákonným zásahem dle § 82 s. ř. s.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

správní orgán zpravidla nevede spis ve smyslu § 17 správního řádu, a není zde obvyklý formální podklad, se kterým by se žalobce mohl seznámit dříve než v soudním řízení a k němuž by se mohl před podáním žaloby vyjádřit. Jelikož však v nyní projednávané věci nebylo o rozhodných skutkových otázkách mezi stranami sporu, považoval soud dokazování za nadbytečné, proto jej neprováděl.

19. Žaloba není důvodná.
 20. Při posouzení soud vyšel z následující právní úpravy:
 21. Základní právní rámec řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu je dán § 82 s. ř. s., dle kterého *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*
 22. Dle § 7b odst. 5 Lex Ukrajina *při dostavení se k vyznačení vízového štítku je cizinec povinen doložit doklad o ubytování podle § 6 odst. 1, jinak se vízový štítek nevyznačí; povinnost doložit doklad o ubytování neplatí, jde-li o cizince, kterému bylo ubytování zajištěno orgánem krizového řízení nebo kterému bylo poskytnuto ubytování podle § 6b a stále se v tomto místě ubytování nachází.*
 23. Soud o žalobě uvažil takto:
 24. Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu poskytne soud ochranu před nezákonným zásahem tehdy, je-li žalobce přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením 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 (srov. rozsudek NSS ze 17. 3. 2008, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS).
 25. Žaloba není důvodná.
 26. V nyní projednávané věci není sporu o tom, že sdělení žalovaného ze dne 16. 9. 2024 bylo zaměřeno přímo proti žalobkyni. Z toho důvodu má soud za splněnou první podmínku.
 27. Pro splnění druhé podmínky musí zásah krátit žalobkyni na jejích právech. Soud se proto zabýval otázkou, zda žalovaný sdělením ze dne XXX (nebo v jeho důsledku) zasáhl do veřejného subjektivního práva žalobkyně na čerpání dočasné ochrany na území České republiky. Mezi stranami je přitom nesporné, že žalobkyně k tomuto dni požívala dočasné ochrany. Rovněž je mezi účastníky nesporné, že ke dni XXX (tedy v nejzazším přípustném termínu) došlo k vyznačení štítku prodloužené dočasné ochrany do cestovního dokladu žalobkyně. Žalobkyně tedy požívala dočasné ochrany bez přerušení a nenastal byt' jen jediný den, v němž by nemohla v důsledku postupu žalovaného čerpat práv z toho plynoucích, popřípadě kdy by se nemohla prokazovat platnými doklady o oprávnění požívat dočasné ochrany. Podle stanoviska soudu tak sdělením žalovaného ze dne XXX nedošlo k zásahu do veřejných subjektivních práv žalobkyně ve smyslu § 82 s. ř. s.
 28. K námitce žalobkyně, že si v důsledku postupu žalovaného musela shánět ubytování, a k jejímu poukazu na nutnost vynaložit peněžní prostředky za ubytování a za cestu na vyznačení vízového štítku dne XXX, soud uvádí, že tato tvrzená škoda má především
- Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

soukromoprávní (majetkový) charakter. Dle ustálené judikatury není účelem zásahové žaloby primárně to, aby se žalobkyně domohla náhrady deklarované škody (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2021, čj. 9 As 133/2021-23, bod 19). Žalobkyně může náhrady deklarované škody soukromoprávního charakteru domáhat na základě zákona č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Úspěch v řízení o zásahové žalobě přitom není nutnou podmínkou pro postup podle tohoto zákona (srov. tamtéž).

29. K tvrzení o riziku zásahu do práv žalobkyně v případě, že by k vyznačení vízového štítku dne XXX nedošlo, soud pouze pro úplnost poukazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž „[z]ásahová žaloba neposkytuje ochranu před latentními hrozbami, které vytváří předpoklady k tomu, že by někdy v budoucnu mohlo dojít v jejich důsledku k přímému zásahu do práv“ (cit. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2023, čj. 2 As 90/2023-58, bod 10).
30. Posuzováním dalších podmínek se soud již nezabýval, neboť musí být splněny kumulativně, respektive jejich zkoumání přichází do úvahy až poté, jsou-li naplněny všechny předchozí podmínky (viz KÜHN, Zdeněk a Tomáš KOCOUŘEK. § 87 Rozsudek. In: KÜHN, Zdeněk, Tomáš KOCOUŘEK aj. Soudní řád správní: Komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2025-1-24]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.). Z tohoto důvodu soud ani nezkoumal, zda je požadavek k doložení dokladu o ubytování zakotvený v § 7b odst. 5 Lex Ukrajina souladný se zněním Směrnice 2001/55/ES.

V. Závěr a náklady řízení

31. S ohledem na výše uvedené soud žalobu jako nedůvodnou podle ustanovení § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl.
32. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., dle kterého *nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.* Žalobkyně nebyla ve věci procesně úspěšná, žalovanému správnímu orgánu, který měl úspěch, však důvodně vynaložené náklady řízení nevznikly. Pro úplnost soud uvádí, že od placení soudních poplatků byla žalobkyně osvobozena v souladu s §11 odst. 2 písm. i) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích.

Poučení:

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

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

Praha 30. ledna 2025

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.