



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **V. B.**, státní příslušnost Ukrajina
bytem v ČR XXX

proti

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

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vrácení žádosti žalobce o dočasnou ochranu jako nepřijatelné dne XXX

takto:

- I. Zásah žalovaného spočívající ve vrácení žádosti žalobce o dočasnou ochranu jako nepřijatelné dne XXX byl nezákonný.
- II. Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování práv žalobce a přikazuje se mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti žalobce o dočasnou ochranu.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou ze dne XXX, došlou Městskému soudu v Praze dne XXX, domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vrácení žádosti žalobce o dočasnou ochranu jako nepřijatelné dne XXX podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (dále jen „Lex Ukrajina“) z důvodu, že požádal o dočasnou ochranu v jiném členském státě Evropské unie, konkrétně v Rumunsku.

II. Žaloba

2. Z podané žaloby vyplynulo, že žalobce uprchl po vypuknutí války na Ukrajině z domovské země a XXX požádal o dočasnou ochranu v Rumunsku, což správním orgánům doložil potvrzením rumunských úřadů. Následně vycestoval z Rumunska na doporučení tamních orgánů do České republiky. Má zde příbuzné, kteří se o něj postarali. Dne XXX požádal žalovaného o dočasnou ochranu, žádost ale byla vyhodnocena jako nepřijatelná proto, že o DO požádal v jiném členském státě EU.
3. K důvodnosti žaloby žalobce odkázal na Směrnici 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 Rady 2001/55/ES“ nebo „směrnice o dočasné ochraně“). Tvrdil rozpor výluky ze soudního přezkumu dle § 5 odst. 2 Lex Ukrajina s unijním právem. K tomu dále poukázal na Prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382 (dále též „Prováděcí rozhodnutí Rady“), na čl. 26 odst. 4 a čl. 11 Směrnice Rady 2001/55/ES, Operační pokyny k provádění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 (dále též „Prováděcí rozhodnutí“ nebo „Operační pokyny“), na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2023, č. j. 11 A 80/2022-79, a další judikaturu Městského soudu v Praze a krajských soudů v obdobných věcech. Vyjádřil se k praxi správních orgánů přerušovat řízení a žádal, aby se soud k tomuto jejich postupu vyjádřil.
4. Dle žalobce je zakotvení institutu nepřijatelnosti žádosti o poskytnutí dočasné ochrany z důvodu jejího získání v jiném členském státě EU podle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina nepřipustným dotvářením Směrnicí 2001/55/ES taxativně vymezených důvodů pro vyloučení osoby z poskytnutí dočasné ochrany a jejím smyslem a účelem, proto neměla být tato právní úprava aplikována.
5. Žalobce žádal, aby soud vyslovil nezákonnost zásahu žalovaného spočívající ve vrácení žádosti žalobce o poskytnutí dočasné ochrany jako nepřijatelné dne XXX, zakázal žalovanému pokračovat v porušování práv žalobce a přikázal mu obnovit stav před vrácením žádosti žalobce o poskytnutí dočasné ochrany.

III. Vyjádření žalovaného

6. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný zrekapituloval skutkový stav a uvedl důvody, pro které nesouhlasí s argumentací žalobce o přípustnosti zásahové žaloby ve věci. Dále konstatoval, že žalobce spatřuje nezákonný zásah paradoxně v tom, že žalovaný postupoval podle zákona, neboť je žalobce veden v Platformě jako držitel dočasné ochrany v Rumunsku. Poukázal na důvody a účel vzniku této platformy, jíž je výměna informací o evidenci žadatelů mezi členskými státy, jak ji předpokládá i § 5 odst. 6 a § 6 odst. 4 Lex Ukrajina. Měl za to, že žalobce, jako držitel dočasné ochrany v Rumunsku již není osobou prchající před nebezpečím vyvolaným ruskou agresí ze země původu. Připomněl, že by právní jednání, kterým jednájící právo zneužívá nemělo požívat právní ochrany. K tomu citoval z judikatury Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“). S ohledem na tuto zásadu musí žalovaný přistupovat k výkladu a aplikaci Lex Ukrajina tak, aby zamezil zneužití práva na dočasnou ochranu. U žalobce byl zřetelně naplněn důvod nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. d) citovaného zákona.
7. S odkazem na četnou a různorodou judikaturu krajských soudů v obdobných věcech a rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46 žalovaný zdůraznil, že má jako orgán veřejné moci povinnost postupovat v souladu se zákonem, k tomu odkázal na § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), a na čl. 2 odst. 2 ústavního zákona č. 2/1992 Sb., Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“). Dle žalovaného je ustanovení § 5 odst. 8 součástí Lex Ukrajina, který je platný až do 31. 3. 2025, Ústavní soud jej pro rozpor s ústavním pořádkem nezrušil, a pokud je žalovanému známo, zatím se k tomu ani neschyluje. Žalovaný je tedy povinen toto ustanovení aplikovat, tedy považovat oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany za zaniklé v okamžiku, kdy je jeho držiteli jiným státem uděleno dlouhodobé vízum. Tuto povinnost by žalovaný neměl pouze tehdy, jestliže by takové ustanovení bylo zjevně v rozporu s mezinárodní smlouvou, která je součástí českého právního řádu, nebo v rozporu se závazky plynoucími z mezinárodního obyčejového práva. Dále poukazoval na podmínky přímé použitelnosti práva Unie. Argumentoval, že Směrnice Rady 2001/55/ES byla úplně transponována, tudíž žádná část směrnice není přímo aplikovatelná ve vnitrostátním právu. Čl. 28 Směrnice Rady 2001/55/ES byl do českého právního řádu transponován ustanovením § 9 zákona o dočasné ochraně cizinců, a to téměř doslovně.
8. K rozporu s právem Evropské unie žalovaný zejména připomněl, 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.
9. Rozsáhlou argumentaci žalovaného lze shrnout tak, že dle žalovaného česká právní úprava neodporuje unijní právní úpravě, proto není možno vyhodnocení žádosti žalobce o dočasnou ochranu pokládat za nezákonný zásah. Žalovaný byl při vyřizování žádosti žalobce primárně vázán českou právní úpravou, kterou byla Směrnice 2001/55/ES do

90/2024

českého právního řádu implementována. Z citovaných unijních předpisů nelze dovodit, že by žalobci plynulo právo na přiznání další dočasné ochrany, pokud mu tato již byla jiným členským státem přiznána. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, č.j. 2 Azs 178/2022-46, měl žalovaný za to, že pro vyhodnocení žalobcovy žádosti jako nepřijatelné byl zákonný důvod. S ohledem na to, že Nejvyšší správní soud v řízení ve věci sp. zn. 8 Azs 93/2023 vznesl předběžnou otázku k Soudnímu dvoru Evropské unie stran souladu ust. § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. s právem EU a řízení o kasační stížnosti přerušil, se žalovanému jeví vhodné, aby soud i řízení i v nyní projednávané věci přerušil.

10. Žalovaný žádal, aby soud řízení přerušil, a pokud tak neučiní, aby žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Posouzení věci Městským soudem v Praze

11. O podané žalobě rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť účastníci s takovým postupem souhlasili (souhlas žalobce byl v souladu s § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. presumován). Soud při přezkoumání tvrzeného nezákonného zásahu vycházel ze skutkového stavu zjištěného na podkladě žalovaným správním orgánem předloženého spisového materiálu; žalobce nadto proti postupu žalovaného brojil čistě v rovině právní, nikoli skutkové. Žaloba byla podána včas ve smyslu § 84 odst. 1 s. ř. s.
12. Soud se dále zabýval posouzením otázky, zda jsou splněny zákonem stanovené podmínky pro to, aby mohl žalobu projednat věcně. Žalobci byla vrácena žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelná dle § 5 odst. 1 písm. c) Lex Ukrajina.
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. S ohledem na shora uvedené dospěl zdejší soud k závěru, že postup žalovaného spočívající ve vrácení žádosti není pro nedostatek formy správním rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 s. ř. s., ale je faktickým úkonem žalovaného, ve kterém lze pojmově spatřovat nezákonný zásah ve smyslu ust. § 82 s. ř. s.
15. Soud dále přistoupil k zodpovězení otázky, zda je možné žalobu posoudit jako nepřípustnou s ohledem na znění věty druhé ust. § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. ve spojení s obecným ust. § 6 s. ř. s., podle kterého z rozhodování soudů ve správním soudnictví jsou vyloučeny věci, o nichž tak stanoví tento nebo zvláštní zákon.
16. Soud v tomto případě vyšel z rozhodovací činnosti krajských soudů v obdobných věcech, a to například rozsudků Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2023, č.j. 11A 80/2022-79, ze dne 31. 8. 2023, č.j. 6A 77/2022-52, ze dne 6. 12. 2023, č.j. 14A 158/2023-13, ze dne 20. 3. 2024, č.j. 9A 7/2024 – 27 a č.j. 9A 25/2024 – 25, rozsudku ze dne 28. 8. 2024, č. j. 6 A48/2024-39, a dále rozsudků Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 5. 2023, č.j. 55A 6/2023-44, Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka Liberec ze dne 25. 7. 2022, č.j. 59A 45/2022-30, a Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 6. 2023, č.j. 57A 20/2023-66, v nichž

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

90/2024

krajské soudy vysvětlily důvody, proč považují zásah žalovaného v obdobných skutkových případech za nezákonný. Městský soud se s jejich právními závěry ztotožňuje, proto z odkazovaných rozsudků do značené míry při odůvodnění projednávané věci vychází.

17. Shora citovaný § 5 odst. 2 Lex Ukrajina zavádí výluky ze soudního přezkumu, kterou lze připustit za předpokladu, že se netýká základních práv a svobod plynoucích z Listiny, není v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“) a sleduje legitimní veřejný zájem (nález Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 39/17). Posuzovaná soudní výluha není v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny, neboť se netýká žádného základního práva žalobce ani žádné jeho svobody, jak ostatně dovodil již Nejvyšší správní soud ve zmiňovaném rozsudku ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46. Obdobné závěry v oblasti cizineckého práva přijal Ústavní soud např. ve svých nálezech ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11, a ze dne 2. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 39/17.
18. Soud však ve shodě s výše uvedenými rozsudky krajských soudů dospěl k závěru, že předmětná výluha 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).
19. Jak uvedl městský soud v rozsudku ze dne 27. 4. 2023, č.j. 11 A 80/2022-79: *„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).“*
20. 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.
21. 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.
22. 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.“

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

90/2024

23. Právo na opravný prostředek zakotvené v čl. 29 směrnice o dočasné ochraně je zařazeno v kapitole IX mezi závěrečnými ustanoveními, přičemž ze systematického zařazení ustanovení i jeho textu je zřejmé, že jde o obecné ustanovení. Tam byl úmyslně přemístěn při přípravě směrnice poté, co byl oddělen od původně navrhovaného znění čl. 28. Aktuální systematické zařazení i legislativní historie tedy podporují závěr, že čl. 29 není zvláštním ustanovením vztahujícím se pouze k čl. 28 směrnice o dočasné ochraně. Jde o samostatnou, obecnou záruku vztahující se na všechny případy osob vyloučených členskými státy z poskytnutí dočasné ochrany. Tedy i tam, kde k vyloučení došlo mimo rámec předvídaný v čl. 28 směrnice.
24. Lze odkázat i na další závěry uvedené již v rozsudku č.j. 11 A 80/2022-79: „*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.*
25. 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.
26. 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>).
27. 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.“
28. Soud si je vědom argumentace Nejvyššího správního soudu vyslovené ve zmiňovaném rozsudku č.j. 2 Azs 178/2022-46, má však za to, že ze směrnice o dočasné ochraně plyne

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

90/2024

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 žalobce je třeba pro účely posouzení přípustnosti žaloby jakožto opravného prostředku dle směrnice o dočasné ochraně nahlížet jako na osobu vyloučenou z poskytnutí dočasné ochrany Českou republikou, tj. členským státem, neboť odmítnutím jeho žádosti jako nepřijatelné mu 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 žalobci dočasná ochrana udělena, to může mít vliv až na zhodnocení toho, zda došlo k zásahu do práv žalobce.

29. Lze odkázat rovněž na závěry Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 6. 2023, č.j. 57 A 20/2023-66, ve kterém soud uvedl, že *„Nejvyšší správní soud vyložil „vyloučení z poskytnutí dočasné ochrany“ podle čl. 29 směrnice o dočasné ochraně úzce, a to jen v návaznosti na důvody uvedené v čl. 28 téže směrnice. To však odporuje systematickému zařazení ustanovení čl. 29 směrnice o dočasné ochraně, zakotvujícího právo na opravný prostředek, do samostatné kapitoly nazvané „Závěrečná ustanovení“ (jež pojmově má povahu obecně použitelných ustanovení), to vše bez výslovného odkazu na předcházející čl. 28 – viz výše citovaný rozsudek KSÚL, bod 32, nebo oponenturu uvedenou v recentním rozsudku MS Praha, bodě 30 a násl. Z toho je patrné, že krajské soudy zastávají široký výklad „vyloučení z poskytnutí dočasné ochrany“ spočívající v (jakémkoli) faktickém vyloučení, třeba i formou nepřijatelnosti žádosti.*
30. Nejvyšší správní soud dále upozornil na „celoevropský kontext“ poskytování dočasné ochrany. *Taková argumentace nicméně podle soudu přehlíží tu okolnost, že (typicky) oproti žadatelům o azyl dal unijní zákonodárce ukrajinským žadatelům o dočasnou ochranu podstatně větší volnost ve volbě cílové země i v její případné změně. Nejsou kupříkladu dána jakákoli pravidla navracení do (první) země pobytu, neboť členské státy se dohodly na neuplatňování čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, jenž jinak upravuje povinnost zpětného přebírání (arg. „členský stát převezme zpět ..., pokud...“) – k tomu viz bod 15 preambule prováděcího rozhodnutí Rady. S tím souvisí věta druhá čl. 11 směrnice, podle níž „na základě dvoustranné dohody členské státy mohou rozhodnout, že tento článek nebudou používat“. V případě ruské agrese na Ukrajině namísto dvoustranné dohody nastoupila dokonce dohoda mnohostranná. To v sobě však nese nebezpečí, že by ukrajinský státní příslušník mohl zůstat bez ochrany, pokud by ho první členský stát (z jakéhokoli důvodu) nepřevzal zpět a druhý mu dočasnou ochranu neudělil (shodně viz připomínku Veřejného ochránce práv k rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 178/2022-46 pro sbírkové plénum Nejvyššího správního soudu).*
31. *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*

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

90/2024

- 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).*
32. *Český zákonodárce oproti sdělením Komise zavedl křiklavý „dvojitý 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) zákona č. 65/2022 Sb.]. 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.“*
 33. *S ohledem na shora uvedené tedy soud nepřisvědčil závěrům vyřčeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Azs 178/2022, či v dřívějších rozsudcích krajských soudů.*
 34. *V dalším kroku se soud zabýval tím, zda jsou splněny podmínky pro řízení o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu a zda byla žaloba podána důvodně.*
 35. *Ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. může správní soud poskytnout tehdy, jsou-li kumulativně splněny podmínky, aby žalobce byl přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze žalobci ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (k tomu více viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, č.j. 2 Aps 1/2005 - 65, publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS).*
 36. *V této věci jsou splněny podmínky 1, 2 a 5, 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 udělena dočasná ochrana v jiném členském státě EU. Pokud se jedná o hodnocení předmětného úkonu, zde 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 rovněž splněna.*
 37. *Zbývá tedy posoudit, zda žádost o dočasnou ochranu byla žalobci vrácena jako nepřijatelná v souladu s právními předpisy či nezákonně.*
 38. *Žaloba je důvodná.*
 39. *Při posouzení soud vyšel z následující právní úpravy:*

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

90/2024

40. Dle § 5 odst. 1 písm. c) Lex Ukrajina je žádost o udělení dočasné ochrany nepřijatelná, jestliže, jestliže je podána cizincem, který o dočasnou nebo mezinárodní ochranu požádal v jiném členském státě Evropské unie.
41. Dle Čl. 8 odst. 1 Směrnice Rady 2001/55/ES členské státy přijmou opatření nezbytná k zajištění povolení k pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany, a to na celé období trvání ochrany. Za tímto účelem budou vydány potřebné dokumenty nebo jiné rovnocenné doklady.
42. Dle § 82 s. ř. s. „[k]aždý, 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 zasazeno, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.“
43. Dle čl. 28 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně „[č]lenské státy mohou vyloučit osobu z poskytnutí dočasné ochrany, pokud a) existují závažné důvody se domnívat, že i) tato osoba spáchala zločin proti míru, válečný zločin nebo zločin proti lidskosti, jak jsou definovány v mezinárodních dokumentech vypracovaných za účelem přijetí předpisů týkajících se těchto zločinů; ii) tato osoba spáchala vážný nepolitický zločin mimo území hostitelského členského státu předtím, než na území tohoto státu byla přijata jako osoba požívající dočasné ochrany. Závažnost očekávaného trestního postihu se posoudí na základě povahy trestného činu, z něhož je daná osoba podezřelá. Mimořádně kruté činy mohou být kvalifikovány jako vážné nepolitické zločiny, přestože byly údajně spáchány s politickým cílem. Toto se vztahuje jak na účastníky trestných činů, tak na jejich návodce; iii) tato osoba je vinná činy proti cílům a zásadám Spojených národů; b) existuje důvodné podezření, že by tato osoba mohla ohrozit bezpečnost hostitelského členského státu nebo že vzhledem ke skutečnosti, že byla na základě pravomocného rozsudku odsouzena za mimořádně závažný trestný čin, představuje nebezpečí pro společnost hostitelského členského státu.“
44. Dle čl. 28 odst. 2 směrnice o dočasné ochraně „[d]ůvody pro vyloučení podle odstavce 1 se posuzují pouze na základě osobního jednání dané osoby. Rozhodnutí a opatření o vyloučení se řídí zásadou přiměřenosti.“
45. Dle čl. 2 odst. 1 Prováděcího rozhodnutí „[t]oto rozhodnutí se vztahuje na následující kategorie osob vysídlených z Ukrajiny dne 24. února 2022 nebo po tomto datu v důsledku vojenské invaze ruských ozbrojených sil, jež v uvedený den začala: a) ukrajinští státní příslušníci pobývající na Ukrajině před 24. únorem 2022; b) osoby bez státní příslušnosti a státní příslušníci třetích zemí jiných než Ukrajiny, kterým byla před 24. únorem 2022 poskytnuta mezinárodní ochrana nebo odpovídající vnitrostátní ochrana na Ukrajině, a c) rodinní příslušníci osob uvedených v písmenech a) a b).“
46. Mezi účastníky nebylo sporu o tom, že je žalobce ukrajinský státní občan území Ukrajiny opustil po vypuknutí ozbrojeného konfliktu a přicestoval na území Rumunska, kde požádal o dočasnou ochranu. Následně vycestoval do ČR. Dle obsahu spisového materiálu je evidován jako žadatel o dočasnou ochranu v Rumunsku v XXX, jeho žádost o udělení dočasné ochrany tak byla žalovaným dne XXX vyhodnocena jako nepřijatelná dle § 5 odst. 1 písm. c) Lex Ukrajina z důvodu podání žádosti o dočasnou ochranu v jiném členském státě

Evropské Unie. Žalobce tvrdí, že je tato úprava v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně, s čímž se soud ztotožnil.

47. Ustanovení citované směrnice 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).
48. Transpoziční lhůta uplynula v případě směrnice o dočasné ochraně dne 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) zákona č. 65/2022 Sb.
49. 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 dočasné 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).*
50. 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 nepřínivější, 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.
51. 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).
52. 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

90/2024

53. 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“.).
54. Žalovanému lze přisvědčit, 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 Nejvyššího správního soudu 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).“
55. Uvedenému výkladu soud plně přisvědčuje a tím v zásadě vypořádává argumentaci žalovaného. Soud dále uvádí, že shodný výklad vyplývá i z Operačních pokynů, 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 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 zabráněno případnému zneužití práva, na které poukazuje žalovaný.
56. K tomu soud připomíná, že v posuzované věci nebylo zneužití práva důvodem pro vrácení žádosti, 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 mohl zamítnout žádost o dočasnou ochranu, avšak teprve po provedení správního řízení, v němž by žádost věcně přezkoumal (srov. 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).
57. Soud zdůrazňuje, že neobstojí ani argumentace žalovaného, že na žalobce nelze pohlížet jako na vysídlenou osobu, protože mu byl přiznán status osoby požívající dočasné ochrany v jiné členském státě. Definici vysídlené osoby obsahuje čl. 2 písm. c) Směrnice č. 2001/55/ES a je zcela nezávislá na tom, zda taková osoba má přiznanou dočasnou ochranu v nějakém členském státě, nebo ne. Stále se nemůže vrátit do země původu za bezpečných a trvalých podmínek. To určuje její status vysídlené osoby (srov. již citované rozsudky Krajského soudu v Brně čj. 41 Az 28/2023-42 a čj. 62 A 14/2024-37).

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

90/2024

58. Lze tak uzavřít, že směrnice o dočasné ochraně je postavena na konstrukci, že členské státy mohou být vůči vysídleným osobám vstřícnější, nemohou však stanovit těmto osobám podmínky méně příznivé. Takovou nepovolenou situaci představuje zavedení institutu nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., neboť žadatelům stanovil směrnici nepředpokládaný důvod pro možnost požádat o dočasnou ochranu. Taková 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) zákona č. 65/2022 Sb. Proto soud toto ustanovení neaplikoval. Žalovaný tedy tím, že žalobci vrátil jeho žádost o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost, zasáhl do práv žalobce nezákonným způsobem. Na uvedeném nemůže nic změnit ani účel či pohnutky, pro které žalobce žádal o udělení dočasné ochrany v České republice. Platí totiž, že označení jeho žádosti jako nepřijatelné bylo v rozporu s evropskými předpisy.

V. Závěr a náklady řízení

59. Soud shrnuje, že soudní výluka je ve vztahu k důvodům nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina v rozporu s evropským právem a nelze ji aplikovat. Proto soud žalobu projednal a shledal, že je důvodná. Důvod nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. c) citovaného zákona je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně a Prováděcím rozhodnutím.
60. Soud proto podle § 87 odst. 2 s. ř. s. rozhodl o tom, že zásah žalovaného, spočívající ve vrácení žádosti žalobce o dočasnou ochranu jako nepřijatelné dne XXX byl nezákonný. Vzhledem k tomu, že důsledky tohoto zásahu stále trvají, soud zároveň žalovanému zakázal pokračovat v porušování práv žalobce a přikázal mu obnovit stav před zásahem. Žalovaný posoudí žalobcovu žádost tak, že není nepřijatelná dle § 5 odst. 1 písm. c) Lex Ukrajina a bude postupovat dále podle tohoto zákona.
61. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce byl ve věci procesně úspěšný a náležely by mu náklady řízení. Od placení soudních poplatků byl ale žalobce osvobozen v souladu s §11 odst. 2 písm. i) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v řízení nebyl právně zastoupen a jiné náklady řízení soud nezjistil.
62. Otázkou praxe přerušování obdobných řízení správními orgány se soud nezabýval, neboť je mu z rozhodovací činnosti známo, že je očekáváno rozhodnutí SDEU o předběžné otázce položené NSS pravděpodobně dne 27. 2. 2025, posuzování stávající praxe žalovaného by tak bylo nadbytečné.

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.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

90/2024

Praha 27. ledna 2025

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.