



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D., ve věci

žalobců: a) X. X., narozená X.
b) X. X., narozený X.
c) **nezl. X. X.**, narozený X.
všichni bytem X.

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve sdělení o nepřijatelnosti žádostí žalobců o poskytnutí dočasné ochrany

takto:

- I. Zásah žalovaného spočívající ve sdělení nepřijatelnosti žádostí žalobců o dočasnou ochranu byl nezákonný.
- II. Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování práv žalobců a přikazuje se mu, aby obnovil stav před sdělením o nepřijatelnosti žádostí žalobců o poskytnutí dočasné ochrany.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobci se domáhají ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřují ve sdělení o nepřijatelnosti jejich žádostí o poskytnutí dočasné ochrany, a to ve věci žalobkyně dne 4. 9. 2024 č.j. OAM-0212143-18/DO-2023, ve věci zletilého žalobce b) dne 4. 9. 2024 č.j. OAM-212083-22/DO-2023 a ve věci nezletilého žalobce c) dne 4. 9. 2024 č.j. OAM-0212185-

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

17/DO-2023, v případě všech z důvodu udělení dočasné ochrany v jiném členském státě Evropské unie.

2. Žalovaný ve sděleních adresovaných každému z žalobců shodně uvedl, že žalobci již dočasné ochrany v České republice požívali a zanikla tím, že o ni požádali v Lotyšsku. Dne 8. 2. 2023 se dočasné ochrany v Lotyšsku vzdali a následně požádali o poskytnutí dočasné ochrany v České republice znovu. Žalovaný považoval žádosti za nepřijatelné z toho důvodu, že žalobci již v jiném členském státě dočasnou ochranu získali nebo o ni jen požádali s tím, že není relevantní, zda jim dočasná ochrana v jiném členském státě stále svědčí v době podání žádosti v České republice.

II. Žaloba

3. Žalobci se domáhali vyslovení nezákonnosti zásahu spočívajícího ve sdělení o nepřijatelnosti jejich žádosti o poskytnutí dočasné ochrany a dále aby soud zakázal žalovanému dále porušovat práva žalobců a přikázal mu, aby obnovil stav před sdělením o nepřijatelnosti žádostí. Žalobci uprchli z Ukrajiny z důvodu válečného konfliktu a 2. 4. 2022 jim byla udělena dočasná ochrana v České republice, která jim byla odejmuta z důvodu udělení dočasné ochrany v Lotyšsku dne 3. 4. 2022, což se žalobci dozvěděli až následně. Status dočasné ochrany v Lotyšsku byl žalobcům 8. 2. 2023 zrušen a dne 13. 2. 2023 požádali o dočasnou ochranu znovu v České republice. V době podání nové žádosti tedy nepožívali dočasné ochrany v žádném státě Evropské unie.
4. V minulosti prvostupňový orgán posoudil žádosti tak, že na straně žalobců jsou dány důvody pro neudělení dočasné ochrany, a k žádosti o nové posouzení konstatoval, že žádosti jsou nepřijatelné z důvodu dřívějšího udělení dočasné ochrany v Lotyšsku. Městský soud k žalobě žalobců rozhodnutí zrušil (sp. zn. 21 A 44/2023), a proto správní orgán vedl nynější řízení, v němž znovu konstatoval nepřijatelnost žádostí, a nerespektoval tak právní názor soudu.
5. Žaloba je přípustná, protože ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace (dále „lex Ukrajina“) není možno aplikovat z důvodu rozporu s právem Evropské unie, které žalobcům zaručuje opravný prostředek, což odpovídá i aktuální judikatuře soudů.
6. Nezákonnost zásahu žalobci spatřují ve skutečnosti, že správní orgán je v rozporu s právem Evropské unie vyloučil z mezinárodní ochrany, nerespektoval právní názor Městského soudu v Praze a mimoto se na ně § 5 lex Ukrajina ani nevztahuje.
7. Žalobci mají za to, že podmínky pro udělení dočasné ochrany splňují, a členské státy nemohou stanovit vysídleným osobám méně příznivé podmínky, než evropské právo, důvody nepřijatelnosti proto nelze rozšířit nad rámec 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 (dále také jen „směrnice“).
8. Rozhodnutí, které bylo soudem v řízení vedeném pod sp. zn. 21 A 44/2023 zrušeno, bylo vydáno na základě stejných argumentů, o které se opírá nynější zásah, který se tím dostává do rozporu s právním názorem soudu.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

9. Žalobci zdůraznili, že v době druhé žádosti o dočasnou ochranu jim tato nesvědčila v žádném jiném státě Evropské unie, což doložili. Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti proti zmiňovanému zrušujícímu rozsudku vyslovil předběžný právní názor, že v případě, kdy dočasná ochrana jinde již v době podání žádosti v České republice netrvá, ustanovení lex Ukrajina se na případ vůbec nevztahují, jelikož zajisté nebylo cílem zákonodárce vyloučit osoby bez ochrany z dočasné ochrany, ale pouze omezit okruh těchto osob na přípustné minimum. Je třeba přiklonit se k výkladu, kdy § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina se nevztahují na osoby, které žádnou jinou dočasnou ochranu k dispozici nemají.

III. Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout.
11. Po shrnutí případu žalobců uvedl dále žalovaný, že argumentace žalobců se opírá o Operační pokyny, které nejsou právním předpisem. Směrnice ani negarantuje právo volného pohybu držitelů dočasné ochrany mezi členskými státy nebo postupné získání dočasné ochrany ve vícero státech dle vlastní volby, taková interpretace by vyprázdnila účel směrnice. Prioritou institutu dočasné ochrany je zajištění ochrany osobám, které jí zatím v žádném jiném státě nedisponují, což nebyl případ žalobců. Žalobci postupně získali dočasnou ochranu ve dvou státech, nelze tedy tvrdit, že by z ní byli vyloučeni. Žalovaný má za to, že česká právní úprava neodporuje té unijní, ze které nelze dovodit, že by žalobci měli právo na přiznání již třetí dočasné ochrany. Nelze připustit, aby si cizinci mohli neustále vybírat mezi členskými státy a po zrušení jedné dočasné ochrany si podávat žádost o její udělení v jiném státě.
12. Správní orgány se právním názorem z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2024 č.j. 21 A 44/2023-59 řídily. Žalovaný zdůraznil teleologický výklad směrnice, dle něhož je jejím cílem minimální harmonizace a zabránění druhotnému pohybu osob. Naopak cílem směrnice není, aby žadatelé požívali nebo žádali o dočasnou ochranu ve více členských státech a tím zbytečně vyčerpávali kapacity a zdroje. Jelikož žalobci získali dočasnou ochranu nejdříve v České republice a poté i v Lotyšsku, je na ně obtížné nahlížet jako na vysídlené osoby ve smyslu směrnice a ve skutečnosti práva na dočasnou ochranu zneužívají. Ani unijní právo neumožňuje dovolávat se práv, které přiznává, způsobem zneužívajícím, a v obecné rovině opakované podávání žádostí o dočasnou ochranu zneužíváním práva je. Shora uvedený rozsudek je proto v rozporu s cílem směrnice.
13. Předběžný názor Nejvyššího správního soudu, jímž argumentují žalobci, není relevantní, jelikož byla kasační stížnost vzata zpět. Žalobci o dočasnou ochranu nejenom požádali, ale byla jim i udělena, a proto byly jejich žádosti nepřijatelné. To, kdy k podání žádosti došlo, není rozhodné stejně jako to, zda dočasná ochrana poskytnutá jiným státem trvá. Směrnice nepředpokládá, že by osoba, které byl přiznán status osoby požívající dočasnou ochranu, mohla požívat tento status i v jiném členském státě. To, jak naložit s žádostí osoby, které již byla dočasná ochrana v jiném státě udělena, směrnice neřeší a ponechává to vnitrostátní úpravě, a proto český zákonodárce vytvořil institut nepřijatelnosti žádosti. K nepřijatelnosti žádosti postačí již samotné podání žádosti v jiném členském státě. V jednání žalobců, kteří nejprve dostali dočasnou ochranu v České republice, pak ji požívali v Lotyšsku a znovu poté podali žádost v České republice žalovaný spatřuje zneužití institutu dočasné ochrany.
14. Žalovaný uzavřel, že nesdílí názor soudů o nesouladu ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina s právem EU, naopak ustanovení směrnici doplňuje tak, aby bylo dosaženo jejího cíle a eliminovány pokusy o zneužití práva. Směrnice nepředpokládá, že by osoba, které byla

priznána dočasná ochrana, mohla tento status získat i v jiném členském státě, což vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022 č.j. 2 Azs 178/2022-46.

IV. Další podání účastníků

15. Ve svém podání ze dne 29. 11. 2024 žalobci odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu vydaný pod sp. zn. 10 Azs 151/2024, který se rovněž zabýval případem osoby, které dočasná ochrana v jiném členském státě zanikla, a až poté došlo k podání žádosti o dočasnou ochranu v České republice. Žalobci zdůrazňují, že není akceptovatelný výklad správních orgánů, že všichni druhožadatelé o dočasnou ochranu ji zneužívají.
16. V dalším podání ze dne 14. 1. 2025 žalobci uvedli, že žalovaný opakuje argumentaci, která již byla vyvrácena rozsudkem 21 A 44/2023 nebo v rámci řízení o obdobných případech. Žalobci proto odkázali na podanou žalobu. Pokud má žalovaný vůči předcházejícímu rozsudku výhrady, je s podivem, že svou kasační stížnost proti němu vzal zpět, namísto toho se jím prostě neřídí. Žalobci znovu poukázali na nový rozsudek Nejvyššího správního soudu týkající se případu, kdy dočasná ochrana v zemi, kde ji osoba dříve požívala, již byla zrušena. Zároveň žalobci odmítli, že by zneužívali práva, a žalovaný takový závěr učinil automaticky, aniž by se žalobci kdy mluvil. Není pravdou, že by žalobci chtěli zneužívat nebo zneužívali systém, pouze chtějí přečkat v České republice válku a získat zde dočasnou ochranu, kterou svou neznalostí ztratili díky krátkodobému výletu do Lotyšska. Zneužití práva ani nemůže sloužit jako důvod nepřijatelnosti žádosti, ale bylo by relevantní až v rámci zamítnutí žádosti, po provedení správního řízení.
17. Žalobci žádali, aby řízení nebylo přerušováno z důvodu položené předběžné otázky Soudnímu dvoru EU (C-753/23), neboť tam řešený případ je odlišný, jelikož žalobci nyní žádnou dočasnou ochranu nemají. Zdůraznili svou nejistou pozici, ve které se nacházejí, a tíživý dopad prodloužení řízení.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

18. Městský soud posoudil, zda je zásah žalovaného nezákonný, a vycházel přitom ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 s. ř. s.). Soud rozhodoval v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení ústního jednání, neboť ani jeden z účastníků s tímto postupem po poučení soudem nevyslovil nesouhlas. V řízení nebylo nutné provádět dokazování nad rámec předloženého správního spisu, z něhož soud vychází, aniž by jej prováděl jako důkaz.
19. Před samotným posouzením žaloby soud krátce shrnuje, že nejprve zvažoval, zda žalobci k ochraně svých veřejných subjektivních práv zvolili správní žalobní typ zejména s ohledem na to, že žalovanému zásahu předcházelo rozhodnutí o nepřijatelnosti žádosti žalobců, které bylo zdejším soudem zrušeno rozsudkem vydaným pod sp. zn. 21 A 44/2023-59. V tomto ohledu lze odkázat na judikaturu správních soudů (včetně rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2022, č.j. 11 A 80/2022-79, a na něj navazujících rozhodnutí), dle níž se vrácení žádosti o poskytnutí dočasné ochrany pro nepřijatelnost postupem dle § 5 odst. 2 lex Ukrajina posuzuje jako nezákonný zásah (a nikoli jako správní rozhodnutí), jež je založena na východisku, že vrácení žádosti pro nepřijatelnost nepředchází žádné správní řízení, a to ani v širším slova smyslu, a že úkon vrácení žádosti není nijak formalizovaný, tedy že se jedná o faktický úkon spočívající ve vrácení formuláře žádosti žadateli s formálně vyznačeným důvodem nepřijatelnosti. Jinými slovy správní orgán žádné správní řízení, v němž by žádost meritorně přezkoumal, nevede a přijetí žádosti odmítne tzv. „od stolu“

zaškrtnutím příslušného políčka ve formuláři. Jako důvod nepřijatelnosti je zpravidla v takových případech uváděn § 5 odst. 1 písm. c), popř. písm. d) lex Ukrajina. To se typicky projeví tak, že ve formuláři žádosti je zaškrtnuto políčko „žadatel požádal o udělení dočasné nebo mezinárodní ochrany v jiném ČS EU“ a/nebo políčko „žadatel získal dočasnou nebo mezinárodní ochranu v jiném ČS EU“.

20. V projednávaném případě však z důvodu předcházejícího postupu správních orgánů a shora zmiňovaného zásahu zdejšího soudu nastala situace odlišná v tom, že žalobci po podání žádosti byli vybaveni osvědčením o podání žádosti o udělení dočasné ochrany, kde se uvádí, že požívají po dobu trvání řízení o udělení dočasné ochrany právní postavení žadatele o udělení dočasné ochrany, a také jim bylo doručeno „Sdělení o nepřijatelnosti žádosti o poskytnutí dočasné ochrany“, které nyní napadají zásahovou žalobou.
21. Z rozhodovací činnosti správních soudů vyplývá, že v případech, kdy žalovaný vedl o žádosti o dočasnou ochranu (zpravidla o žádosti podle § 3 lex Ukrajina) správní řízení a meritorně ji posoudil, je odpovídajícím prostředkem ochrany neúspěšného žadatele žaloba proti rozhodnutí podaná dle § 65 a násl. s. ř. s.
22. Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 24. 5. 2006, č.j. 1 Afs 147/2005-107, publ. pod č. 923/2006 Sb. NSS, pojem „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je třeba chápat v materiálním smyslu jako jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení. Námitky, že rozhodnutí nemělo příslušnou formu a nebylo vydáno v žádném řízení, je nutno odmítnout již proto, že potřeba soudního přezkumu faktických správních rozhodnutí je ještě intenzivnější právě tam, kde správní orgán nepostupuje předem stanoveným a předvídatelným způsobem podle příslušného procesního předpisu. Obdobně v rozsudku ze dne 2. 7. 2008, č.j. 1 Ans 5/2008-104, je uvedeno, že úkon správního orgánu je nutno posuzovat podle jeho obsahu, nikoli podle formy, neboť i neformální přípis může být rozhodnutím v materiálním smyslu (§ 65 s. ř. s.).
23. Pro posouzení rozdílu mezi rozhodnutím a zásahem jsou rozhodující formální znaky úkonu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. května 2016 č.j. 6 As 69/2016-76, č. 3412/2016 Sb. NSS). O rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. se tedy jedná tehdy, zasahuje-li úkon do veřejných subjektivních práv žalobce a zároveň vykazuje alespoň základní formální znaky, na jejichž základě jej lze odlišit od zásahů ve smyslu § 82 s. ř. s.
24. Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 10. 7. 2018, č.j. 9As 79/2016-41 je rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. do určité míry formalizovaný projev vůle správního (dohledového) orgánu, který obsahuje zákonem stanovené náležitosti. Formální znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu – jak uvádí shora citované usnesení rozšířeného senátu – vyplývají z těch míst dílu prvního části druhé soudního řádu správního, která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného aktu) či vlastností, které tento akt nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, které vylučují, že by šlo o akt nicotný). Těmito formálními znaky (srov. zejména § 71, 72 a 76 s. ř. s.) tedy jsou: i) předepsaná formalizovaná podoba úkonu, který obvykle obsahuje výrok a odůvodnění; ii) skutečnost, že úkon je vydáván v rámci formalizovaného postupu, byť nemusí jít o řízení ve smyslu správního řádu či daňového řádu; iii) o průběhu a výsledku postupu je pořizována dokumentace, iv) výsledný úkon je oznamován účastníkům řízení (srov. Jemelka, L.; Podhrázký, M.; Vetešník, P.; Zavřelová, J.; Bohadlo, D.; Šuránek, P. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 487-521).

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

25. V projednávaném případě soud dospěl k závěru, že přesto, že v některých ohledech se sdělení může blížit požadavkům, které definují rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., všechny požadavky nejsou naplněny, zejména není výsledkem formalizovaného postupu, který by tvořil řízení. Nadto se dosavadní judikatura ustálila v posuzování vrácení žádosti o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost postupem podle § 5 odst. 2 lex Ukrajina jako nezákonný zásah. Z důvodové zprávy k lex Ukrajina se rovněž podává, že úmyslem zákonodárce bylo nevydávat v případě nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu žádné rozhodnutí. Ministerstvo vnitra rovněž v závěru předmětného sdělení uvedlo, že tímto sdělením žalobci toliko sděluje důvod nepřijatelnosti jeho žádosti v souladu s ust. § 5 odst. 2 lex Ukrajina. V tomto ohledu se projednávaný příklad odlišuje od případu, který zdejší soud řešil pod sp. zn. 9 A 83/2024, v němž naopak dospěl k závěru, že sdělení ve skutečnosti bylo rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Rozdíly soud spatřuje v tom, že ve zmiňované věci sdělení skutečně co do odůvodnění dosahovalo kvality rozhodnutí, vycházelo z vyhodnocení důkazů žadatele a obsáhlejšího souvisejícího spisu a žádost byla podrobně meritorně posuzována. Zdejší soud má tak za to, že v nynějším případě sdělení Ministerstva vnitra o nepřijatelnosti žádosti o poskytnutí dočasné ochrany ve smyslu ust. § 5 odst. 2 lex Ukrajina nelze posuzovat jako rozhodnutí jen proto, že obsahuje dvě strany textu, jeho formální struktura se podobá správnímu rozhodnutí a že je opatřeno číslem jednacím.
26. Následně soud přistoupil k posouzení žaloby se závěrem, že je důvodná.
27. Jak vyplývá ze žaloby, žalobci spatřovali nezákonný zásah v tom, že jim byla žalovaným sdělena nepřijatelnost žádosti. Ustanovení § 5 odst. 2 lex Ukrajina výslovně vylučuje soudní přezkum, soud se proto nejprve zabýval touto otázkou. Protože dospěl k závěru, že výluku z přezkumu nelze aplikovat, následně soud vyloží svůj závěr o důvodnosti žaloby.
28. Soud předesílá, že si je vědom přechozí rozhodovací činnosti krajských soudů v obdobných věcech, a to zejména rozsudku jedenáctého senátu zdejšího soudu ze dne 27. 4. 2023 č.j. 11 A 80/2022-79 a dalších rozhodnutí stejné názorové linie, jakož i stanoviska veřejného ochránce práv č. j. KVOP-5417/2023, s nimiž se v podstatných rysech ztotožňuje, na rozdíl od rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, čj. 2 Azs 178/2022-46. Zároveň však bere v potaz nejnovější judikatorní vývoj představovaný rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2024 č.j. 10 Azs 151/2024-28, který byl schválen k publikaci ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Soud je dále seznámen též s nejnovějším rozhodnutím Soudního dvora Evropské unie o předběžných otázkách položených Nejvyšším správním soudem (rozhodnutí SDEU ze dne 27. 2. 2025 sp.zn. C 753/23, Krasiliva), má však za to, že odkazované rozhodnutí není pro projednávanou věc stěžejní, neboť se týká skutkově odlišného případu.
29. Dle § 5 odst. 1 lex Ukrajina žádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže (...), c) je podána cizincem, který o dočasnou nebo mezinárodní ochranu požádal v jiném členském státě Evropské unie, d) je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie (...).
30. Dle § 5 odst. 2 lex Ukrajina ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti; soudní přezkum je vyloučen.
31. Shora citovaný § 5 odst. 2 lex Ukrajina zavádí výluky ze soudního přezkumu, které je obecně třeba vykládat restriktivně, protože vždy určitým způsobem omezují právo na soudní ochranu (srov. rozsudek NSS z 21. 5. 2008, č.j. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS). Existenci výluky ze soudního přezkumu lze připustit za předpokladu, že se netýká

základních práv a svobod plynoucích z LZPS, nejsou v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy a sledují legitimní veřejný zájem (nález Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 39/17).

32. Soud, jak již uvedl, odkazuje ohledně argumentace týkající se přípustnosti soudního přezkumu na dřívější rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 4. 2023 č.j. 11 A 80/2022-79, od něhož se v této části nehodlá odchýlit. Zaujímá proto názor, že posuzovaná soudní výluka není v rozporu s čl. 36 odst. 2 LZPS, neboť se netýká žádného základního práva žalobců plynoucího z LZPS, ani žádné jejich svobody. Nicméně, soud se musí při aplikaci soudní výlučky zabývat nejen jejím souladem s ústavním pořádkem, ale i souladem s evropským právem. Je-li s ním výluka v rozporu, nelze ji aplikovat (srov. rozsudek NSS z 29. 11. 2017, č.j. 6 Azs 320/2017-20, č. 3683/2018 Sb. NSS, body 71 a 72). Dle názoru soudu je v případě nyní posuzovaných důvodů nepřijatelnosti výlučka v rozporu s evropským právem. Opět soud odkazuje na shora uvedený rozsudek jedenáctého senátu zdejšího soudu, jakož i další rozhodnutí na něj názorově navazující.
33. Ve zkratce proto soud s odkazem na uvedený rozsudek jedenáctého senátu pouze shrnuje, že každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem. Tomuto základnímu právu odpovídá povinnost členských států stanovit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých evropským právem (čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec Smlouvy o Evropské unii; srov. též rozsudek Soudního dvora z 16. 5. 2017, C-682/15, *Berlio Investment Fund*, bod 44). Základní právo je přitom uplatnitelné jako takové i bez toho, aby ho dále upřeshňovalo 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).
34. Posuzovaná věc se přitom bez jakýchkoliv pochybností evropským právem řídí, neboť lex Ukrajina navazuje na prováděcí rozhodnutí a provádí směrnici o dočasné ochraně (§ 1 odst. 1 uvedeného zákona). Čl. 47 LZPEU proto dopadá na věc žalobců. Žalobcům svědčí právo na opravný prostředek dle čl. 29 směrnice o dočasné ochraně, protože jde o samostatnou, obecnou záruku vztahující se na všechny případy osob vyloučených členskými státy z poskytnutí dočasné ochrany. Článek 28 směrnice dává členským státům možnost vyloučit osobu z poskytnutí dočasné ochrany ve vyjmenovaných případech a nepředvídá, 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. Žalovaný tím, že konstatoval nepřijatelnost žádosti žalobců, a řízení o jeho žádosti nebylo ani zahájeno, fakticky vyloučil žalobce nejenom z dočasné ochrany, ale i z pouhého řízení o jejím udělení. Česká republika žalobce z poskytnutí dočasné ochrany fakticky vyloučila, proto žalobcům svědčí právo na podání opravného prostředku dle čl. 29 směrnice o dočasné ochraně. Toto jejich právo bylo soudní výlukou dle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. porušeno, proto se žalobci mohou v souladu s čl. 47 LZPEU domáhat nápravy před soudem, neboť jim žalovaný svým postupem upřel právo podání žádosti o dočasnou ochranu a její případné získání mající původ ve směrnici o dočasné ochraně. Soud proto uzavírá, že výlučka ze soudního přezkumu je v žalobcově případě v rozporu s právem EU. Soud ji proto neaplikoval.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

35. Dále soud posoudil důvodnost žaloby.

36. Podle § 82 s. ř. s. se může „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 přímo zaměřen proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, žalobou domáhat u soudu ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný“. Ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. může správní soud poskytnout tehdy, jsou-li kumulativně splněny podmínky, aby žalobce byl přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze žalobci ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (k tomu více viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, č.j. 2 Aps 1/2005-65, publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS).
37. Správní soudy v minulosti opakovaně judikovaly, že přesná definice „zásahu“ není možná, protože pod tento pojem spadá velké množství často jen faktických (ústně či jinak vyjádřených) a neformálních činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Vždy jde o úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují. Bez ohledu na to, zda mají tyto úkony formální povahu či nikoliv, je jejich pojmovým znakem fakt, že jsou způsobilé narušit právní sféru fyzické či právnické osoby tím, že je povinna na základě takového úkonu něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět.
38. První otázkou, kterou si musí soud v případě zásahové žaloby položit, tedy je, zda jednání žalovaného vůbec může z povahy věci představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Soud připomíná, že podle § 85 s. ř. s. je žaloba „nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný“. V tomto případě je odpověď kladná. Judikatura již dospěla k tomu, že bránění v podání žádosti či její nepřijetí mohou představovat nezákonný zásah (srov. rozsudek NSS z 30. 5. 2017, č.j. 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS, a rozsudek č.j. 7 Azs 227/2016-36, bod 38). Čtvrtá podmínka výše uvedeného testu je tedy splněna.
39. Žaloba je též přípustná a včasná. Žalobci nemají k dispozici žádný jiný právní prostředek ochrany (§ 85 s. ř. s.) a žalobu podali v subjektivní dvouměsíční lhůtě od dne, kdy jim byla sdělena nepřijatelnost žádosti (§ 84 odst. 1 s. ř. s.).
40. Splněny jsou též první, druhá a pátá podmínka výše uvedeného testu. Nepřijetí žádosti směřuje přímo proti žalobcům, kterým nebyla udělena dočasná ochrana a ani se o ní nevedlo řízení. Pro spor je stěžejní, zda byla splněna podmínka třetí – zda šlo o zásah zákonný či ne. Žalovaný shledal žalobcovu žádost nepřijatelnou, protože žalobci požádali o dočasnou ochranu nebo ji získali v jiném členském státu.
41. O skutkových otázkách vlastně není mezi účastníky sporu – žalobcům byla udělena dočasná ochrana na území České republiky s platností od 2. 4. 2022, jež jim byla dne 12. 8. 2022 odejmuta kvůli udělení dočasné ochrany v Lotyšské republice dne 3. 4. 2022. Dočasné ochrany v Lotyšsku se žalobci ke dni 8. 2. 2023 vzdali a dne 13. 2. 2023 opětovně požádali o dočasnou ochranu v České republice.
42. V době podání žádosti 13. 2. 2023 tak žalobcům dočasná ochrana v žádném z členských států nesvědčila. Při posouzení této situace je dle názoru soudu třeba vycházet z nedávného

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2024 č.j. 10 Azs 151/2024-28, které bylo schváleno k publikaci ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. V něm Nejvyšší správní soud označil za rozlišující prvek to, zda v době podání žádosti ještě žadatelům svédčila dočasná ochrana v jiném členském státě. Ačkoliv závěry Nejvyššího správního soudu byly vysloveny v rámci rozhodování o nečinnostní žalobě, soud jeho argumentaci považuje za do určité míry univerzální a zcela přenositelnou na nyní projednávanou věc, a proto shrnuje nejdůležitější důvody, z nichž při posouzení věci vychází, a v podrobnostech na citované rozhodnutí odkazuje.

43. Je nesporné, že žalobci jsou cizinci, na které ve smyslu § 3 odst. 1 lex Ukrajina dopadá prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana. Není-li dán žádný z důvodů, pro který by byli z poskytnutí dočasné ochrany vyloučeni podle čl. 28 směrnice, mají právo na poskytnutí dočasné ochrany, resp. na zajištění povolení k pobytu a dalších práv spojených s dočasnou ochranou, v některém členském státě.
44. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina se nabízí vykládat dvěma způsoby, zaprvé tak, že jakmile už jednou cizinec požádal o dočasnou ochranu v jiném členském státě nebo jakmile mu jiný členský stát ochranu udělil, už nikdy nemůže podat žádost v ČR; nebo, zadruhé, požádal-li cizinec o dočasnou ochranu v jiném členském státě a řízení o této žádosti stále běží (zatím o ní nebylo rozhodnuto) nebo byla-li mu ochrana v jiném členském státě udělena a stále trvá, (ještě) nemůže podat žádost v ČR.
45. Prvotním východiskem, které pomáhá ujasnit si smysl a účel právní normy, je jazykový výklad (nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97). V důvodové zprávě k lex Ukrajina, která by význam § 5 odst. 1 písm. c) a d) mohla objasnit, se přitom nic přínosného pro výklad neuvádí. Za této situace musí soud dále hledat objektivní smysl toho, proč zákonodárce mezi důvody nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu zařadil i skutečnost, že cizinec požádal o její udělení v jiném členském státě nebo že mu tam už byla udělena. V citovaném rozsudku NSS vyslovil názor, že: *„účelem § 5 odst. 1 písm. c) a d) je procesně zabránit tomu, aby o žádosti téhož cizince běželo současně řízení i v dalším členském státě než v ČR (resp. aby se ve dvou různých členských státech vedlo řízení o tomtéž), nebo aby byla cizinci poskytována dočasná ochrana v ČR a v dalším členském státě zároveň. Tedy zabránit nežádoucímu zdvojení ochrany, která by měla být poskytována vždy jen v jednom členském státě. (...) Smyslem těchto ustanovení zákona naopak nemá být „jednou provždy“ zabránit cizincům, kteří v minulosti byt jen podali žádost v jiném členském státě, požádat o udělení dočasné ochrany v ČR poté, co řízení o žádosti jinde už neběží (cizinci by např. vzali svou žádost zpět nebo jim jiný členský stát dočasnou ochranu nakonec neudělil) nebo co jim už dočasná ochrana jinde poskytována není.“* Dovedil tak, že úmyslem zákonodárce bylo při úpravě nepřijatelnosti zabránit nežádoucímu zdvojení, a uvedené ustanovení je třeba vykládat restriktivně.
46. Za snahu o zneužití (jak argumentoval žalovaný) jistě nelze považovat jen to, že cizinec postupně požádá o dočasnou ochranu v různých členských státech, a samo o sobě takové jednání není účelové už jen proto, že ani směrnice 2001/55/ES nebrání členským státům zavádět nebo udržovat opatření příznivější pro osoby požívající dočasné ochrany (bod 12 odůvodnění a čl. 3 odst. 5). Počítá tedy s vnitrostátní úpravou, která bude vstřícná ke druhožadatelům. Podle dosavadního výkladu českých orgánů však všichni druhožadatelé plošně zneužívají institut dočasné ochrany. Takový výklad však neobstojí. Zneužíváním institutu dočasné ochrany by naopak byla situace, kdy cizinec jako druhožadatel podá žádost

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

v jednom členském státě, přestože stále ještě využívá dočasnou ochranu udělenou v jiném členském státě, ve snaze čerpat výhody s tím spojené ve dvou či více členských státech současně. Právě tomu brání výklad § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina, ke kterému se NSS přiklonil výše. Zároveň takový výklad nebrání ani reagovat na další případy, kdy by cizinci mohli zneužívat právo na dočasnou ochranu, např. když by se účelově vzdávali dočasné ochrany v jednom členském státě a poté o ni znovu žádali jinde podle toho, kde by zrovna mohli čerpat „lepší“ výhody. V takových případech by bylo namíste provést správní řízení, žádost věcně posoudit a v zamítavém rozhodnutí závěr o zneužití práva odůvodnit.

47. Pro úzký výklad § 5 odst. 1 lex Ukrajina svědčí i další argument. Chtěl-li by zákonodárce skutečně, aby dočasná ochrana v České republice nebyla za žádných okolností udělována druhožadatelům, pak by jako důvod nepřijatelnosti stačilo jen samotné podání žádosti v jiném členském státě § 5 odst. 1 písm. c), nikoli i udělení dočasné ochrany podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina. Při jiném výkladu by tedy úprava obsažená v písmenu d) byla nadbytečná, neboť by dopadala jen na případy, které už bezezbytku pokrývá písmeno c). Logičtější výklad tohoto ustanovení proto je, že se vztahuje na situace, kdy jeho hypotéza nadále trvá – tedy kdy cizinec požádal o udělení dočasné ochrany v jiném členském státě a řízení o této žádosti či jiný postup směřující k jejímu (ne)udělení stále běží. Jinými slovy: písmeno c) stanoví jen (přechodnou) překážku souběžně vedených řízení, která po rozhodnutí o žádosti v jiném členském státě odpadá. V souladu s touto logikou je pak třeba vykládat i písmeno d), které se tak vztahuje jen na situace, kdy cizinci byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státě a tato ochrana stále trvá. Jiný výklad by zcela vyprazdňoval právo cizinců skutečně si vybrat členský stát, v němž chtějí požívat práv spojených s dočasnou ochranou.
48. Na žalobce se proto § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina nevztahuje, neboť při podání žádosti v České republice již nepožívali dočasnou ochranu v jiném členském státě EU. V předmětné věci proto nebyl dán ani relevantní důvod pro přerušení řízení z důvodu posečkání na výsledek řízení o předběžných otázkách (věc C-753/23, Krasiliva, u Soudního dvora Evropské unie), který by zde byl za předpokladu duplicitní dočasné ochrany, jak zmiňoval žalovaný. Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie proto nemá na projednávanou věc vliv.
49. Pro úplnost soud doplňuje, že závazný právní názor zdejšího soudu, který byl vysloven v rozsudku ze dne 16. 5. 2024 č.j. 21 A 44/2023-59, skutečně nebyl postupem správních orgánů zcela naplněn, jelikož žalovaný sice v souladu s ním tehdejší prvostupňové rozhodnutí sice zrušil, nicméně správní orgány následně opětovně argumentovaly nepřijatelností žádosti žalobců obdobným způsobem, jako ve zrušeném rozhodnutí. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu má nerespektování závazného právního názoru vysloveného správním soudem ve zrušujícím rozsudku za následek zrušení nového rozhodnutí správního úřadu pro nezákonnost bez dalšího (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, č.j. 1 A 629/2002-25, publ. pod č. 73/2004 Sb. NSS či ze dne 23. 9. 2004, č.j. 5 A 110/2002-25). V projednávaném případě však k vydání nového správního rozhodnutí nedošlo, jelikož činnost správních orgánů nabyla „pouze“ formy zásahu, a nadto došlo k významnému judikатурnímu vývoji následkem rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2024 č.j. 10 Azs 151/2024-28, a proto soud v postupu správních orgánů nespatořoval důvod pro závěr o nezákonnosti zásahu bez dalšího a důvodnost žaloby konstatoval až po podrobném zhodnocení věci.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

50. Soud z důvodů shora uvedených výrokem I. deklaroval postupem dle § 87 odst. 2 s. ř. s., že zásah žalovaného byl nezákonný. V souladu se stejným ustanovením soud výrokem II. zakázal žalovanému pokračovat v porušování práv žalobců a přikázal mu obnovit stav před zásahem, neboť důsledky zásahu nadále trvají. Žalovaný posoudí žádost žalobců tak, že nejsou nepřijatelné dle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb., a bude postupovat dále dle zákona č. 65/2022 Sb.
51. O nákladech řízení rozhodl soud výrokem III. podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci byli s žalobou v celém rozsahu úspěšní, proto mají právo na náhradu nákladů řízení. Protože žalobcům žádné náklady nevznikly, soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

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

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

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

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

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

Praha 28. února 2025

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.