



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyně Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobce

R. B., narozený X
bytem X

proti
žalovanému

Ministerstvo vnitra
se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem

takto:

- I. Zásah žalovaného ze dne 17. 9. 2024, spočívající ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobci jako nepřijatelné, je nezákonný.
- II. Žalovanému se přikazuje, aby obnovil stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu.
- III. Žalobci se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

I. Základ sporu

1. Žalobce jako státní občan Ukrajiny po vypuknutí války vycestoval na území Evropské unie. Následně získal dočasnou ochranu ve Španělsku a posléze i na Slovensku, o níž nicméně dle vyjádření v žalobě požádal toliko proto, že předtím dne 29. 2. 2024 byla jeho žádost o dočasnou ochranu v České republice posouzena jako nepřijatelná. Následně se vrátil na Ukrajinu, neboť byl již oprávněn pohybovat se na území Schengenského prostoru.
2. Podle tvrzení žalobce bylo však od začátku jeho cílem získat dočasnou ochranu v České republice, neboť zde žije jeho nejbližší rodina. V roce 2024 se tedy opětovně vrátil na území České republiky, kde dne 17. 9. opětovně požádal o udělení dočasné ochrany. Tato žádost mu byla vrácena jako nepřijatelná, neboť je již držitelem dočasné ochrany v jiném členském státě Evropské Unie.
3. S tímto vyřízením své žádosti žalobce nesouhlasil, pročež podal nadepsanou žalobu.
4. K žalobě též přiložil návrh na vydání předběžného opatření, na jehož základě by byl oprávněn setrvat na území České republiky po dobu řízení před Městským soudem.
5. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 31. 10. 2024 navrhl přerušení řízení z důvodu, že před Nejvyšším správním soudem byla řešena věc, jejíž předmět byl obdobný jako v nyní řešené kauze.
6. Městský soud v Praze dne 6. 11. 2024 řízení svým usnesením č. j. 8 A 96/2024 – 29 přerušil, a pokračoval v něm až na základě usnesení č. j. 8 A 96/2024-38 ze dne 10. 4. 2025.

II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

7. Následně se žalobce vyjádřil ke znění § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatření v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaných invazí vojsk Ruské federace, (dále také jen „Lex Ukrajina“), uvádějící, že soudní přezkum vrácení žádosti z důvodů nepřijatelnosti je vyloučen. Při tom s odkazem na dosavadní rozhodovací praxi správních soudů a též stanovisko Veřejného ochránce práv namítl, že v jeho případě nelze aplikovat princip stanovený § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., podle kterého je soudní přezkum vyloučen. Má za to, že vrácení žádosti o poskytnutí dočasné ochrany jako nepřijatelné soudnímu přezkumu podléhá – a to s ohledem na čl. 29 směrnice Rady 2001/55/ES (dále také jen „směrnice“), neboť tímto postupem by byl z poskytnutí dočasné ochrany vyloučen. To ostatně potvrzuje i dosavadní judikatura.
8. Žalobce má dále za to, že § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina, podle kterého je žádost nepřijatelná, pokud je podána cizincem, který o dočasnou nebo mezinárodní ochranu požádal v jiném členském státě Evropské unie nebo mu tato byla v jiném členském státě udělena v rozporu se zněním čl. 28 směrnice, odporuje samotné podstatě registrace osob za účelem dočasné ochrany, které musely opustit zemi původu. Žalobce dále podává výklad čl. 28 směrnice v souvislosti se zněním bodu 15 a 16 preambule prováděcího rozhodnutí Rady a dospívá k závěru, že osoba, na níž se úprava vztahuje, má právo zvolit si členský stát, ve kterém chce požívat práv spojený s dočasnou ochranou. Aktuální judikatura správních soudů, jakožto i zahraniční praxe, tento závěr dle jeho názoru též potvrzuje.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

9. Z výše uvedených důvodů tedy žalobce navrhl, aby byl v tom, že mu byla dne 17. 9. 2024 jeho žádost o dočasnou ochranu vrácena jako nepřijatelná byla shledán nezákonný zásah a aby soud zakázal žalovanému pokračovat v porušování jeho práv.
10. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu podle § 82 soudního řádu správního může být v tomto případě přípustná, protože jeho postup při vyřizování žádosti o dočasnou ochranu je srovnatelný s dřívějším postupem při posuzování nepřipustnosti žádosti o dlouhodobé vízum. Judikatura připouští, že proti takovému postupu lze brojit zásahovou žalobou.
11. Zároveň však žalovaný zdůrazňuje, že právo podat tuto žalobu nelze odvozovat z čl. 29 směrnice 2001/55/ES ani z § 17 zákona o dočasné ochraně. Směrnice přiznává právo na opravný prostředek pouze osobám vyloučeným z ochrany z důvodů uvedených v čl. 28 (např. válečné zločiny), nikoli těm, kterým byla ochrana odeprána z důvodu, že ji již mají v jiném státě.
12. Zákon o dočasné ochraně nezná důvod pro neudělení ochrany kvůli jejímu poskytnutí v jiném státě. Pokud je žádost označena za nepřijatelnou, nejde o věcné posouzení, a proto proti takovému postupu nelze podat žalobu podle § 17. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12.10.2022, č.j. 2 Azs 178/2022 – 46 potvrdil, že v takových případech správní orgán pouze ověřuje faktický stav bez prostoru pro úvahu.
13. Žalovaný tvrdí, že nejednal nezákonně, ale naopak v souladu se zákonem č. 65/2022 Sb., když žádost žalobce o dočasnou ochranu vyhodnotil jako nepřijatelnou, protože žalobce již má dočasnou ochranu ve Španělském království a na Slovensku. Tuto skutečnost dokládá záznam v evropské databázi TPD (Temporary Protection Platform), kde je žalobce veden jako držitel dočasné ochrany.
14. Žalobce nyní již není osobou prchající před válkou, protože mu byla poskytnuta ochrana v jiných členských státech Evropské unie. Jeho žádost o ochranu v ČR je podle žalovaného zneužitím práva, protože motivací není hledání bezpečí, ale snaha pobývat v ČR kvůli známým.
15. Zákon jasně stanoví, že žádost je nepřijatelná, pokud má žadatel ochranu v jiném členském státě EU (§ 5 odst. 1 písm. d)). Žalobce navíc nesplnil podmínky pro výjimky, jako je sloučení rodiny nebo zvláště hodné zřetele (§ 51 a § 52 zákona), a proto žalovaný neměl jinou možnost než žádost odmítnout.
16. Žalovaný namítá, že jako správní orgán je povinen řídit se platným zákonem, dokud není zrušen nebo změněn. Uvedená ustanovení jsou stále součástí právního řádu a nebyla zrušena ani Ústavním soudem. Směrnice EU nejsou přímo aplikovatelné – musí být transponovány do vnitrostátního práva, což v tomto případě bylo učiněno zákonem č. 221/2003 Sb.
17. Žalovaný dále tvrdí, že podmínky pro nepoužití vnitrostátní normy kvůli rozporu s právem EU nejsou v tomto případě splněny. Neexistuje totiž jednoznačný výklad Soudního dvora EU k této otázce a judikatura krajských soudů není jednotná. Naopak existují i rozsudky, které potvrzují soulad těchto ustanovení s právem EU (např. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích z 20. 12. 2023, č.j. 63 A 38/2023 – 49). Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí z 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022 - 46 rovněž neshledal rozpor mezi ust. § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. a směrnici 2001/55/ES. Podle něj se jedná o skutkově jasnou otázku bez prostoru pro správní uvážení – jde pouze o ověření, zda žadatel již má dočasnou ochranu v jiném členském státě.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

18. Žalovaný se důrazně ohrazuje proti názoru, že ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. jsou v rozporu s právem EU. Podle něj směrnice 2001/55/ES neumožňuje, aby jedna osoba získala dočasnou ochranu ve více členských státech současně. Pokud již cizinec ochranu získal, je považován za usazeného v daném státě, nikoli za vysídleného.
19. Směrnice výslovně upravuje možnost přemístění držitele dočasné ochrany pouze v člancích 15 a 26, a to na základě dohody mezi členskými státy a se souhlasem dotčené osoby. V případě žalobce žádná taková dohoda mezi Českou republikou a Španělským královstvím, resp. Slovenskou republikou, neexistuje. Směrnice též neřeší procesní otázky spojené s opakovanými žádostmi o dočasnou ochranu, a proto je podle žalovaného na členských státech, aby tyto mezery vyplnily. Český zákonodárce tak učinil prostřednictvím institutu nepřijatelnosti žádosti, který má zabránit tzv. temporary protection shoppingu – tedy účelovému podávání žádostí ve více státech.
20. Žalovaný tvrdí, že tento přístup není v rozporu se směrnicí, ale naopak naplňuje její účel: zabránit druhotnému pohybu osob, chránit kapacity členských států a zamezit zneužívání systému. Směrnice má sloužit k poskytnutí dočasného útočiště osobám prchajícím před nebezpečím, nikoli k výběru preferovaného státu podle osobních preferencí.
21. Závěrem tohoto bodu žalovaný zdůrazňuje, že zásada zákazu zneužití práva podporuje existenci důvodů nepřijatelnosti žádosti. V případě žalobce, který již ochranu získal ve Španělsku a na Slovensku a žádá o totéž v ČR kvůli osobním vazbám, jde podle něj o účelové jednání, které nemá být právně chráněno.
22. Žalovaný odmítá, že by dohoda členských států o neuplatňování čl. 11 směrnice 2001/55/ES zakládala právo žadatele získat dočasnou ochranu v jiném členském státě. Tato dohoda pouze znamená, že státy nebudou aktivně přemísťovat držitele ochrany zpět do státu, který jim ji udělil. Směrnice výslovně neumožňuje, aby jedna osoba získala dočasnou ochranu ve více státech, a přesuny mezi státy jsou možné jen na základě dohody mezi státy a se souhlasem dotčené osoby (čl. 15 a 26).
23. Podle žalovaného směrnice neobsahuje žádné ustanovení, které by garantovalo právo držitelů dočasné ochrany libovolně měnit stát, kde ji chtějí čerpat. Taková interpretace by byla v rozporu s cílem směrnice, kterým je efektivní rozdělení zátěže mezi státy a ochrana jejich kapacit. Česká právní úprava, která stanoví nepřijatelnost žádosti v případě, že žadatel již ochranu získal jinde, je podle žalovaného plně v souladu s unijním právem a chrání systém před zneužitím.
24. Žalobce se též odvolává na sdělení Evropské komise a dokument „FAQ“ jako na důkaz rozporu české právní úpravy s právem EU. Žalovaný však namítá, že tyto dokumenty mají pouze informativní a nezávazný charakter, nejsou právně závazné ani nemohou nahrazovat vnitrostátní zákony. Podle žalovaného z nich nelze dovodit právo žadatele získat dočasnou ochranu ve více členských státech. Směrnice 2001/55/ES takové právo nezakládá a přesuny mezi státy jsou možné jen na základě dohody mezi členskými státy a se souhlasem dotčené osoby.
25. Z výše uvedených důvodů žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

III. Posouzení žaloby

26. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadený postup žalovaného, a to v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán. Jiné vady, k nimž by byl povinen přihlídnout z moci úřední, soud neshledal.
27. Soud o věci uvažil takto:
28. Žaloba je důvodná.
29. Z níže uvedených důvodů se soud nezabýval posuzováním žalobcových tvrzení stran jeho cesty z Ukrajiny ani k souvisejícím otázkám, a vyjádřil se pouze k otázce žalovaným tvrzené nepřijatelnosti podání žádosti o dočasnou ochranu.
30. Podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina *„Žádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže je podána cizincem, který o dočasnou nebo mezinárodní ochranu požádal v jiném členském státě Evropské unie, je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie.“*
31. Výklad sporného zákonného ustanovení byl předmětem rozsáhlé (a nejednotné) judikatury správních soudů – ostatně účastníci ve svých podáních na rozličná rozhodnutí soudů odkazují.
32. Aktuálně Nejvyšší správní soud zaujal již ve věci jednoznačné stanovisko. Městský soud odkazuje na argumentaci plynoucí z recentních rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2025 ve věcech sp. zn. 1 Azs 174/2024 a sp. zn. 1 Azs 336/2024.
33. Podle čl. 28 odst. 1 směrnice č. 2001/55/ES *členské 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 je definují mezinárodní dokumenty vypracované za účelem přijetí předpisů týkajících se těchto zločinů*
- ii) tato osoba spáchala vážný nepolitický zločin mimo území hostitelského členského státu předtím, než ji tento stát přijal na své území jako osobu požívající dočasné ochrany;*
- iii) tato osoba je vinna činy proti cílům a zásadám Spojených národů; anebo*
- (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.*
34. Ze shora odkazovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu vyplývá, že zákon č. 65/2022 Sb. je v těchto ustanoveních o nepřijatelnosti žádosti v rozporu s unijním právem. Český zákonodárce totiž v tomto zákoně vytvořil nové důvody pro nepřijatelnost žádosti nad rámec směrnice č. 2001/55/ES. Úprava ve směrnici je projevem tzv. minimální harmonizace a členské státy nemohou svou národní úpravou snížit takto nastavenou úroveň ochrany, mohou ji pouze zvýšit. Výčet důvodů uvedených v čl. 28 směrnice č. 2001/55/ES, pro které je možno vyloučit osobu z poskytnutí dočasné ochrany, je taxativní.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

35. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 4. 2025 výslovně uvádí: „*Institut nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. se nevztahuje k udělení dočasné ochrany jako takové. [Dočasná ochrana je totiž udělována hromadně již na unijní úrovni, a to pro celou skupinu osob definovanou vždy v prováděcím rozhodnutí Rady přijatém na základě čl. 5 směrnice o dočasné ochraně. Takovým prováděcím rozhodnutím je ve vztahu ke státním příslušníkům Ukrajiny rozhodnutí Rady č. 2022/382. Osoby spadající do některé z kategorií vymezených v článku 2 tohoto prováděcího rozhodnutí tudíž mají přiznané právo na dočasnou ochranu na celém území Unie, a to právě již samotným prováděcím rozhodnutím Rady. Členské státy těmto osobám pouze poskytují dílčí práva plynoucí z dočasné ochrany podle kapitoly III směrnice o dočasné ochraně, jako je oprávnění k pobytu (článek 8) a s ním dále spojená práva na zaměstnání (článek 12), přiměřené ubytování a zdravotní péči (článek 13) nebo přístup do vzdělávacího systému hostitelského členského státu čl. 14)*
36. Udělení „dočasné ochrany“ ve smyslu zákona č. 65/2022 Sb. tak ve skutečnosti znamená poskytnutí dílčích práv osobám požívajícím dočasné ochrany podle rozhodnutí Rady č. 2022/382, nikoli udělení, resp. přiznání dočasné ochrany jako takové. „Dočasná ochrana“ ve smyslu českých právních předpisů je tedy pouze jakousi legislativní zkratkou pro oprávnění k pobytu na území České republiky (jak je i zřejmé z § 2 zákona č. 65/2022 Sb. a § 2 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců), tj. pobytové oprávnění, které jsou členské státy včetně České republiky povinny držitelům dočasné ochrany vystavit a poskytnout jim v souladu s čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně.
37. Již z uvedeného přitom plyne, že členské státy mají pouze omezenou možnost odeprít práva plynoucí z dočasné ochrany osobám, které ji v Unii požívají na základě rozhodnutí Rady č. 2022/382. Podle článku 8 směrnice jsou totiž povinny přijmout opatření nezbytná k zajištění pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany, a to na celé období trvání ochrany. Za tím účelem jim musí vydat potřebné dokumenty nebo jiné rovnocenné doklady. Jakékoli případné omezení v poskytnutí těchto práv tudíž musí být v souladu se směrnicí o dočasné ochraně a prováděcím rozhodnutím, a to pochopitelně i v případech unijním právem výslovně neupravených. Systémově se totiž jedná o vnitrostátní realizaci nároků či oprávnění přímo plynoucích z unijního práva.“
38. Vycházejí z této argumentace, městský soud dospěl k závěru, že důvodem nepřijatelnosti žádosti žalobce proto nemohlo být to, že o dočasnou ochranu (možná) požádal, resp. ji dříve získal v jiném členském státě Evropské unie. Výklad § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina zastávaný žalovaným je v rozporu se Směrnicí č. 2001/55/ES a nelze jej aplikovat; zákonnost postupu veřejné správy nemůže být totiž hodnocena jen prizmatem národního práva. Referenční rámec soudního přezkumu je širší, zahrnuje i normy unijní, stejně jako normy mezinárodního práva. Žalovaný je proto povinen žádost žalobce přijmout.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

39. Městský soud v Praze tak konstatoval, že zásah žalovaného spočívající ve vrácení žádosti žalobce pro nepřijatelnost, byl nezákonný (§ 87 odst. 2 s. ř. s.). Jelikož následky tohoto nezákonného zásahu stále trvají, přikázal soud žalovanému, aby obnovil stav před zásahem. Žalovaný je vázán právním závěrem soudu, tedy že žádost z jím specifikovaného důvodu nemůže považovat za nepřijatelnou, jelikož dočasná ochrana dříve udělená jiným státem nepřijatelnost nynější žádosti nezakládá.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

40. Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto mu podle § 60 odst. 1 s. ř. s. náleží právo na náhradu nákladů, které v řízení před soudem účelně vynaložil. Vzhledem k tomu, že žalobce je osvobozen od povinnosti zaplatit soudní poplatek a v řízení mu jiné náklady nevznikly (soudu vznik dalších nákladů žádným způsobem nedoložil), soud mu žádnou náhradu nákladů řízení nepřiznal. Žalovanému pak jako neúspěšnému účastníku právo na náhradu nákladů řízení nenáleží.

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 nejblíže 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 25. června 2025

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.