



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Jana Kratochvíla a Štěpána Výborného ve věci

žalobce: **D. B.**, státní příslušnost Ukrajina  
bytem xxx

proti

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

**o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vrácení žalobcovy žádosti ze dne 29. 9. 2022 o udělení dočasné ochrany z důvodu nepřijatelnosti žádosti**

**takto:**

- I. Zásah žalovaného spočívající v tom, že dne 29. 9. 2022 žalobci vrátil žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou, byl nezákonný.
- II. Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování žalobcových práv a přikazuje se mu, aby obnovil stav před vrácením žalobcovy žádosti o dočasnou ochranu.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje S.T.

**Odůvodnění:****1. Vymezení věci a žalobní argumentace**

1. Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného. Zásah spatřoval v tom, že mu žalovaný vrátil jeho žádost o poskytnutí dočasné ochrany ze dne 29. 9. 2022 jako nepřijatelnou dle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaných invazí vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*Lex Ukrajina*“).
2. Žalobce uvedl, že je ukrajinským státním občanem, který opustil území Ukrajiny 9. 8. 2022 a do České republiky přicestoval dne 27. 9. 2022, a to přes Krym, Rusko, Lotyšsko a Polsko, kde jistou dobu pobýval.
3. Dle žalobce je vrácení tiskopisu žádosti o poskytnutí dočasné ochrany jako nepřijatelné podle § 5 odst. 2 věta první *Lex Ukrajina* je faktickým úkonem žalovaného, ve kterém lze pojmově spatřovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*s. ř. s.*“).
4. Žalobce vyslovil názor, že vrácení žádosti o poskytnutí dočasné ochrany jako nepřijatelné podle § 5 odst. 2 *Lex Ukrajina* podléhá soudnímu přezkumu s ohledem na čl. 29 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 jen „*směrnice o dočasné ochraně*“), neboť tímto postupem byl z poskytnutí dočasné ochrany vyloučen. Poukázal na to, že tento článek byl transponován ustanovením § 17 zákona č. 223/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon č. 223/2003 Sb.*“), který počítá se soudním přezkumem rozhodnutí ve věcech dočasné ochrany.
5. Dle žalobce § 5 odst. 1 písm. c) a d) *Lex Ukrajina*, který stanoví, že žádost je nepřijatelná, pokud je podána cizincem, který o dočasnou nebo mezinárodní ochranu požádal v jiném členském státě Evropské unie nebo mu byla tato ochrana v jiném členském státě udělena, neodpovídá znění směrnice o dočasné ochraně a prováděcímu rozhodnutí Rady 2022/382 (dále jen „*prováděcí rozhodnutí*“). Odporuje dále samotné podstatě registrace osob za účelem dočasné ochrany těchto osob, které musely opustit zemi původu, jak to předpokládá prováděcí rozhodnutí. Prokázání státní příslušnosti, pobytu na Ukrajině a případně rodinné vazby jsou dostatečné k okamžité registraci osoby k dočasné ochraně.
6. Žalobce odkázal na znění preambule směrnice o dočasné ochraně a preambule prováděcího rozhodnutí. Ze znění těchto textů dovozuje právo cizince pobývat v krajině svého výběru. V tomto ohledu odkázal také na dokument Komise Evropské unie „*Frequently asked questions received on the interpretation of the Temporary Protection Directive and Council implementing Decision 2022/382*“.
7. Závěrem žalobce konstatoval, že § 5 *Lex Ukrajina* je v rozporu s čl. 28 směrnice o dočasné ochraně, čl. 15 preambule prováděcího rozhodnutí a s čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí. Poukázal na ustálenou judikaturu správních soudů, podle které platí, že pokud je ustanovení vnitrostátního práva v rozporu s právem Evropské unie k neprospěchu žalobce, je soud povinen od této vnitrostátní právní normy odhlédnout a nepoužít ji.

Shodu s prvopisem potvrzuje S.T.

## 2. Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě navrhl, aby soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.
9. Uvedl, že žaloba je nejspíše přípustná, neboť postup při vyřizování žádosti je obdobný postupu zastupitelskému úřadu při zjišťování nepřipustnosti žádosti o udělení dlouhodobého víza, u něhož judikatura přípustnost žaloby dovodila.
10. Žalovaný má však za to, že právo na přístup k soudu nelze dovozovat z čl. 29 směrnice o dočasné ochraně či § 17 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně. Čl. 29 totiž jasně vymezuje okruh osob, kterým přiznává právo podat opravný prostředek, a to ve vazbě na čl. 28 odst. 1 této směrnice. Žalobcová situace nespadá ani pod § 17 zákona dočasné ochrany, neboť ten se týká žaloby proti rozhodnutí. Na podporu své argumentace odkázal žalovaný na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) z 12. 10. 2022, čj. 2 Azs 178/2022-46.
11. Žalovaný má za to, že odmítnutí žalobcovy žádosti nebylo nezákonné. Směrnice o dočasné ochraně neupravuje situace, kdy žadatel požádá o dočasnou ochranu v jednom členském státě a následně požádá o ochranu v jiném členském státě. Tuto úpravu tudíž ponechává na vnitrostátním právu. Z toho důvodu § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina neodporuje směrnici o dočasné ochraně a prováděcímu rozhodnutí.
12. Žalovaný uvedl, že situace žalobce je odlišná od situací uvedených v čl. 28 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně, neboť žalobce již držitelem dočasné ochrany je v Polské republice, a proto dočasnou ochranu v České republice nepotřebuje. Z tohoto důvodu také český zákonodárce stanovil, že za těchto okolností je taková žádost o ochranu nepřijatelná. Tato situace není směrnici o dočasné ochraně upravena, a proto je v tomto případě na národní úpravě, jak tuto situaci upraví.
13. Dle žalovaného tedy § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina neodporuje žádnému ustanovení směrnice o dočasné ochraně ani prováděcímu rozhodnutí.
14. Operační pokyny a dokument *FAQ* Komise, na které žalobce odkazoval, nejsou pramenem práva ani závazným výkladem směrnice o dočasné ochraně a prováděcího rozhodnutí. Pro správní orgán byl při vyřizování žalobcovy žádosti závazný primárně zákon Lex Ukrajina. Žalovaný poukázal na to, že je otázkou, zda jsou žadatelé, kteří požádají o dočasnou ochranu v jednom státě a poté se přesunou do jiného, ještě vysídlenými osobami. Zároveň má za to, že snaha o získání dočasné ochrany v různých členských státech je zpravidla snahou o zneužití práva, které by nemělo požívat právní ochrany. Takové situace český zákonodárce předvídal, a proto do zákona zavedl institut nepřijatelnosti.

## 3. Posouzení věci soudem

15. 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 nevyjádřil nesouhlas. V řízení nebylo nutné provádět dokazování nad rámec předloženého správního spisu, z něhož soud vychází, aniž by jej prováděl jako důkaz.
16. V nyní projednávané věci není mezi žalobcem a žalovaným sporu o skutkovém stavu věci. Ze správního spisu vyplývá, že žalobce jakožto občan Ukrajiny požádal na území České republiky o udělení dočasné ochrany. Žalovaný žádost žalobci vrátil a označil ji jako nepřijatelnou z důvodu, že žalobce již je držitelem dočasné ochrany v Polské republice, kterou získal dne 12. 8. 2022.

Shodu s prvopisem potvrzuje S.T.

17. Soud se v prvé řadě zabýval otázkou, zda jsou splněny zákonem stanovené podmínky pro to, aby se mohl žalobou zabývat věcně. Žalobci byl vrácen vyplněný formulář žádosti o dočasnou ochranu, přičemž důvody vrácení žádosti pro nepřijatelnost žalobce zjistil se záznamu ve vrácené žádosti. V tomto případě se jednalo o situaci, že žalobce získal dočasnou ochranu v jiném členském státě Evropské unie.
18. Povahou úkonu správního orgánu, kterým je fakticky vrácena žádost a žadateli jsou sděleny důvody jejího vrácení, se zabývá 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. Nejvyššího správního soudu).
19. S ohledem na shora uvedené dospěl zdejší soud k závěru, že postup žalovaného spočívající ve vrácení tiskopisu není pro nedostatek formy správním rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., ale je faktickým úkonem žalovaného, ve kterém lze pojmově spatřovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.
20. Soud se dále zabýval posouzením, zda je možné žalobu posoudit jako nepřijatelnou s ohledem na znění věty druhé § 5 odst. 2 Lex Ukrajina ve spojení s obecným ustanovením § 6 s. ř. s., podle kterého z rozhodování soudů ve správním soudnictví jsou vyloučeny věci, o nichž tak stanoví tento nebo zvláštní zákon.
21. Soud v tomto případě vyšel z rozhodovací činnosti krajských soudů v obdobných věcech, a to rozsudků Městského soudu v Praze č. j. 11A 80/2022-79 ze dne 27. 4. 2023 a č. j. 6A 77/2022-52 ze dne 31. 8. 2023, 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. 57 A 20/2023-66, v nichž krajské soudy vysvětlily důvody, proč považují zásah žalovaného v obdobných skutkových případech za nezákonný. Městský soud se v této věci, která je obdobná, s jejich právními závěry ztotožňuje, proto z odkazovaných rozsudků do značené míry při odůvodnění projednávané věci vychází.
22. Pokud se jedná o dřívější názor vyslovený čtrnáctým senátem ve věci 14A 63/2022, který nebyl shledán jako nesprávný v souvisejícím rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2Azs 178/2022-46, těmito názory není při rozhodování v této věci soud vázán. Vzhledem k vývoji judikatury v obdobných věcech se tedy přiklonil k výkladu obsaženému ve shora uvedených rozsudcích krajských soudů z důvodů dále uvedených.
23. 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, nebo kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie.
24. Podle § 5 odst. 2 Lex Ukrajina Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti; soudní přezkum je vyloučen.
25. Citovaný § 5 odst. 2 zákona Lex Ukrajina zavádí výlukou ze soudního přezkumu, kterou lze připustit za předpokladu, že se netýká základních práv a svobod plynoucích z Listiny základních práv a svobod, není v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy a sleduje legitimní veřejný zájem (nález Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 39/17). Posuzovaná soudní výlučka není v rozporu s čl. 36 odst. 2 LZPS, 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, čj. 2 Azs 178/2022-

Shodu s prvopisem potvrzuje S.T.

46. Obdobné závěry v oblasti cizineckého práva přijal Ústavní soud např. ve svých nálezech z 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11, a z 2. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 39/17.
26. Soud však ve shodě se shora uvedenými rozsudky krajských soudů dospěl k závěru, že předmětná výlučka není v souladu s evropským právem, a proti ji nelze aplikovat (srov. rozsudek NSS z 29. 11. 2017, čj. 6 Azs 320/2017-20, č. 3683/2018 Sb. NSS, body 71 a 72).
27. Jak uvedl městský soud v rozsudku ze dne 27. 4. 2023 č. j. 11A 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).
28. 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.
29. Soudní dvůr již v kontextu udělování víz dovedl, 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.
30. 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.“
31. Právo na opravný prostředek zakotvené v čl. 29 uvedené směrnice 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 členským státem z poskytnutí dočasné ochrany. Tedy i tam, kde k vyloučení došlo mimo rámec předvídaný v čl. 28 směrnice.
32. 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 nehoří. 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje S.T.

33. 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.
34. 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>).
35. 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.“
36. Dle soudu ze směrnice o dočasné ochraně plyne, 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. K možnosti podání opakované žádosti o dočasnou ochranu se nijak nevyjadřuje ani směrnice o dočasné ochraně nebo prováděcí rozhodnutí. 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 článku 2, ani z tohoto článku nevyplývá, že by žádost o dočasnou ochranu mohla být podána pouze v jednom členském státě. V daném případě byl žalobce odmítnutím žádosti jako nepřijatelné vyloučen z poskytnutí dočasné ochrany v České republice, neboť mu byl znemožněn přístup do řízení o udělení dočasné ochrany. Za této situace tedy znemožnění podání opravného prostředku k soudu znamená 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.
37. 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.
38. Nejvyšší správní soud dále upozornil na „celoevropský kontext“ poskytování dočasné ochrany. Taková argumentace nicméně podle soudu přebliží 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 navrácení do (první) země pobytu, neboť členské státy se dohodly na neuplatňování čl. 11

Shodu s prvopisem potvrzuje S.T.

*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 Ažs 178/2022-46 pro sbírkové plénum Nejvyššího správního soudu).*

39. *Se v zásadě flexibilní možností stěhování mezi členskými státy počítá rovněž Evropská komise, která ve „Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: Dočasná ochrana osob přebíhajících před agresivní válkou Ruska proti Ukrajině: ohlédnutí po roce“ ze dne 8. 3. 2023, COM (2023) 140 final, pod bodem 6.1 uvádí: „Solidarita je určujícím prvkem reakce EU na ruskou agresi vůči Ukrajině, zejména pokud jde o rozhodnutí členských států upustit od uplatňování článku 11 směrnice o dočasné ochraně, což osobám požívajícím dočasné ochrany v jednom členském státě usnadňuje možnost přestěhovat se do jiných členských států, aby mohly požívat dočasné ochrany tam. To umožnilo plynulost dalších pohybů v EU, což pomohlo snížit tlak na vnitrostátní přijímací systémy těch členských států, které brání s Ukrajinou, a snížit formality týkající se přemístování, čímž se nástroj uplatňuje ještě snáze.“ Ve stejném duchu pak vyjednávají 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 Ažs 326/2017-21, jakož i bod 67 rozsudku MS Praha).*
40. *Český zákonodárce oproti sdělení Komise zavedl krátký „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) lex Ukrajina]. S přesunem opačným směrem, tedy s příchodem do České republiky a novým požíváním statusu vyplývajícího z dočasné ochrany na jejím území, nicméně zákon nepočítá, neboť jej „sankcionuje“ nepřijatelností žádosti.“*
41. *V dalším se soud zabýval tím, zda jsou splněny podmínky pro řízení o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu a zda žaloba byla podána důvodně.*
42. *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.*
43. *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).*
44. *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 dočasná ochrana udělena 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*

Shodu s prvopisem potvrzuje S.T.

představovat nezákonný zásah (srov. rozsudek NSS z 30. 5. 2017, čj. 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS, a rozsudek čj. 7 Azs 227/2016-36, bod 38). Čtvrtá podmínka výše uvedeného testu je tedy splněna.

45. Žaloba je též přípustná a včasná. Žalobce nemá k dispozici žádný jiný právní prostředek ochrany (§ 85 s. ř. s.) a žalobu podal v subjektivní dvouměsíční lhůtě od dne, kdy mu žalovaný žádost vrátil jako nepřijatelnou (§ 84 odst. 1 s. ř. s.).
46. Zbývá tedy posoudit, zda žádost o dočasnou ochranu byla žalobci vrácena jako nepřijatelná v souladu s právními předpisy či nezákonně.
47. Ze správního spisu vyplývá, že žalobci již byla udělena dočasná ochrana v Polsku, a to dne 12. 8. 2022. Žádost o dočasnou ochranu v České republice žalobce podal dne 29. 9. 2022, tato mu byla vrácena z důvodu, že „požádal o udělení DO či mezinárodní ochrany nebo ji získal v jiném členském státě EU“. Postup žalovaného má proto zjevně oporu v textu § 5 odst. 1 písm. c), d) a odst. 2 Lex Ukrajina, neboť dle těchto ustanovení je žalobcova žádost nepřijatelná a žalovaný mu měl žádost vrátit. Žalobce argumentoval, že je tato úprava v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně, s čímž se soud ztotožnil.
48. Ustanovení 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 NSS z 28. 11. 2019, čj. 2 Azs 113/2019-24, bod 23).
49. Transpoziční lhůta uplynula v případě směrnice o dočasné ochraně 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. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb.
50. Pokud se jedná o dostatečnou jasnost a bezpodmínečnost směrnice, v této otázce soud odkazuje na závěry vyslovené v rozsudku městského soudu ze dne 27. 4. 2023 č. j. 11A 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 státě. 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).*
51. *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.*
52. *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 nerypplývá, 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: Halbronner, K. a Thym,*

Shodu s prvopisem potvrzuje S.T.



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).

53. 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 dobromady 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.
54. 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), na který zcela případně žalobce odkázal. 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“.).
55. 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 NSS z 9. 12. 2015, č. 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).
56. Shodný výklad vyplývá i ze Sdělení Komise: Operační pokyny k provádění prováděcího rozhodnutí Rady 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 (2022/C 126 I/01)(dále jen „operační pokyny“), kde se uvádí: „Pokud se taková osoba (osoba požívající dočasnou ochranu – 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.
57. Soud proto s ohledem na shora odkazovaná rozhodnutí krajských soudů uzavírá, 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. c) a d) Lex Ukrajina, 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. c) a d) Lex Ukrajina. Proto soud toto ustanovení neaplikoval. Žalovaný tím, že žalobci vrátil jeho žádost o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost, zasáhl do práv žalobce nezákonným způsobem.
58. Soud shrnuje, že soudní vyluka je ve vztahu k důvodům nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina v rozporu s evropským právem, a nelze ji proto aplikovat. Proto žalobu projednal a

Shodu s prvopisem potvrzuje S.T.

shledal, že je důvodná. Důvod nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. c) a d) tohoto zákona je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně a prováděcím rozhodnutím.

#### 4. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

59. Soud z důvodů uvedených shora dle § 87 odst. 2 s. ř. s. rozhodl tak, že zásah žalovaného byl nezákonný. žalovanému zakázal pokračovat v porušování žalobcových práv a přikázal mu obnovit stav před zásahem, neboť důsledky zásahu nadále trvají. Žalovaný posoudí žalobcovu žádost tak, že není nepřijatelná dle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona Lex Ukrajina.
60. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., když účastníkům náklady řízení nevznikly.

#### 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů 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](http://www.nssoud.cz).

Praha dne 11. října 2023

JUDr. Karla Cháberová v. r.  
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje S.T.