

24. 5. 2024

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Judikatura ve věcech nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu z důvodu poskytnutí dočasné ochrany v jiném členském státu EU

Již více než dva roky uběhly od přijetí Prováděcího rozhodnutí Rady[1], které navazuje na Směrnici o dočasné ochraně[2]. Tímto Prováděcím rozhodnutím byla poprvé zavedena dočasná ochrana v rámci Evropské unie, která je určena pro osoby prchající před válečným konfliktem, který vypukl na území Ukrajiny dne 24. 2. 2022. V rámci národní právní úpravy dočasné ochrany je účinný již řadu let zákon o dočasné ochraně cizinců (ZoDOC)[3]. V březnu roku 2022 byl ovšem tento zákon vlivem vypuknutí válečného konfliktu a snahou přizpůsobit aktuální možnosti pomoci částečně nahrazen nově přijatým zákonem Lex Ukrajina[4].

Ačkoliv dle současných informací ze strany Ministerstva vnitra byla ke dni 1. 4. 2024 poskytnuta dočasná ochrana celkově téměř 600 000 cizincům a v mnoha případech nebyly s poskytnutím dočasné ochrany spojeny žádné problémy, i přesto vznikaly některé spory o její poskytnutí. Tyto spory se postupně dostaly až ke správním soudům, přestože zákonodárce zavedl kontroverzní ust. § 5 odst. 2 Lex Ukrajina, podle kterého je soudní přezkum vyloučen v případě, že je žádost o poskytnutí dočasné ochrany vyhodnocena jako nepřijatelná podle ust. § 5 odst. 1 Lex Ukrajina.

Žádosti o poskytnutí dočasné ochrany v případě stanovení nepřijatelnosti bývají rozhodnuty ihned při podání žádosti na místě, a to vyznačením důvodu nepřijatelnosti ve formuláři žádosti o poskytnutí dočasné ochrany. Podle informací Ministerstva vnitra bylo ke konci února 2024 oficiálně vyhodnoceno 3404 žádostí jako nepřijatelných a zároveň bylo ve věcech nepřijatelnosti evidováno 67 podaných správních žalob.[5] Tento počet nepřijatelností může být přitom mnohem vyšší, a to z toho důvodu, že ne v každém případě je důvod nepřijatelnosti vyznačen ve formuláři žádosti, nýbrž bývá také častokrát sdělen pouze ústně bez zaevidování žádosti, a proto není zahrnut ve statistikách. Pokud tedy cizinec netrvá na oficiálním vyznačení nepřijatelnosti, bývá mu v praxi toto pouze ústně sděleno. Pokud ovšem cizinec hodlá proti nepřijatelnosti brojit, mělo by dojít nejlépe k oficiálnímu podání žádosti a vrácení formuláře s vyznačeným důvodem nepřijatelnosti (k tomu např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 12. 2022, č.j. 17 A 62/2022-98).

V praxi došlo k případům, ve kterých důvod nepřijatelnosti byl sice vyznačen ve formuláři, ale nebyl správním orgánem zaevidován (např. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 10. 2023, č.j. 55 A 40/2023-63), nebo byla žádost vrácena jako nepřijatelná, ale nebyl zde vyznačen konkrétní důvod nepřijatelnosti (např. řízení vedené u Krajského soudu v Plzni pod sp.zn. 70 A 10/2024), anebo byl vyznačen jiný důvod nepřijatelnosti (např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2023, č.j. 11 A 111/2023-62).

Přestože spory vyplývající z dočasné ochrany mohou být řešeny před správními soudy i po vedeném správním řízení v rámci žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (např. v případě odnětí dočasné ochrany nebo při podání žádosti o poskytnutí dočasné ochrany dle ust. § 52 ZoDOC), sporné se v praxi jeví především ty případy, které mají svůj základ ve vyznačení nepřijatelnosti.

S ohledem na dosavadní rozhodovací činnost správních soudů ve věcech dočasné ochrany lze

veškeré projednávané případy rozdělit do několika skupin, přičemž jedny z nejčastějších sporů tvoří situace, kdy je žádost nepřijatelná podle ust. § 5 odst. 1 písm. c), d) Lex Ukrajina^[6]. Soudy přitom řešily doposud i jiné případy ve věci dočasné ochrany:

- vliv uděleného víza v jiném státě na možnost poskytnutí dočasné ochrany (např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 8. 2023, č.j. 18 A 54/2023-32 nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 4. 2024, č.j. 14 A 99/2023-42);
- splnění podmínek pro poskytnutí dočasné ochrany dle ust. § 52 ZoDOC (např. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 25. 10. 2022, č.j. 57 A 71/2022-53 nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 3. 2024, č.j. 15 A 77/2023-30);
- uvedení nepravdivých údajů jako důvod pro odnětí dočasné ochrany (např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 5. 2023, č.j. 14 A 52/2023-43 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2024, č.j. 6 Azs 259/2023-21);
- oprávnění právnických osob dle ust. § 35 odst. 5 s.r.s. zastupovat cizince ve věcech dočasné ochrany (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2023, č.j. 10 As 290/2022-30) nebo
- spáchání zvláště závažného zločinu jako důvod neposkytnutí dočasné ochrany (např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 3. 2024, č.j. 16 A 43/2023-42).

Vyloučení soudního přezkumu ve věci nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu

Ust. § 5 odst. 2 Lex Ukrajina zavedlo od počátku účinnosti tohoto zákona vyloučení soudního přezkumu v případě, že je žádost vyhodnocena jako nepřijatelná. Důvody nepřijatelnosti jsou stanoveny v ust. § 5 odst. 1 Lex Ukrajina. Pokud je tak jakákoliv žádost vyhodnocena jako nepřijatelná, nemá cizinec možnost dle aktuální právní úpravy proti tomuto úkonu spočívajícím ve vyznačení nepřijatelnosti podat opravný prostředek. Správní soudy přesto v drtivé většině případů došly k závěru, že ustanovení o vyloučení soudního přezkumu odporuje čl. 47 Listiny základních práv EU (LZPEU), neboť dočasná ochrana má svůj základ v právu EU.

Krajský soud v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci se k tomuto vyjádřil jako jeden z prvních v rozsudku ze dne 25. 7. 2022, č.j. 59 A 45/2022-30. Konkrétně uvedl, že „*má za to, že v případě, kdy správní orgán vrátí žadateli žádost o poskytnutí dočasné ochrany podle § 5 odst. 2 věta první Lex Ukrajina s vyznačením důvodu nepřijatelnosti, čímž ho fakticky vyloučí z poskytnutí dočasné ochrany, jde o případ, kdy vyloučení ze soudního přezkumu je v rozporu s unijním právem, a větu druhou § 5 odst. 2 Lex Ukrajina, která obsahuje kompetenční výlukou, nelze aplikovat.*“ Stejný názor vyjádřil také např. Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 27. 4. 2023, č.j. 11 A 80/2022-79 nebo Krajský soud v Plzni v rozsudku ze dne 6. 9. 2023, č.j. 77 A 30/2023-68.

Shodný závěr přitom z novějších rozhodnutí vyplývá také např. z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 3. 2024, č.j. 62 A 14/2024-37, který uvedl, že „*z čl. 47 pododstavce prvního Listiny EU však vyplývá, že každý, jehož práva a svobody zaručené unijním právem byly porušeny, má právo na účinné prostředky nápravy před soudem. Právo osob požívajících dočasné ochrany na udělení povolení k pobytu na území některého členského státu vyplývá přímo z čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně. V nynější věci proto nelze použít § 5 odst. 2 lex Ukrajina, který v případě nepřijatelných žádosti vylučuje soudní přezkum, neboť toto ustanovení je v rozporu s unijním právem.*“

Naproti tomu odlišný závěr o aplikovatelnosti tohoto ustanovení o vyloučení soudního přezkumu vyjádřil jako první Městský soud v Praze v usnesení ze dne 20. 7. 2022, č.j. 14 A 63/2022-30. Na toto usnesení navázal po podané kasační stížnosti Nejvyšší správní soud, který tuto otázku řešil poprvé v rozsudku ze dne 12. 10. 2023, č.j. 2 Azs 178/2022-46. V tomto rozsudku řešil tuto věc ve spojitosti s otázkou možnosti poskytnutí dočasné ochrany v situaci, kdy byla dočasná ochrana již poskytnuta

cizincům v jiném členském státě EU. Dospěl přitom k závěru, že pokud byli cizinci držiteli dočasné ochrany v jiném členském státě EU, nebyli vyloučeni z dočasné ochrany, a proto neměli nárok na soudní přezkum takového rozhodnutí dle čl. 47 LZPEU, resp. dle čl. 28 Směrnice. Na tyto závěry Nejvyššího správního soudu následně odkázaly soudy v dalších případech. Např. Městský soud v Praze v usnesení ze dne 31. 8. 2023, č.j. 17 A 100/2023-38 uvedl, že „neměl žádný důvod odchýlit se od rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, č.j. 2 Azs 178/2022-46, který byl vydán za skutkově zcela obdobné situace.“

Ačkoliv další usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 8. 2023, č.j. 6 A 11/2023-29 bylo rozhodnutím, kde soud ustanovení o vyloučení soudního přezkumu rovněž aplikoval, v komparaci s ostatními případy se jednalo o odlišný případ. Cizinec v projednávaném případě totiž nebyl osobou vysídlenou dle ust. § 3 Lex Ukrajina, neboť neopustil území Ukrajiny po vypuknutí válečného konfliktu, nýbrž pobýval na území EU již před vypuknutím válečného konfliktu. Soud dospěl k závěru, že jeho situace nespadá pod důvody vyloučení z dočasné ochrany, a proto není možné využít ochranu vyplývající z práva EU. Na okraj lze zmínit, že v České republice pobývají na základě dočasné ochrany i ti cizinci, kteří nesplňují podmínky pro její poskytnutí, neboť ihned po vypuknutí válečného konfliktu bylo těmto cizincům udělováno dlouhodobé vízum za účelem strpění, u nichž se neřešila podmínka přechodu hranic po 24. 2. 2022. Pokud cizinci obdrželi toto vízum do účinnosti Lex Ukrajina, náleží jim dočasná ochrana dle ust. § 8 odst. 1 Lex Ukrajina. V případě ztráty dočasné ochrany (v praxi např. z důvodu neprovedení registrace k prodloužení dočasné ochrany) jim tak dočasná ochrana není opětovně poskytnuta a svou situaci řeší především podáním žádosti o dlouhodobé vízum za účelem strpění dle ust. § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

Otázka vyloučení soudního přezkumu dospěla k Nejvyššímu správnímu soudu opětovně a věc byla řešena v řízení pod sp.zn. 8 Azs 93/2023. Nejvyšší správní soud nakonec v této věci mj. položil předběžnou otázku k Soudnímu dvoru EU, která zní následovně: „Má osoba požívající dočasnou ochranu podle směrnice Rady 2001/55/ES právo na účinný prostředek nápravy před soudem podle čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie proti neudělení povolení k pobytu členskými státy ve smyslu čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES?“ Osmý senát Nejvyššího správního soudu dospěl k předběžnému názoru v návrhu rozhodnutí, že cizinec v tomto případě má nárok na soudní přezkum. Předběžná otázka byla položena Soudnímu dvoru EU v prosinci 2023, a jelikož nebylo vyhověno žádosti o vyřízení otázky v tzv. naléhavém řízení, bude nutné vyčkat na definitivní potvrzení či vyvrácení většinového názoru soudů.

Nepřijatelnost z důvodu žádosti nebo poskytnutí dočasné ochrany v jiném ČS EU

Nejčastější spory ve věci dočasné ochrany, které jsou před správními soudy řešeny, se týkají vyznačení nepřijatelnosti žádosti o poskytnutí dočasné ochrany z důvodu aplikace ust. § 5 odst. 1 písm. c), d) Lex Ukrajina. Nejčastěji jde o situace, kdy je cizinec držitelem dočasné ochrany v jiném členském státě EU.

Již výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2022, č.j. 2 Azs 178/2022-48 a jemu předcházející rozsudek Městského soudu v Praze řešily situaci cizinců, kteří byli držiteli dočasné ochrany ve Španělsku. Jak Městský soud v Praze, tak Nejvyšší správní soud dospěly ovšem ke zmiňovanému závěru, že se proti stanovení nepřijatelnosti z důvodu poskytnutí dočasné ochrany v jiném členském státě EU nelze soudně bránit, natož aby toto rozhodnutí bylo shledáno nezákonným. Nejvyšší správní soud uvedl, že „(z)e směrnice 2001/55/ES plyne, že dočasnou ochranu lze získat pouze v jednom členském státě (srov. čl. 11 směrnice 2001/55/ES o převzetí osoby požívající dočasnou ochranu).“ Prohlášením členských států EU byl ovšem tento čl. 11 Směrnice, kterým Nejvyšší správní soud argumentoval, vyloučen, což vyplývá z bodu 15. Prováděcího rozhodnutí.

Jednalo se na dlouhou dobu o jediné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v této otázce. Následně ovšem začaly tyto spory ve větším rozsahu řešit i krajské soudy – především Krajský soud v Plzni a Městský soud v Praze. Patrně první soud na úrovni krajských soudů, který se postavil na stranu cizinců v této otázce, byl Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 27. 4. 2023, č.j. 11 A 80/2022-79. Městský soud v Praze nejenže dospěl k závěru, že je možné se proti tomuto úkonu vyznačení nepřijatelnosti (formou žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu) soudně bránit, ale zároveň uvedl, že „vyloučit určitou osobou z poskytnutí dočasné ochrany upravuje pouze čl. 28 směrnice o dočasné ochraně...“, přičemž „...směrnice o dočasné ochraně neupravuje možnost členského státu nepřijmout žádost o dočasnou ochranu z důvodu, že o ni žadatel požádal v jiném členském státu.“ Městský soud v Praze tak uvedl, že důvod nepřijatelnosti spočívající v žádosti o dočasnou ochranu v jiném členském státě EU je rozšířením taxativních důvodů neposkytnutí dočasné ochrany a ust. § 5 odst. 1 písm. c) Lex Ukrajina tak nemůže být aplikováno pro rozpor se Směrnicí.

Ke shodným závěrům začaly dospívat další krajské soudy, které nejenže na výše uvedený rozsudek odkazovaly, ale samy uváděly dílčí argumenty nesprávnosti vyznačení nepřijatelnosti. Jednalo se např. o rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 5. 2023, č.j. 55 A 6/2023-44, rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 6. 2023, č.j. 57 A 20/2023-66, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2023, č.j. 6 A 77/2022-52, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 10. 2023, č.j. 6 A 104/2023-41, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 10. 2023, č.j. 11 A 84/2023-58 anebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 10. 2023, č.j. 14 A 97/2022-22.

Soudy své závěry opřely kromě výše uvedeného rozporu se Směrnicí podpůrně o tzv. soft law v podobě dokumentu *Frequently asked questions received on the interpretation of the Temporary Protection Directive and Council Implementing Decision 2022/382* vytvořeného Evropskou komisí, kde uvádí, že podání žádosti v jednom členském státě nemůže být překážkou pro poskytnutí dočasné ochrany v jiném státě.^[7] Zároveň soudy dovodily rozpor ustanovení o nepřijatelnosti se zásadou solidarity, na které je systém dočasné ochrany postaven. Ke shodným závěrům jako soudy přitom dospěl v rámci šetření i Veřejný ochránce práv.^[8]

Krajský soud v Plzni v rozsudku ze dne 27. 2. 2024, č.j. 57 A 84/2023-41 pak zmínil argument týkající se již uvedeného a vyloučeného čl. 11 Směrnice. Soud uvedl, že „nesouhlasí s názorem žalovaného, že dohoda o neaplikaci čl. 11 směrnice o dočasné ochraně neznamená nic než to, že držitel dočasné ochrany neoprávněně pobývajících na území jiného členského státu nebude tímto členským státem přemísťován do členského státu, který mu povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany vydal. Pokud by se totiž konkrétní vysídlený občan Ukrajiny rozhodl z legitimních důvodů pobývat na území jiného členského státu než v členském státu, kde mu byl předtím udělen status dočasné ochrany, ovšem nebyl by oprávněn v daném druhém členském státu požádat o dočasnou ochranu, pak by na území druhého členského státu pobýval bez oprávnění k pobytu, tedy nelegálně a bez práv spojených s dočasnou ochranou. Institut dočasné ochrany by v těchto případech byl prakticky vyprázdněn a daný vysídlený občan Ukrajiny by fakticky byl nucen se vrátit zpět do původního členského státu, neboť by v druhém členském státu neměl práva spojená s poskytnutím dočasné ochrany. Vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochrany pro osoby vysídlené z Ukrajiny by tak postrádalo smyslu.“

I přesto bylo možné narazit na opačnou (menšinovou) rozhodovací činnost soudů, která následovala první rozsudek Nejvyššího správního soudu, který potvrdil nemožnost cizinců změnit zemi, ve které budou požívat dočasnou ochranu. Na tuto stranu se postavil Krajský soud v Českých Budějovicích v rozsudku ze dne 15. 6. 2023, č.j. 60 Az 2/2023-21, ve kterém uvedl, že „(c)itovaná směrnice nezakládá právo žadatelů ex post po obdržení dočasné ochrany vybrat si jinou zemi, kde hodlají pobývat (například proto, že aktuální podmínky pro držitele dočasné ochrany jsou v takovém státě výhodnější). To jednoznačně vyplývá z čl. 11 této směrnice. Pokud tedy takovéto právo nepřiznává ani vnitrostátní úprava, nejedná se o porušení minimálních norem stanovených směrnicí.“ Shodný

názor byl vyjádřen také v rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 6. 2023, č.j. 60 Az 3/2023-24 nebo v usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2023, č.j. 17 A 100/2023-38.

Především pozitivní rozsudky se začaly objevovat až do okamžiku, než se některá z těchto věcí dostala opětovně z důvodu podané kasační stížnosti správním orgánem k Nejvyššímu správnímu soudu. Ten již ve shora uvedeném řízení pod sp.zn. 8 Azs 93/2023 nakonec i v této věci položil následující předběžnou otázku k Soudnímu dvoru EU: *„Brání čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES, a to i s ohledem na dohodu členských států, že nebudou uplatňovat čl. 11 této směrnice, takové vnitrostátní právní úpravě, podle které je nepřijatelná žádost o povolení k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany, jestliže cizinec požádal o povolení k pobytu v jiném členském státě nebo jestliže mu bylo povolení v jiném členském státě již uděleno?“* Předběžný postoj osmého senátu dle navrhovaného znění rozhodnutí se přitom přiklání k závěru, že česká právní úprava nepřijatelnosti není v rozporu se Směrnicí.

Praxe správních soudů po položení předběžné otázky k Soudnímu dvoru EU

Po položení předběžné otázky začaly soudy na vzniklou situaci reagovat odlišně. Veškerá řízení v těchto věcech byla po podané kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem logicky přerušena, dokud nebude tato předběžná otázka zodpovězena (např. řízení vedená pod sp.zn. 2 Azs 360/2023, sp.zn. 8 Azs 249/2023 nebo sp.zn. 9 Azs 20/2023). U nově vydaných rozsudků po podání předběžné otázky se krajské soudy buďto rozhodly nadále rozhodovat o podaných žalobách nebo řízení o těchto žalobách také přerušit, dokud nebude předběžná otázka zodpovězena.

Vstřícný přístup vůči cizincům zvolil Krajský soud v Plzni. Ten v rozsudcích ze dne 4. 1. 2024, č.j. 57 A 84/2023-41, ze dne 20. 2. 2024, č.j. 57 A 1/2024-35 a ze dne 20. 2. 2024, č.j. 57 A 83/2023-29 opětovně shledal nezákonnost postupu správního orgánu ve stanovení nepřijatelnosti z důvodu existence dočasné ochrany v jiném členském státě. Svůj postup vysvětlil v prvně zmíněném rozsudku tak, že *„vzhledem k předmětu řízení a povinnosti rozhodnout o věci přednostně podle § 56 odst. 3 s. ř. s., se rozhodl řízení o žalobě nepřerušovat a na rozhodnutí SDEU o relevantních předběžných otázkách nevyčkávat. Při tomto rozhodnutí vzal zdejší soud do úvahy i riziko, že Nejvyšší správní soud v návaznosti na rozhodnutí SDEU může přistoupit ke zrušení tohoto rozsudku z důvodu, že jeho právní závěry budou v rozporu s výkladem poskytnutým SDEU. Zdejší soud si je vědom toho, že v případě kasační stížnosti proti tomuto rozsudku Nejvyšší správní soud řízení přeruší a rozhodnutí SDEU vyčká.“*

Stejný postup zaujal Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 14. 3. 2024, č.j. 62 A 14/2024-37, podle kterého *„v nynější věci dle zákona rozhoduje přednostně (srov. § 56 odst. 3 s. ř. s.) a nehodlá ponechat žalobce po dobu řízení o předběžné otázce (která může být poměrně dlouhá) v nejistotě.“* Znovu je přitom nutné zmínit, že Soudní dvůr EU nevyhověl žádosti tuto otázku projednat v tzv. naléhavém řízení, a proto délka tohoto přerušování může trvat několik měsíců či let.

Ačkoliv se k této snaze nadále deklarovat nezákonnost připojil i Městský soud v Praze (např. v rozsudku ze dne 20. 3. 2024, č.j. 9 A 7/2024-27 nebo v rozsudku ze dne 20. 3. 2024, č.j. 9 A 25/2024-25), jiné senáty tohoto soudu zvolily strážlivější postup a řízení začaly ve většině případů přerušovat. Řízení byla přerušena např. ve věcech vedených pod sp.zn. 3 A 102/2023, sp.zn. 8 A 146/2023, sp.zn. 17 A 13/2024, sp.zn. 17 A 10/2024, sp.zn. 17 A 11/2024, sp.zn. 10 A 5/2024, sp.zn. 17 A 5/2024 nebo sp.zn. 11 A 29/2024.

Byl to ovšem znovu Krajský soud v Českých Budějovicích, který i přes položenou předběžnou otázku setrval na svém dosavadním postoji a v rozsudku ze dne 20. 12. 2023, č.j. 63 A 38/2023-49 opětovně

uvedl, že vnitrostátní úprava není v rozporu se Směrnicí a je možné cizince vyloučit z poskytnutí dočasné ochrany, pokud jí disponuje v jiném členském státě EU. Podle soudu se „*příklání k citovaným závěrům Nejvyššího správního soudu a rozhodl se je upřednostnit před opačným výkladem zastávaným některými krajskými soudy (popř. některými senáty Městského soudu v Praze), a to i z důvodu, že k zajišťování jednoty a zákonnosti rozhodování ve věcech správního soudnictví je povolán právě Nejvyšší správní soud.*“ Krajský soud v Českých Budějovicích se nicméně uchýlil v jiném řízení usnesením ze dne 26. 3. 2024, č.j. 61 A 8/2024-32 také k přeručení řízení z důvodu položené předběžné otázky k Soudnímu dvoru EU.

Předběžná opatření ve věci strpění cizinců během soudního řízení

Soudy se také v praxi zabývaly v rámci podaných žalob ve věci dočasné ochrany při vyznačení nepřijatelnosti žádostmi o předběžná opatření dle ust. § 38 s.ř.s. Vyznačením nepřijatelnosti se cizincům jejich pobytové postavení na území České republiky nijak nemění, a proto bylo nutné pobyt cizinců po dobu soudního řízení upravit. Jelikož někteří cizinci žádají o poskytnutí dočasné ochrany za situace, kdy pobývají v České republice nelegálně, neboť jim např. skončila možnost pobývat na základě bezvízového styku, nemá probíhající soudní řízení na pobyt cizinců vliv. S ohledem na skutečnost, že soudy dospěly k závěru, že vyznačení nepřijatelnosti je třeba považovat za nezákonný zásah, a nikoliv za správní rozhodnutí, nebylo možné se žalobou pojit návrh na přiznání odkladného účinku.

Soudy se tak v rámci žalob ve věci nepřijatelnosti (nejen) z důvodu poskytnutí dočasné ochrany v jiném členském státě EU předběžně zabývaly tím, zda jsou správní orgány povinny strpět pobyt cizince během probíhajícího soudního řízení. Rozhodovací činnost byla poměrně pestrá. Krajský soud v Plzni se ve své rozhodovací praxi přiklonil na stranu cizinců a vydával předběžná opatření, kterými bylo stanoveno, že Ministerstvo vnitra a Policie ČR jsou povinni strpět pobyt těchto cizinců (žalobců).^[9] Jednalo se např. o usnesení ze dne 10. 7. 2023, č.j. 77 A 30/2023-26, usnesení ze dne 14. 7. 2023, č.j. 55 A 40/2023-25, usnesení ze dne 29. 8. 2023, č.j. 55 A 43/2023-61, usnesení ze dne 6. 10. 2023, č.j. 57 A 67/2023-17, usnesení ze dne 13. 12. 2023, č.j. 57 A 84/2023-22. V posledně zmíněném usnesení soud uvedl, že „*při absenci jakéhokoli formálního osvědčení o oprávnění žalobce pobývat na území ČR by cizinecká policie mohla vůči žalobci uplatňovat další sankce za nelegální pobyt a činit vůči žalobci další úkony vynucující jeho opuštění území ČR, kromě již udělené pokuty a výjezdního příkazu.*“ V tomto případě se jednalo o cizince, kterému při vyznačení nepřijatelnosti žádosti byla současně uložena pokuta za nelegální pobyt a udělen výjezdní příkaz k opuštění České republiky.

Jiné soudy ovšem dospěly k opačnému závěru a možnost týkající se trestání nelegálního pobytu nebyla dostatečným důvodem pro vydání předběžného opatření ve věci strpění po dobu soudního řízení. Tento závěr lze nalézt např. v usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 6. 2023, č.j. 6 A 82/2023-29, v usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 8. 2023, č.j. 6 A 104/2023-28 či v usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2024, č.j. 17 A 10/2024-26. V prvně zmíněném usnesení soud např. uvedl, že „*žalobce má stále udělenou dočasnou ochranu v Nizozemsku (jak soudu osvědčil žalovaný), a má tedy možnost případně vycestovat právě do Nizozemska, tedy do bezpečné země.*“ Samotné důsledky nelegálního pobytu na území České republiky tak pro soud nebyly dostatečné a dle názoru soudu tento cizinec mohl vždy vycestovat do země, která mu poskytla dočasnou ochranu.

Návrh na vydání předběžného opatření řešil také Nejvyšší správní soud. Ten v prvním usnesení ze dne 25. 10. 2023, č.j. 3 Azs 222/2023-33 návrh zamítl se shodným odůvodněním jako výše uvedeným ze strany Městského soudu v Praze, tedy proto, že cizinka může pobývat na území Kyperské republiky, která jí poskytla dočasnou ochranu, a proto jí nehrozí vážná újma. V jiném případě ovšem

Nejvyšší správní soud návrhu na vydání předběžného opatření vyhověl – jednalo se o usnesení ze dne 16. 2. 2024, č.j. 4 Azs 3/2024-37, které navazuje na již zmiňovaný rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích, který zamítl žalobu cizince v době, kdy již byla předběžná otázka podána k Soudnímu dvoru EU. Soud dospěl k závěru, že *„jestliže pobývá na území České republiky bez platného pobytového oprávnění, skutečně mu může hrozit správního vyhoštění, které velmi silně zasahuje do soukromé a eventuálně i rodinné sféry cizince. Nucené vycestování mimo území České republiky by navíc mělo nepochybně za následek i ztížení možností stěžovatele uplatnit svá práva v řízení u soudu, přestože je nyní zastoupen opatrovníci.“* Soud zohlednil také skutečnost, že šlo o nezletilou osobu bez doprovodu, která v té době studovala v České republice na střední škole.

Správní praxe po stanovení nezákonnosti vyznačení nepřijatelnosti

V době, kdy nebyla položena předběžná otázka k Soudnímu dvoru EU, respektoval správní orgán rozsudky krajských soudů a na základě těchto rozsudků byla cizincům poskytována dočasná ochrana, ačkoliv v té době nadále disponovali např. dočasnou ochranou v jiném státě. Poskytnutá dočasná ochrana na území České republiky za existence poskytnuté dočasné ochrany v jiném státě ovšem nebyla v praxi ničím novým. Do stejné situace se dostávali např. ti cizinci, kteří disponovali dočasnou ochranou v jiném státě, ale následně jim zde byla poskytnuta na základě ust. § 51 ZoDOC, tj. z důvodu sloučení rodinných příslušníků. Na tyto případy totiž institut nepřijatelnosti nedopadá.

Po podání předběžné otázky k Soudnímu dvoru EU ovšem správní orgán přehodnotil svůj postoj, a ačkoliv nadále byly a jsou vydávány rozsudky, které shledávají postup správního orgánu nezákonným, správní orgán se rozhodl vyčkat na výsledek řízení před Soudním dvorem EU a cizince informoval o přerušení řízení. V tomto oznámení o přerušení řízení mj. uvádí, že *„je sice vázán výrokem rozsudku, ale nikoliv již právním názorem soudu. Ustanovení § 78 odst. 5 soudního řádu správního, podle kterého je v dalším řízení správní orgán vázán právním názorem soudu vysloveným v dalším zrušujícím rozsudku, dopadá pouze na žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Sdělení o nepřijatelnosti žádosti o udělení dočasné ochrany nejen, že není rozhodnutím, ale výše uvedený rozsudek není zrušujícím rozsudkem, který má § 78 odst. 5 soudního řádu správní na mysli.“*^[10] Cizinci se tak po dobu tohoto přerušení nacházejí v postavení žadatelů o dočasnou ochranu a jsou oprávněni legálně pobývat na území České republiky dle ust. § 22 ZoDOC.

Správní orgán tak formálně skutečně ruší sdělení^[11], kterým byla vyznačena nepřijatelnost žádosti o poskytnutí dočasné ochrany, jak ostatně požaduje výrok rozsudků krajských soudů, ale následně dochází pouze k informování o přerušení řízení, neboť správní orgán dle svého sdělení *„považuje řízení o předběžné otázce probíhající před Soudním dvorem EU pod spisovou značkou C-753/23 za řízení o předběžné otázce ve smyslu § 57 odst. 2 správního řádu, protože v případě žadatele na něm závisí další postup správního orgánu ve věci jeho/její žádosti o dočasnou ochranu.“* Podle informací Ministerstva vnitra se ke dni 22. 4. 2024 jednalo celkově o 10 řízení, která byla přerušena z tohoto důvodu.^[12]

Ačkoliv doposud nebylo vydáno rozhodnutí v návaznosti na tento postup správního orgánu, i proti tomuto postupu správního orgánu týkajícího se přerušení řízení již někteří cizinci brojí a je jen otázkou času, než soudy potvrdí, zda se jedná o zákonný postup anebo zda má správní orgán respektovat předchozí rozsudek soudu a dočasnou ochranu poskytnout i přesto, že věc je aktuálně řešena Soudním dvorem EU. Spory v těchto věcech jsou aktuálně projednávány např. před Krajským soudem v Plzni pod sp.zn. 70 A 10/2024, sp.zn. 77 A 15/2024 či sp.zn. 55 A 8/2024.

Závěr

Přestože většina rozsudků krajských soudů potvrzuje nemožnost aplikace institutu nepřijatelnosti

z důvodu podání žádosti anebo poskytnutí dočasné ochrany v jiném státě, praxe ukazuje, že správní orgán aktuálně hledá cestu, aby tyto závěry nemusel respektovat a dočasnou ochranu nemusel poskytovat. Definitivní slovo v otázce zákonnosti přerušení řízení tak budou mít správní soudy, zatímco definitivní slovo v otázce slučitelnosti důvodu nepřijatelnosti podle ust. § 5 odst. 1 písm. c), d) Lex Ukrajina se Směrnicí o dočasné ochraně bude mít Soudní dvůr EU.

Mgr. Bc. Michal Pitař

právník Organizace pro pomoc uprchlíkům, z.s.

E-mail: michal.pitar@opu.cz

[1] Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. března 2022, 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.

[2] Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími.

[3] Zákon č. [221/2003](#) Sb., o dočasné ochraně cizinců.

[4] Zákon č. [65/2022](#) Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace.

[5] Informace poskytnuta Ministerstvem vnitra ze dne 22. 4. 2024, č.j. MV-63746-2/OAM-2024.

[6] „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...“.

[7] Srov. odmítavý přístup Krajského soudu v Plzni k použití tohoto dokumentu v rozsudku ze dne 18. 10. 2023, č.j. 55 A 40/2023-63.

[8] K tomu např. Zpráva o šetření VOP ze dne 22. 2. 2023, č.j. KVOP-5417/2023 anebo ze dne 19. 2. 2024, č.j. KVOP-6571/2024.

[9] V usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 3. 2023, č.j. 55 A 12/2023-55 toto předběžně opatření ve formě strpění žalobkyně bylo vydáno jen vůči Ministerstvu vnitra. Praxe ovšem ukázala, že po dobu soudního řízení nebude žalobkyni vydán jakýkoliv dokument či doklad o oprávněnosti

pobytu na území během soudního řízení, a proto následně v dalších rozhodnutích došlo k zahrnutí Policie ČR jako dalšího subjektu, který má pobyt cizince strpět.

[10] Jedná se o sdělení v řízení, které navazovalo na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 4. 1. 2024, č.j. 57 A 84/2023-41.

[11] K tomuto postupu dochází na základě vydání usnesení podle ust. § 156 odst. 2 správního řádu.

[12] Informace poskytnuta Ministerstvem vnitra ze dne 22. 4. 2024, č.j. MV-63746-2/OAM-2024.

Další články:

- [Právo na přístup ke kamerovým záznamům: střet GDPR, informačního zákona a praxe veřejných institucí](#)
- [Postoupení pohledávky na výživné jako novinka právní úpravy účinné od 1. 1. 2026](#)
- [Jak zahájit provoz mezinárodní letecké linky do České republiky \(EU\): právní požadavky pro aerolinky ze třetích zemí](#)
- [Mimořádné vydržení a vývoj judikatury Nejvyššího soudu](#)
- [Preventivně-sankční funkce náhrady nemajetkové újmy za porušení osobnostních práv pohledem Ústavního soudu](#)
- [Odštěpný závod zahraniční společnosti optikou NIS2: Jak správně určit velikost podniku?](#)
- [Zápis ochranné známky bez komplikací. Klíčem k úspěchu je kvalitní předběžná rešerše](#)
- [Zneužití práva na přístup podle GDPR](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 31. - létající pořizovatel ve světle nového stavebního zákona](#)
- [Právní povaha sítě elektronických komunikací – režim náhrady škody](#)
- [Náhrada ušlého nájemného při předčasném ukončení nájemní smlouvy na nebytové prostory](#)