



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců Mgr. Jana Šmakala a Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

žalobkyně: V. V.
zastoupena Organizací pro pomoc uprchlíkům, z.s., sídlem Kovářská
939/4, Praha

proti
žalovanému: Ministerstvo vnitra, Odbor azylové a migrační politiky, sídlem Nad
štolou 936/3, Praha

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vrácení žádosti žalobkyně o dočasnou ochranu jako nepřijatelné dne 10. 2. 2023, pod č.j. OAM-196021-1/DO-2023,

takto:

- I. Zásah žalovaného spočívající ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobkyni jako nepřijatelné ze dne 10. 2. 2023, pod č.j. OAM-196021-1/DO-2023, byl nezákonný.
- II. Žalovanému se p ř i k a z u j e, aby obnovil stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu žalobkyni.
- III. Žádný z účastníků řízení n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou ze dne 22. 2. 2023 na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vrácení žádosti žalobkyně o dočasnou ochranu jako nepřijatelné dne 10. 2. 2023, pod č.j. OAM-196021-1/DO-2023, domáhala 1) určení, že zásah žalovaného spočívající ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobkyni jako nepřijatelné ze dne 10. 2. 2023 byl nezákonný, a 2) uložení příkazu žalovanému, aby obnovil stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu žalobkyni.

II.

Žaloba

2. Žalobkyně úvodem žaloby uvedla, že je občankou Ukrajiny. Po vypuknutí války na Ukrajině vycestovala z Ukrajiny dne 22. 3. 2023 a dorazila následně do Polské republiky, kde pobývala její matka (kopie razítek o přechodu schengenských hranic v příloze). V té době byla žalobkyně stále nezletilá a získala zde dočasnou ochranu, aniž by ona sama o ni výslovně žádala, neboť byla nezletilou osobou, která žila krátkodobě s matkou na území Polské republiky. V době pobytu v Polské republice s matkou byl žalobkyni předán dokument s jejím číslem PESEL, kde je její status uveden jako „UKR“, což dle vyjádření dotyčného orgánu má představovat ochranu, která je vydávána občanům Ukrajiny kvůli válečnému konfliktu (žádné jiné doklady či dokumenty žalobkyně v Polsku neobdržela). Následně se její matka rozhodla opustit území Polska a vrátit se zpět na Ukrajinu, přičemž žalobkyně odjela společně se svojí matkou a hranice zpět na Ukrajinu překročila dne 3. 8. 2022. Následně dne 10. 8. 2022 žalobkyně vycestovala opětovně sama z území Ukrajiny, a to konkrétně na území České republiky (bez matky, která zůstala na Ukrajině), neboť zde měla přátele, u kterých by mohla pobývat, a zároveň žalobkyně před vypuknutím války měla v úmyslu vyřídit si vízum do České republiky za účelem studia na jazykové škole a následně pokračovat ve studiu na Lékařské fakultě v Plzni. Dne 30. 8. 2022 podala žalobkyně žádost o udělení víza strpění dle § 33 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) z důvodu válečného konfliktu na Ukrajině. Tato žádost byla zamítnuta rozhodnutím žalovaného ze dne 9. 11. 2022 právě z důvodu existence dočasné ochrany v Polsku. Žalobkyně následně v lednu kontaktovala polské úřady ohledně existence její ochrany v Polsku. Pracovnice neziskové organizace, která jí pomáhala zprostředkovat informace, jí potvrdila, že její ochrana byla zrušena ke dni 3. 8. 2022, a byl jí do mailu zaslán výpis z jejího registru čísla PESEL, kde bylo již u statusu uvedeno, že se jedná o občana třetí země a nikoliv „UKR“. Tento výpis získala právě pracovnice neziskové organizace a zaslala jej žalobkyni elektronicky. O tomto nedostala žalobkyně žádné jiné potvrzení, neboť na Customer office of the Municipal Office in Walbrzych bylo pracovníci neziskové organizace řečeno, že zrušení její ochrany provedla pohraniční stráž Polské republiky (Straż Graniczna) a aby pro potvrzení o zrušení kontaktovala tento orgán. To zprvu učinil právní zástupce žalobkyně dne 6. 2. 2023, jemuž ovšem tentýž den dorazila odpověď, že mu tato informace nemůže být sdělena (příloha č. 8), pouze dotyčné osobě, proto to samé učinila následně sama žalobkyně. Následně jí přišla odpověď, že tyto informace neposkytuje tento orgán, nýbrž jiné orgány, bylo jí ovšem sděleno, že ochrana zaniká po 30 dnech od opuštění území Polska (příloha č. 9). Právní zástupce žalobkyně

následně napsal mail znovu na úřad ve Walbrzychu, který řeší dočasnou ochranu a následně obdržel mail s potvrzením, že zrušení její ochrany bylo zaevidováno v registru PESEL a že tato ochrana zanikla po jednom měsíci od vycestování z území Polska (příloha č. 5). Předtím dne 10. 2. 2023 přišla žalobkyně osobně do Krajského asistenčního centra pomoci Ukrajincům (KACPU) v doprovodu právního zástupce, kde výslovně požádala o dočasnou ochranu a uvedla, že její dočasná ochrana již byla dle slov polských orgánů zrušena ke dni 3. 8. 2022. Na místě bylo potvrzeno, že v systému držitelů dočasné ochrany (Temporary protection platform) je její jméno uvedeno společně s informací, že je držitelkou ochrany v Polské republice ode dne 22. 3. 2022. U této informace bylo také uvedeno, že odpovědnou osobou žalobkyně je její matka, která za ní tuto žádost podala, neboť v té době byla stále žalobkyně nezletilá. Na základě této skutečnosti byla žalobkyně ze strany pracovnice žalovaného vyznačena nepřijatelnost žádosti, proti které se nyní žalobkyně brání.

3. V další části žaloby se žalobkyně věnovala „nepoužitelnosti ustanovení o vyloučení soudního přezkumu“, k čemuž uvedla následující.
4. Žalobkyně si je vědoma skutečnosti, že § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (dále jen „Lex Ukrajina“ či „zákon č. 65/2022 Sb.“) uvádí, že soudní přezkum je vyloučen. V daném případě je ovšem ze strany soudu třeba toto ustanovení neaplikovat pro rozpor s právem Evropské unie. Jak je totiž patrné z právních předpisů, institut dočasné ochrany je upraven v České republice zákonem č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců (dále jen „zákon o dočasné ochraně“). Tento zákon byl ovšem aktuálně částečně vyloučen a nahrazen Lex Ukrajina, který přináší další, zákonu o dočasné ochraně neznámé, instituty či lhůty. Stejně tak je tomu u institutu nepřijatelnosti. Tento institut totiž zákon o dočasné ochraně neupravuje, jde o novinku vycházející z Lex Ukrajina. Žalobkyně má ovšem za to, že tento institut je v rozporu se Směrnicí Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (dále jen „směrnice“ či „směrnice č. 2001/ES/55“).
5. Tato směrnice totiž žádný institut nepřijatelnosti neupravuje a upravuje pouze důvody zamítnutí žádosti, tak jako to již mnoho let činí zákon o dočasné ochraně. Podle bodu 15 této směrnice platí, že by členské státy měly poskytovat přiměřenou úroveň ochrany. Stejně tak čl. 28 uvádí taxativní důvody vyloučení osoby z poskytnutí dočasné ochrany, jako to činí i zákon o dočasné ochraně, což je odraz bodu 22, podle kterého je třeba stanovit kritéria vyloučení některých osob. V tomto směru je tak nepřijatelné, aby nad rámec směrnice nebylo připuštěno meritorní posouzení žádosti o dočasnou ochranu pouhým sdělením o nepřijatelnosti žádosti, proti kterému nemůže žalobkyně dle aktuální právní úpravy jakkoliv brojít. Pokud by tak někdo měl být vyloučen z poskytnutí dočasné ochrany, musí se tak stát na základě správního rozhodnutí, kterým bude samotná žádost zamítnuta, tak jak to předpokládala a přepokládá dosavadní právní úprava. Takováto právní úprava nepřipouští možnost nápravy chyb správních orgánů a individuálního zhodnocení případu.
6. V tomto smyslu tedy žalobkyně žádá, aby ustanovení o vyloučení soudního přezkumu soud neaplikoval pro rozpor s mezinárodními závazky, resp. pro rozpor s právem EU (vizte níže). Pokud by se tak nestalo, došlo by k absurdnímu závěru, kdy osoba, která

požádala o dočasnou ochranu, v případě stanovení nepřijatelnosti, nemůže proti tomuto nijak brojit, neboť podle právních předpisů je vyloučen nejen soudní přezkum, ale veškeré řádné opravné prostředky vycházející primárně z právní úpravy v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“) (vizte § 16 zákona o dočasné ochraně, resp. závěry Nejvyššího správního soudu, že proti nepřijatelnosti se nelze bránit řádnými opravnými prostředky). Cizinci, kteří tak mají nárok na udělení dočasné ochrany, by dle právní úpravy neměli mít možnost proti tomuto jakkoliv brojit, což je závěr, který je třeba v demokratickém právním státě třeba odmítnout, a proto by soud neměl ustanovení o vyloučení soudního přezkumu aplikovat. Ad absurdum by tak jediný prostředek ochrany proti sdělení o nepřijatelnosti byla ústavní stížnost, což je v paletě opravných prostředků nepřijatelné, neboť se jedná o specifický typ opravného prostředku, který je možné uplatnit pouze v rovině porušení ústavně garantovaných práv.

7. Podle čl. 29 směrnice je přitom patrné, že pokud je nějaká osoba vyloučena z dočasné ochrany, což se nyní formou nepřijatelnosti žádosti stalo, má tento cizinec možnost využít opravný prostředek: „*Osoby vyloučené členským státem z poskytnutí dočasné ochrany nebo zajištění sloučení rodiny jsou oprávněny podat v daném členském státě opravný prostředek.*“ Pouze z opatrnosti žalobkyně uvádí, že v dané věci se nemohou uplatnit závěry Nejvyššího správního soudu v jeho rozsudku ze dne 12. 10. 2022, č.j. 2 Azs 178/2022-46. V tomto případě totiž soud opomenul aplikaci čl. 11 směrnice (vizte dále), která v té době byla vyloučena společným prohlášením členských států a přitom Nejvyšší správní soud tento čl. 11 použil jako součást jeho argumentace (vizte bod 24 tohoto rozsudku: „*Ze 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 dočasné ochrany).*“).
8. Ostatně již Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka Liberec uvedl ve svém rozsudku ze dne 25. 7. 2022, č.j. 59 A 45/2022-30, 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. Čl. 29 směrnice Rady 2001/55/ES, který je systematicky zařazen v Kapitole IX s názvem Závěrečná ustanovení, totiž stanoví, že osoby vyloučené členským státem z poskytnutí dočasné ochrany nebo zajištění sloučení rodiny jsou oprávněny podat v členském státě opravný prostředek. Oprávnění podat opravný prostředek ve smyslu citovaného článku je třeba vykládat ve spojení s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie, podle kterého každý, jehož práva a svobody zaručené unijním právem byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem (...). Lze uzavřít, že i vrácení žádosti o poskytnutí dočasné ochrany jako nepřijatelné podle § 5 odst. 2 věta první Lex Ukrajina podléhá soudnímu přezkumu s ohledem na čl. 29 směrnice rady 2001/55/ES, neboť tímto postupem byl žalobce z poskytnutí dočasné ochrany vyloučen.*“ Je tak patrné, že soudní přezkum v aktuálním případě nemůže být vyloučen a naopak ustanovení o vyloučení soudního přezkumu nemůže být aplikováno pro rozpor s právem EU.
9. Stejně tak pochybnost o rozporu s právem EU vyjádřil i Krajský soud v Plzni v usnesení ze dne 18. 1. 2023, č.j. 55 A 6/2023-17, který uvedl, že „*vyluka soudního přezkumu podle § 5 odst. 2 č. 65/2022 Sb. je potenciálně v rozporu s unijním právem (a) pochybuje, zda je vyluka soudního přezkumu možná ve skutkových poměrech žalobkyně s přihlédnutím k požadavku účinné právní ochrany podle čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie.*“.

10. Žalobkyně se dále zabývala „možností požádat o dočasnou ochranu v jiném ČS EU“. K tomu uvedla:
11. Podle § 5 odst. 1 písm. c), d) Lex Ukrajina 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. Toto ustanovení zákona ovšem neodpovídá znění směrnice a Prováděcímu 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 (dále jen „prováděcí rozhodnutí“ či „rozhodnutí Rady č. 2022/382“)¹.
12. Prováděcí rozhodnutí zavedlo okamžitou dočasnou ochranu pro všechny kategorie osob uvedené v čl. 2 odst. 1 a 2. Podle Operačních pokynů k provádění prováděcího 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, zveřejněno pod č. 2022/C 126 I/01 (dále též jen „Operační pokyny“)², platí následující: „Rozhodnutí Rady zavedlo okamžitou dočasnou ochranu pro kategorie osob uvedené v čl. 2 odst. 1 a 2 zmíněného rozhodnutí. Neexistuje žádný postup podávání žádostí o dočasnou ochranu nebo odpovídající ochranu podle vnitrostátního práva (v anglickém znění doslovně: *There is no application process for temporary protection or adequate protection under national law.*) Když se tedy dotčená osoba přihlásí příslušným orgánům, aby využila práv spojených s dočasnou ochranou nebo odpovídající ochranou, musí pouze prokázat svou státní příslušnost, status mezinárodní ochrany nebo rovnocenné ochrany, pobyt na Ukrajině nebo případně rodinnou vazbu. Právo na dočasnou ochranu je okamžité. Aby se však zajistila řádná správa a registrace dotčené osoby, může členský stát rozhodnout, že je třeba splnit určité požadavky, jako je registrační formulář a předložení důkazů, jak je stanoveno v rozhodnutí Rady.“ (str. 3 operačních pokynů).
13. Prokázání státní příslušnosti (nebo mezinárodní ochrany udělené na Ukrajině), pobytu na Ukrajině a případně rodinné vazby jsou dostatečné k okamžité registraci osoby k dočasné ochraně. Žalobkyně je tedy poživatelkou dočasné ochrany již na základě toho, že spadá do kategorie osob dle čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady, jak vyplývá z čl. 8 odst. 1 směrnice: „Členské státy přijmou opatření nezbytná k zajištění povolení k pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany, a to na celé období trvání ochrany. Za tímto účelem budou vydány potřebné dokumenty nebo jiné rovnocenné doklady.“ Směrnice o dočasné ochraně tak nezná jako důvod pro vyloučení přístupu cizince k dočasné ochraně „podání žádosti o dočasnou ochranu v jiném členském státě“. Navíc žalobkyně splňuje veškeré obecné podmínky pro udělení dočasné ochrany, díky čemuž tuto ochranu získala již poprvé v Polsku – je občankou Ukrajiny, která ke dni 24. 2. 2022 pobývala na území Ukrajiny a následně po tomto datu vycestovala z území Ukrajiny. Tuto skutečnost žalovaný či kdokoliv jiný nikdy nerozporoval, byť v rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza za účelem strpění žalovaný neměl důkaz o překročení hranic, což je ovšem důsledkem toho, že žalobkyně předložila k žádosti pouze jeden cestovní doklad, zatímco razítka o přechodu hranic po vypuknutí války byly ve druhém cestovním dokladu, který byl při podání aktuální žádosti na KACPU naskenován a je součástí správního spisu (razítka jsou z opatrnosti součástí i této žaloby).

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382&from=CS>

² [https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022XC0321\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022XC0321(03)&from=EN)

14. Uvedenému svědčí i právo cizince pobývat v zemi dle svého výběru, které je zakotveno např. v čl. 16 preambule prováděcího rozhodnutí: „(...) Kromě toho mají ukrajinští státní příslušníci jakožto cestující bez vízové povinnosti právo volně se pohybovat v rámci Unie poté, co jim byl na její území umožněn vstup na dobu 90 dnů. Na tomto základě si mohou vybrat členský stát, v němž chtějí požívat práv spojených s dočasnou ochranou, a připojit se ke své rodině a přátelům v rámci sítě početných diaspor, které v současnosti existují v celé Unii. To v praxi usnadní, aby bylo úsilí členských států rovnoměrně rozloženo, čímž se sníží tlak na vnitrostátní přijímací systémy.“
15. Podstatný pro tento případ je již zmiňovaný čl. 11 směrnice vyjadřující závazek zpětného přijetí osob, které na jeho území požívají dočasné ochrany: „Členský stát převezme zpět osobu požívající na jeho území dočasné ochrany, pokud se tato osoba v průběhu doby stanovené rozhodnutím Rady podle článku 5 bez povolení zdržuje na území jiného členského státu nebo se bez povolení snaží na toto území vstoupit. Na základě dvoustranné dohody členské státy mohou rozhodnout, že tento článek nebudou používat.“ Tohoto závazku se ovšem členské státy skutečně zřekly a výslovné použití čl. 11 směrnice vyloučily. To je možné dovodit z čl. 15 preambule prováděcího rozhodnutí, kterým se členské státy dohodly, že nebudou uplatňovat článek 11 směrnice o dočasné ochraně: „Je třeba poznamenat, že členské státy se v prohlášení dohodly, že nebudou uplatňovat článek 11 směrnice 2001/55/ES.“ Konkrétní znění prohlášení je obsaženo v operačních pokynech a zní následovně:
„S cílem podpořit členské státy, které jsou hlavními vstupními místy hromadného přílivu vysídlených osob prchajících před válkou z Ukrajiny, na něž se vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady ze dne 4. března 2022, a s cílem prosazovat rovnováhu mezi úsilím všech členských států se členské státy dohodly, že nebudou uplatňovat článek 11 směrnice 2001/55/ES na osoby, které požívají dočasné ochrany v daném členském státě v souladu s uvedeným prováděcím rozhodnutím Rady a které se přesouvají bez povolení na území jiného členského státu, pokud se členské státy na dvoustranném základě nedohodnou jinak.“
16. Jelikož se členské státy, resp. Česká republika, nedohodla s jiným státem na jakémkoliv úpravě vyloučení čl. 11, znamená to, že je sekundární pohyb a tím i získání dočasné ochrany v jiném členském státě povolen a nemůže být vyloučen pouze na základě rozhodnutí jednoho členského státu v národní úpravě. V tomto případě žalobkyně je právě Polsko jedním ze „vstupních míst“ pro občany Ukrajiny, proto je nutné umožnit další pohyb osob do jiných států, aby se vysoké počty osob prchajících před válkou rozprostřel po celém území EU. V opačném případě by každé udělení dočasné ochrany v Polsku znamenalo, že tyto osoby se pak následně nemohou přesídlit do dalších států EU, a pokud by ostatní státy měly shodnou právní úpravu týkající se nepřijatelnosti jako ČR, znamenalo by to, že by všichni občané Ukrajiny museli odjet zpět do Polska, kde by se ve vysokém počtu koncentrovali. Tím by značně zatížili polský migrační systém a naopak ostatní státy by těžily z toho, že první žádost byla podána (mnohdy z pochopitelných důvodů okamžité pomoci) v jiném státě, a mohly by se zprostit odpovědnosti za přijímání a pomoc osob vysídlených v souvislosti s ruskou agresí a popřely by nastavený systém existence dočasné ochrany v celoevropském měřítku.
17. Velmi konkrétně na uvedené situace sekundárního pohybu a změnu pobytu reaguje Komise ve svém dokumentu Frequently asked questions received on the interpretation of

the Temporary Protection Directive and Council Implementing Decision 2022/3823³, kde doslovně uvádí následující:

„5. Jaké následné kroky by měly členské státy podniknout v takových případech, kdy zjistí, že osoba je registrována v jiné zemi (shoda), nebo když zjistí, že osoba, kterou zaregistrovaly, se následně zaregistruje v jiném členském státě (oznámení)?

Dočasná ochrana má být požívána pouze v jednom členském státě. V členském státě, ve kterém osoba již nepobývá, by mělo být povolení k pobytu zrušeno a z něj vyplývající práva zaniknou. Jak je uvedeno v operativních pokynech vydaných Komisí dne 21. března 2022, osoba, na kterou se vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382, má právo zvolit si členský stát, ve kterém chce požívat práv spojených s dočasnou ochranou, neboť členské státy se rozhodly upustit od použití článku 11 směrnice o dočasné ochraně. 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. Současně může osoba využívat práva spojená s registrací vždy pouze v jednom členském státě. To znamená, že pokud je osoba registrována v jednom členském státě (například v ČR) a následně se přestěhuje do jiného členského státu (ČS2), musí členský stát, do kterého se přestěhuje (ČS2), poskytnout této osobě všechna práva stanovená ve směrnici o dočasné ochraně, včetně registrace dotyčné osoby a následného vydání povolení k pobytu. Osoba bude využívat práv v druhém členském státě (ČS2). Platnost povolení k pobytu vydaného v prvním členském státě (ČS1) a z něj plynoucích práv musí v souladu s duchem čl. 15 odst. 6 a čl. 26 odst. 4 směrnice o dočasné ochraně skončit a být odejmuta v prvním členském státě. Členské státy mohou odmítnout dočasnou ochranu (a tedy odmítnout registraci nebo odmítnout povolení k pobytu) pouze osobám, na které se nevztahuje oblast působnosti směrnice 2001/55/ES a prováděcího rozhodnutí Rady.“ (překlad proveden žalobkyní)

18. Tato praxe je např. patrná z informací ohledně poskytování dočasné ochrany na Maltě⁴ a následnému přesídlení do jiného státu, kde je uvedeno, že na úrovni EU je tato problematika vyjasněna tak, že občan Ukrajiny má možnost se přestěhovat z jednoho členského státu do jiného, pouze musí být držitelem dočasné ochrany vždy v jednom státu: „Když EU přijala rozhodnutí, kterým se aplikuje směrnice o dočasné ochraně, rozhodla se výslovně nezahrnout článek 11 této směrnice. Článek 11 v podstatě zakazuje držitelům dočasné ochrany volný pohyb po EU a říká, že by měli být přemístěni zpět do členského státu, který jim dočasnou ochranu poskytl. (...) Rozhodnutí, které spustilo směrnici o dočasné ochraně pro osoby prchající z Ukrajiny, však tento článek výslovně vylučuje. Domníváme se, že toto rozhodnutí bylo přijato s cílem umožnit držitelům dočasné ochrany přestěhovat se z jednoho členského státu EU do druhého, aby se připojili ke svým rodinným příslušníkům nebo se rozhodli usadit se v členském státě EU podle vlastního výběru. (...) EU tuto situaci objasnila v prováděcích pokynech (...) podle politické dohody dosažené v březnu 2022 se příjemci dočasné ochrany mohou volně přestěhovat do jiného členského státu a požádat o dočasnou ochranu tam. To přirozeně povede

³ https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-07/Frequently%20asked%20questions%20received%20on%20the%20interpretation%20of%20the%20Temporary%20Protection%20Directive%20and%20Council%20Implementing%20Decision%202022-382_en.pdf

⁴ Vizte <https://maltarefugeecouncil.org.mt/Ukraine-Info-Moving-from-one-EU-country-to-another-with-Temporary>

⁴ Vizte <https://maltarefugeecouncil.org.mt/Ukraine-Info-Moving-from-one-EU-country-to-another-with-Temporary>

k odebrání/zrušení registrace jejich statusu TP a povolení k pobytu v členském státě, který jim předtím TP udělil.“ (překlad provedený žalobkyní)

19. Z těchto informací je tak nejen patrné, že skutečně státy aplikují možnost přemístění do jiných států na základě výkladu orgánů EU, ale také to, že Temporary protection platform slouží ke sledování toho, kdo a kde získal dočasnou ochranu, aby v případě udělení dočasné ochrany mohl nový stát udělující dočasnou ochranu informovat stát, který posledně udělil dočasnou ochranu, že se tak stalo, aby neexistovaly v jeden moment dva státy, které poskytují dočasnou ochranu, tj. aby byl předchozí záznam o udělení dočasné ochrany vymazán, resp. dočasná ochrana byla zrušena. Neslouží ovšem k tomu, aby stát měl přehled o tom, komu nemůže dočasnou ochranu již udělit. To souvisí také s čl. 26 odst. 4 směrnice, podle kterého *„v případě přemístění osoby z jednoho členského státu do druhého končí platnost povolení k pobytu v členském státě, který osoba opouští, a tento členský stát přestane mít ve vztahu k těmto osobám povinnosti související s dočasnou ochranou. Dočasnou ochranu poskytne daným osobám nový hostitelský členský stát.“* Získání dočasné ochrany v dalším členském státě se tedy promítne do společné databáze osob požívajících dočasnou ochranu, což znamená pro první členský stát zproštění povinností pro tohoto cizince poskytovat mu veškerá práva v souladu s touto směrnicí.
20. Samotná Evropská komise má na svých internetových stránkách⁵ otázky a odpovědi týkající se dočasné ochrany. Jednou z těchto otázek je, zda je možnost se přemístit z jednoho členského státu do jiného. Odpověď je následující: *„Zvolit zemi EU, v níž máte dočasnou ochranu, si můžete zvolit sama podle vlastního uvážení. Dočasné ochrany však můžete požívat pouze v jednom členském státě EU. Práva spojená s dočasnou ochranou jsou stejná ve všech zemích EU, které jsou směrnicí vázány. Pokud jste se zaregistrovala v jedné zemi a rozhodnete se přestěhovat do jiné země, musíte o tom informovat orgány země, v níž jste v dané chvíli registrována. Země, do které se přestěhujete, vás zaregistruje poté a nabídne vám status dočasné ochrany a z ní vyplývající práva.“* I z tohoto vyjádření neplyne jakákoliv možnost odchýlení se od povinnosti udělit dočasnou ochranu, je-li Česká republika vázána směrnicí.
21. S podobnými informacemi se lze setkat i u dalších států. Např. v otázkách a odpovědích na stránkách rumunských orgánů⁶ je uvedeno, že *„pokud jste později zaregistrováni jako osoba požívající dočasné ochrany v jiném členském státě, nebudete již požívat práv ve státě, který vám vydal předchozí povolení k pobytu (...). Na tomto základě si můžete vybrat členský stát Evropské unie, ve kterém chcete využívat zvláštních práv spojených s dočasnou ochranou, a připojit se ke svým rodinným příslušníkům a přátelům v členském státě, ve kterém se nacházejí.“* (překlad proveden žalobkyní). Stejně závěry uvádějí i italské orgány⁷ ve svých odpovědích: *„S povolením k pobytu za účelem dočasné ochrany se můžete přestěhovat do kterékoli země EU. Pokud se rozhodnete přestěhovat do jiné země EU, můžete požádat o dočasnou ochranu a získat ji ve státě, kam jste se přestěhovali, ale ztratíte status dočasné ochrany získaný v Itálii.“* (překlad proveden žalobkyní) Stejně závěry lze dohledat také u belgických orgánů⁸: *„Pokud se požádá o dočasnou ochranu a získá se v jiné zemi podle prováděcího rozhodnutí Rady Evropské unie ze dne 4. března 2022, skončí dočasná ochrana dříve udělená v Belgii a případně i vydané povolení k pobytu (...) bude odebráno.“* Dále je soudu z úřední

⁵ https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/information-people-fleeing-war-ukraine/fleeing-ukraine-your-rights-eu_cs

⁶ <https://igi.mai.gov.ro/ucraina/>

⁷ <https://www.protezionecivile.gov.it/static/12ce982f0abb4feb8299d3d4f9aa50b3/qa-people-ukraine.pdf>

⁸ <https://dofi.ibz.be/en/themes/ukraine/temporary-protection>

činnosti známo (řízení vedené pod sp.zn. 55 A 6/2023), že stejný postup možnosti získat dočasnou ochranu v jiném členském státě, i když byla udělena již v jiném členském státě EU, aplikuje i Finská republika anebo Slovenská republika. Všechny tyto orgány/státy tak předpokládají, že žádost a získání dočasné ochrany v jiné zemi po udělení dočasné ochrany v předchozí zemi je postupem, který je v rámci celé EU aplikován a neposkytuje jakoukoliv možnost odchýlení se od tohoto postupu.

22. Je tak patrné, že jiné státy postupují v souladu se zněním a výkladem evropských předpisů a umožňují sekundární pohyb a získání dočasné ochrany i poté, co cizinec požádal anebo disponoval dočasnou ochranou již v jiném členském státě. Pokud by Polsko (či jiné státy) přijalo naprosto totožnou právní úpravu, jako je ta česká, znamenalo by to, že pokud by žalobkyně odjela např. do Finska, kde by požádala o dočasnou ochranu, její žádost by byla zamítnuta, neboť disponuje dočasnou ochranou v jiném státě (Polsku). Na druhou stranu toto podání žádosti v Polsku ale aplikuje § 5 odst. 8 písm. a) Lex Ukrajina, tím pádem by žalobkyně ztratila dočasnou ochranu v Polsku a ve Finsku by ji získat také nemohla. Při aplikaci těchto ustanovení všemi státy by tak vždy jedna žádost v jiném státě negovala možnost udělení dočasné ochrany, a jakmile by cizinec s udělenou dočasnou ochranou požádal o dočasnou ochranu v jiném členském státu, neexistoval by žádný členský stát, který by mohl žalobkyni dočasnou ochranu opětovně udělit, a ta by se v této situaci dostala pouze do nelegálního postavení.
23. K tomuto všemu lze dodat, že česká právní úprava nezohledňuje individuální okolnosti případu žalobkyně či jiných cizinců, kteří by se takto chtěli přestěhovat. V případě žalobkyně se např. jedná o osobu, která se již nějakou dobu učí český jazyk, neboť plánovala v České republice v budoucnu studovat vysokou školu a má tu několik známých. Naopak v Polské republice být nikdy nechtěla, neovládá tamní jazyk a samotná žádost byla podána její matkou v době její nezletilosti, tudíž ani sama neměla právo volby státu, kde požádá o dočasnou ochranu. Jelikož o žádosti o dočasnou ochranu není vedeno žádné řízení, nemá správní orgán žádnou možnost zhodnotit individuální okolnosti, což působí v praxi značné problémy a systémem tak propadávají osoby, jejichž osudy či příběhy jsou velmi nešťastné a přemístění do jiného státu, se kterým ji nepojí žádné vazby, ale pouze podaná žádost (v tomto případě jinou osobou), nedává v tomto ohledu smysl. Žalovaný tak ani nemohl aplikovat např. zásadu individuálního posouzení případu dle § 2 odst. 4 správního řádu, neboť žádost byla automaticky vyhodnocena jako nepřijatelná a nebylo vůbec nic hodnoceno.
24. Zároveň v současném případě není podstatné, zda dočasná ochrana žalobkyně v Polsku již byla skutečně zrušena, neboť z výše uvedeného vyplývá, že je možné zvolit dvojí postup – buďto zprvu zrušit dočasnou ochranu v Polsku a následně získat dočasnou ochranu v České republice, anebo při existenci dočasné ochrany v Polsku při udělení dočasné ochrany v České republice bude tato informace zanesena do Temporary protection platform, což je signálem pro Polsko, aby ochrana zde byla zrušena, resp. práva plynoucí z existence ochrany v Polsku. Navíc jak vyplývá z čl. 11 odst. 2 polského zákona⁹, který upravuje problematiku poskytující ochranu občanům Ukrajiny, pokud občan Ukrajiny, kterému byla poskytnuta ochrana, vycestuje z území Polska na více jak 1 měsíc, ztrácí tím práva spojená s jeho legálním pobytem na území Polské republiky (to je zmíněno také v mailu, který byl odeslán žalobkyni ze strany orgánu Straż Graniczna, tak v následném mailu v příloze č. 5). Zároveň jak bylo uvedeno výše, samotné žalobkyni bylo oznámeno a

⁹ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220000583>

potvrzeno, že její ochrana byla zrušena na území Polské republiky jejím výjezdem zpět na Ukrajinu ze dne 3. 8. 2022. Tato skutečnost ovšem nebyla vůbec promítnuta do Temporary protection platform a ačkoliv byla ochrana zrušena ke dni 3. 8. 2022, Polská republika tuto změnu do databázi nepromítla, což znovu může způsobit v praxi problémy, pokud žalovaný vychází z informací z databáze, které ovšem nejsou pravdivé, a jelikož není vedeno žádné řízení, samotné tvrzení o neexistenci ochrany při podání žádosti není zohledněno, a žalobkyně tak musí tyto skutečnosti dokládat až následně soudu, který tak v podstatě doplňuje roli správních orgánů.

25. Zároveň ani důvodová zpráva k Lex Ukrajina k ustanovení o nepřijatelnosti, kvůli které byla žádost žalobkyně takto vyhodnocena, neobsahuje ničeho, a není tak vůbec patrné, zda se zákonodárce vypořádal se střetem výkladu a smyslem evropské úpravy udělování dočasné ochrany. Důvodová zpráva tak pouze uvádí, že *„Policie České republiky nebo Ministerstvo vnitra budou oprávněny takovou žádost nepřijmout a cizince ústně informovat o důvodu nepřijatelnosti. Současně se stanoví, že tento postup nebude podléhat soudnímu přezkumu. Cizinec totiž neobdrží žádné rozhodnutí, informace mu bude předána pouze ústně. Jedná se o mimořádný postup, který je ale dán mimořádnou uprchlickou vlnou, které Česká republika nyní čelí.“*. Není tak znám ani hlubší záměr či smýšlení zákonodárce v rovině institutu nepřijatelnosti a v obecné části je pouze uvedeno, že *„navrhovaná úprava je tedy plně slučitelná s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami“*, aniž by se konkrétně vypořádala se zjevně jiným výkladem Evropské komise ve věci (ne)možnosti požádat o dočasnou ochranu v dalším členském státu EU.
26. Žalobkyně má tedy za to, že § 5 odst. 1 písm. c), d) Lex Ukrajina je v rozporu s čl. 28 směrnice o dočasné ochraně, s bodem 15 preambule prováděcího rozhodnutí, resp. s vyloučeným čl. 11 směrnice a s čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí. Z tohoto vyplývá, že zásah spočívající ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu z důvodu nepřijatelnosti je zásahem nezákonným, a žalobkyně tak má nárok na udělení dočasné ochrany v České republice, ačkoliv jí již v minulosti byla udělena dočasná ochrana v Polské republice.
27. Závěrem žaloby žalobkyně navrhla *položení předběžné otázky k SDEU*. Uvedla, že navrhuje, aby soud v případě nejasnosti ohledně (ne)slučitelnosti § 5 odst. 1 písm. c), d) Lex Ukrajina, a to v té části, která se týká vyhodnocení nepřijatelnosti z důvodu podání žádosti o dočasnou ochranu v jiném členském státě EU anebo udělení dočasné ochrany v jiném členském státě EU, s bodem 15 prováděcího rozhodnutí, resp. čl. 11 směrnice, zhodnotil možnost *položení předběžné otázky k SDEU*, zda tato česká národní úprava, která vylučuje tuto kategorii cizinců, na kterého se jinak vztahuje působnost prováděcího rozhodnutí, není ve vzájemném rozporu.
28. Konkrétní znění předběžné otázky k SDEU navrhuje žalobkyně následovně: *„Může národní úprava vyloučit možnost udělení dočasné ochrany dle Směrnice Rady 2001/55/ES cizinci, který splňuje podmínky pro udělení dočasné ochrany, pokud již požádal anebo získal dočasnou ochranu v jiném členském státu EU, jestliže je prohlášením všech členských států EU vyloučena aplikace čl. 11 této směrnice?“* Žalobkyně tak navrhuje soudu, aby v případě pochybností tuto věc předložil jako předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie ve smyslu čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie.

III.

Podání žalobkyně ze dne 3. 3. 2023

29. V podání ze dne 3. 3. 2023 žalobkyně uvedla, že si v této právní věci dovoluje soudu podpůrně zaslat dnes získanou zprávu o šetření Veřejného ochránce práv, který se v jednom ze svých šetření zabýval možností udělení dočasné ochrany v situaci, kdy dočasná ochrana byla udělena v jiném státě EU. Tato zpráva byla získána na základě žádosti o informace dle zákona č. 106/1999 Sb. a podporuje závěry obsažené v žalobě.

IV.

Vyjádření žalovaného k žalobě

30. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě k jednotlivým bodům uvedl následující.
31. K *přípustnosti žaloby a k nezákonnému zásahu* žalovaný konstatoval, že žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“) směřující proti jeho výše popsanému postupu při vyřizování žádosti o dočasnou ochranu je nejspíše skutečně přípustná, jak tvrdí žalobkyně. Postup při vyřizování žádosti o dočasnou ochranu je totiž obdobný někdejšímu postupu zastupitelského úřadu při zjišťování nepřípustnosti žádosti o udělení dlouhodobého víza podle dle § 53 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 14. 8. 2017. Ve vztahu k institutu nepřípustnosti žádosti o udělení dlouhodobého víza totiž judikatura dovolila, že proti postupu zastupitelského úřadu, jímž vyhodnotil žádost o udělení dlouhodobého víza jako nepřípustnou, lze brojit právě zásahovou žalobou (například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2017, č.j. 6 Azs 236/2016-38). Žalobkyně však spatřuje nezákonný zásah paradoxně v tom, že žalovaný postupoval podle zákona, když vyhodnotil její žádost o udělení dočasné ochrany jako nepřijatelnou. Žalobkyně totiž nevytýká žalovanému, že by postupoval v rozporu se zákonem, ale to, že postupuje v souladu s ním. Podle jejího názoru totiž zákon č. 65/2022 Sb. v § 5 odst. 1 písm. c) a d) odporuje směrnici č. 2001/ES/55 a rozhodnutí Rady č. 2022/382.
32. Stran *rozporu institutu nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu s právem EU* žalovaný uvedl, že žalobkyně v první řadě brojí proti samotné existenci institutu nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu majíc za to, že tento institut je v rozporu s právem EU, konkrétně pak se směrnicí Rady č. 2001/55/ES, a to s ohledem na to, že tato směrnice žádný institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu neupravuje a upravuje pouze důvody pro zamítnutí žádosti o dočasnou ochranu, tak jako tomu je v případě zákona o dočasné ochraně.
33. Jde-li o směrnici č. 2001/55/ES, pak je dle žalovaného třeba připomenout, že směrnice, na rozdíl od nařízení, není přímo aplikovatelná na základě čl. 10 Ústavy ČR a ani její přímá aplikovatelnost nevyplývá z práva EU, které je pro ČR závazné na základě mezinárodní smlouvy (Smlouva o fungování EU, čl. 288). Čl. 288 odst. 3 Smlouvy o fungování EU totiž zní: „*Směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům.*“ Pokud je pro členské státy směrnice závazná, pak pouze, jde-li o výsledek, jehož má být dosaženo. Z tohoto důvodu je nutné, aby byla do vnitrostátního práva přenesena (transponována) vnitrostátním právním předpisem. Protože je závazná pouze, pokud jde o výsledek, kterého má být dosaženo, mají členské státy volbu prostředků, jakým její ustanovení transponují do vnitrostátního práva. Nelze tedy vycházet přímo z jednotlivých ustanovení směrnice, stejně jako by šlo o vnitrostátní právní předpis. Teprve ustanovení vnitrostátního práva přijatá za účelem transpozice směrnice je třeba vykládat v souladu s cíli směrnice, která

jimi byla transponována. Hovoří se v této souvislosti o eurokonformním výkladu. Zásada eurokonformního výkladu byla judikována v rozhodnutích Soudního dvora EU Von Colson (14/83) a Marleasing (C-106/89). Zmíněnými rozhodnutími bylo judikováno to, že pokud se při vykládání vnitrostátního práva vnitrostátní soud dostane do situace, kdy je možno více výkladů, je jeho povinností zvolit ten, který vede k výsledku odpovídajícímu znění a účelu unijní normy. Jinými slovy, ustanovení směrnice nemají přednost před vnitrostátním právem, ale naopak vnitrostátní právo musí být vykládáno v souladu s cíli vytyčenými směrnicí. Jestliže tedy směrnice některý institut nezná či otázku neupravuje, neznamená to, že ustanovení vnitrostátního práva jej nemůže zavést či otázku vyřešit, pokud tím zůstane naplněn cíl směrnice a takové ustanovení nebude v přímém rozporu s ustanoveními směrnice. Institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. takovou „mezeru“ v právní úpravě směrnice č. 2001/55/ES doplňuje. Pro názornost žalovaný uvádí několik příkladů:

(1) Směrnice č. 2001/55/ES například neupravuje způsob, jakým má být žádost o udělení dočasné ochrany podána, je tedy na členských státech, aby tuto otázku vnitrostátním právem upravily, a to včetně následků spojených s nedodržením předepsané formy. To český zákonodárce udělal, když v § 4 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. odkázal na použití právní úpravy dlouhodobého víza za účelem strpění pobytu na území v zákoně o pobytu cizinců. Ve smyslu § 169d odst. 1 zákona o pobytu cizinců je cizinec povinen podat žádost o udělení dlouhodobého víza za účelem strpění pobytu na území osobně. Není-li následně upuštěno od povinnosti osobního podání žádosti ve smyslu § 5 odst. 3 zákona č. 65/2022 Sb., pak nesplnění této povinnosti má za následek, že je taková žádost o dočasnou ochranu nepřijatelná [§ 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 65/2022 Sb.]

(2) Směrnice č. 2001/55/ES se v souladu se svým článkem 1 vztahuje pouze na osoby, které jsou ve smyslu článku 2 písmene c) této směrnice osobami vysídlenými, přičemž to, o které skupiny osob se konkrétně jedná, stanoví v souladu s čl. 5 odst. 2 písm. a) směrnice Rada EU svým rozhodnutím. Směrnice již nikterak nestanoví nebo neupravuje, jakým způsobem mají být vyřízeny žádosti o udělení dočasné ochrany osob, které do skupiny vymezené rozhodnutím Rady EU nespádají. Je tedy zevně ponecháno na vnitrostátním právu členských států, jak s takovými žádostmi naloží. Český zákonodárce proto v § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 65/2022 Sb. stanovil, že žádost o udělení dočasné ochrany takových osob je nepřijatelná. Přesněji zákon č. 65/2022 Sb. stanoví, že nepřijatelná je žádost žadatele, který není uveden v § 3 téhož zákona. Ustanovení § 3 odst. 1 pak odkazuje právě na vymezení okruhu osob, na něž se povinně vztahuje rozhodnutí Rady (EU) č. 2022/382.

(3) Směrnice č. 2001/55/ES nepředpokládá, že by osoba, které byl přiznán status osoby požívající dočasné ochrany v jednom členském státě, mohla tentýž status požívat i v jiném členském státě. Jestliže je totiž cizinec držitelem dočasné ochrany v jiném členském státě, nemůže logicky na něj být pohlíženo jako na osobu vysídlenou, ale musí být na něj pohlíženo jako na osobu usazenou v jiném členském státě, ze kterého také přichází. Toto je nejspíše leitmotivem existence čl. 11 směrnice č. 2001/55/ES, který upravuje povinnost členského státu, který držiteli dočasné ochrany toto postavení přiznal, jej převzít zpět na své území, pokud se na území jiného členského státu nachází neoprávněně. Je pravdou, že se členské státy při přijetí rozhodnutí Rady (EU) č. 2022/382 dohodly, že nebudou aplikovat článek 11 směrnice č. 2001/55/ES, to však neznamená nic než to, že držitel dočasné ochrany, který by neoprávněně pobýval na území jiného členského státu, nebude tímto členským státem přemísťován do členského státu, který mu povolení k pobytu za

účelem dočasné ochrany vydal. Nic víc, nic méně. Základní princip však zůstává stejný, postavení osoby požívající dočasné ochrany může cizinec mít pouze v jednom členském státě EU a tamtéž požívat práva pobytu a dalších práv či výhod zakotvených ve směrnici č. 2001/55/ES.

Ostatně toto též potvrdil Nejvyššího správního soud v rozsudku ze dne 12. 10. 2022, č.j. 2 Azs 178/2022-46, když uvedl: „Ze 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 dočasné ochrany). Městský soud správně uvedl, že ochrana základních práv stěžovatelů je zajištěna v celoevropském kontextu, přičemž není jejich právem žádat o ochranu výhradně v České republice. Stěžovatelům byla dočasná ochrana poskytnuta na základě žádosti podaných ve Španělsku. Tyto žádosti předcházely žádostem stěžovatelů o dočasnou ochranu v České republice. Bylo přitom plně na jejich rozhodnutí, v jaké zemi o dočasnou ochranu požádají. Po udělení dočasné ochrany však stěžovatelé nemohou libovolně měnit členský stát, v němž jim byla dočasná ochrana udělena, ani nemohou žádat o dočasnou ochranu v dalších členských státech (srov. bod 22 odůvodnění napadeného usnesení).“

Směrnice č. 2001/55/ES sama, ačkoliv tento základní princip z jejích ustanovení vyplývá, nikterak neřeší, jak by měly členské státy naložit s žádostí o poskytnutí dočasné ochrany, pokud takové osobě již dočasná ochrana byla udělena v jiném členském státě. Tuto otázku tedy směrnice také zjevně ponechává na vnitrostátním právu členských států. Není tedy nikterak v rozporu s ustanoveními směrnice č. 2001/55/ES, pokud český zákonodárce žádost o udělení dočasné ochrany osoby, která již dříve požádala o udělení dočasné ochrany v jiném členském státě anebo dokonce dočasnou ochranu tam získala, stanovil, že je nepřijatelná, tedy, že se jí správní orgány nebudou zabývat.

Podle čl. 25 odst. 1 směrnice č. 2001/55/ES mají členské státy přijímat osoby oprávněné požadovat dočasnou ochranu v duchu solidarity Společenství a mají se vyjádřit číselně nebo v obecných rysech, jaká je jejich kapacita pro přijetí těchto osob. Česká republika již při této příležitosti sdělila, že její kapacity jsou v podstatě vyčerpány. V této souvislosti lze připomenout, že Česká republika dosud udělila dočasnou ochranu v celkem 485 171 případech. Při přepočtu na obyvatele je Česká republika v počtu udělených dočasných ochran mezi členskými státy s velkým předstihem na prvním místě. V České republice připadá aktuálně zhruba 41 držitelů dočasné ochrany na 1000 obyvatel, v Polsku pak 27 a na Slovensku 17. Směrnice předpokládá (potvrzuje to čl. 26), že by měly v rámci členských států probíhat relokace právě s ohledem na vytíženost kapacit jednotlivých států. Žádný takový mechanismus však nebyl aktivován. Evropská komise k tomuto uvedla, že osoby si mohou zvolit, v jakém státě o dočasnou ochranu požádají. Smyslem této prvotní volnosti však má být zajištění maximálního rozprostření zátěže mezi členskými státy, aby nedošlo k přehlcení zemí prvního vstupu.

Směrnice pak dále pamatuje na situace sloučení rodiny – podrobněji viz dále (v praxi jsou dále rovněž zohledňovány případy hodné zvláštního zřetele) - osoby, které mají kvalifikovanou rodinnou vazbu nebo které z důvodu hodného zvláštního zřetele by měly čerpat dočasnou ochranu v ČR, tak nejsou ČR odmítány z kapacitních důvodů. S ohledem na absenci centrálního distribučního mechanismu předvídaného směrnicí je ČR oprávněna reagovat ve smyslu směrnice na vyčerpání nebo i na hrozící vyčerpání národních kapacit. Institut nepřijatelnosti tak rozhodně není se směrnicí v rozporu ani s poukazem na tento argument.

Právní úprava nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu z důvodů uvedených v § 5 odst. 1 písm. c), d) zákona č. 65/2022 Sb. tedy nejen, že není v rozporu se samotnou směrnicí č. 2001/55/ES, ale je odrazem zásady uvedené v článku 25 odst. 1 směrnice č. 2001/55/ES a konečně jejím cílem je též bránit zneužívání práva na poskytnutí dočasné ochrany k čerpání výhod s tímto statutem spojených v různých členských státech, ke kterému v praxi dochází.

Evropská komise provádí pravidelně detailní konzultační rozhovory s členskými státy a při této příležitosti ji Česká republika informovala o její vnitrostátní právní úpravě včetně existence institutu nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu z důvodů uvedených v § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. Současně bylo Komisi dáno na zvážení, zda v žalobkyní též zmiňovaných dokumentech, tedy ve sdělení Komise ze dne 21. března 2022 č. C(2022)1806 final, nazvaného: „*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*“ a v dokumentu nazvaném: „*Frequently Asked Questions Document*“ [obojí dostupné na: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_en], nepoukázat na odlišnosti české vnitrostátní právní úpravy. Lze snad připomenout, že „*Často kladeného otázky*“ nejsou právně závazným nástrojem, a ani Evropská komise není nadána kompetencí autoritativního výkladu práva EU.

34. Nad rámec a pro úplnost by žalovaný rád znovu a podrobněji vysvětlil, že institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu není ani rozporný s čl. 15 směrnice 2001/55/ES. Ustanovení § 51 zákona o dočasné ochraně, které transponuje do českého právního řádu právě článek 15 směrnice č. 2001/55/ES, je totiž samostatně použitelné. Zákon č. 65/2022 Sb. v § 4 odst. 3 stanoví, že na udělování dočasné ochrany se použije zákon o dočasné ochraně, a to v rozsahu ustanovení nevyloučených z použití výslovně § 4 odst. 2 písm. a) zákona č. 65/2022 Sb. Tímto nevyloučeným ustanovením je i § 51 zákona o dočasné ochraně s výjimkou jeho odstavce 2 písmene d) a dále není vyloučeno ani použití § 52 téhož zákona.
35. Jinými slovy, jestliže žadatel nesplňuje podmínky pro udělení dočasné ochrany stanovené zákonem 65/2022 Sb., tedy nespadá do okruhu osob uvedených v § 3 tohoto zákona nebo jeho žádost o dočasnou ochranu je podle § 5 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. nepřijatelná, není vyloučeno, aby mu dočasná ochrana byla vydána podle § 51 zákona o dočasné ochraně, který upravuje podmínky pro udělení dočasné ochrany z důvodu sloučení rodiny nebo dle § 52 zákona o dočasné ochraně, který zakotvuje podmínky pro udělení dočasné ochrany z důvodu hodného zvláštního zřetele.
36. To v praxi znamená, že žalovaný nejprve posuzuje, zda jsou splněny podmínky pro udělení dočasné ochrany z důvodů podle zákona 65/2022 Sb. Jestliže zjistí, že tyto podmínky pro udělení dočasné ochrany podle § 3 zákona č. 65/2022 Sb. nejsou splněny nebo žádost je nepřijatelná, posuzuje ještě, zda lze dočasnou ochranu udělit z důvodu uvedeného v § 51 zákona o dočasné ochraně, případně, zda jsou indicie, že by se mohlo jednat o případ hodný zvláštního zřetele, nebo případně sám žadatel se udělení dočasné ochrany z tohoto důvodu výslovně domáhá.
37. Ostatně tomuto je uzpůsobena část tiskopisu žádosti o dočasnou ochranu, ve které se provádí vyhodnocení této žádosti:

38. Tmavě červený rámeček obsahuje stručný výčet podmínek pro udělení dočasné ochrany podle § 3 zákona č. 65/2022 Sb. a současně i důvod nepřijatelnosti žádosti spočívající v podání žádosti o udělení dočasné ochrany v jiném členském státě nebo její získání tamtéž. Jestliže žádou z podmínek uvedených v tmavě červeném rámečku žadatel nesplňuje nebo požádal udělení dočasné ochrany v jiném členském státě či ji tam i získal, přichází v úvahu ještě udělení dočasné ochrany z důvodu sloučení rodiny, kdy jednotlivé podmínky pro její udělení jsou uvedeny v hnědém rámečku, který je uvozen větou: „*Ačkoliv nejsou splněny podmínky uvedené výše, žadatel(ka) je:*“ Následuje výsledek vyhodnocení, tedy, zda se dočasná ochrana uděluje, zda se uděluje dočasná ochrana za účelem sloučení rodiny nebo zda se tedy celkově žádost vyhodnocuje jako nepřijatelná, protože žadatel nesplňuje ani podmínky pro udělení dočasné ochrany z důvodu sloučení rodiny. V tomto zkráceném vyhodnocení chybí záměrně rubrika pro důvody hodné zvláštního zřetele podle § 52 zákona o dočasné ochraně, neboť vyhodnocení takové žádosti se neprovádí na místě, udělení či neudělení dočasné ochrany tohoto důvodu je třeba totiž náležitě odůvodnit, k čemuž zadní strana tiskopisu postačovat prakticky nemůže.
39. Žalobkyně se tedy dle žalovaného mylí, pokud má za to, že žádosti o udělení dočasné ochrany nelze vyhovět pouze z důvodů taxativně uvedených v článku 28 odst. 1 směrnice č. 2001/55/ES, respektive z důvodů uvedených v § 9 zákona o dočasné ochraně, který článek 28 směrnice č. 2001/55/ES transponuje do českého právního řádu. Z formulace článku 28 směrnice 2001/55/ES je totiž zřejmé, že tento dopadá pouze na osoby, na něž se vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady EU podle čl. 5 směrnice 2001/55/ES, tedy za normálních okolností by jim dočasná ochrana byla poskytnuta. Nicméně protože v jejich případě existuje některá ze skutečností uvedených v čl. 28 odst. 1, mají členské státy možnost těmto osobám dočasnou ochranu odeprít.
40. Jak již bylo uvedeno výše, směrnice Rady č. 2001/55/ES vůbec neupravuje způsob, jakým se mají členské státy vypořádat s případy osob, které se domáhají dočasné ochrany, ačkoliv nesplňují podmínky stanovené prováděcím rozhodnutím Rady (EU) podle článku 5 této směrnice. Jedná se o velmi starou směrnici (z pohledu azylového a migračního *acquis*), jde o první nástroj týkající se azylu a migrace a jedná se pouze o minimální normy (!). Řada situací tak není upravena, není předvídána a volnost členských států je zde proto mnohem širší než u pozdějších nástrojů, které jsou detailnější a jasnější.
41. Optikou žalobkyně by tak bylo nutné dočasnou ochranu udělit každému, kdo si o ni řekne, bez ohledu na to, zda je vysídlenou osobou nebo ne, protože směrnice č. 2001/55/ES neupravuje důvod pro neudělení dočasné ochrany spočívající v nesplnění podmínek stanovených prováděcím rozhodnutím Rady EU. Ad absurdum by tak dočasnou ochranu bylo možno přiznat i osobě, která je občanem EU, i když tato směrnice na občana EU vůbec nedopadá, a to jen proto, že tato směrnice neupravuje takový důvod pro neudělení či odeprání dočasné ochrany. Rovněž podle čl. 28 směrnice č. 2001/55/ES není důvodem odeprání dočasné ochrany to, že cizinci již jiný členský stát oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany přiznal a nyní usiluje o přiznání oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany ještě v dalším členském státě. S takovou situací směrnice vůbec nepočítá. Tyto otázky tedy zůstávají směrnicí č. 2001/55/ES neupraveny, což znamená, že je ponecháno na národním právu členských států, jakým způsobem „vyřeší“ žádost o poskytnutí dočasné ochrany osoby, na níž se prováděcí rozhodnutí Rady EU podle článku 5 směrnice nevztahuje nebo která již dočasnou ochranu získala v jiném členském státě. Při absenci výslovné úpravy ve směrnici se tak otevírá prostor vnitrostátnímu právu, aby na tyto situace reagovalo, aby bylo zajištěno naplnění základního cíle směrnice, tedy

zjednodušeně poskytnout dočasnou ochranu tomu, kdo ji skutečně potřebuje. To také český zákonodárce učinil zavedením institutu nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu.

42. Ohledně rozporu vyloučení soudního přezkumu s právem EU žalovaný uvedl, že žalobkyně má za to, že vyloučení soudního přezkumu v případě vyhodnocení žádosti jako nepřijatelné podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. je rovněž v rozporu s právem EU. Žalobkyně dovozuje právo brojit proti postupu žalovaného při vyhodnocení její žádosti jako nepřijatelné z článku 29 směrnice č. 2001/55/ES.
43. Článek 29 směrnice č. 2001/55/ES dopadá pouze na situace osob vyloučených z poskytnutí dočasné ochrany podle čl. 28 téže směrnice a dále osob podle čl. 15, tedy v situacích osob usilujících o sloučení rodiny. Formulací: „Osoby vyloučené členským státem z poskytnutí dočasné ochrany nebo zajištění sloučení rodiny jsou oprávněny podat v daném členském státě opravný prostředek“ článek 29 jednoznačně vymezuje případy, ve kterých má žadatel o udělení dočasné ochrany právo podat opravný prostředek. Ve zbytku je na národním právu, jak danou situaci upraví. Výčet důvodů uvedených v článku 28 odst. 1 směrnice č. 2001/55/ES je taxativní a nezahrnuje situace, kdy na cizince nedopadá prováděcí rozhodnutí Rady podle článku 5 této směrnice nebo situace, kdy již cizinec dočasnou ochranu v jednom z členských států získal a nebo o ni požádal. Tyto otázky zůstávají směrnici č. 2001/55/ES neupraveny, to znamená, že je ponecháno na národním právu členských států, jakým způsobem „vyřeší“ žádost o poskytnutí dočasné ochrany osoby, na niž se prováděcí rozhodnutí Rady EU podle článku 5 směrnice nevztahuje nebo která již dočasnou ochranu získala v jiném členském státě.
44. Ačkoliv se žalovaný domnívá, že znění článku 29 směrnice je poměrně jednoznačné, dovolí si citovat z důvodové či předkládací zprávy Evropské komise k návrhu na přijetí směrnice 2001/55/ES, která je dostupná pod číslem COM/2000/0303 final - CNS 2000/0127 na internetovém portálu Evropské unie. Žalovaný v této souvislosti ještě podotýká, že článek 29 původního návrhu směrnice obsahoval v odstavci prvním i důvody uvedené dnes v článku 28 odst. 1 směrnice č. 2001/55/ES. Teprve v průběhu projednávání návrhu byly tyto důvody vyděleny do samostatného článku a právo na podání opravného prostředku bylo zakotveno samostatně v čl. 29, a to i pro případ, že členský stát sloučení rodiny s držitelem dočasné ochrany neumožní.
45. Předkládací zpráva k čl. 29 směrnice 2001/55/ES tedy uvádí:
- „1. The Member States may exclude a person from temporary protection if they are regarded as a danger to their national security or if there are serious grounds for believing that they have committed a war crime or crime against humanity or if, during consideration of the asylum application, it is found that the exclusion clauses in Article 1F of the Geneva Convention apply.*
- 2. These grounds for exclusion shall be based solely on the personal conduct of the person concerned. Exclusion decisions or measures shall be based on the principle of proportionality. The persons concerned shall be entitled to seek redress in the courts of the Member State concerned.“*
46. Z citované části je dle žalovaného patrné, že právo obrátit se na soud a brojit proti rozhodnutí o odeprání dočasné ochrany mají pouze osoby, kterým členský stát odeprál povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany z přesně specifikovaných důvodů. Předkládací zpráva k návrhu hovoří o „persons concerned“, tedy o osobách dotčených rozhodnutím členského státu založeným právě na oněch specifických důvodech, které jsou dnes uvedeny v článku 28 odst. 1 směrnice č. 2001/55/ES a v původním návrhu směrnice

byly uvedeny v čl. 29 odst. 1. Proto lze také podle § 17 zákona o dočasné ochraně napadnout žalobou podle § 65 s.ř.s. pouze rozhodnutí žalovaného ve věci dočasné ochrany, tedy rozhodnutí, kterému předchází posouzení věci a je přijato z důvodů uvedených v zákoně o dočasné ochraně, přesněji z důvodů uvedených v § 9 tohoto zákona. Zákon o dočasné ochraně ostatně nezná důvod pro neudělení dočasné ochrany spočívající v nesplnění podmínek stanovených prováděcím rozhodnutím Rady EU nebo v situaci, kdy je žádost o dočasnou ochranu podána cizincem, který je žadatelem či již držitelem dočasné ochrany v jiném členském státě. Konstatováním nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu žalovaný žádost věcně neposuzuje. Již z tohoto důvodu proti takovému rozhodnutí nelze podat žalobu podle § 17 zákona o dočasné ochraně.

47. Ostatně k obdobnému závěru dospěl poměrně nedávno též Nejvyšší správní soud, který v rozsudku ze dne 12. 10. 2022, č.j. 2 Azs 178/2022-46, uvedl: „*Stěžovatelé se dovolávali soudního přezkumu odkazem na čl. 29 směrnice 2001/55/ES, jemuž podle jejich přesvědčení odporuje § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. Z citovaného ustanovení směrnice však podle Nejvyššího správního soudu neplyne povinnost členského státu podrobit soudnímu přezkumu jakékoli negativní rozhodnutí o žádosti o poskytnutí dočasné ochrany. Opravný prostředek mohou podle citovaného ustanovení podat pouze cizinci, kteří byli vyloučeni z poskytnutí dočasné ochrany. Důvody tohoto vyloučení vymezuje čl. 28 směrnice 2001/55/ES. Do této skupiny jsou zařazeny osoby po úvaze správního orgánu o tom, zda existují závažné důvody se domnívat, že osoba spáchala zločin proti míru, válečný zločin nebo zločin proti lidskosti anebo za dalších podmínek i nepolitický zločin. V posuzované věci je však zjevné, že stěžovatelé mezi okruh takových osob zcela jistě nepatří (jinak by jim neposkytlo doplňkovou ochranu ani Španělsko). V případě žádosti o dočasnou ochranu však správní orgán pouze ověří, zda již žadatel disponuje dočasnou ochranou v jiném členském státě. Důvod nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. tak nevytváří žádný prostor pro úvahu správního orgánu. Jak poznamenal městský soud, jedná se obecně o skutkově jasnou otázku.*“
48. Žalobkyně na podporu svého přesvědčení, že výluka soudního přezkumu v § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. je rozporná s čl. 29 směrnice 2001/55/ES, poukazuje na závěry Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka Liberec uvedené v rozsudku ze dne 25. 7. 2022, č.j. 59 A 45/2022-30. Tento soud skutečně naznal, že vyloučení soudního přezkumu v druhé větě § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. odporuje článku 29 směrnice č. 2001/55/ES, ovšem žalobkyně již opomněla zmínit, že tento soud také uvedl následující: „... *postup žalované spočívající ve faktickém vrácení tiskopisu žádosti o poskytnutí dočasné ochrany jako nepřijatelné podle § 5 odst. 2 věta první Lex Ukrajina není pro nedostatek formy správním rozhodnutím ve smyslu § 65 s.ř.s., kterému by se mohl žalobce bránit žalobou proti správnímu rozhodnutí. Ale je faktickým úkonem žalované, ve kterém lze pojmově spatřovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s.ř.s. Aplikace kompetenční výluky soudního přezkumu podané žaloby podle § 68 písm. e) s.ř.s. tak nepřichází v úvahu.*“ Krajský soud v Ústí nad Labem pobočka Liberec tedy dospěl vlastně k závěru, že postup správního orgánu při vyřizování žádosti o udělení dočasné ochrany jako nepřijatelné není vůbec rozhodnutím, a tudíž proti němu nelze brojit žalobou podle § 65 s.ř.s. Z toho žalovanému vyplývá, že druhá věta § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. o vyloučení soudního přezkumu je vlastně zbytečná, když postup žalovaného podle § 5 odst. 2 věty první téhož zákona, vlastně není rozhodnutím. Argumentaci žalobkyně tedy ve svém výsledku tento rozsudek příliš nepodporuje.
49. Žalovaný tedy shrnuje, že situace žalobkyně je odlišná od situací uvedených v čl. 28 odst. 1 směrnice č. 2001/55/ES, tato již o udělení dočasné ochrany požádala ve Finsku, kde také

dočasnou ochranu získala. Český zákonodárce proto stanovil, že za těchto okolností je žádost o dočasnou ochranu podaná žadatelem o dočasnou ochranu v jiném členském státu nepřijatelná. Tato situace není směrnici č. 2001/55/ES upravena, a proto je v tomto případě na národní úpravě, jak na ni bude reagovat. Jde současně o způsob, kterým bude naplněn cíl směrnice č. 2001/55/ES, tedy dočasnou ochranu bude žalobkyně požívat pouze v jednom členském státě. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. tedy neodporuje žádnému ustanovení směrnice č. 2001/55/ES, natož pak rozhodnutí Rady č. 2022/382.

50. K možnosti podat žádost o dočasnou ochranu v jiném členském státě EU žalovaný uvedl, že žalobkyně se na pracoviště žalovaného v Krajském asistenčním centru pomoci Ukrajině v Plzni dostavila dne 10. 2. 2023. Do tiskopisu žádosti udělení dočasné ochrany žalobkyně napsala, že požádala o udělení dočasné ochrany, nicméně doplnila „z 3. 8. 2022 zabezpečení odstraněno“, čímž nejspíše chtěla správním orgánům sdělit, že jí dočasná ochrana v jiném členském státě zanikla. Alespoň tak žalovaný nyní, na základě obsahu žaloby, tomuto sdělení rozumí.
51. Jak žalovaný uváděl již ve svém vyjádření k návrhu na vydání předběžného opatření, z informací, které jsou součástí společné platformy pro výměnu informací o žadatelích a držitelích dočasné ochrany mezi členskými státy, takzvané: „Temporary Protection Platform“, vyplývá, že žalobkyně je stále držitelkou dočasné ochrany na území Polské republiky. Žalovaný požádal polskou stranu prostřednictvím této platformy, aby mu platnost těchto informací potvrdila, neboť pouze toto kontaktní místo je určeno k výměně a předávání informací mezi členskými státy stran držitelů a žadatelů o udělení dočasné ochrany. Bohužel polská strana několikrát avizovala, že nestíhá tyto dotazy vzhledem k zahlcení odpovídat včas, resp. v přiměřené době.
52. Nicméně, i pokud by se tvrzení žalobkyně ukázala pravdivými, nemění to nic na věci, že je naplněn důvod pro nepřijatelnost žádosti uvedený v § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. Žalovaný si dovolí předmětná ustanovení citovat:

Dle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. je žádost o udělení dočasné ochrany nepřijatelná, jestliže je podána cizincem, který o dočasnou nebo mezinárodní ochranu požádal v jiném členském státě Evropské unie.

Dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. je žádost o udělení dočasné ochrany nepřijatelná, je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie.
53. Z formulace těchto ustanovení dle žalovaného jednoznačně plyne, že k naplnění důvodu nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu postačí, pokud cizinec v jiném členském státě o dočasnou ochranu požádal nebo ji získal. To, zda dočasnou ochranu stále v tomto členském státě má nebo ne, není již pro naplnění citovaných ustanovení rozhodující. Jak již bylo výše uvedeno, smyslem těchto ustanovení je zabránit zneužívání institutu dočasné ochrany k čerpání výhod s dočasnou ochranou souvisejících v různých členských státech současně nebo i postupně. Je proto sice pravdou, že vysídlené osoby mají právo vybrat si stát, ve kterém budou dočasné ochrany požívat, ovšem nikoliv právo mezi členskými státy „přebírat“ v tom smyslu, že budou o dočasnou ochranu žádat opakovaně v různých členských státech a čerpat tamtéž postupně výhod s tímto statutem spojených.
54. Pokud skutečně žalobkyni, byť je to velmi nepravděpodobné s ohledem na informace získané z Temporary Protection Platform, zanikla dočasná ochrana v Polské republice, nic

jí nebrání v tomto státě požádat o dočasnou ochranu znovu, když je v současnosti již plnoletá a tedy i zjevně podle polského právního řádu způsobilá k právním úkonům.

55. V každém případě, jakmile bude žalovaný mít odpověď polské strany stran trvání dočasné ochrany žalobkyně v Polsku k dispozici, zašle ji soudu.
56. Jde-li o další argumentaci žalobkyně, tato se opírá o sdělení Evropské komise ze dne 21. března 2022 č. C(2022)1806 final, nazvané: „*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*“.
57. V prvé řadě je třeba uvést, že toto sdělení není textem právního předpisu a není ani závazným výkladem ustanovení směrnice č. 2001/55/ES či rozhodnutí Rady (EU) č. 2022/382, má tedy spíše informativní či doporučující charakter a rozhodně nemůže derogovat či jinak konkurovat ustanovením vnitrostátních právních předpisů České republiky, tedy zejména ne zákonu č. 65/2022 Sb. Totéž platí pro dokument nazvaný: „*Frequently Asked Questions Document*“, dostupný též na https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_en, z něhož žalobkyně cituje. Žalovaný podotýká, že dle § 2 odst. 1 správního řádu jsou všechny správní orgány povinny postupovat v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Právní předpisy EU jsou pro Českou republiku závazné na základě mezinárodní smlouvy, která je součástí českého právního řádu, a to Smlouvy o fungování EU, a správní orgán je tedy povinen aplikovat i právní předpisy Evropské unie, které jsou přímo aplikovatelné. Takovým aktem je však pouze nařízení nebo rozhodnutí (viz čl. 288 Smlouvy o fungování EU). Výše uvedené dokumenty vypracované Evropskou komisí nejsou ani nařízením ani rozhodnutím Rady, proto nejsou pro správní orgán závazné. Naopak závazný je pro něj zákon, v tomto případě zákon č. 65/2022 Sb., který v § 5 odst. 1 písm. d) stanoví, že žádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže byla dočasná ochrana udělena v jiném členském státě.
58. Český zákonodárce tato doporučení zjevně nepovažoval, alespoň pokud jde o postupné podávání žádostí o dočasnou ochranu v různých členských státech, za správná. Předně, jak již bylo výše uvedeno, je v takových případech vůbec otázkou, zda lze žadatele o udělení dočasné ochrany v jednom členském státě v případě, že se přesune do jiného členského státu, považovat ještě za osobu vysídlenou, když tato osoba již hledá a může získat útočiště v jiném členském státě. Nicméně snaha o získání dočasné ochrany v různých členských státech bývá především snahou o zneužití práva, kteréžto jednání by nemělo požívat právní ochrany, a to ani v právu Unie. Český zákonodárce taková jednání předvídal a zakotvením institutu nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu do zákona vytvořil nástroj, který je má eliminovat.
59. Evropská komise navíc není povolána k závaznému výkladu práva EU, takový výklad může poskytnout pouze Soudní dvůr EU. Pro Českou republiku není závazná ani praxe ostatních členských států, na niž žalobkyně zhusta poukazuje.
60. V každém případě práv garantovaných směrnicí č. 2001/55/ES by měl cizinec požívat pouze v jednom členském státě, a proto institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu má v zákoně č. 65/2022 Sb. své opodstatnění.

61. Žalovaný dále uvedl, že jde-li o žalobkyní zmiňovaný čl. 16 preambule rozhodnutí Rady (EU) č. 2022/382, je v první řadě třeba uvést, že preambule není součástí normativního textu rozhodnutí a není tedy pro členské státy závazná. Navíc samotný text článku 16 preambule nikterak nebrání tomu, aby existovala národní úprava nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu z důvodu podání či získání dočasné ochrany v jiném členském státě. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) či d) [zákona č. 65/2022 Sb.] nikterak nebrání občanům Ukrajiny vybrat si stát, v němž hodlají o dočasnou ochranu žádat. Článek 16 preambule rozhodnutí Rady (EU) č. 2022/382 hovoří o tom, že občané Ukrajiny mají možnost si vybrat členský stát, v němž o udělení dočasné ochrany požádají (prvotní žádost – viz výše), nikoliv o tom, že by mohli udělení dočasné ochrany žádat [ve] vícerech členských státech a tímto postupem zkoušet, který z nich jim bude vyhovovat víc.
62. Právní úprava nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu taktéž nikterak neodporuje článku 15 preambule rozhodnutí Rady (EU) č. 2022/382. To, že se členské státy dohodly, že nebudou aplikovat článek 11 směrnice č. 2001/55/ES, neznamená než to, že držitel dočasné ochrany, který by neoprávněně pobýval na území jiného členského státu, nebude tímto členským státem přemísťován do členského státu, který mu povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany vydal. Nic víc, nic méně, jak již žalovaný uvedl výše. Závěrem by žalovaný opět rád poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, č.j. 2 Azs 178/2022-46, který byl přijat ve věci skutkově velmi podobné případu žalobkyně. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud přitakal správnosti postupu žalovaného, který shledal jako nepřijatelnou žádost o udělení dočasné ochrany cizinců, kteří již byli jejími držiteli ve Španělském království. Žalovaný má za to, závěry Nejvyššího správního soudu jsou dostatečně obecné, aby byly aplikované i na jiné případy. Tedy její případ je po skutkové stránce ve výsledku shodný s případem posuzovaným Nejvyšším správním soudem ve výše uvedené věci.
63. K předložení otázky k SD EU žalovaný uvedl, že má za to, že čl. 29 směrnice č. 2001/55/ES dopadá pouze na situace osob vyloučených z poskytnutí dočasné ochrany podle čl. 28 téže směrnice a dále osob podle čl. 15, tedy v situacích osob usilujících o sloučení rodiny. Formulací: „*Osoby vyloučené členským státem z poskytnutí dočasné ochrany nebo zajištění sloučení rodiny jsou oprávněny podat v daném členském státě opravný prostředek*“, článek 29 jednoznačně vymezuje případy, ve kterých má žadatel o udělení dočasné ochrany právo podat opravný prostředek, ve zbytku je na národním právu, jak danou situaci upraví. Situace žalobkyně je odlišná, tato držitelkou dočasné ochrany byla již v Polsku. Z tohoto důvodu také český zákonodárce stanovil, že za těchto okolností je taková žádost o dočasnou ochranu nepřijatelná. Tato situace není směrnicí č. 2001/55/ES upravena, a proto, jak již bylo výše uvedeno, je v tomto případě na národní úpravě, jak tuto situaci upraví. Návrh na předložení věci Soudnímu dvoru EU není v dané věci první a zatím k němu soudy nepřistoupily.
64. Závěrem svého vyjádření žalovaný konstatoval, že má tedy za to, že v případě žalobkyně a její žádosti o udělení dočasné ochrany postupoval podle zákona, který navíc neodporuje právu EU.

V.

Podání žalobkyně ze dne 14. 3. 2023 a ze dne 3. 5. 2023

65. V podání ze dne 14. 3. 2023 žalobkyně uvedla, že soudu zasílá dnes doručenou odpověď polských orgánů, které výslovně potvrzují, že žalobkyně nedisponuje na území Polské republiky dočasnou ochranou.
66. V podání ze dne 3. 5. 2023 žalobkyně uvedla, že s ohledem na předmět projednávané věci by chtěla upozornit na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2023, č.j. 11 A 80/2022-79, který potvrzuje žalobní námitky v nyní projednávané věci.

VI.

Sdělení žalovaného ze dne 26. 5. 2023

67. Žalovaný v podání ze dne 26. 5. 2023 uvedl, že si souvislosti s nařízeným jednáním dovoluje zaslat aktuální informaci ke stavu dočasné ochrany žalobkyně v Polské republice. Dle údajů z dnešního dne je žalobkyně stále držitelkou dočasné ochrany v Polské republice, o čemž svědčí stav žádosti: „TP“, což znamená, že dočasná ochrana jí byla udělena a že jí stále v Polsku požívá.

VII.

Podání žalobkyně ze dne 29. 5. 2023

68. Žalobkyně podáním ze dne 29. 5. 2023 sdělila soudu, že se osobně nezúčastní soudního jednání, její zástupce se dostaví. Zároveň v příloze přípisu zaslala anonymizovaný mail, jehož adresátem byl její zástupce a ke kterému uvedla, že při konverzaci v jiné věci mj. sdělily německé státní orgány (BAMF), že při jednom z technických jednání Evropské komise tato uvedla směrem k zástupcům České republiky, že udělená dočasná ochrana v jednom z členských států není překážkou pro získání dočasné ochrany v jiném státu.

VIII.

Podání žalovaného ze dne 9. 6. 2023

69. Žalovaný se v podání ze dne 9. 6. 2023 omluvil ze soudního jednání a k dokumentům předkládaným žalobkyní uvedl následující.
70. I pokud by nakrásně žalobkyně již nebyla v Polské republice držitelkou dočasné ochrany, jak se snaží tvrdit, neznamená to, že v jejím případě nebyl naplněn důvod pro vyřízení její žádosti o dočasnou ochranu jako nepřijatelné. Dočasnou ochranu v Polské republice získala, to, že se rozhodla poté o ni ještě požádat v České republice, je podle názoru žalovaného zneužitím práva, na které česká právní úprava reaguje nepřijatelností žádosti.
71. K jednání technické skupiny týkající se Platformy pro výměnu informací mezi členskými státy stran držitelů a žadatelů o dočasnou ochranu (Temporary Protection Platform – TPD) ze dne 26. 1. 2023 si dovoluujeme sdělit, že jsme se jí účastnili a žádná taková výzva ze strany zástupců Evropské komise ve vztahu k České republice nepadla, ostatně jedná se pouze o technickou skupinu, jejímž úkolem je řešit problémy s fungováním výše uvedené platformy a hledat nová technická řešení. Toto téma tudíž na ní nemá ani své místo, pro tyto účely je určena jiná skupina Evropské komise, případně námi zmiňované bilaterální schůzky.

IX.

Vyjádření účastníků při jednání

72. Žalovaný se z jednání omluvil, žalobkyně setrvala na svých dosavadních tvrzeních.

X.

Posouzení věci soudem

A.

73. Podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, je žádost o udělení dočasné ochrany nepřijatelná, jestliže je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie. Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti (§ 5 odst. 2 téhož zákona).
74. Jak vyplývá z formuláře žádosti žalobkyně, žalovaný žalobkyni vrátil žádost o dočasnou ochranu z důvodu, že *„je žádost nepřijatelná, neboť žadatelka požádala o udělení dočasné ochrany nebo ji získala v jiném členském státě EU“*.
75. Žalobkyně přitom v žádosti v části věnované otázce, zda žádala o dočasnou ochranu v jiném členském státě EU, uvedla, že ano, a to s dovětkem *„z 3. 8. 2022 zabezpečení odstraněno“*.
76. Ač vyjádření žalobkyně vyznívá ne zcela jednoznačně, lze z něho dovodit, že žalobkyně žalovanému sdělila, že její dočasná ochrana v jiném členském státě EU zanikla.
77. Ostatně k témuž dospěl sám žalovaný, když ve vyjádření k žalobě uvedl, že dovětkem žalobkyně *„nejspíše chtěla správnímu orgánu sdělit, že jí dočasná ochrana v jiném členském státě zanikla“*.
78. Je tedy nezbytné uzavřít, že žalobkyně učinila spornou otázku, zda je či není držitelkou dočasné ochrany.
79. Podle § 3 správního řádu nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.
80. Náležité zjištění skutkového stavu je tedy výhradní odpovědností správního orgánu. Bylo na žalovaném, aby jednoznačně prokázal, že žalobkyně je držitelkou dočasné ochrany v jiném státě EU, neboť pouze v tomto případě mohl postupovat podle shora uvedeného ustanovení § 5 odst. 1 písm. d).
81. Vzhledem k tomu, že žalovaný tuto skutečnost jednoznačně neprokázal, nemohl žádost žalobkyně prohlásit za nepřijatelnou.
82. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že *„z informací, které jsou součástí společné platformy pro výměnu informací o žadatelích a držitelích dočasné ochrany mezi členskými státy, takzvané : „Temporary Protection Platform“, vyplývá, že žalobkyně je stále držitelkou dočasné ochrany na území Polské republiky. Žalovaný požádal polskou stranu prostřednictvím této platformy, aby mu platnost těchto informací potvrdila, neboť pouze toto kontaktní místo je určeno k výměně a předávání informací mezi členskými státy stran držitelů a žadatelů o udělení dočasné ochrany. Bohužel polská strana několikrát avizovala, že nestihá tyto dotazy vzhledem k zahlcení odpovídat včas, resp. V přiměřené době“*.
83. Žalovaný tedy sám potvrdil, že rozhodnou skutečnost lze ověřit. Skutečnost, že se toto ověření nepodařilo provést, však nemůže jít v neprospěch žalobkyně. Zaneprázdněnost polské strany jde totiž s ohledem na ustanovení § 3 správního řádu k tíži žalovaného. Ten je totiž odpovědný za řádné zjištění skutkového stavu věci. Nebylo-li řádně vyvráceno

tvrzení žalobkyně o tom, že jí dočasná ochrana v jiném státě EU zanikla, nemohl žalovaný její žádost prohlásit za nepřijatelnou.

84. Dlužno doplnit, že soud v předvolání k soudnímu jednání žalovanému sdělil, že „*důkazní břemeno ohledně toho, že má žalobkyně stále v Polsku dočasnou ochranu, leží na žalované. Soud proto vyzývá žalovaného, aby nejpozději při soudním jednání dne 12. 6. 2023 předložil aktuální listiny tuto skutečnost dokládající. Pokud žalovaný tuto skutečnost neprokáže, bude soud vycházet z toho, že žalobkyně dočasnou ochranu v Polsku nemá.*”
85. Žalovaný k výzvě soudu předložil opět pouze výpis z „*Temporary Protection Platform*“; nikoli potvrzení platnosti v ní uvedené informace z polské strany. Ani v průběhu soudního řízení se tak na žalovaným nedostatečně zjištěném skutkovém stavu nic nezměnilo. Nutno doplnit, že naopak žalobkyně předložila řadu listin vyvracejících správnost závěru žalovaného o tom, že má žalobkyně stále udělenou dočasnou ochranu v Polsku.
86. Naprosto nesprávným je pak nezbytné shledat závěr žalovaného uvedený ve vyjádření k žalobě o tom, že „*z § 5 odst. 1 písm. c) a d) jednoznačně plyne, že k naplnění důvodu nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu postačí, pokud cizinec v jiném členském státě o dočasnou ochranu požádal nebo ji získal. To, zda dočasnou ochranu stále v tomto členském státě má nebo ne, není již pro naplnění citovaných ustanovení rozhodující.*” Bez ohledu na to, co bude uvedeno zdola v bodě B, je tento výklad v přímém rozporu se smyslem předmětných ustanovení. Ta totiž odrážejí pouze záměr zákonodárce bránit vedení dvou souběžných řízení ve více členských státech EU (překážka litispendence) či přiznání současně dvou dočasných ochrann v různých státech EU (překážka rei iudicatae). V případě odpadnutí některé z těchto překážek, lhostejno z jakého důvodu, z jejich pohledu nepřijatelnost žádosti spatřovat nelze.

B.

87. Nad rámec shora uvedeného závěru se soud ztotožnil i s další argumentací žalobkyně a závěry veřejného ochránce práv, resp. se závěry, ke kterým dospěl Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 27. 4. 2023, č.j. 11 A 80/2022-79 (dostupný na www.nssoud.cz), které jsou aplikovatelné i na nyní souzenou věc, byť zde byla nepřijatelnost spatřována v trvání dočasné ochrany v jiném členském státě EU. V ostatní je však právní úprava, ze které vycházel Městský soud v Praze stejná, neboť čl. 28 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, neumožňuje dočasnou ochranu nepřiznat ani z důvodu v němž žalovaný spatřoval nepřijatelnost žádosti žalobkyně.
88. Městský soud v Praze krom jiného uvedl: „*Judikatura Soudního dvora již dávno dovodila, že ač jsou směrnice primárně adresovány členským státům, mohou mít v určitých případech přímý účinek a jednotlivci se jejich úpravy může dovolat. Aby tomu tak bylo, musí být splněny následující podmínky. Předně musí uplynout transpoziční lhůta stanovená konkrétní směrnicí, v níž stát nedostojí své povinnosti řádně a úplně směrnici transponovat do svého vnitrostátního práva (srov. rozsudky Soudního dvora ze 4. 12. 1974, 41/74, Van Duyn, a z 5. 4. 1979, 148/78, Ratti). Další podmínkou přímého účinku směrnice je její jasnost a bezpodmínečnost. Jak Soudní dvůr nedávno uvedl: „stanovení unijního práva je bezpodmínečné, jestliže ukládá povinnost, která není vázána na žádnou podmínku, a při jejím plnění ani v jejích účincích není podmíněna žádným aktem ze strany orgánů Unie nebo členských států, a dále že je dostatečně přesné, aby*

se jej mohl právní subjekt dovolávat a aby jej mohl uplatnit soud, jestliže ukládá povinnost jednoznačným způsobem“ (srov. jeho rozsudek z 8. 3. 2022, C-205/20, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, bod 18). V kontextu posuzované věci je navíc ještě třeba dodat, že u přímého účinku směrnic lze rozlišit přímý účinek nahrazením a vyloučením. Prvně zmíněný označuje situace, kdy evropská úprava nahrazuje existující normy vnitrostátního práva, druhý označuje ty případy, kdy směrnice vylučuje použití určité vnitrostátní normy, aniž by sama vytvářela něčí práva. V druhém případě jde tedy o kontrolu legality či aplikovatelnosti vnitrostátní normy (srov. Bobek, M., Bříza, P., Hubková, P.: *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 184 a 185). Žalobkyně argumentuje, že § 5 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 65/2022 Sb. nemají být aplikovány, jde tedy o případ přímého účinku vyloučením. V takových případech zkoumá Soudní dvůr naplnění podmínek jasnosti a bezpodmínečnosti méně přísně (srov. Bobek, M., Bříza, P., Hubková, P.: *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*, s. 231). Poslední podmínkou přímého účinku směrnice je, že tím nesmí dojít k uložení povinnosti jednotlivci. Tento požadavek vychází z povahy směrnic, které jsou určeny primárně členským státům (srov. již rozsudek Soudního dvora z 26. 2. 1986, 152/84, *Marshall*). Lze tedy shrnout, že 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 povinnosti jednotlivci (srov. shodně např. rozsudek NSS z 28. 11. 2019, čj. 2 Azs 113/2019-24, bod 23). Transpoziční lhůta uplynula v případě směrnice o dočasné ochraně 31. 12. 2002 (čl. 32 odst. 1 směrnice). První podmínka je tedy bezpochyby splněna. Soud se proto dále zabýval tím, zda ze směrnice vyplývá dostatečně jasná úprava, která by vylučovala nepřijetí žádosti dle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. Jak již soud uvedl výše, směrnice o dočasné ochraně neupravuje možnost členského státu nepřijmout žádost o dočasnou ochranu z důvodu, že o ni žadatel požádal v jiném členském státu. Směrnice zavádí minimální normy pro poskytování dočasné ochrany (čl. 1 této směrnice), přičemž z podstaty těchto norem vyplývá pravomoc členských států zavádět nebo udržovat příznivější opatření pro osoby požívající dočasné ochrany (bod 12 preambule a čl. 3 odst. 5 této směrnice). Stejně tak prováděcí rozhodnutí uvádí, že má-li členský stát vnitrostátní systém, který je příznivější než úprava podle směrnice o dočasné ochraně, má možnost jej nadále uplatňovat. Pokud by však vnitrostátní systém byl méně příznivý, měl by členský stát zajistit doplňková práva stanovená ve směrnici o dočasné ochraně (bod 17 prováděcího rozhodnutí). 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. Možnost vyloučit určitou osobou z poskytnutí dočasné ochrany upravuje pouze čl. 28 směrnice o dočasné ochraně. Z výčtu důvodů uvedených v čl. 28 odst. 1 směrnice nevyplývá, že by šlo o výčet demonstrativní. Jde přitom o výjimku z pravidla, že členské státy poskytnou povolení k pobytu osobám, na které se vztahuje prováděcí rozhodnutí (čl. 8 odst. 1 a čl. 5 směrnice), a proto ji je třeba vykládat restriktivně. Vzhledem k tomu, že směrnice v žádném ustanovení neumožňuje rozšiřovat důvody pro vyloučení osob z poskytnutí dočasné ochrany, má soud za to, že výčet v čl. 28 směrnice je taxativní. Ke stejnému závěru dochází i odborná veřejnost (srov. Skordas, A. in: Halbrunner, K. a Thym, D. (eds.), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, s. 1101, a Noll, G., Gunneflo, M., *Directive 2001/55 Temporary Protection Synthesis Report*, Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe, s. 65). Úplný výčet v čl. 28 směrnice o dočasné ochraně ve spojení s tím, že směrnice stanoví minimální normy a členské státy mohou poskytovat pouze příznivější podmínky pro osoby, kterých se směrnice a prováděcí

rozhodnutí týkají, tvoří dohromady jasnou a bezpodmínečnou právní normu, která zakazuje členským státům vyloučit z poskytnutí dočasné ochrany osoby, která o dočasnou ochranu požádala v jiném členském státě EU. Je přitom nerozhodné, jak se institut, který tuto osobu z dočasné ochrany fakticky vylučuje, formálně nazývá. Tento výklad potvrzuje též Komise v dokumentu s odpověďmi na často kladené otázky ke směrnici o dočasné ochraně[3], na který zcela případně žalobkyně odkázala. 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“[4] (důraz doplněn). Žalovanému lze přisvědčit, že dokument 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, čj. 4 Azs 228/2015-40, bod 50). Judikatura Soudního dvora dokonce soudům členských států ukládá povinnost brát existující soft law v potaz (srov. např. rozsudek Soudního dvora z 25. 3. 2021, C-501/18, BT, bod 80 a judikatura tam citovaná). Soud uzavírá, že směrnice o dočasné ochraně je postavena na konstrukci, že členské státy mohou být vůči vysídleným osobám vstřícnější, nemohou se však vydat opačným směrem a stanovit těmto osobám podmínky méně příznivé. Právě to však Česká republika zavedením institutu nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. učinila, neboť Ukrajincům utíkajícím před nevyprovokovanou a neodůvodněnou ruskou vojenskou agresí postavila do cesty další, směrnici nepředpokládanou překážku, kterou musí překonat, aby mohli v České republice požívat dočasné ochrany. Taková úprava je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně. Ta má v tomto ohledu přímý účinek, který vylučuje úpravu § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. Proto ji soud neaplikoval. Žalobní argumentace je i v této části důvodná. Soud pouze pro úplnost dodává, že za dané situace nepovažoval za nutné pokládat Soudnímu dvoru předběžnou otázku, jak žalobkyně navrhovala. Zdejší soud jednak není soudem, který by měl povinnost předběžnou otázku položit ve smyslu čl. 267 třetího pododstavce Smlouvy o fungování Evropské unie, jednak je dle soudu výše provedený výklad směrnice o dočasné ochraně a prováděcího rozhodnutí natolik jasný, že předběžnou otázku není třeba pokládat (jde o acte claire; srov. rozsudek Soudního dvora z 6. 10. 1982, 283/81, CILFIT, bod 16, a nálezy Ústavního soudu z 11. 9. 2018, sp. zn. II. ÚS 3432/17, bod 27).“

C.

89. Konečně je vhodné k námitce žalovaného uvedené v písemnosti ze dne 9. 6. 2023 o tom, že „žalobkyně získala dočasnou ochranu v Polské republice, a to že se rozhodla poté oni ještě žádat v České republice je podle názoru žalovaného zneužitím práva, na které česká právní úprava reaguje nepřijatelností žádosti“, uvést, že česká právní úprava nezná nepřijatelnost žádosti z důvodu zneužití práva. Zneužití práva, a to po jeho náležitém prokázání a náležitém odůvodnění, může být toliko důvodem pro zamítnutí žádosti o dočasnou ochranu po standardně provedeném správním řízení.

XI.

Rozhodnutí soudu

90. Vzhledem k tomu, že žaloba byla důvodná, soud v souladu s § 87 odst. 2 s.ř.s. určil, že vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalovaným žalobkyni jako nepřijatelné ze dne 10. 2.

2023, pod č.j. OAM-196021-1/DO-2023, je nezákonným zásahem a přikázal žalovanému, aby obnovil stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu žalobkyni.

XII.

Odůvodnění neprovedení důkazů

91. Soud neprovedl žádný další z účastníky navržených důkazů, neboť jejich provedení nebylo nezbytné k posouzení důvodnosti či nedůvodnosti žaloby.

XIII.

Náklady řízení

92. O nákladech řízení o žalobě rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s.ř.s., podle kterého *má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.*
93. Žalovaný neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.
94. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, náležela by jí proto náhrada nákladů řízení. Nicméně, žalobkyně byla v řízení o žalobě zastoupena Organizací pro pomoc uprchlíkům, z.s., která však právo na odměnu za zastupování nemá, neboť nevykonává specializované právní poradenství podle zvláštních zákonů ve smyslu § 35 odst. 2 s.ř.s. Pokud jde o právo na náhradu hotových výdajů, které Organizace pro pomoc uprchlíkům, z.s. uplatnila při jednání soudu v rozsahu 4 režijních paušálů po 300 Kč, tj. celkem 1 200 Kč, soud konstatuje, že za současného stavu právní úpravy nemůže požadovanou náhradu nákladů řízení stanovenou paušální částkou podle advokátního tarifu přiznat, nýbrž musí vycházet z nákladů, jejichž vynaložení žalobkyně soudu prokáže. Blíže k tomu soud přiměřeně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č.j. 6 As 135/2015-79, publ. pod č. 3344/2016 Sb. NSS, ve kterém Nejvyšší správní soud konstatoval, že „soud ve správním soudnictví nemůže přiznat procesně nezastoupenému navrhovateli (potažmo žalobci) náhradu nákladů řízení stanovenou paušální částkou podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, nýbrž musí vycházet z nákladů, jejichž vynaložení navrhovatel (potažmo žalobce) soudu prokáže (§ 57 odst. 1 s. ř. s.). Použití § 151 odst. 3 o. s. ř. (v novelizovaném znění účinném od 1. 7. 2015) na řízení podle soudního řádu správního je vyloučeno. Stejně tak nejsou na toto řízení přenositelné důvody nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13, č. 275/2014 Sb.“. Z obsahu spisu je přitom patrné, že žalobkyni žádné hotové náklady řízení nevznikly. Úspěšné žalobkyni tudíž v řízení nevznikly žádné náklady řízení, jejichž náhradu by jí soud mohl vůči neúspěšnému žalovanému přiznat.
95. S ohledem na výše uvedené soud rozhodl, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 12. června 2023

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu