



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce (soudce zpravodaj), soudkyně JUDr. Veroniky Burianové a soudce Mgr. Aleše Smetanky ve věci

žalobkyně: **nezletilá S. K.**, státní příslušnost Ukrajina
bytem X
zastoupená Organizací pro pomoc uprchlíkům, z.s.
sídlem Kovářská 4, 190 00 Praha 9

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
sídlem Nad Štolou 3, 170 34 Praha 7

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vrácení žádosti žalobkyně o udělení dočasné ochrany z důvodu nepřijatelnosti žádosti

takto:

- I. Zásah žalovaného byl nezákonný.
- II. Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování žalobkyniných práv a přikazuje se mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Nezákonný zásah

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala ochrany před zásahem, spočívajícím v tom, že žalovaný jí jako nepřijatelnou vrátil její žádost o dočasnou ochranu, kterou podala dne 20. 2. 2023 a již byla podle podacího razítka přidělena sp. zn. OAM-245151/DO-2023.

II.

Žaloba a její doplnění

2. Žalobkyně v žalobě uvedla, že je občankou Ukrajiny, od narození žila na Ukrajině a byla v péči své babičky, neboť její rodiče se o ni od mala nestarali. Po vypuknutí války na Ukrajině vycestovala žalobkyně z Ukrajiny dne 13. 3. 2022 a společně se svojí známou, paní M., odjela dne 14. 3. 2022 do Německa, kde již delší dobu tato známá žila se svým manželem. V Německu získala žalobkyně dočasnou ochranu, která je stále platná, a zároveň zde byl sepsán dokument o tom, že paní M. se může jako opatrovnice starat o žalobkyni. V lednu 2023 ovšem paní M. zemřela a neexistoval tedy nikdo, kdo by se o žalobkyni mohl starat, proto se manžel zemřelé, pan M., spojil s paní O. K., která je nejbližší známou žalobkyně. Dne 16. 2. 2023 tak pan M. přivezl žalobkyni do České republiky a paní K. začala situaci okamžitě řešit. Žalobkyně dne 20. 2. 2023 navštívila společně s paní K. a právním zástupcem KACPU za účelem podání žádosti o dočasnou ochranu. Po vysvětlení situace pracovním žalovaného byla přivolána pracovnice OSPOD z Magistrátu města Plzeň, která na místě sepsala protokol, na základě kterého bylo prohlášeno, že paní K. je schopna a ochotna se o žalobkyni postarat, a může tak o ni pečovat. Následně žalobkyně výslovně požádala o dočasnou ochranu, žádost byla ovšem vyhodnocena jako nepřijatelná, neboť žalobkyně disponuje dočasnou ochranou v Německu. Na základě této skutečnosti byla žalobkyni ze strany pracovnice žalovaného vyznačena nepřijatelnost žádosti, proti které se nyní žalobkyně brání.
3. K odůvodnění žaloby žalobkyně namítla, že ust. § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*lex Ukrajina*“) sice uvádí, že „*soudní přezkum je vyloučen*“, nicméně v daném případě je ze strany soudu třeba toto ustanovení neaplikovat pro rozpor s právem Evropské unie. 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 (dále jen „*směrnice o dočasné ochraně*“ nebo „*směrnice*“) žádný institut nepřijatelnosti neupravuje a upravuje pouze důvody zamítnutí žádosti. Je nepřípustné, 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 brojit.
4. 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. V dané věci se přitom 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, která v té době byla vyloučena společným prohlášením členských států, a přitom Nejvyšší správní soud tento čl. 11 použil jako součást své argumentace. Zároveň tento rozsudek neprošel ani při následném hlasování na plénu soudu, zda má být jeho právní věta zveřejněna ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

soudu. Na podporu svých závěrů naopak žalobkyně citovala rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky Liberec ze dne 25. 7. 2022, č. j. 59 A 45/2022-30 (dále též jen „rozsudek KSÚL“), a usnesení zdejšího soudu ze dne 18. 1. 2023, č. j. 55 A 6/2023-17.

5. K možnosti požádat o dočasnou ochranu v jiném členském státě Evropské unie žalobkyně uvedla, že ust. § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina 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 Rady*“). Dále konstatovala, že směrnice o dočasné ochraně 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 Německu – je občankou Ukrajiny, která ke dni 24. 2. 2022 pobývala na území Ukrajiny a následně po tomto datu vycestovala z území Ukrajiny (dne 13. 3. 2022).
6. Možnosti požádat o dočasnou ochranu v jiném státu svědčí i právo cizince pobývat v zemi dle svého výběru, které je zakotveno např. v čl. 16 preambule prováděcího rozhodnutí Rady. Podstatný pro tento případ je také již zmiňovaný čl. 11 směrnice vyjadřující závazek zpětného přijetí osob, které na jeho území požívají dočasně ochrany. Tohoto závazku se ovšem členské státy zřekly a výslovné použití čl. 11 směrnice vyloučily. To je možné dovodit z čl. 15 preambule prováděcího rozhodnutí Rady. 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.
7. 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 2022/382 (dále též jen „FAQ“), podle nějž mj. platí: „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. [...] pokud je osoba registrována v jednom členském státě (například v ČS1) 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. [...] 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.“ Tato praxe je např. patrná z informací ohledně poskytování dočasné ochrany na Maltě a následného 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. Obdobné informace poskytují i jiné členské státy Evropské unie.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

8. Je 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.
9. 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 nezletilou osobu bez doprovodu naplňující definici v ust. § 180c zákona o pobytu cizinců. Jelikož ale 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 zletilou osobou), nedává v tomto ohledu smysl. Ačkoliv je povinností žalovaného zohlednit nejlepší zájem dítěte dle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte při každé rozhodovací činnosti, ani zde se tak nestalo, neboť pro to nebyl ze strany zákonodárce dán žádný prostor, proto institut nepřijatelnosti může hraničit s porušením mezinárodních závazků ČR. Tuto nutnost zohlednění nejlepšího zájmu dítěte konkrétně k dočasné ochraně zmiňují také Operační pokyny k provádění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana (2022/C 126 I/01) (dále též jen „operační pokyny“): *„Veškerá rozhodnutí nebo opatření, která mají být přijata ve vztahu k dětem, musí být založena na zásadě zájmu dítěte jakožto prvořadém hledisku“*.
10. Žalobkyně shrnula, že ustanovení § 5 odst. 1 písm. c), d) lex Ukrajina je v rozporu s čl. 28 směrnice o dočasné ochraně, s bodem 15 preambule prováděcího rozhodnutí Rady, resp. s vyloučeným čl. 11 směrnice a s čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady. Dále je v rozporu s operačními pokyny, které vykládají přístup k nezletilým dětem bez doprovodu, jež mají nárok na dočasnou ochranu. Dále je v rozporu s čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte a čl. 8 EÚLP, neboť nedává žádný prostor ke zhodnocení individuální rodinné situace a k přihlídnutí k nejlepšímu zájmu dítěte. 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 Německu.
11. Na základě všech výše uvedených skutečností žalobkyně navrhla, aby soud rozsudkem vyslovil, že zásah žalovaného spočívající ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobkyni jako nepřijatelné ze dne 20. 2. 2023 byl nezákonný, a přikázal žalovanému, aby obnovil stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu žalobkyni.
12. Žalobkyně ještě téhož dne žalobu doplnila o zprávu o šetření Veřejného ochránce práv č. j. KVOP-5417/2023, 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 podle žalobkyně podporuje závěry obsažené v žalobě.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

13. Žalovaný v úvodu žaloby konstatoval, že žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) směřující proti jeho výše popsanému postupu při vyřizování žádosti o dočasnou

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

ochranu je nejspíše skutečně přípustná, jak tvrdí žalobkyně. Postup při vyřizování žádosti o dočasnou ochranu je totiž obdobný někdejšímu postupu zastupitelského úřadu při zjišťování nepřipustnosti 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 nepřipustnosti žádosti o udělení dlouhodobého víza totiž judikatura dovolila, že proti postupu zastupitelského úřadu, jímž vyhodnotil žádost o udělení dlouhodobého víza jako nepřipustnou, lze brojit právě zásahovou žalobou (například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2017, č. j. 6 Azs 236/2016-38).

14. Jde-li o směrnici o dočasné ochraně, žalovaný připomněl, 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). Pokud je pro členské státy směrnice závazná, pak pouze jde-li o výsledek, jehož má být dosaženo. Protože je závazná, pouze pokud jde o výsledek, kterého má být dosaženo, mají členské státy širokou volbu prostředků, jakými 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.
15. 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 lex Ukrajina takovou „mezeru“ v právní úpravě směrnice o dočasné ochraně zaplňuje.
16. Směrnice o dočasné ochraně 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 ustanovení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, 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 prováděcího rozhodnutí Rady dohodly, že nebudou aplikovat článek 11 směrnice, 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.
17. 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 žádostí 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*

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

ochrana udělena, ani nemohou žádat o dočasnou ochranu v dalších členských státech (srov. bod 22 odůvodnění napadeného usnesení).“

18. Směrnice o dočasné ochraně sama 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, 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.
19. Podle čl. 25 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně mají členské státy přijímat osoby oprávněně 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. 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 rozptýlení zátěže mezi členskými státy, aby nedošlo k přehlcení zemí prvního vstupu. 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.
20. Právní úprava nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu z důvodů uvedených v § 5 odst. 1 písm. c), d) lex Ukrajina tedy nejenže není v rozporu se samotnou směrnicí o dočasné ochraně, ale je odrazem zásady uvedené v článku 25 odst. 1 této směrnice, 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.
21. Žalobkyně se podle žalovaného rovněž mylí, pokud má za to, že žádosti o udělení dočasné ochrany nelze vyhovět pouze z důvodů taxativně uvedených v článku 28 odst. 1 o dočasné ochraně, respektive z důvodů uvedených v § 9 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dočasné ochraně“), který článek 28 směrnice transponuje do českého právního řádu. Z formulace článku 28 směrnice o dočasné ochraně je totiž zřejmé, že tento dopadá pouze na osoby, na něž se vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady EU podle čl. 5 směrnice, 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.
22. K argumentaci čl. 29 směrnice o dočasné ochraně žalovaný uvedl, že tento 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 o dočasné ochraně je taxativní a nezahrnuje situace, kdy na cizince nedopadá prováděcí rozhodnutí Rady podle článku 5 této směrnice, nebo

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

situace, kdy již cizinec dočasnou ochranu v jednom z členských států získal anebo o ni požádal.

23. Svůj výklad žalovaný opřel též o znění předkládací zprávy Evropské komise k návrhu na přijetí směrnice o dočasné ochraně, podle kterého měly být původně dnešní čl. 28 odst. 1 a čl. 29 zařazeny společně v jednom článku. Citoval také opětovně rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 178/2022-46. Zároveň oponoval rozsudku KSÚL, jenž podle žalovaného 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 lex Ukrajina 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. Ze stejných důvodů podle žalovaného není žalobkyni ku prospěchu ani odkaz na usnesení zdejšího soudu č. j. 55 A 6/2023-17.
24. Žalobkyně do žádosti neuvedla, že by její rodiče měli na území ČR udělenou dočasnou ochranu (jejich jména do žádosti vůbec neuvedla). Žalovaný tedy nemohl uvažovat ani o udělení dočasné ochrany z důvodu sloučení rodiny podle § 51 zákona o dočasné ochraně a ani o udělení dočasné ochrany z důvodů zřetele zvláště hodných podle § 52 téhož zákona, neboť na Ukrajině žila žalobkyně s babičkou, kterou jedinou by bylo možno považovat za osobu blízkou, nicméně ta zůstala podle všeho na Ukrajině a dočasná ochrana v ČR jí udělena nebyla. Žalovaný tedy neměl jinou zákonnou možnost, než její žádost o dočasnou ochranu vyhodnotit jako nepřijatelnou.
25. Jde-li o další argumentaci žalobkyně, tato se opírala o operační pokyny Evropské komise. Toto sdělení není textem právního předpisu a není ani závazným výkladem ustanovení směrnice o dočasné ochraně či prováděcího rozhodnutí Rady, má tedy spíše informativní či doporučující charakter a rozhodně nemůže derogovat či jinak konkurovat ustanovením vnitrostátních právních předpisů České republiky, tedy zejména ne lex Ukrajina. Totéž platí pro dokument nazvaný FAQ. Evropská komise 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. V každém případě práv garantovaných směrnicí o dočasné ochraně by měl cizinec požívat pouze v jednom členském státě, a proto institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu má v lex Ukrajina své opodstatnění.
26. Jde-li o žalobkyní zmiňovaný čl. 16 preambule prováděcího rozhodnutí Rady, 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) nikterak nebrání občanům Ukrajiny vybrat si stát, v němž hodlají o dočasnou ochranu žádat. Článek 16 preambule prováděcího rozhodnutí Rady hovoří o tom, že občané Ukrajiny mají možnost si vybrat členský stát, v němž o udělení dočasné ochrany požádají (prvotní žádost), nikoliv o tom, že by mohli udělení dočasné ochrany žádat ve více členských státech a tímto postupem zkoušet, který z nich jim bude vyhovovat víc.
27. Žalovaný konečně podotkl, že v případě dočasné ochrany neprobíhá žádné individuální posuzování každé žádosti žadatele o dočasnou ochranu. Ostatně není k tomu ani důvod, když okruhy osob splňujících podmínky pro udělení dočasné ochrany jsou určeny nikoliv

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

individuálně, ale velmi obecně a široce. Jisté individuální posouzení žádosti předpokládá pouze § 52 zákona o dočasné ochraně v podobě důvodu zřetele zvláště hodného, nicméně žalobkyně základní podmínky pro udělení dočasné ochrany z tohoto důvodu nesplňuje, existence důvodu zřetele hodného je totiž pouze jedním z kumulativně formulovaných kritérií pro udělení dočasné ochrany podle § 52 zákona o dočasné ochraně. Nejlepší zájem dítěte je sice kritériem postupu správních orgánů, ovšem těžko tento princip samotný může rezultovat, že správní orgán nebude postupovat podle zákona, ale v přímém rozporu s ním. Od zohlednění individuálních okolností případu jsou tu jiná pobytová oprávnění. V tomto případě přichází nejlépe v úvahu dlouhodobé vízum za účelem strpění pobytu na území z důvodu dle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Jde-li o porušení článku 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, pak žalobkyně vůbec neuvedla, v jakém směru by tento článek měl žalovaný porušit tím, že vyhodnotil její žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou.

28. Ohledně předloženého šetření Veřejného ochránce práv měl žalovaný za to, že zpráva odráží názor této instituce, není závazným výkladem ani evropského práva, ani vnitrostátního zákona, k takovému výkladu totiž není Veřejný ochránce práv povolán. Závěry Veřejného ochránce práv těžko mohou konkurovat textu zákona, tedy konkrétně lex Ukrajina, podle kterého je žalovaný povinen postupovat.
29. Žalovaný měl tedy za to, že v případě žalobkyně a její žádosti o udělení dočasné ochrany postupoval podle zákona, který navíc neodporuje právu EU, a proto navrhl, aby soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.

IV.

Replika žalobkyně

30. V podané replice žalobkyně upozornila soud na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2023, č. j. 11 A 80/2022-79 (dále jen „rozsudek MS Praha“), který potvrzuje žalobní námitky v nyní projednávané věci.

V.

Posouzení věci soudem

31. Při rozhodování o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem soud vycházel ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 před středníkem s. ř. s.).
32. O podané žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť žádný z účastníků se nevyjádřil k výzvě soudu a nařízení jednání nepožadoval (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

VI.

Rozhodnutí soudu

33. Soud shledal žalobu důvodnou.
34. Protože žádný z účastníků soudu v dosavadním průběhu řízení nesdělil opak, vycházel soud při svém rozhodování ze skutečnosti, že žalobkyně nadále disponuje dočasnou ochranou udělenou ve Spolkové republice Německo.
35. Pro projednávanou věc byla stěžejní především následující právní úprava:

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina je žádost o udělení dočasné ochrany nepřijatelná, jestliže je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie.

Dle druhého odstavce § 5 téhož zákona Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti; soudní přezkum je vyloučen.

Čl. 11 směrnice o dočasné ochraně stanoví, že členský stát převezme zpět osobu požívající na jeho území dočasnou ochranu, 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.

Podle čl. 29 směrnice jsou osoby vyloučené členským státem z poskytnutí dočasné ochrany nebo zajištění sloučení rodiny oprávněny podat v daném členském státě opravný prostředek.

V bodě 15 preambule prováděcího rozhodnutí Rady se konečně uvádí: *Je třeba poznamenat, že členské státy se v prohlášení dohodly, že nebudou uplatňovat článek 11 směrnice 2001/55/ES.*

36. S ohledem na textaci zákona se soud musel nejprve zabývat přípustností soudního přezkumu postupu žalovaného, a teprve dospěl-li by k závěru, že soudní přezkum možný je, byla by druhým problémovým okruhem nepřijatelnost žádosti vyvstanuvší z udělení dočasné ochrany v jiném členském státě Evropské unie.
37. Směrnice o dočasné ochraně ani prováděcí rozhodnutí Rady se k procesu vyřizování žádostí o dočasnou ochranu jednoznačně nevymezují, takřka výlučně upravují hmotná práva a povinnosti. Pro současnou věc je nicméně významný požadavek zajistit opravný prostředek osobám, které byly z poskytnutí dočasné ochrany vyloučeny (čl. 29 směrnice o dočasné ochraně).
38. Z podání účastníků bylo zřejmé, že se na přezkoumatelnosti postupu žalovaného soudem de facto shodli, a sice cestou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (k tomu srov. poslední odstavec na str. 1 vyjádření žalovaného). Žalobkyně seznala důvody, pro které jí byla její žádost o udělení dočasné ochrany vrácena, z rubové strany žádosti, kde pracovník žalovaného zaškrtl, že „je žádost nepřijatelná, neboť žadatel(ka) požádal(a) o udělení DO či mezinárodní ochrany nebo ji získal(a) v jiném ČS EU“. Nejednalo se o rozhodnutí správního orgánu ve formálním ani materiálním slova smyslu. Zdejší soud má nicméně ve shodě s Krajským soudem v Ústí nad Labem – pobočkou v Liberci za to, že vrácení tiskopisu žádosti o dočasnou ochranu je faktickým úkonem správního orgánu, proti kterému se lze bránit žalobou podle § 82 s. ř. s., obdobně jako tomu bylo v případě vrácení tiskopisu žádosti o udělení dlouhodobého víza za současného sdělení důvodů nepřípustnosti žádosti (srov. body 14, 27 a 28 rozsudku KSÚL).
39. Soud se shodl i s následující právní argumentací uvedenou v bodě 32 rozsudku KSÚL: „Soud 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 výluk, 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,

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

jebož práva a svobody zaručené unijním právem byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem.“ (srov. také rozsudek zdejšího soudu ve věci sp. zn. 55 A 6/2023).

40. V poměrech projednávané věci soud naproti tomu nemohl přistoupit na výklad Nejvyššího správního soudu podaný v rozsudku ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46, kterým zdejší soud nebyl instančně vázán.
41. Nejvyšší správní soud vyložil „vyloučení z poskytnutí dočasné ochrany“ podle čl. 29 směrnice o dočasné ochraně úzce, a to jen v návaznosti na důvody uvedené v čl. 28 téže směrnice. To však odporuje systematickému zařazení ustanovení čl. 29 směrnice o dočasné ochraně, zakotvujícího právo na opravný prostředek, do samostatné kapitoly nazvané „Závěrečná ustanovení“ (jež pojmově má povahu obecně použitelných ustanovení), to vše bez výslovného odkazu na předcházející čl. 28 – viz výše citovaný rozsudek KSÚL, bod 32, nebo oponenturu uvedenou v recentním rozsudku MS Praha, bodě 30 a násl. Z toho je patrné, že krajské soudy zastávají široký výklad „vyloučení z poskytnutí dočasné ochrany“ spočívající v (jakémkoli) faktickém vyloučení, třeba i formou nepřijatelnosti žádosti.
42. Nejvyšší správní soud dále upozornil na „celoevropský kontext“ poskytování dočasné ochrany. Taková argumentace nicméně podle soudu přehlíží tu okolnost, že (typicky) oproti žadatelům o azyl dal unijní zákonodárce ukrajinským žadatelům o dočasnou ochranu podstatně větší volnost ve volbě cílové země i v její případné změně. Nejsou kupříkladu dána jakákoli pravidla navrácení do (první) země pobytu, neboť členské státy se dohodly na neuplatňování čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, jenž jinak upravuje povinnost zpětného přebírání (arg. „členský stát převezme zpět ..., pokud...“) – k tomu viz bod 15 preambule prováděcího rozhodnutí Rady. S tím souvisí věta druhá čl. 11 směrnice, podle níž „na základě dvoustranné dohody členské státy mohou rozhodnout, že tento článek nebudou používat“. V případě ruské agrese na Ukrajině namísto dvoustranné dohody nastoupila dokonce dohoda mnohostranná. To v sobě však nese nebezpečí, že by ukrajinský státní příslušník mohl zůstat bez ochrany, pokud by ho první členský stát (z jakéhokoli důvodu) nepřevzal zpět a druhý mu dočasnou ochranu neudělil (shodně viz připomínku Veřejného ochránce práv k rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 178/2022-46 pro sbírkové plénum Nejvyššího správního soudu).
43. Se v zásadě flexibilní možností stěhování mezi členskými státy počítá rovněž Evropská komise, která ve „Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: Dočasná ochrana osob prchajících před agresivní válkou Ruska proti Ukrajině: ohlédnutí po roce“ ze dne 8. 3. 2023, COM (2023) 140 final, pod bodem 6.1 uvádí: „Solidarita je určujícím prvkem reakce EU na ruskou agresi vůči Ukrajině, zejména pokud jde o rozhodnutí členských států upustit od uplatňování článku 11 směrnice o dočasné ochraně, což osobám požívajícím dočasné ochrany v jednom členském státě usnadňuje možnost přestěhovat se do jiných členských států, aby mohly požívat dočasné ochrany tam. To umožnilo plynulost dalších pohybů v EU, což pomohlo snížit tlak na vnitrostátní přijímací systémy těch členských států, které hraničí s Ukrajinou, a snížit formality týkající se přemísťování, čímž se nástroj uplatňuje ještě snáze.“ Ve stejném duchu pak vyznívají i operační pokyny ze dne 21. 3. 2022 či odpověď Komise na často kladené otázky ve vztahu k institutu dočasné ochrany (FAQ). V těchto případech se jedná o tzv. soft law, které slouží jako doplňující prostředek pro interpretaci norem evropského práva, a soudy k němu musejí přihlížet. Soft law jako pomůcka interpretace je soudy – a někdy i správními orgány – výslovně uznáváno a používáno (viz např. rozsudky Nejvyššího

správního soudu ze dne 14. 7. 2017, č. j. 2 Afs 208/2016-52, a ze dne 23. 11. 2017, č. j. 7 Azs 326/2017-21, jakož i bod 67 rozsudku MS Praha).

44. Český zákonodárce oproti sdělením Komise zavedl křiklavý „dvojí metr“, kdy získá-li ukrajinský státní příslušník dočasnou ochranu v jiném členském státě (patrně z důvodu, že tam přesune své těžiště zájmu), dočasná ochrana udělená v České republice mu zanikne [srov. § 5 odst. 8 písm. a) a b) lex Ukrajina]. S přesunem opačným směrem, tedy s příchodem do České republiky a novým požíváním statusu vyplývajícího z dočasné ochrany na jejím území, nicméně zákon nepočítá, neboť jej „sankcionuje“ nepřijatelností žádosti.
45. Na tom, zda lze osobu nadále považovat za vysídlenou, nic nemění, pokud získá status dočasné ochrany v některém členském státě Unie. Vysídlenými osobami se ve smyslu směrnice o dočasné ochraně rozumějí „státní příslušníci třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti, které musely opustit zemi či oblast původu nebo byly evakuovány, zejména na výzvu mezinárodních organizací, a nemohou se s ohledem na stávající situaci v zemi vrátit za bezpečných a trvalých podmínek ...“ [čl. 2 písm. c) směrnice]. Dokud se situace na Ukrajině zásadním způsobem nezlepší a na ukrajinského státního příslušníka se bude z personálního hlediska vztahovat prováděcí rozhodnutí Rady, jeho status zůstává neměnný, ať už se nachází kdekoliv v Evropské unii. Stále se totiž nemůže vrátit do země původu za bezpečných a trvalých podmínek. Argumentace žalovaného vedoucí opačným směrem proto byla lichá.
46. Soud nepřisvědčil ani dalším názorům žalovaného. „Judikatura Soudního dvora již dávno dovodila, že ač jsou směrnice primárně adresovány členským státům, mohou mít v určitých případech přímý účinek a jednotlivec se jejich úpravy může dovolat. [...] ustanovení směrnice má přímý účinek za předpokladu i) marného uplynutí lhůty pro transpozici směrnice, ii) dostatečné jasnosti a bezpodmínečnosti daného ustanovení a iii) skutečnosti, že přímou aplikací směrnice nedojde k uložení povinností jednotlivci (srov. shodně např. rozsudek NSS z 28. 11. 2019, č. j. 2 Azs 113/2019-24, bod 23). Transpoziční lhůta uplynula v případě směrnice o dočasné ochraně 31. 12. 2002 (čl. 32 odst. 1 směrnice). [...] směrnice o dočasné ochraně neupravuje možnost členského státu nepřijmout žádost o dočasnou ochranu z důvodu, že o ni žadatel požádal v jiném členském státě. Směrnice zavádí minimální normy pro poskytování dočasné ochrany (čl. 1 této směrnice), přičemž z podstaty těchto norem vyplývá pravomoc členských států zavádět nebo udržovat **příznivější** opatření pro osoby požívající dočasnou ochranu (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). [...] Možnost vyloučit určitou osobou z poskytnutí dočasné ochrany upravuje pouze čl. 28 směrnice o dočasné ochraně. [...] 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. [...] 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

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

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.“ (body 58, 61–63, 65–66 a 68 rozsudku MS Praha). Náhled zdejšího soudu zcela souzní s ucelenou argumentací Městského soudu v Praze.

47. Co se týká kapacit pro přijímání a formalizovaných přemístění, hrozící vytížení přijímací kapacity sice nelze bagatelizovat, nicméně není na členském státě, aby jednostranně stanovoval kritéria nad rámec směrnice, čímž bude chtít dopředu získat konkurenční výhodu oproti jiným státům. Ačkoli to směrnice o dočasné ochraně předpokládá (čl. 25 odst. 1 věta třetí), prováděcí rozhodnutí Rady neuvádí přijímací kapacity jednotlivých zemí. Směrnice nicméně počítá s koordinací na unijní úrovni a s více druhy pomoci – finanční pomocí i pomocí stran skutečného faktického přijímání (srov. bod 20 preambule a čl. 25 odst. 3 směrnice o dočasné ochraně). Na to navazuje určitá „vyčkávací strategie“ prováděcího rozhodnutí Rady, kdy podle bodu 20 preambule *„toto rozhodnutí by mělo Unii umožnit koordinovat a bedlivě monitorovat kapacitu pro přijetí osob v členských státech, aby mohla být podle potřeby přijata opatření a poskytnuta další pomoc“*. Čl. 3 odst. 2 pododstavec první stejně tak stanoví: *„Komise koordinuje spolupráci a výměnu informací mezi členskými státy, zejména pokud jde o monitorování kapacit pro přijetí osob v každém členském státě a určování potřeby další pomoci.“* Jakákoli další aktivita tak má v první řadě probíhat na unijní úrovni.
48. Soud má tudíž za to, že rozhodná česká právní úprava je v rozporu s principem solidarity, na které je celý systém dočasné ochrany, aktivovaný v důsledku ruské agrese na Ukrajině, postaven. Zároveň lex Ukrajina pro osoby stížené konfliktem na Ukrajině stanoví méně příznivé podmínky, než jaké v podobě minimálních standardů zakotvuje směrnice o dočasné ochraně, což činí úpravu § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina nepoužitelnou. Soud se tak shodl se závěry šetření VOP, se kterými se seznámil díky zprávě o šetření předložené žalobkyní.
49. Lze uzavřít, že by odporovalo spravedlnosti, kdyby měla obecným sítím právní úpravy propadnout právě nezletilá žalobkyně, a to jen díky tomu, že její už tak složitou životní situaci způsobenou ruskou agresí ještě ztížila další traumatizující událost v podobě úmrtí pečující osoby, kvůli němuž pro ni bylo nadále neúnosné požívat práva vyplývající z dočasné ochrany na území Německa. Nelze jí ani obecně klást k tíži, že někteří dobrodiní dočasné ochrany zneužívají, protože u žalobkyně k tomu nejsou dány žádné indicie.
50. V projednávaném případě soud ze všech shora uvedených důvodů shledal, že se v případě vrácení žádosti žalobkyni jako nepřijatelné jednalo o nezákonný zásah – vrácení žádosti představovalo úkon správního orgánu, který byl způsobilý být zásahem, směřovalo přímo proti žalobkyni, vyústilo v neudělení dočasné ochrany, o níž žalobkyně žádala, a bylo založené na aplikaci zákonného ustanovení, jež je pro rozpor s evropským právem nepoužitelné.
51. Proto soud v souladu s § 87 odst. 2 větou první s. ř. s. deklaroval, že zásah žalovaného byl nezákonný (výrok I.), zakázal žalovanému pokračovat v porušování žalobkyniných práv a přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu (výrok II.). Žalovaný k žádosti žalobkyně přistoupí tak, že není nepřijatelná z důvodu předcházejícího požádání o dočasnou ochranu a jejího udělení ve Spolkové republice Německo.

VII.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Náklady řízení

52. Právo na náhradu nákladů řízení se řídí úspěchem ve věci (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Protože procesně úspěšná žalobkyně neuplatňovala právo na náhradu nákladů řízení, rozhodl soud, že jí nepřísluší právo na jakoukoli takovou náhradu.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 27. června 2023

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu