



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl samosoudcem JUDr. Petrem Hlušíkem, Ph.D. ve věci

žalobkyně: V. M.
státní příslušnost Ukrajina

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 2. 2023, č. j. OAM-23125-7/ZR-2022, ve věci odnětí oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany

takto:

I. Rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR ze dne 10. 2. 2023, č. j. OAM-23125-7/ZR-2022 se **zrušuje** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 79 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Specifikace věci

1. Výše označeným rozhodnutím žalovaný odňal žalobkyni oprávnění k pobytu na území České republiky za účelem dočasné ochrany podle § 5 odst. 7 zákona č. 65/2002 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaných

Shodu s prvopisem potvrzuje M. R.

invazí vojsk Ruské federace, ve znění účinném ke dni jeho rozhodování, (dále pro zjednodušení jen „zákon č. 65/2022 Sb.“), a to s odkazem na § 10 odst. 2 a § 9 odst. 2 písm. b) zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 221/2003 Sb.“).

2. Žalovaný tak učinil s odůvodněním, že žalobkyně jako žadatelka o poskytnutí dočasné ochrany uvedla nepravdivé údaje; konkrétně zamlčela, že před podáním žádosti o udělení dočasné ochrany v České republice podala již takovou žádost na území Bulharska, kde měla dočasnou ochranu i získat.

II. Relevantní skutková zjištění

3. Žalobkyni byla na základě jeho žádosti podané v České republice udělena dne 13. 7. 2022 dle § 3 zákona č. 65/2022 Sb. dočasná ochrana, na jejímž základě v České republice žalobkyně pobývala až do současnosti. Dlužno z hlediska podstaty souzené věci dodat, že bodem III.3 tiskopisu žádosti o dočasnou ochranu odpověděla žalobkyně na otázku, zda žádala o dočasnou ochranu v jiném státě EU, negativně, a to formou zaškrtnutí políčka „ne“.
4. Žalovaný následně zahájil s žalobkyní správní řízení ve věci odnětí oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany, neboť dle zjištění jeho odboru azylové a migrační politiky žalobkyně před udělením dočasné ochrany v České republice požádala o udělení dočasné ochrany v jiném členském státě EU.
5. Ve správním spise je dále mj. založen výpis z databáze, jež má být podle žalovaného označena jako „platforma pro výměnu informací o žadatelích a držitelích dočasné ochrany mezi členskými státy (tzv. temporary protection platform“ či „platforma TPD“) ze dne 14. 12. 2022, podle něhož byla dne 7. 4. 2022 registrována žádost o dočasnou ochranu žalobkyně v Bulharsku.
6. Ve spise figuruje též kopie cestovního dokladu žalobkyně.
7. Žalovaný ve věci rozhodl napadeným rozhodnutím dne 10. 2. 2023, které nabylo právní moci dne 3. 3. 2023. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí se podává, že žalovaný prostřednictvím platformy TPD zjistil, že žalobkyně požádala o dočasnou ochranu, již dne 7. 4. 2022 v Bulharsku, aniž by uvedenou skutečnost zmínila v tiskopise žádosti o dočasnou ochranu, kterou následně podala v České republice. Z uvedeného správní orgán dovodil, že žalobkyně v žádosti o dočasnou ochranu uvedla nepravdivé informace. Žalovaný je přesvědčen, že pokud by žalobkyně vyplnila tiskopis pravdivě, nikdy by dočasnou ochranu na území České republiky nezískala. Dle žalovaného by totiž žádost žalobkyně o dočasnou ochranu byla v případě, kdy by uvedla pravdivé informace, tj. že o udělení dočasné ochrany v jiném členském státě již požádala a byla jí udělena, vyhodnocena jako nepřijatelná dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. Svým jednáním naplnila žalobkyně důvod pro odnětí dočasné ochrany předpokládaný v § 10 odst. 2 ve spojení s § 9 odst. 2 písm. b) zákona č. 221/2003 Sb.

III. Obsah žaloby

8. Žalobkyně napadla rozhodnutí o odnětí oprávnění za účelem dočasné ochrany včasnou žalobou, v níž rozhodnutí žalovaného rozporuje v celém jeho rozsahu.
9. Uvedla, že na Ukrajině, jejíž je občankou, žila ve městě Mariupol se svou dcerou, jejím manželem a dětmi. Po vypuknutí války se rodině podařilo opustit Mariupol dne 22. 3. 2022, přičemž následně žili v budově školky ve městě Černivci na západě Ukrajiny. Ředitelka školky nabídla rodině po prožitých událostech možnost vycestování na ozdravný pobyt do Bulharska v termínu 6. 4. 2022 – 25. 5. 2022 s tím, že rodina si uhradí cestu autobusem tam a zpět a ubytování v hotelu bude zdarma. Dne 7. 4. 2022 na hranici Bulharska byla rodina vyzvána k vystoupení z autobusu a registraci – ubytování v hotelu. Až po několika dnech žalobkyně s rodinou zjistila, že obdrželi dočasnou ochranu; v Bulharsku však zůstat neplánovali. Při blížícím se odjezdu začala rodina zjišťovat potřebné kroky ke zrušení dočasné ochrany, nikdo jim však nebyl schopen sdělit relevantní informace. Při příjezdu do Bulharska jim však bylo sděleno, že dočasná ochrana zaniká při opuštění země.
10. Jelikož válka na Ukrajině sílila, nezvažovala rodina již návrat na Ukrajinu, ale odjeli do ČR, kde je kontaktoval jejich bývalý soused z Mariupolu – český státní občan. Po příjezdu do ČR s pomocí souseda vyřídili vše potřebné k legalizaci pobytu. Nechtěli uvést v žádném případě nepravdivé údaje při žádosti o dočasnou ochranu. Pro žalobkyni jako osobu neznalou práva byla dostatečná informace z Bulharska, že opuštěním Bulharska dočasná ochrana tam udělená zaniká.
11. Žalobkyně dále zdůraznila, že ustanovení zákona č. 65/2022 Sb. a zákona č. 221/2003 Sb. neodpovídají znění 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 v textu jen „směrnice o dočasné ochraně“ či dle kontextu jen „směrnice“) a Prováděcího Rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. 3. 2022 (dále jen „rozhodnutí Rady EU ze dne 4. 3. 2022“).
12. Prováděcí rozhodnutí podle žalobkyně zavedlo okamžitou dočasnou ochranu pro všechny osoby uvedené v čl. 2 odst. 1 a 2 rozhodnutí. Podle Operačních pokynů k provádění citovaného rozhodnutí platí, že když se dotčená osoba přihlásí příslušným orgánům, aby využila práv spojených s dočasnou ochranou nebo odpovídající ochranou, musí pouze prokázat svou státní příslušnost, pobyt na Ukrajině nebo případnou rodinnou vazbu. Právo na dočasnou ochranu je okamžité; členský stát však může rozhodnout, že je třeba splnit určité požadavky, jako je registrační formulář a předložení důkazů.
13. Žalobkyně je tedy podle ní poživatelkou dočasné ochrany již na základě toho, že spadá do kategorie osob podle čl. 2 odst. 1 rozhodnutí Rady ze dne 4. 3. 2022. Směrnice přitom nezná jako důvod pro vyloučení nebo odebrání dočasné ochrany podání žádosti o dočasnou ochranu v jiném členském státě. Podstatný pro projednávanou věc je i čl. 11 Směrnice vyjadřující závazek zpětného přijetí osob, které na jeho území požívají dočasné ochrany. Tohoto závazku se totiž členské státy zřekly a výslovné použití čl. 11 Směrnice vyloučily. Znamená to, že sekundární pohyb a tím i získání dočasné ochrany v jiném členském státě je možné a nemůže být vyloučeno pouze na základě rozhodnutí jednoho členského státu v národní úpravě. Na uvedené reaguje také Komise v dokumentu Frequently asked questions

received on the interpretation of the Temporary Protection Directive and Council Implementing Decision 2022/382. Podle žalobkyně, jak bohatě rozvinula ve své žalobě, ostatní členské 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. Nadto česká právní úprava nezohledňuje individuální okolnosti případu žalobkyně.

IV. Vyjádření žalovaného

14. Vyjádřením ze dne 24. 3. 2023 žalovaný navrhl žalobu zamítnout.
15. Poukázal na skutečnost, že teprve po udělení dočasné ochrany žalobkyni prostřednictvím databáze TPD zjistil, že žalobce již dne 7. 4. 2022 požádala o udělení dočasné ochrany v Bulharsku, kde jí i byla udělena.
16. Žalovaný zdůraznil, že žalobkyně sama připouští, že věděla, že v Bulharsku jí byla udělena dočasná ochrana, a tedy do tiskopisu žádosti o udělení dočasné ochrany v ČR uvedla nepravdivé údaje.
17. Žalobkyně se podle žalovaného mylí ve své argumentaci, neboť Směrnice nepředpokládá, že by osoba, které byl přiznán status osoby požívající dočasné ochrany, mohla tentýž status získat v jiném členském státě. Je sice pravdou, že se členské státy dohodly, že nebudou aplikovat čl. 11 Směrnice, to však neznamená nic než to, že držitel dočasné ochrany, který by neoprávněně pobýval na území členského státu, nebyl tímto státem přemísťován do členského státu, který mu dočasnou ochranu udělil. Žalovaný odkázal na rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46.
18. Podle žalovaného Směrnice sama neřeší, jak by měly členské státy naložit s žádostí o poskytnutí dočasné ochrany, pokud takové osobě byla dočasná ochrana již poskytnuta v jiném členském státě. Tuto otázku tak zjevně ponechává na vnitrostátním právu členských států. Právní úprava nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu z důvodů uvedených v § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. nejen, že není v rozporu se Směrnicí, ale je odrazem zásady uvedené v čl. 25 odst. 1 Směrnice. Žalovaný dále obsáhle argumentoval ve prospěch obhajoby napadeného rozhodnutí ve světle žalobkyní vznesených námitek.

V. Posouzení věci krajským soudem

19. Krajský soud přezkoumal napadená rozhodnutí v rozsahu žalobních námitek v řízení podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „s. ř. s.“). O žalobě rozhodl krajský soud bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s.
20. Krajský soud dospěl k závěru, že **žaloba je důvodná**.
21. Z hlediska procesního krajský soud předně uvádí, že dle závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2023, č. j. 10 As 290/2023-30, je namístě dočasnou ochranu zahrnout do pojmu věc mezinárodní ochrany, kterýžto výklad dopadá též na pravidla

soudního řádu správního, která hovoří o věcech mezinárodní ochrany, tedy i na § 31 odst. 2 s. ř. s. (rozhodování specializovaného samosoudce) a § 56 odst. 3 s. ř. s. (přednostní rozhodování ve věcech mezinárodní ochrany).

22. K institutu dočasné ochrany úvodem soud též v obecné rovině (shodně s výše citovaným rozhodnutím kasačního soudu) konstatuje, že ji lze charakterizovat jako „flexibilní nástroj mezinárodní ochrany, který poskytuje útočiště na omezenou dobu osobám prchajícím před humanitární krizí“.
23. Po zkušenostech s poskytováním dočasného útočiště uprchlíkům ze zemí bývalé Jugoslávie se členské státy EU shodly na přijetí Směrnice a provedly ji do svých právních řádů. Jde patrně o dosud jediný mezinárodní formalizovaný režim dočasné ochrany. Česká republika přijala zákon o dočasné ochraně č. 221/2003 Sb. k provedení směrnice o dočasné ochraně.
24. Rada EU rozhodnutím 2022/382 ze dne 4. 3. 2022 (dále jen „rozhodnutí Rady EU ze dne 4. 3. 2022“) podle článku 5 směrnice o dočasné ochraně stanovila, že na území EU nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob, které musely opustit Ukrajinu v důsledku ozbrojeného konfliktu. Rozhodnutí v článku 2 odst. 1 až 4 vymezilo osoby, na něž se dočasná ochrana vztahuje.
25. Na nastalou skutečnost reagoval český zákonodárce přijetím zákona č. 65/2022 Sb., který mimo jiné stanovuje podmínky udělování dočasné ochrany cizinců specifikovaných v § 3 tohoto zákona. Tento zákon je přitom speciální úpravou k „obecnému“ zákonu o dočasné ochraně a předmětem jeho právní úpravy je dočasná ochrana cizinců se zřetelem k ozbrojenému konfliktu vyvolaného invazí vojsk Ruské federace na území Ukrajiny dne 24. 2. 2022 (srov. § 1 odst. 1 uvedeného zákona). Důvodová zpráva¹ uvádí, že „stávající právní úprava však na současnou situaci, kdy probíhá ozbrojený konflikt na území Ukrajiny, v jehož důsledku se dala do pohybu migrační vlna nebývalého rozsahu, není dimenzována. Proto je žádoucí stanovit zvláštní proces legalizace pobytu těchto osob na našem území, čímž bude sekundárně zajištěno, že dotčeným osobám bude možné zajistit jejich základní životní potřeby.“
26. Smyslem obou vnitrostátních právních norem, které provádějí směrnici o dočasné ochraně, tedy zákona č. 221/2003 Sb. i 65/2022 Sb., je v duchu směrnice upravit dočasnou ochranu jako krizový mechanismus EU, který se aktivuje za výjimečných okolností v případě hromadného přílivu osob s cílem poskytnout kolektivní ochranu vysídleným osobám a zmírnit tlak na vnitrostátní azylové systémy zemí EU.
27. V souzené věci je skutkový stav nasnadě a není o něm mezi stranami výrazného sporu. Žalobkyně, občanka Ukrajiny, vycestovala ze země původu v době „aktivace“ směrnice o dočasné ochraně a stavu hromadného přílivu vysídlených osob. Z Ukrajiny cestovala do Bulharska, kde podle všeho požádala o dočasnou ochranu. V databázi žadatelů o dočasnou ochranu se v době, kdy žalobkyně registrovala svou žádost o dočasnou ochranu v České republice, doposud „nepromítlo“, že již o ni požádala v Bulharsku. V České republice jí byla dočasná ochrana udělena, žalobkyně jí požívala v souladu se svým přesvědčením, a to včetně

¹ Srov. sněmovní tisk č. 170/0, dostupný na www.psp.cz.

dalších práv z dočasné ochrany plynoucích (mj. oprávnění k pobytu, přístup na trh práce, přístup k bydlení, sociální pomoci, lékařské péči atp.). V Bulharsku žádných oprávnění či výhod spojených s institutem dočasné ochrany nevyužívala.

28. Žalovaný poté, co se aktualizovala platforma TPD, zahájil řízení o odnětí dočasné ochrany s žalobkyní. Učinil tak s úsudkem, že žalobkyně uvedla v žádosti o dočasnou ochranu nepravdivé údaje, konkrétně zaškrtnutím políčka „ne“ v tiskopise o žádosti v odpovědi dotaz, zda již o dočasnou ochranu žádala. Z uvedeného žalovaný dovodil, že žalobkyně uvedla při žádosti nepravdivé údaje a tuto jí odňal, včetně již jednou přiřknutých práv z dočasné ochrany plynoucích.
29. Jako právního podkladu užil žalovaný § 5 odst. 7 zákon č. 65/2022 Sb., podle něhož se ve věci neudělení či odnětí dočasné ochrany aplikuje zákon o dočasné ochraně cizinců, dále § 10 odst. 2 zákona č. 221/2003 Sb. Ve smyslu posledně citovaného ustanovení platí, že *„oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany lze odejmout, pokud byl zjištěn důvod, pro který může být odepráno oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany“*, konkrétně důvod předpokládaný v § 9 odst. 2 písm. b) téhož zákona, tj. *uvedení nepravdivých údajů nebo zamlčení skutečností podstatných pro spolehlivé zjištění skutečného stavu věci žadatelem*. Dále žalovaný dovodil, že žalobkyni vůbec neměla být dočasná ochrana v České republice udělena, resp. její žádost měla být z důvodu duplicity vyhodnocena jako nepřijatelná.
30. Souzená věc vykazuje dle názoru krajského několik vzájemně se prolínajících rovin a je na ni nutno nahlížet v kontextu nadále panujícího ozbrojeného konfliktu na Ukrajině, na něž EU, potažmo členské státy, reagovaly přijetím, resp. aktivací, v souzené věci aplikovaných právních norem, a zejména z pohledu smyslu daných přepisů, jímž je primárně poskytnutí ochrany osobám prchajícím před zuřícím ozbrojeným konfliktem.

V.1. Absence odůvodnění správního uvážení

31. Krajský soud předně poukazuje na jazykový výklad znění § 10 odst. 2 zákona č. 221/2003 Sb., jímž žalovaný v souzené věci podložil své rozhodnutí o odnětí oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany. Zákonodárce totiž užitím slova „lze“ v daném ustanovení [*„oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany lze odejmout, pokud (...)“*] dal správnímu orgánu možnost, nikoliv povinnost, příslušné oprávnění odejmout, a to v případě, že shledá naplnění některé z podmínek předpokládaných v § 9 odst. 2 nebo 3 téhož zákona.
32. Žalovaným aplikované ustanovení § 10 odst. 2 zákona č. 221/2003 Sb. skýtá svým jazykovým vyzněním prostor pro diskreci správního orgánu v případě, že se žadatel dopustí, s jistou mírou zjednodušení, „méně závažných porušení právního řádu“, jakými jsou například dle § 9 odst. 2 písm. b) daného zákona (v souzené věci aplikované) *uvedení nepravdivých údajů nebo zamlčení skutečností podstatných pro spolehlivé zjištění skutečného stavu věci*, či dle odstavce třetího citovaného ustanovení *důvodné podezření, že se žadatel o poskytnutí dočasné ochrany dopustil na území jiného státu před podáním žádosti o poskytnutí dočasné ochrany závažného trestného činu*.
33. Diskreční pravomoc správního orgánu k aplikaci § 10 odst. 2 zákona č. 221/2003 Sb. lze dovodit i z jeho systematického zařazení za odstavec první, jenž oproti odstavci druhému

správnímu orgánu vymezuje kategorickou povinnost oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany odejmout například pokud a) *cizinci požívajícímu dočasné ochrany poskytne dočasnou ochranu jiný stát nebo mu bylo na území jiného státu uděleno povolení k trvalému anebo obdobnému pobytu*, b) *cizinci požívajícímu dočasné ochrany bylo na území uděleno povolení k trvalému pobytu podle zvláštního právního předpisu*, nebo v případě, že c) *byl zjištěn důvod, pro který nelze udělit oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany podle § 9 odst. 1 téhož zákona*, předpokládající, opět s jistou mírou zjednodušení, „závažná porušení právního řádu“, tedy že se a) *dopustil zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti (...)*, b) *je vinen činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Organizace spojených národů*, nebo c) *představuje ohrožení bezpečnosti státu*.

34. Ustanovení § 10 odst. 2 zákona č. 221/2003 Sb. představuje typický případ správního uvážení při rozhodovací činnosti správního orgánu, tj. zákonem poskytnutou úvahu správního orgánu, zda daný postup použít či nikoliv, jinými slovy „uvážení jednání“. (Dalším typem správního uvážení je pak úvaha, které z možností zákonem stanovených při určitém postupu správního orgánu zvolit, tj. „uvážení volby“.). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu definuje pojem správního uvážení tak, že „o něm lze hovořit všude tam, kde zákon poskytuje správnímu orgánu ve stanovených hranicích určitý volný prostor k rozhodnutí. Tento prostor, v němž s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný právní následek a zákonodárce dává správnímu orgánu možnost zvolit po zvážení daných okolností jedno z více řešení předvídaných právní normou, bývá typicky vymezen formulací ‚správní orgán může‘, ‚lze‘ apod.“ (usnesení RS NSS 8 As 37/2011-154, bod 14).“. I dle prvorepublikové nauky představuje „správní uvážení“ prostředek správy, který umožňuje v zákonných mezích reagovat na aktuální situaci (srov. Vavřínek, František. Základy práva ústavního. 4. vydání. Praha: Spolek československých právníků „Všehrd“, 1921, s. 68.).
35. V případě, že správní orgán přistoupí, resp. nepřistoupí, ke správnímu uvážení, musí jeho rozhodnutí vycházet z dostatečně zjištěného skutkového stavu věci, odpovídat zásadám logiky a být v souladu s účelem sledovaným tímto institutem (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2005, sp. zn. 5 A 131/2001). Správní uvážení musí respektovat principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky; z nich lze vyvodit, že i tam, kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně (...), tj. principem rovnosti, zákazem diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl. Soud je totiž následně v rámci přezkumu diskrečních rozhodnutí limitován tím, že zkoumá toliko zneužití správního uvážení a překročení jeho mezí (srov. § 78 odst. 1 s. ř. s.) a dále, „zda řízení předcházející vydání napadenému rozhodnutí proběhlo v souladu se zákonem, tj. zda v něm byla respektována všechna procesní práva žalobce“ (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, publ. pod č. 950/2006 Sb. NSS).
36. V souzené věci však krajský soud postrádá jakékoliv zdůvodnění toho, proč správní orgán vůbec přistoupil k aplikaci ustanovení § 10 odst. 2 [ve spojení s § 9 odst. 2 písm. b)] zákona č. 221/2003 Sb., tedy „uvážení jeho jednání“, a dále uvážení toho, zda v konkrétním individuálním případě žalobce nebylo ani účelné a ani spravedlivé nadále poskytovat mu

ochranu ve smyslu tohoto zákona. V napadeném rozhodnutí absentuje zdůvodnění, proč se vůbec žalovaný rozhodl pro aplikaci ustanovení § 10 odst. 2 zákona č. 221/2003 Sb., jehož užití je „fakultativní“, a to při vědomí všech důsledků, které žalobkyni z rozhodnutí žalovaného plynou a v kontextu smyslu a účelu, který institut dočasné ochrany v sobě nese. Správní orgán nikterak nevysvětlil, jaká kritéria či jaké důvody jej vedou k aplikaci daného ustanovení, a v důsledku ani neprovedl náležitou úvahu o tom, proč dospěl k závěru, že uvedení nepravdivých údajů žalobkyní je v souzené věci a v kontextu žalobkyně tak závažným pochybením, které lze sankcionovat odnětím jednou přiznané dočasné ochrany. Užití správního uvážení přitom není náležitě individualizováno.

37. Návod, jak mělo být v souzené věci uvažováno, přitom správnímu orgánu skýtá samotná směrnice o dočasné ochraně.

V.2. Dopady napadeného rozhodnutí v důsledku vyloučení aplikace článku 11 směrnice o dočasné ochraně

38. Podle článku 11 směrnice „členský stát převezme zpět osobu požívající na jeho území dočasné ochrany, pokud se tato osoba (...) bez povolení zdržuje na území jiného členského státu nebo se bez povolení snaží na toto území vstoupit (...)“. Žalovaný při svém rozhodnutí o odnětí dočasné ochrany žalobkyni nicméně nevzal v potaz a opomněl zohlednit dopady svého rozhodnutí z pohledu prohlášení členských států o tom, že nebudou článek 11 směrnice uplatňovat, jak se ostatně poznamenává v bodě 15 rozhodnutí Rady EU ze dne 4. 3. 2022.
39. Z uvedeného přitom vyplývá poměrně „banální“ závěr, a to, že Bulharsko nemůže v souzené věci žalobkyně, již byla napadeným rozhodnutím dočasná ochrana na území České republiky odňata, zpět přijmout.
40. Postupem žalovaného se tak žalobkyně dostává do jakési „dočasně-ochranné pasti“. V České republice, v níž požívala dočasné ochrany a profitovala zde práv s ní spojených, je jí beneficium dočasné ochrany odňato, avšak do země, kde v minulosti podala svou žádost o dočasnou ochranu a za situace, kdy prchala ze své země, kde zuřil ozbrojený válečný konflikt, nemůže být ani převzata. Jinými slovy, žalovaný v napadeném rozhodnutí jaksi opomněl ve vztahu k žalobkyni zodpovědět takřka nerudovskou otázku „Kam s ním“?

V.3. Nepřiměřené rozšíření kritérií pro vyloučení osob z dočasné ochrany

41. V neposlední řadě upozorňuje krajský soud na to, že žalovaný napadeným rozhodnutím opomíjí článek 28 odst. 1 směrnice, ve spojení s bodem 22 její preambule, stanovící kritéria pro vyloučení některých osob z dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob.
42. Toto ustanovení dává členským státům možnost vyloučit osobu z poskytnutí dočasné ochrany v tam vyjmenovaných případech, které ovšem na souzený případ žalobce nedopadají. Týkají se, zjednodušeně řečeno, ochrany veřejného pořádku a bezpečnosti, přičemž uvedení nepravdivých údajů v žádosti o dočasnou ochranu nikterak nepojímají.

43. Nikde jinde než v uvedených člancích a preambuli směrnice o vyloučení osob z dočasné ochrany přitom nehovoří. Směrnice ani nestanoví, že by členské státy mohly důvody pro vyloučení osob z dočasné ochrany rozšiřovat. Článek 3 odst. 5 směrnice naopak zachovává členským státům výsadní právo stanovit nebo zachovávat příznivější podmínky pro osoby požívající dočasné ochrany, stejně tak dle bodu 12 její preambule z *podstaty minimálních norem vyplývá pravomoc členských států v případě hromadného přílivu vysídlených osob zavádět nebo udržovat opatření příznivější pro osoby požívající dočasné ochrany*. Ze směrnice nicméně neplyne, že by členské státy měly či mohly tato práva stanovit restriktivněji a v neprospěch žadatelů.
44. Dle krajského soudu tedy zákonodárce v § 9 odst. 2 písm. b) zákona č. 221/2003 Sb., v němž vymezil jako důvod pro odnětí dočasné ochrany i uvedení nepravdivých údajů, „šel“ nad rámec kritérií pro vyloučení osob z dočasné směrnice předpokládaných směrnici, a to jednoznačně v neprospěch žadatelů o takovou ochranu. Aplikací daného ustanovení pak žalovaný v souzené věci žalobce vyloučil z možnosti požívat dočasné ochrany a práv z ní vyplývajících.
45. Důvody pro vyloučení osoby z dočasné ochrany dle článku 28 odst. 1 směrnice se přitom ve smyslu odstavce druhého citovaného ustanovení posuzují pouze na základě osobního jednání dané osoby; rozhodnutí a opatření o vyloučení se pak řídí zásadou přiměřenosti. Ani z pohledu právě citovaného ustanovení směrnice však žalovaný v napadeném rozhodnutí neuvážil.

V.4. Dopady napadeného rozhodnutí v důsledku nepřijatelnosti (další) žádosti o dočasnou ochranu žalobkyně

46. Stejně tak je krajský soud přesvědčen, že žalovaný, resp. zákonodárce, zakotvením institutu nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu v případě jejího poskytnutí v jiném členském státě dle § 5 odst. 1 písm. d) zákon č. 65/2022 Sb., již žalovaný v napadeném rozhodnutí sám zmiňuje jako důsledek postupu žalobce v posuzované věci, koná nesouladně se smyslem směrnice a obecně institutu dočasné ochrany.
47. Tato jistě neměla na mysli, aby žadatele, jemuž již jednou byla udělena dočasná ochrana, „hermeticky“ uvěznila v členském státě, kde o dočasnou ochranu poprvé požádal, bez možnosti následně, z jakéhokoli důvodu, daný členský stát opustit a registrovat svou žádost o dočasnou ochranu v jiném členském státě (resp. pod sankcí její nepřijatelnosti, resp. následného odnětí).
48. Z rozhodnutí Rady EU ze dne 4. 3. 2022 přitom plyne, že osoba (spadající do působnosti směrnice o dočasné ochraně) má právo vybrat si členský stát, v němž hodlá využívat práv plynoucích z dočasné ochrany, protože se členské státy rozhodly neaplikovat článek 11 směrnice (viz výše bod 36 rozsudku). Členský stát tak má povinnost poskytovat práva plynoucí z dočasné ochrany po celou dobu, po kterou osoba spadá pod jeho pravomoc, bez ohledu na to, zda daná osoba registrovala dříve svou žádost o dočasnou ochranu v jiném členském státě. Uvedené lze dovodit mj. z pasáže rozhodnutí Rady EU ze dne 4. 3. 2022 věnované právu na volný pohyb po vydání povolení k pobytu, v níž se uvádí: „*Jakmile členský stát vydá povolení k pobytu v souladu s článkem 8 směrnice, má osoba požívající dočasnou*

ochrany právo cestovat do jiných členských států, než je členský stát, který vydal povolení k pobytu na dobu 90 dnů během období 180 dnů. Pokud se taková osoba následně přesune do jiného členského státu, kde obdrží jiné povolení k pobytu v rámci dočasné ochrany, musí skončit platnost prvního vydaného povolení k pobytu a práva z něj vyplývající musí zaniknout v souladu s článkem 15 odst. 6 a článkem 26 odst. 4 směrnice. Je třeba poznamenat, že s cílem podpořit členské státy, které jsou hlavními vstupními místy masového příchodu vysídlených osob prchajících před válkou z Ukrajiny, na něž se vztahuje rozhodnutí Rady, a s cílem přispět k vyváženosti úsilí mezi všemi členskými státy se členské státy dohodly, že nebudou uplatňovat článek 11 směrnice na osoby požívající dočasné ochrany v daném členském státě v souladu s rozhodnutím Rady a které se bez povolení přesunuly do jiného členského státu, pokud se členské státy na dvoustranném základě nedohodnou jinak.

49. Členský stát má tedy dle výkladu směrnice povinnost poskytovat osobě, již udělil dočasnou ochranu, poskytovat práva z této ochrany vyplývající po celou dobu, kdy tato osoba spadá „pod působnost“ daného členského státu, a to bez ohledu na skutečnost, zda daná osoba v minulosti požádala o dočasnou ochranu v jiném členském státě či nikoliv. Členský stát takto nemůže odmítnout přijmout žádost o dočasnou ochranu jen proto, že žadatel již dříve registroval svou žádost o dočasnou ochranu v jiném členském státě. Toto by bylo v rozporu se smyslem směrnice (jakož i se svobodou volného pohybu osob).
50. I z návodných výkladových pravidel směrnice poskytnutých Komisí EU² a podpůrně z Operačních pokynů 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 ochrana³, jejichž účelem je podpora členských států při uplatňování směrnice o dočasné ochraně, které mají členské státy podpořit při uplatňování směrnice o dočasné ochraně, plyne, jak postupovat v případě duplicitní registrace žádostí o dočasnou ochranu. V případě, že členský stát odhalí případ „dvojití registrace“ žádosti o dočasnou ochranu, tedy v případě, že je osoba registrována k dočasné ochraně v jednom členském státě (ČS 1) a následně se přestěhuje do druhého členského státu (ČS 2), členský stát, kam se přestěhovala (ČS 2) musí poskytnout dané osobě všechna práva předpokládaná směrnicí, včetně registrace její žádosti o mezinárodní ochranu a následného povolení k pobytu. Daná osoba tak bude užívat práv vyplývajících ze směrnice ve druhém členském státě (ČS 2). Povolení k pobytu vydané v prvním členském státě (ČS 1) bude zrušeno a z něj vyplývající práva budou odňata, a to v souladu s článkem 15 odst. 6 směrnice a jejím článkem 26 odst. 4.
51. Zbývá dodat, že článek 15 odst. 6 směrnice cílí na sloučení osob, nedopadá tedy na situace právě souzené věci. Článek 26 odst. 4 směrnice ovšem přepokládá, že „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“.

² Srov. zde https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_en).

³ Srov. např. zde <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022XC0321%2803%29&qid=1647940863274>.

52. Z citovaných ustanovení směrnice a výkladových pravidel lze dovodit, že dočasné ochrany a práv z ní vyplývajících může držitel dočasné ochrany využívat toliko v jednom členském státě. To ovšem neznamená, že by členský stát byl oprávněn odmítnout přijmout a posoudit žádost o dočasnou ochranu osoby, která spadá pod působnost směrnice, jako nepřijatelnou, a takto ji vyloučit z práv, která jsou s dočasnou ochranou spjata, toliko na podkladě skutečnosti, že osoba již jednou/dříve podala žádost o dočasnou ochranu v jiném členském státě. Jediným důsledkem dvojí registrace žádosti o dočasnou ochranu může být odnětí práv plynoucích z udělení dočasné ochrany v členském státě, který se daná osoba rozhodla opustit, nikoliv však odmítnutí udělení dočasné ochrany (či její následné odnětí) v druhém členském státě. Krajský soud je přesvědčen, že osoby, jimž má být směrnici poskytovaná ochrana, jsou svobodny ve své volbě, ve kterém státě, vázaném směrnici, podají žádost o dočasnou ochranu a budou požívat práv, která s sebou dočasná ochrana nese, za předpokladu, že těchto práv užívají toliko v jednom členském státě. Práva spojená s dočasnou ochranou jsou totiž identická ve všech členských státech, které jsou směrnici vázány.
53. Z výkladových pravidel v neposlední řadě plyne, že pokud se osoba po registraci žádosti o dočasnou ochranu, resp. po jejím udělení, rozhodne přemístit do jiného členského státu, měla by informovat první členský stát o uvedené skutečnosti. Druhý členský stát, tedy stát, kam se osoba rozhodne přemístit, musí, za situace, kdy je osoba „kryta“ směrnici, poskytnout dané osobě dočasnou ochranu a z ní plynoucí práva.
54. Optikou výše uvedeného lze v souzené věci žalobkyni vyčíst toliko to, že neinformovala bulharské orgány o tom, že hodlá podat žádost o dočasnou ochranu v České republice. I zde však má krajský soud za to, že z vylíčení skutkových okolností, jak je podala žalobkyně, lze vyčíst, že i o této okolnosti měly žalobkyni bulharské orgány informovat. Následné „prodlevy“ bulharské strany v zápisu do databáze TPD či absence její pravidelné aktualizace nelze jakkoliv klást k tíži žalobkyni.
55. Krajský soud dovozuje, že žalobkyně výkonem svých práv (vyplývajících z dočasné ochrany) nemohla porušit zákonná ustanovení České republiky a uvést žalovaného v omyl. Opomenutí uvést v relevantní kolonce formuláře, zda již žádala či nikoliv o dočasnou ochranu v Bulharsku, není dle názoru krajského soudu natolik závažné, aby ji v kontextu souzené věci vyloučilo z možnosti získat dočasnou ochranu v České republice a užívat zde práv ní plynoucích v České republice (viz vyloučení účinků článku 11 směrnice), to vše za situace, kdy žalobkyně registrovala v Bulharsku svou žádost o dočasnou ochranu žádost za tíživé situace osoby prcháající z vlasti sužované ozbrojeným konfliktem a při vědomí jisté jazykové bariéry.
56. Ve světle výše uvedeného má krajský soud za to, že ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022, ve znění účinném v době rozhodování žalovaného, („*žádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže byla podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie*“), není souladné se smyslem směrnice o dočasné ochraně. Napadené rozhodnutí zcela opomíjí, že článek 25 směrnice stanoví, že „členské státy přijímají osoby oprávněné požadovat dočasnou ochranu v duchu solidarity Společenství.“

57. Česká vnitrostátní právní úprava tak má dle názoru krajského soudu při svém doslovném a v souzené věci užitém výkladu nepřijatelné dopady z hledisek práva EU, resp. hledisek ústavněprávních. Povinností soudu je, je-li to možné, vykládat vnitrostátní právo v souladu s právem EU, resp. právo v souladu s ústavním pořádkem. Má-li krajský soud dostát této povinnosti, musí se v určitých ohledech odchýlit od doslovného výkladu rozhodné vnitrostátní úpravy a přiklonit se k výkladu reflektujícímu smysl a účel institutu dočasné ochrany, ve spojení s povinností šetřit základní práva a svobody jednotlivců (zde zejména svoboda pohybu a pobytu).
58. Zejména při zohlednění dopadů napadeného rozhodnutí do právní sféry žalobkyně, jehož výstupem je odnětí oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany, a důsledkem potažmo nepřijatelnost (další) žádosti o mezinárodní ochranu, jakož i ve světle vyloučení účinků článků 11 směrnice, se jeví článek 26 odst. 4 směrnice („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, přičemž dočasnou ochranu poskytne daným osobám nový hostitelský členský stát“), jako nevhodně transponovaný. Pamětlivé zásady vertikálního účinku směrnice krajský soud v souzené věci dovozuje nezákonnost napadeného rozhodnutí, neboť jím byly porušeny zájmy a právní postavení žalobce, které mu plynuly z přímo účinných ustanovení práva EU (srov. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 11. 7. 1991, ve věci C-89/90 Verholen, či jeho rozsudek ze dne 14. 12. 1995, ve věci C-430/93 van Schijndel). V souzené věci bylo z projevu vůle žalobkyně zřejmé, že hodlá registrovat svou žádost o dočasnou ochranu v České republice a hodlá zde i užívat práv z dočasné ochrany plynoucích, což i následně nerušeně po udělení dočasné ochrany činila; tomuto výkonu práv žalobkyně je však napadeným rozhodnutím bráněno, a to v důsledku transpozice směrnice, která odporuje jejímu duchu a smyslu.

VI. Závěr a náklady řízení

59. Žalovaný zatížil své rozhodnutí vadou předpokládanou § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Soud proto napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
60. V tomto žalovaný odstraní vady rozhodnutí ve smyslu § 78 odst. 5 s. ř. s. ve smyslu výše nastíněných úvah, a to vše při vědomí vertikálního účinku směrnice o dočasné ochraně, okolností souzené věci a dopadů rozhodnutí do právní sféry žalobkyně.
61. Bude na žalovaném, aby na souzenou věc nazíral i z pohledu přiměřenosti dopadů napadeného rozhodnutí ve smyslu § 174a odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o pobytu cizinců“, přičemž ze skutkových okolností věci i z podané žaloby vyplývá, že žalobkyně v České republice od doby, kdy mu zde byla poskytnuta dočasná ochrana, žije, bydlí, přičemž o úmyslem nebylo žít a pobývat v Bulharsku. Dle ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudky ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 Azs 422/2017-29, ze dne 6. 2. 2020, č. j. 5 Azs 429/2019-40, či ze dne 29. 4. 2020, č. j. 1 Azs 76/2020-37) platí, že pokud cizinec tvrdí nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života, je správní orgán povinen se s touto námitkou vypořádat bez ohledu na to, zda zákon o pobytu cizinců v konkrétním typu řízení posouzení přiměřenosti vyžaduje či nikoliv. Zde

pro úplnost krajský soud poukazuje na znění § 4 odst. 3 zákona č. 65/2002 Sb., v jehož důsledku je § 174a zákona o pobytu cizinců plně aplikovatelný i v souzené věci.

62. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. V řízení byla plně procesně úspěšná žalobkyně, které vzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobkyně jsou tvořeny poštovným v souvislosti s podáním žaloby ve výši 79 Kč. Soud tak zavázal žalovaného k jejich zaplacení, přičemž vzhledem k odlišné úpravě s. ř. s. a o. s. ř., týkající se nabytí právní moci rozhodnutí (srov. § 54 odst. 5 s. ř. s., § 159, § 160 odst. 1 o. s. ř.), uložil soud žalovanému povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **je možno** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Ostrava 12. června 2023

JUDr. Petr Hlušík, Ph. D.
samosoudce