



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: **M. S.**
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 24. 2. 2023, č. j. OAM-975-9/ZR-2023,
ve věci odnětí oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany

takto:

I. Rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR ze dne 24. 2. 2023, č. j. OAM-975-9/ZR-2023 se **zrušuje**
a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 77 Kč do 30 dnů
od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Specifikace věci

1. Výše označeným rozhodnutím žalovaný odňal žalobci 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 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 žalobce jako žadatel o poskytnutí dočasné ochrany uvedl nepravdivé údaje; konkrétně zamlčel, že před podáním žádosti o udělení dočasné ochrany v České republice podal již takovou žádost na území Bulharska, kde měl dočasnou ochranu i získat. Na důvodu pro odnětí podle žalovaného nezměnila nic ani skutečnost tvrzená žalobcem, že se dočasné ochrany v Bulharsku před odjezdem do České republiky vzdal.

II. Relevantní skutková zjištění

3. Žalobci byla na základě jeho žádosti podané v České republice udělena dne 25. 5. 2022 dle § 3 zákona č. 65/2022 Sb. dočasná ochrana, na jejímž základě v České republice žalobce pobývá až do současnosti. Dlužno z hlediska podstaty souzené věci dodat, že bodem III.3 tiskopisu žádosti o dočasnou ochranu odpověděl žalobce na otázku, zda žádal o dočasnou ochranu v jiném státě EU, negativně, a to formou zaškrtnutí políčka „ne“.
4. Dne 17. 1. 2023 žalovaný zahájil s žalobcem správní řízení ve věci odnětí oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany, neboť dle zjištění jeho odboru azylové a migrační politiky žalobce před udělením dočasné ochrany v České republice požádal 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 17. 1. 2023, podle něhož byla dne 20. 4. 2022 registrována žádost o dočasnou ochranu žalobce v Bulharsku.
6. Ve spise figuruje též kopie cestovního dokladu žalobce.
7. Žalovaný ve věci rozhodl napadeným rozhodnutím dne 24. 2. 2023, které nabylo právní moci dne 16. 3. 2023. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí se podává, že žalovaný prostřednictvím platformy TPD zjistil, že žalobce požádal o dočasnou ochranu, již dne 20. 4. 2022 v Bulharsku, aniž by uvedenou skutečnost zmínil v tiskopise žádosti o dočasnou ochranu, kterou následně podal v České republice. Z uvedeného správní orgán dovodil, že žalobce v žádosti o dočasnou ochranu uvedl nepravdivé informace. Žalovaný je přesvědčen, že pokud by žalobce vyplnil tiskopis pravdivě, nikdy by dočasnou ochranu na území České republiky nezískal. Dle žalovaného by totiž žádost žalobce o dočasnou ochranu byla v případě, kdy by uvedl pravdivé informace, tj. že o udělení dočasné ochrany v jiném členském státě již požádal a byla mu udělena, vyhodnocena jako nepřijatelná dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. Svým jednáním naplnil žalobce 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

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

8. Žalobce napadl rozhodnutí o odnětí oprávnění za účelem dočasné ochrany včasnou žalobou, v níž rozhodnutí žalovaného rozporuje v celém jeho rozsahu.
9. Uvedl, že do Bulharska odjel s rodinou pouze z důvodu, že tam rodinnému známému vezl automobil, který tento nechal na Ukrajině. Měli přitom v úmyslu jet do České republiky. V Bulharsku se zdrželi měsíc; ubytovatel, kterému poskytli doklady, je zaregistroval jako žadatele o dočasnou ochranu, což ale odmítli, protože pokračovali v cestě do ČR. Žalobce má za to, že napadené rozhodnutí je výrazem přepjatého formalismu, když žalobce považoval řízení o udělení dočasné ochrany v Bulharsku (navíc zahájeného nikoliv z jeho podnětu) za neexistující, neboť předtím třetí osobou podanou žádost vzal zpět. Postihovat žalobce odnětím dočasné ochrany je za této situace nepoměrně přísné, když by dle žalobce jím nesdělená informace měla být takového významu, že při jejím uvedení by tato dočasná ochrana nebyla žalobci udělena, což však není posuzovaný případ.

IV. Vyjádření žalovaného

10. Vyjádřením ze dne 6. 4. 2023 žalovaný navrhl žalobu zamítnout.
11. Poukázal na skutečnost, že teprve po udělení dočasné ochrany žalobci prostřednictvím databáze TPD zjistil, že žalobce již dne 20. 4. 2022 požádal o udělení dočasné ochrany v Bulharsku, kde mu i byla udělena.
12. Žalovaný zdůraznil, že žalobcova žalobní tvrzení působí poněkud nevěrohodně, neboť žalobce poté, co se dne 25. 1. 2023 seznámil se spisovým materiálem, doložil dokumenty, které podle žalobce prokazovaly, že dočasnou ochranu v Bulharsku nemá. Podle žalovaného však dokumenty svědčí o opaku. Žalobce totiž předložil Potvrzení ministerstva vnitra Bulharské republiky ze dne 22. 5. 2022 o vrácení registračního průkazu cizince s udělenou dočasnou ochranou č. 825066328, udělenou dne 22. 4. 2022. Z uvedeného podle žalovaného jednoznačně vyplývá, že žalobce na území Bulharska o udělení dočasné ochrany požádal. Podle žalovaného odevzdání průkazu dočasné ochrany nemá zjevně za následek ztrátu oprávnění pobývat na území Bulharska. Žalobce tak připustil, že věděl, že mu byla v Bulharsku udělena dočasná ochrana, přesto do tiskopisu při podání žádosti v ČR uvedl nepravdivé informace.
13. Tvrzení žalobce, že nevěděl, že požádal o udělení dočasné ochrany v Rumunsku, má žalovaný za nevěrohodné a rozvíjí právní názor o tom, že dle dikce § 9 odst. 2 písm. b) zákona č. 221/2003 Sb. je nerozhodné, zda uvedení nepravdivých údajů žalobcem bylo úmyslné či nikoliv.
14. Pokud by disponoval informací o tom, že žalobci byla před podáním žádosti o dočasnou ochranu v České republice udělena dočasná ochrana v jiném členském státě, pak by žalovaný žádost žalobce ze dne 22. 9. 2022 vyhodnotil jako nepřijatelnou ve smyslu § 5 odst. 1 písm. d) zákon č. 65/2022 Sb. a tuto mu vrátil dle § 5 odst. 2 téhož zákona.

V. Posouzení věci krajským soudem

15. 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.
16. Krajský soud dospěl k závěru, že **žaloba je důvodná**.
17. 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).
18. 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“.
19. Po zkušenostech s poskytováním dočasného útočiště uprchlíkům ze zemí bývalé Jugoslávie se členské státy EU shodly na přijetí 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 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.
20. 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.
21. 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

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

bude sekundárně zajištěno, že dotčeným osobám bude možné zajistit jejich základní životní potřeby.“

22. 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.
23. V souzené věci je skutkový stav nasnadě a není o něm mezi stranami výrazného sporu. Žalobce, občan Ukrajiny, vycestoval ze země původu v době „aktivace“ směrnice o dočasné ochraně a stavu hromadného přílivu vysídlených osob. Jeho cílovou zemí byla Česká republika. Z Ukrajiny cestoval do Bulharska, kde podle všeho požádal o dočasnou ochranu. Úmyslem žalobce dle jeho tvrzení bylo požádat o dočasnou ochranu v České republice, čemuž nasvědčuje také vrácení průkazu dočasné ochrany vydané Bulharskem. V databázi žadatelů o dočasnou ochranu se v době, kdy žalobce registroval svou žádost o dočasnou ochranu v České republice, doposud „nepromítlo“, že již o ni požádal v Bulharsku. V České republice mu byla dočasná ochrana udělena, žalobce jí požíval v souladu se svým přesvědčením, a to včetně 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 nevyužíval; nebylo to ani jeho úmyslem.
24. Žalovaný poté, co se aktualizovala platforma TPD, zahájil řízení o odnětí dočasné ochrany s žalobcem. Učinil tak s úsudkem, že žalobce uvedl v žádosti o dočasnou ochranu nepravdivé údaje, konkrétně zaškrtnutím políčka „ne“ v tiskopise o žádosti v odpovědi dotaz, zda již o dočasnou ochranu žádal. Z uvedeného žalovaný dovodil, že žalobce uvedl při žádosti nepravdivé údaje a tuto mu odňal, včetně již jednou přiřknutých práv z dočasné ochrany plynoucích.
25. 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 žalobci vůbec neměla být dočasná ochrana v České republice udělena, resp. jeho žádost měla být z důvodu duplicity vyhodnocena jako nepřijatelná.
26. 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 nějž 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

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

27. 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 žalobcova 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.
28. 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*.
29. 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*.
30. 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.).

31. 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).
32. 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 žalobci 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 žalobcem je v souzené věci a v kontextu žalobce tak závažným pochybením, které lze sankcionovat odnětím jednou přiznané dočasné ochrany. Užití správního uvážení přitom není náležitě individualizováno.
33. 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

34. Podle článku 11 směrnice „členský stát převezme zpět osobu požívající na jeho území dočasnou ochranu, 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 žalobci 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.
35. Z uvedeného přitom vyplývá poměrně „banální“ závěr, a to, že Bulharsko nemůže v souzené věci žalobce, jemuž byla napadeným rozhodnutím dočasná ochrana na území České republiky odňata, zpět přijmout.

36. Postupem žalovaného se tak žalobce dostává do jakési „dočasně-ochranné pasti“. V České republice, v níž požíval dočasné ochrany a profitoval zde práv s ní spojených, je mu beneficium dočasné ochrany odňato, avšak do země, kde v minulosti podal svou žádost o dočasnou ochranu a za situace, kdy prchal ze své země, kde zuřil ozbrojený válečný konflikt, nemůže být ani převzat. Jinými slovy, žalovaný v napadeném rozhodnutí jaksi opomněl ve vztahu k žalobci zodpovědět takřka nerudovskou otázku „Kam s ním“?

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

37. 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.
38. 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.
39. 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.
40. 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 ochrany dle 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.
41. 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 žalobce

42. 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.
43. 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).
44. Z rozhodnutí Rady EU ze dne 4. 3. 2022 přitom plyne, že osoba (spadající do působnosti směrnice o dočasně 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 dočasné 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 (rozuměj i Rumunsko), 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.*
45. Členský stát má tedy dle výkladu směrnice povinnost poskytovat osobě, jíž 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).
46. 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

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

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 žádosti o dočasnou ochranu. V případě, že členský stát odhalí případ „dvojí 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.

47. 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*“.
48. Z citovaných ustanovení směrnice a výkladových pravidel lze dovodit, že dočasná ochrana a práv z ní vyplývajících může držitel dočasně 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 dočasně ochrany v členském státě, který se daná osoba rozhodla opustit, nikoliv však odmítnutí udělení dočasně ochrany (či její následné odnětí) v druhém členském státě. Krajský soud je přesvědčen, že osoby, jimž má býti směrnicí poskytovaná ochrana, jsou svobodny ve své volbě, ve kterém státě, vázaném směrnicí, 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 směrnicí vázány.
49. 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“ směrnicí, poskytnout dané osobě dočasnou ochranu a z ní plynoucí práva.
50. Optikou výše uvedeného lze v souzené věci žalobci vyčíst toliko to, že neinformoval bulharské orgány o tom, že hodlá podat žádost o dočasnou ochranu v České republice. I zde

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

však má krajský soud za to, že z vylíčení skutkových okolností, jak je podal žalobce, lze vyčíst, že i o této okolnosti měl žalobce rumunské orgány informovat. Následné „prodlevy“ rumunské strany v zápisu do databáze TPD či absence její pravidelné aktualizace nelze jakkoliv klást k tíži žalobce.

51. Krajský soud dovozuje, že žalobce výkonem svých práv (vyplývajících z dočasné ochrany) nemohl porušit zákonná ustanovení České republiky a uvést žalovaného v omyl. Jeho úmysl byl od počátku konzistentní, a to podat žádost o dočasnou ochranu v České republice. Opomenutí uvést v relevantní kolonce formuláře, zda již žádal či nikoliv o dočasnou ochranu v **Bulharsku**, není dle názoru krajského soudu natolik závažné, aby jej 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 žalobce registroval v **Bulharsku** svou žádost o dočasnou ochranu žádost za tíživé situace osoby prcháající z vlasti sužované ozbrojeným konfliktem a při vědomí jisté jazykové bariéry.
52. 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.“
53. 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).
54. Zejména při zohlednění dopadů napadeného rozhodnutí do právní sféry žalobce, 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 Verhopen, či jeho rozsudek ze dne 14. 12. 1995, ve věci C-430/93 van Schijndel). V souzené věci bylo z projevu vůle žalobce 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 dobu

šesti měsíců po udělení dočasné ochrany činil; tomuto výkonu práv žalobce je však napadeným rozhodnutím bráněno, a to v důsledku transpozice směrnice, která odporuje jejímu duchu a smyslu.

VI. Závěr a náklady řízení

55. 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.
56. 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 žalobce.
57. 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 žalobce v České republice od doby, kdy mu zde byla poskytnuta dočasná ochrana, žije, pracuje, bydlí, přičemž jeho úmyslem nikdy nebylo žít, pobývat a pracovat 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.

O náhradě nákladů řízení mezi účastníky bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. V řízení byl plně procesně úspěšný žalobce, jemuž vzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobce jsou tvořeny poštovním v souvislosti s podáním žaloby ve výši 77 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

