



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

žalobce: O. P., nar. X
st. příslušnost X,
v ČR bytem X,
*zastoupen zmocněncem Organizací pro pomoc uprchlíkům,
se sídlem Kovářská 4, 190 00 Praha 9,*

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

v řízení na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím ve vrácení žalobcovy žádosti o poskytnutí dočasné ochrany ze dne 3. 7. 2023, č. j. OAM-349271/DO-2023, jako nepřijatelné z důvodu udělení dočasné ochrany v jiném členském státě EU,

takto:

- I. Zásah žalovaného spočívající ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobci jako nepřijatelné provedený dne 3. 7. 2023 byl nezákonný.
- II. Žalovanému se přikazuje, aby obnovil stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu žalobci.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Předmět řízení

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

1. Dne 4. 7. 2023 podal žalobce u zdejšího soudu žalobu proti zásahu Ministerstva vnitra, který spatřoval v tom, že ministerstvo posoudilo jeho žádost ze dne 3. 7. 2023 o poskytnutí dočasné ochrany jako nepřijatelnou podle § 5 odst. 1 písm. c) nebo d) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (dále též jen: „*Lex Ukrajina*“), a tuto mu vrátilo. Důvodem nepřijatelnosti mělo být to, že žalobce dříve požádal o dočasnou ochranu v Rumunsku, kde mu také byla poskytnuta. Žalobce se domáhal jednak vyslovení nezákonnosti popsaneho zásahu a jednak uložení povinnosti žalovanému, aby obnovil stav před vrácením žádosti.

Obsah žaloby

2. Žalobce nejdříve krátce zrekapituloval, že z Ukrajiny vycestoval po vypuknutí válečného konfliktu dne 24. 12. 2022, kdy vstoupil do Schengenského prostoru. Na Ukrajinu naposledy přicestoval dne 24. 12. 2021, když předtím od 17. 10. 2021 využíval bezvízového pobytu v Polsku. Do Schengenského prostoru vstoupil v Rumunsku, kde obdržel dočasnou ochranu, byť nikdy neměl v úmyslu tam o ni žádat, ale rumunské orgány jej někam převezly a daly mu k podpisu dokument, aniž by věděl, o čem se v něm jedná. Poté pokračoval přes Maďarsko do České republiky za svojí matkou, která je zde držitelkou dočasné ochrany. Následně přišel na Krajské asistenční centrum pomoci Ukrajině, kde mu bylo pouze ústně sděleno, že mu nemůže být dočasná ochrana udělena neboť tuto má již udělenou v Rumunsku. Následně dne 20. 3. 2023 žalobce podal žádost o udělení dlouhodobého víza za účelem strpení dle § 33 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále též jen: „ZPC“), které mu však uděleno nebylo. Žalobce dne 28. 6. 2023 žalobce navštívil ambasádu Rumunska v Praze a vzdal udělené dočasně ochrany. Dne 3. 7. 2023 znovu na Krajském asistenčním centru pomoci Ukrajině požádal o udělení dočasné ochrany, jeho žádost byla ale vyhodnocena jako nepřijatelná z důvodu udělení dočasné ochrany v Rumunsku. Současně s tímto žalobce obdržel výjezdní příkaz a musel uhradit pokutu za nelegální pobyt ve výši 5 000 Kč.
3. Žalobce si je vědom, že *Lex Ukrajina* v § 5 odst. 2 vylučuje soudní přezkum. Toto ustanovení je ale třeba neaplikovat pro rozpor s právem EU. V České republice je institut dočasné ochrany upraven zákonem č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců (dále též jen „*zákon o dočasné ochraně*“), který byl částečně vyloučen a nahrazen *Lex Ukrajina*. Zákon o minimálních normách institut nepřijatelnosti neupravuje, ten byl právě zaveden až *Lex Ukrajina*. Tento institut je podle žalobce v rozporu se směrnicí č. 2001/55/ES 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 též jen: „*směrnice o minimálních normách*“).
4. Směrnice o minimálních normách institut nepřijatelnosti neupravuje, stanoví pouze důvody pro zamítnutí žádosti. Podle bodu 15 této směrnice by členské státy měly poskytnout přiměřenou úroveň ochrany, čl. 28 této směrnice taxativně uvádí důvody vyloučení osoby z poskytnutí dočasné ochrany, jako to činí i zákon o minimálních normách, což je odraz bodu 22, podle kterého je třeba stanovit kritéria vyloučení některých osob. V tomto směru je tak nepřijatelné, aby nad rámec směrnice nebylo připuštěno meritorní posouzení žádosti o dočasnou ochranu pouhým sdělením o nepřijatelnosti žádosti, proti kterému nemůže žalobce dle aktuální právní úpravy jakkoliv Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

brojit. Pokud by tak někdo měl být vyloučen z poskytnutí dočasné ochrany, musí se tak stát na základě správního rozhodnutí, kterým bude samotná žádost zamítnuta, tak jak to předpokládala a přepokládá dosavadní právní úprava.

5. Pokud by soud aplikoval ustanovení o vyloučení soudního přezkumu, došlo by k absurdnímu závěru, kdy osoba, která požádala o dočasnou ochranu, by v případě stanovení nepřijatelnosti nemohla proti tomuto nijak brojit, neboť podle právních předpisů je vyloučen nejen soudní přezkum, ale také veškeré řádné opravné prostředky.
6. Pokud je osoba vyloučena z dočasné ochrany, což se zavedením nepřijatelnosti žádosti stalo, má mít tento cizinec podle čl. 29 směrnice o minimálních normách možnost využít opravný prostředek. Krajský soud v Ústí nad Labem - pobočka Liberec uvedl ve svém rozsudku ze dne 25. 7. 2022, č. j. 59 A 45/2022-30, že vyloučení ze soudního přezkumu vyznačení důvodu nepřijatelnosti žádosti je v rozporu s unijním právem EU, nelze tak aplikovat větu druhou § 5 odst. 2 Lex Ukrajina.
7. Pochybnost o rozporu s právem EU vyjádřil i Krajský soud v Plzni v usnesení ze dne 18. 1. 2023, č. j. 55 A 6/2023-17, v němž uvedl, že výlučka soudního přezkumu je potenciálně v rozporu s právem EU. Krajský soud v Plzni v této věci vydal i meritorní rozsudek, kterým tento závěr potvrdil. Další pochybnost vyjádřil Krajský soud v Plzni i v usnesení ze dne 14. 3. 2023, č. j. 57 A 20/2023-38, anebo v usnesení ze dne 9. 3. 2023, č. j. 55 A 12/2023-55. Stejný názor vyjádřil také Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 27. 4. 2023, č. j. 11 A 80/2023-79.
8. Shodně se vyjádřil také Veřejný ochránce práv ve svém šetření ve věci neudělení dočasné ochrany, č. j. KVOP-5417/20232, ze dne 22. února 2023, kde uvedl, že vyloučení rozhodnutí o nepřijatelnosti ze soudního přezkumu je neslučitelné s právem EU.
9. Podle 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina je žádost nepřijatelná, pokud je podána cizincem, který o dočasnou nebo mezinárodní ochranu požádal v jiném členském státě EU nebo mu tato byla v jiném členském státě udělena. Toto ustanovení ale neodpovídá rozhodnutí Rady (EU) č. 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 (dále též jen: „*prováděcí rozhodnutí*“).
10. Z operačních pokynů k realizaci prováděcího rozhodnutí vyplývá, že neexistuje žádný postup podávání žádostí o dočasnou ochranu nebo odpovídající ochranu podle vnitrostátního práva. Pokud se tedy dotčená osoba přihlásí příslušným orgánům, aby využila práv spojených s dočasnou ochranou nebo odpovídající ochranou, musí pouze prokázat svou státní příslušnost, status mezinárodní ochrany nebo rovnocenné ochrany, pobyt na Ukrajině nebo případně rodinnou vazbu. Právo na dočasnou ochranu je okamžité. Aby se však zajistila řádná správa a registrace dotčené osoby, může členský stát rozhodnout, že je třeba splnit určité požadavky, jako je registrační formulář a předložení důkazů, jak je stanoveno v prováděcím rozhodnutí.
11. Prokázání státní příslušnosti nebo mezinárodní ochrany udělené na Ukrajině, pobytu na Ukrajině a případně rodinné vazby jsou dostatečné k okamžité registraci osoby k dočasné ochraně. Žalobce je tedy poživitelem dočasné ochrany již na základě toho, že spadá do kategorie osob dle čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí. Směrnice o minimálních normách nezná jako důvod pro vyloučení přístupu cizince k dočasné ochraně udělení dočasné ochrany v jiném členském státě. Žalobce navíc splňuje veškeré obecné podmínky pro udělení dočasné ochrany.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

12. O 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, dle něž se ukrajinští státní příslušníci mohou pohybovat v rámci EU poté, co jim byl na její území umožněn vstup na dobu 90 dnů. Na tomto základě si mohou vybrat členský stát, v němž chtějí požívat práv spojených s dočasnou ochranou a připojit se tak k rodině a přátelům v rámci sítí početných diaspor.
13. Pro tento případ je podstatný čl. 11 směrnice o minimálních normách vyjadřující závazek zpětného přijetí osob, které na jeho území požívají dočasně ochrany. Tohoto závazku se ale členské státy v preambuli prováděcího rozhodnutí zřekly a výslovně jeho použití ze směrnice o minimálních normách vyloučily. Členské státy, resp. Česká republika se s jiným členskými státy na vyloučení čl. 11 směrnice o minimálních normách nedohodla, sekundární pohyb a tím i získání dočasně ochrany v jiném členském státě je tak povolen a nemůže být vyloučen pouze na základě rozhodnutí jednoho členského státu v národní úpravě.
14. Komise ve svém dokumentu „*Frequently asked questions received on the interpretation of the Temporary Protection Directive and Council Implementing Decision 2022/3825*“ uvádí, že dočasná ochrana má být požívána pouze v jednom členském státě. Osoba, na kterou se vztahuje prováděcí rozhodnutí, má právo zvolit si členský stát, ve kterém chce požívat práv spojených s dočasnou ochranou, neboť se členské státy rozhodly upustit od použití čl. 11 směrnice o minimálních normách. Členský stát je povinen zajistit práva podle směrnice o minimálních normách po dobu, po kterou osoba spadá do oblasti její působnosti, bez ohledu na to, zda byla tato osoba dříve registrována v jiném členském státě. Členský stát nemůže odmítnout registraci osoby spadající do oblasti působnosti směrnice o minimálních normách, a tím případně omezit přístup k právům této osoby v dotčeném členském státě z důvodu, že je osoba registrována v jiném členském státě. V případě přestěhování osoby z jednoho členského státu, v němž se registrovala, musí členský stát, do kterého se přestěhuje, poskytnout této osobě všechna práva stanovená ve směrnici o minimálních normách, včetně její registrace a následného vydání povolení k pobytu. Osoba pak bude využívat práva v druhém členském státě. Členské státy mohou odmítnout dočasnou ochranu pouze osobám, na které se nevztahuje oblast působnosti směrnice o minimálních normách a prováděcího rozhodnutí.
15. Tato informace je např. patrná z informací ohledně poskytování dočasně ochrany na Maltě a následném přesídlení do jiného státu, v nichž je uvedeno, že občan Ukrajiny má možnost přestěhovat se z jednoho členského státu do jiného, pouze musí být držitelem dočasně ochrany vždy v jednom státu. Dále je zde uvedeno, že čl. 11 směrnice o minimálních normách v podstatě zakazuje držitelům dočasně ochrany volný pohyb po EU a říká, že by měli být přemístěni zpět do členského státu, který jim dočasnou ochranu poskytl. Prováděcí rozhodnutí však tento článek výslovně vylučuje. Autoři informací se domnívají, že toto rozhodnutí bylo přijato s cílem umožnit držitelům dočasně ochrany přestěhovat se z jednoho členského státu do druhého.
16. S podobnými informacemi se lze setkat i u dalších států, např. v otázkách a odpovědích na stránkách rumunských orgánů je uvedeno, že je možné vybrat si členský stát EU, ve kterém chce osoba požívat dočasnou ochranu, nebude ale již požívat práva ve státě, který vydal předchozí povolení k pobytu.
17. Stejně závěry uvádí i italské orgány, které ve svých odpovědích sdělují, že pokud se osoba rozhodne přestěhovat do jiné země EU, může požádat o dočasnou ochranu a získat ji ve státě, kam se přestěhovala, ale ztratí přitom status dočasně ochrany získané v Itálii. Stejně Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

závěry lze také dohledat u belgických orgánů. Ty uvádějí, že pokud osoba požádá o dočasnou ochranu a získá ji v jiné zemi podle prováděcího rozhodnutí, skončí dočasná ochrana dříve udělená v Belgii, případně i vydané povolení k pobytu. Stejný postup možnosti získat dočasnou ochranu v jiném členském státě, i když již byla udělena v jiném členském státě EU, aplikuje i Finská republika anebo Slovenská republika, tyto informace vyplývají z řízení vedeného u Krajského soudu v Plzni pod sp. zn. 55 A 6/2023.

18. Je tak patrné, že jiné 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. Ke sledování toho, kdo a kde získal dočasnou ochranu, slouží *Temporary protection platform*. Tato databáze ale není určena k tomu, aby stát měl přehled o tom, komu dočasnou ochranu již nemůže udělit. Vyplývá to z čl. 26 odst. 4 směrnice o minimálních normách, podle kterého v případě přemístění osoby do jiného členského státu končí platnost povolení k pobytu ve členském státě, který tato osoba opouští, tento členský stát tak přestane mít ve vztahu k takové osobě povinnosti související s dočasnou ochranou. Dočasnou ochranu poskytne dané osobě nový hostitelský členský stát. Získání dočasné ochrany v dalším členském státě se tak promítne do společné databáze osob požívajících dočasnou ochranu.
19. Evropská komise zveřejnila na svých internetových stránkách otázky a odpovědi týkající se dočasné ochrany. Jednou z těchto otázek je, zda je možné se přemístit z jednoho členského státu do jiného. Podle odpovědi Komise lze zvolit zemi EU, ve které bude osoba požívat dočasnou ochranu, požívat ji ale je možno pouze v jednom členském státě. V případě, že se osoba rozhodne přestěhovat do jiného členského státu, musí o tom informovat orgány státu, v němž je registrována. Země, do které se osoba přestěhuje, ji zaregistruje a poté nabídne status dočasné ochrany a z ní vyplývající práva.
20. Skutečnost, že vyznačení nepřijatelnosti je nezákonný zásah, potvrdil Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 27. 4. 2023, č. j. 11 A 80/2023-79, v němž uvedl, že § 5 odst. 1 písm. c) Lex Ukrajina je v rozporu se směrnicí o minimálních normách, která má přímý účinek. Shodně vyznačení nepřijatelnosti jako nezákonný zásah shledal Krajský soud v Plzni ve svém rozsudku ze dne 17. 5. 2023, č. j. 55 A 6/2023-44, anebo v rozsudku ze dne 12. 6. 2023, č. j. 55 A 12/2023 či v rozsudku ze dne 27. 6. 2023, č. j. 57 A 20/2023-66. K nepřijatelnosti se vyjádřil i Veřejný ochránce práv, podle kterého lze vyloučit kohokoli z podání žádosti o dočasnou ochranu a jejího udělení jen v případech vymezených směrnicí o minimálních normách, proto je česká úprava nepřijatelnosti vylučující osoby požívající dočasnou ochranu v jiném členském státě v rozporu s unijním právem.
21. Žalobce má tedy za to, že ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina je v rozporu s čl. 28 směrnice o minimálních normách, s bodem 15 preambule prováděcího rozhodnutí, resp. s vyloučeným čl. 11 směrnice a s čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí. Z tohoto vyplývá, že zásah spočívající ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu z důvodu nepřijatelnosti je zásahem nezákonným, a žalobce tak má nárok na udělení dočasné ochrany v České republice, ačkoliv mu již v minulosti byla udělena dočasná ochrana v Rumunsku.

Vyjádření žalovaného

22. V úvodu svého vyjádření žalovaný uvedl, že podanou zásahovou žalobu považuje za přípustnou. Postup při vyřizování žádosti o dočasnou ochranu je totiž obdobný

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

někdejšímu postupu zastupitelského úřadu při zjišťování nepřijatelnosti žádosti o udělení dlouhodobého víza podle dle § 53 odst. 3 ZPC ve znění účinném do 14. 8. 2017.

23. Pokud však žalobce tvrdí, že vyloučení soudního přezkumu v případě vyhodnocení žádosti o udělení dočasné ochrany jako nepřijatelné je v rozporu s právem EU, žalovaný nechápe, proč podává žalobu na ochranu před nezákonným zásahem a nikoli žalobu podle § 65 s. ř. s.
24. Čl. 29 směrnice o minimálních normách dopadá pouze na situace osob vyloučených z poskytnutí dočasné ochrany podle čl. 28 této směrnice a dále osob podle čl. 15, tedy v situacích osob usilujících o sloučení rodiny. Ve zbytku je na národním právu, jak danou situaci upraví. Výčet důvodů uvedených v článku 28 odst. 1 směrnice o minimálních normách je taxativní a nezahrnuje situace, kdy na cizince nedopadá prováděcí rozhodnutí podle článku 5 směrnice o minimálních normách, nebo situace, kdy již cizinec dočasnou ochranu v jednom z členských států získal anebo o ni požádal. Tyto otázky zůstávají směrnici o minimálních normách neupraveny, je tak na národním právu členských států, jakým způsobem „vyřeší“ žádost o poskytnutí dočasné ochrany osoby, na níž se prováděcí rozhodnutí podle článku 5 směrnice o minimálních normách nevztahuje nebo která již dočasnou ochranu získala v jiném členském státě.
25. Čl. 29 původního návrhu směrnice o minimálních normách obsahoval v odstavci prvním i důvody uvedené dnes v článku 28 odst. 1 směrnice o minimálních normách. Teprve v průběhu projednávání návrhu byly tyto důvody vyděleny do samostatného článku a právo na podání opravného prostředku bylo zakotveno samostatně v čl. 29, a to i pro případ, že členský stát sloučení rodiny s držitelem dočasné ochrany neumožní.
26. Z předkládací zprávy k čl. 29 směrnice o minimálních normách je patrné, že právo obrátit se na soud a brojít proti rozhodnutí o odepření dočasné ochrany, mají pouze osoby, kterým členský stát odepřel povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany z přesně specifikovaných důvodů.
27. Proto také lze podle § 17 zákona o dočasné ochraně napadnout žalobou podle § 65 s. ř. s. pouze rozhodnutí žalovaného ve věci dočasné ochrany, tedy rozhodnutí, kterému předchází posouzení věci a je přijato z důvodů uvedených v zákoně o minimálních normách. Zákon o minimálních normách nezná důvod pro neudělení dočasné ochrany spočívající v nesplnění podmínek stanovených prováděcím rozhodnutím, nebo v situaci, kdy je žádost o dočasnou ochranu podána cizincem, který je žadatelem či již držitelem dočasné ochrany v jiném členském státě. Konstatováním nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu žalovaný žádost věcně neposuzuje. Již z tohoto důvodu proti takovému rozhodnutí nelze podat žalobu podle § 17 zákona o dočasné ochraně.
28. K obdobnému závěru dospěl též Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2002-46, v němž je uvedeno, že z čl. 29 směrnice o minimálních normách neplyne povinnost členského státu podrobit soudnímu přezkumu jakékoli negativní rozhodnutí o žádosti o poskytnutí dočasné ochrany. Opravný prostředek mohou podle citovaného ustanovení podat pouze cizinci, kteří byli vyloučeni z poskytnutí dočasné ochrany. Důvody tohoto vyloučení vymezuje čl. 28 směrnice o minimálních normách. V případě žádosti o dočasnou ochranu správní orgán pouze ověří, zda již žadatel disponuje dočasnou ochranou v jiném členském státě. Důvod nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina tak nevytváří žádný prostor pro úvahu správního orgánu.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

29. Žalobce na podporu svého názoru, že výlučka soudního přezkumu je v rozporu s čl. 29 směrnice o minimálních normách, poukazuje na závěry uvedené v rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka Liberec ze dne 25. 7. 2022, č. j. 59 A 45/2022-30. Opomněl ale zmínit, že v tomto rozsudku soud také uvádí, že postup spočívající ve faktickém vrácení tiskopisu žádosti o poskytnutí dočasné ochrany jako nepřijatelné podle § 5 odst. 2 věta první Lex Ukrajina není pro nedostatek formy správním rozhodnutím. Jedná se o faktický úkon správního orgánu, ve kterém lze spatřovat nezákonný zásah. Aplikace kompetenční výlučky soudního přezkumu podané žaloby podle § 68 písm. e) s. ř. s. tak nepřichází v úvahu.
30. Odkazuje-li žalobce na usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 18. ledna 2023, č. j. 55 A 6/2023-17, zapomíná, že i tento soud konstatoval, že po prvotním projednání žaloby dospěl rovněž k předběžnému názoru, že v dané věci postup žalovaného není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Podobně je tomu i v případě rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2023, č. j. 11 A 80/2023-79.
31. V rozporu s právem EU by nepochybně bylo, pokud by zákonodárce vyloučil soudní přezkum v případě neudělení nebo odnětí dočasné ochrany z důvodů uvedených v § 9 a 10 zákona o dočasné ochraně.
32. Žalovaný shrnul, že situace žalobce je odlišná od situací uvedených v čl. 28 odst. 1 směrnice o minimálních normách, neboť žalobce již o udělení dočasné ochrany požádal v Rumunsku, kde ji i získal. Český zákonodárce proto stanovil, že za těchto okolností je žádost o dočasnou ochranu podaná držitelem dočasné ochrany v jiném členském státě nepřijatelná. Tato situace není směrnici o minimálních normách upravena, a proto je v tomto případě na národní úpravě, jak na ni bude reagovat. Jde současně o způsob, kterým bude naplněn cíl směrnice o minimálních normách, tedy že žalobce bude požívat dočasnou ochranu v jednom členském státě. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina neodporuje žádnému ustanovení směrnice o minimálních normách ani prováděcímu rozhodnutí.
33. Jde-li pak o konkrétní žalobní námitky, uvedl žalovaný, že žalobce paradoxně spatřuje nezákonný zásah v tom, že žalovaný postupoval podle zákona. Žalobce totiž nevytýká žalovanému, že by postupoval v rozporu se zákonem, ale to, že postupuje v souladu s ním.
34. Žalovaný zrekapituloval, že se žalobce na pracoviště žalovaného dostavil dne 3. 5. 2023 (pozn. soudu žalovaným zřejmě myšleno dne 3. 7. 2023) a do tiskopisu žádosti udělení o dočasnou ochranu uvedl, že mu byla dočasná ochrana udělena v Rumunsku, odkud se zřejmě přestěhoval. Toto vyplývá i z databáze *Temporary Protection Platform* s tím rozdílem, že podle údajů tam obsažených žalobce stále požívá dočasnou ochranu v Rumunsku. Je tak zcela zřejmě naplněn důvod nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu uvedený v § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina. Z formulace ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) a d) vyplývá, že naplnění důvodu nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu postačí, pokud cizinec v jiném členském státě o dočasnou ochranu požádal nebo ji získal.
35. Žalobce do žádosti neuvedl, že by byl ženatý nebo měl děti, žalovaný proto nemohl uvažovat o udělení dočasné ochrany podle § 51 či § 52 zákona o dočasné ochraně, neměl tak jinou zákonnou možnost, než žalobcovu žádost vyhodnotit jako nepřijatelnou.
36. Žalobce se ve své argumentaci mýlí, směrnice o minimálních normách vůbec nepředpokládá, že by osoba, které byl přiznán status osoby požívající dočasnou ochranu v jednom členském státě, mohla tentýž status získat i v jiném členském státě. Jestliže je totiž cizinec držitelem dočasné ochrany v jiném členském státě, nemůže na něj být logicky

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

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 též leitmotivem existence ustanovení čl. 11 směrnice o minimálních normách. Je pravdou, že se členské státy při přijetí prováděcího rozhodnutí dohodly, že nebudou aplikovat tento článek, 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. Základní princip však zůstává stejný, postavení osoby požívající dočasné ochrany může cizinec mít pouze v jednom členském státě EU a tamtéž požívat práva pobytu a dalších práv či výhod zakotvených ve směrnici o minimálních normách.

37. Toto potvrdil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46, který uvedl, že se směrnice o minimálních normách plyne, že dočasnou ochranu lze získat pouze v jednom členském státě. Stěžovatelé nemohou libovolně měnit členský stát, v němž jim byla dočasná ochrana udělena, ani nemohou žádat o dočasnou ochranu v dalších členských státech.
38. Sama směrnice o minimálních normách 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. Není s ní tedy nikterak v rozporu, 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 taková žádost je nepřijatelná, tedy, že se jí správní orgány nebudou zabývat.
39. Podle čl. 25 odst. 1 směrnice o minimálních normách mají členské státy přijímat osoby oprávněné požadovat dočasnou ochranu v duchu solidarity Společenství a mají se vyjádřit číselně nebo v obecných rysech, jaká je jejich kapacita pro přijetí těchto osob. Kapacity České republiky jsou v podstatě vyčerpány, neboť dosud udělila dočasnou ochranu v celkem 485 171 případech. Směrnice o minimálních normách předpokládá, 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. S ohledem na absenci centrálního distribučního mechanismu předvídaného směrnicí, je Česká republika oprávněna reagovat ve smyslu směrnice na vyčerpání nebo i na hrozící vyčerpání národních kapacit.
40. Právní úprava nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu z důvodů uvedených v § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina je odrazem zásady uvedené v čl. 25 odst. 1 směrnice o minimálních normách a jejím cílem je též bránit zneužití práva na poskytnutí dočasné ochrany k čerpání výhod s tímto statutem spojených v různých členských státech.
41. Jelikož je žalobce držitelem dočasné ochrany v jiném členském státě, nevzniká žalovanému povinnost mu dočasnou ochranu poskytnout znovu, a to ani ve smyslu směrnice o minimálních normách, neboť pokud je držitelem dočasné ochrany v jiném členském státě, není osobou vysídlenou podle čl. 2 písm. c) této směrnice.
42. Česká právní úprava taktéž nijak neodporuje čl. 15 preambule prováděcího rozhodnutí. Skutečnost, že se členské státy dohodly, že nebudou aplikovat článek 11 směrnice o minimálních normách, neznamená, 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

43. Žalobci taktéž nikdo nebránil vybrat si stát, kde bude o dočasnou ochranu žádat. Jde-li o žalobcem zmiňovaný čl. 16 preambule prováděcího rozhodnutí, je třeba uvést, že preambule není součástí normativního rozhodnutí a není pro členské státy závazná. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina nikterak nebrání občanům Ukrajiny vybrat si stát, v němž hodlají o dočasnou ochranu žádat. Čl. 16 preambule prováděcího rozhodnutí uvádí, že si občané Ukrajiny mohou vybrat členský stát, v němž o udělení dočasné ochrany požádají.
44. Podle § 2 odst. 1 správního řádu jsou všechny správní orgány povinny postupovat v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Právní předpisy EU jsou pro Českou republiku závazné na základě Smlouvy o fungování EU a správní orgán je tedy povinen aplikovat i právní předpisy Evropské unie, které jsou přímo aplikovatelné. Takovým aktem je však pouze nařízení nebo rozhodnutí.
45. Žalovaný opakovaně poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022 - 46, ve kterém soud přitakal správnosti postupu žalovaného, který shledal jako nepřijatelnou žádost o udělení dočasné ochrany cizinců, kteří již byli jejími držiteli ve Španělském království. Závěry v tomto rozsudku jsou natolik obecné, že jsou aplikovatelné i na jiné případy.
46. Skutečnost, že některé členské státy postupují v souladu s doporučeními Evropské komise, nikterak nezavazuje Českou republiku, aby postupovala stejně. Český zákonodárce zvolil jiné řešení, které spíše reflektuje snahu zabránit účelovým jednáním a zneužívání dočasné ochrany k jiným cílům.
47. Pokud jde o čl. 26 odst. 4 směrnice o minimálních normách, ten dopadá na situaci, kdy po dohodě členských států dojde k přesunu žadatele nebo držitele dočasné ochrany z důvodu sloučení rodiny nebo z důvodu humanitárních, jak předvídá čl. 15 směrnice o minimálních normách. V této souvislosti žalovaný uvedl, že česká právní úprava není ani rozporná s čl. 15 směrnice o minimálních normách. Ustanovení § 51 zákona o dočasné ochraně, které transponuje do českého právního řádu uvedený čl. 15 směrnice o minimálních normách, je totiž samostatně použitelné. Lex Ukrajina v § 4 odst. 3 stanoví, že na udělování dočasné ochrany se použije zákon o dočasné ochraně, a to v rozsahu ustanovení nevyloučených z použití výslovně ustanovením § 4 odst. 2 písm. a) tohoto zákona. Tímto nevyloučeným ustanovením je i ustanovení § 51 zákona o dočasné ochraně s výjimkou jeho odstavce 2 písmene d) a dále není vyloučeno ani použití § 52 téhož zákona.
48. Jestliže žadatel nesplňuje podmínky pro udělení dočasné ochrany stanovené Lex Ukrajina, nebo jeho žádost o dočasnou ochranu je podle § 5 odst. 1 zákona téhož zákona nepřijatelná, není vyloučeno, aby mu dočasná ochrana byla udělena podle § 51 zákona o dočasné ochraně, který upravuje podmínky pro udělení dočasné ochrany z důvodu sloučení rodiny nebo dle § 52 zákona o dočasné ochraně, který zakotvuje podmínky pro udělení dočasné ochrany z důvodu hodného zvláštního zřetele.
49. Pokud jde o rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2023, č. j. 11 A 80/2023-79, žalovaný uvedl, že závěry v něm obsažené jsou odlišné od těch, které ve stejných věcech přijal Městský soud v Praze již dříve, což je jeden z důvodů, proč žalovaný tento rozsudek také napadl kasační stížností.
50. Institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu pokrývá situace, které nejsou směrnici o minimálních normách výslovně upravené, přitom ovšem při její aplikaci nutně vznikají. Tyto otázky evropský zákonodárce vůbec neupravil a nutně je tak ponechal na vnitrostátní

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

úpravě členských států. Je tedy maximálně otázkou, zda národní úprava nepřijatelnosti žádosti sleduje výše naznačený smysl a účel směrnice o minimálních normách.

51. Obecně platí, že implementací směrnice má být především dosaženo cíle, pro který byla přijata. Z tohoto pohledu je podstatný teleologický výklad směrnice. Základním vodítkem pro tento druh výkladu je preambule každé směrnice, ta totiž obvykle shrnuje také důvody, které členské státy vedly k jejímu přijetí. Z bodu 8 a 12 preambule směrnice o minimálních normách vyplývá, že se jedná o minimální harmonizaci a že členské státy mohou přijmout normy příznivější. Směrnice o minimálních normách má bránit druhotnému pohybu osob, ale nemá zabránit tomu, aby držitelé dočasné ochrany požádali o udělení azylu. V bodě 20 a 21 preambule směrnice o minimálních normách se mluví o mechanismu solidarity mezi členskými státy s finančním a kooperačním prvkem. I z tohoto bodu preambule vyplývá, že cílem směrnice není, aby žadatelé požívali nebo žádali o dočasnou ochranu ve více členských státech a tím zbytečně, případně účelově, vyčerpávali kapacity a zdroje členských států.
52. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) nebo d) Lex Ukrajina zaplňují mezery ve stručné a minimalistické úpravě směrnice o minimálních normách.
53. I v unijním právu platí zásada zneužití práva, žalovaný má za to, že opakovaným podáváním žádostí o dočasnou ochranu právě dochází ke zneužívání práva, které svědčí cizincům, na něž se vztahuje prováděcí rozhodnutí. Institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu je tedy logicky nástrojem, jak takovému zneužívání bránit. To je případ i žalobce, který se dle jeho tvrzení v žalobě snaží vzdát dočasné ochrany v Rumunsku, aby ji mohl získat v České republice. Toto jednání je zjevně účelové a v rozporu se smyslem a cíli směrnice o minimálních normách.

Jednání ve věci

54. Soud ve věci provedl dne 6. 9. 2023 jednání, z něhož se omluvili oba účastníci, kteří však vyjádřili souhlas s projednáním a rozhodnutím věci v jejich nepřítomnosti. Proto soud jednal bez jejich účasti v souladu s § 49 odst. 3 s. ř. s.
55. Během jednání soud provedl k důkazu snímek obrazovky, na níž je zachycena databáze *Temporary Protection Platform* Evropské komise. Vyplývá z něj, že žalobce byl dne 14. 7. 2023 v této evidenci veden jako držitel dočasné ochrany udělené Rumunskem.
56. Současně soud provedl důkaz sdělením velvyslanectvím Rumunska ze dne 31. 8. 2023. V něm je uvedeno, že žalobce požívá dočasné ochrany udělené mu Rumunskem, současně je však sděleno, že právo pobytu v Rumunsku na základě dočasné ochrany mu svědčilo jen od 24. 12. 2022 do 28. 6. 2023, kdy se dočasné ochrany udělené mu Rumunskem vzdal, což bylo téhož dne schváleno.
57. Soud z těchto důkazů učinil skutkový závěr, že žalobce ode dne 28. 6. 2023 není držitelem dočasné ochrany udělené Rumunskem. Zápis v evidenci TPD nemusel být ze strany rumunských úřadů řádně aktualizován. Za rozhodující soud v této souvislosti považuje samotné sdělení rumunského velvyslanectví, které lze podle jeho názoru vyložit tak, že žalobce byl držitelem dočasné ochrany od 24. 12. 2022 do 28. 6. 2023. Větu, podle níž je stále držitelem dočasné ochrany, považuje soud pouze za stylistickou neobratnost.

Posouzení věci

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

a) přípustnost žaloby

58. Soud se nejprve musel vypořádat s otázkou přípustnosti žaloby coby jedné z podmínek řízení. Podle § 5 odst. 2 Lex Ukrajina totiž platí: „*Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti; soudní přezkum je vyloučen.*“ V projednávané věci přitom byla žalobci vrácena coby nepřijatelná jeho žádost o udělení dočasné ochrany podle § 5 odst. 1 písm. c) nebo d) Lex Ukrajina. Zdánlivě by tedy citovaná právní úprava jednoznačně nasvědčovala závěru, že podaná zásahová žaloba je nepřípustná podle § 6 s. ř. s. ve spojení s § 5 odst. 2 Lex Ukrajina. Takový závěr učiněný jen na základě uvedené právní úpravy se však v judikatuře správní justice neujal. Byly proti němu totiž vznášeny argumenty opírající se o primární právo EU, zejména pak čl. 47 Listiny základních práv EU, podle něhož má každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem (k tomu srovnej např. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 5. 2023, č. j. 55 A 6/2023-44). Stejně tak bylo argumentováno i čl. 29 směrnice o minimálních normách, zajišťujícím právo na opravný prostředek pro osoby, které byly z udělení dočasné ochrany vyloučeny. Úprava obsažená v § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina je shledávána v rozporu s těmito prameny evropského práva, protože je dovozován jejich přímý účinek.
59. Soud se však v posuzované věci nemusí v otázce přípustnosti zásahové žaloby nutně odlišovat od výkladu, který vyslovil NSS ve svém rozsudku ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46. V ní zamítl kasační stížnost směřující proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2022, č. j. 14 A 63/2022-30, jímž byla odmítnuta žaloba cizinců proti rozhodnutí žalovaného Ministerstva vnitra o nepřijatelnosti jejich žádosti o poskytnutí dočasné ochrany (oproti nyní projednávané věci se tedy jednalo o žalobu proti rozhodnutí, nikoli o žalobu zásahovou). Kasační soud, přestože přisvědčil závěru městského soudu o nepřijatelnosti jím odmítnuté žaloby, ve svém rozsudku uvedl několik závěrů, které by mohly být podstatné pro řešení otázky nepřijatelnosti nyní projednávané zásahové žaloby. Především v odstavci 27 svého rozsudku uvedl, že výluka rozhodnutí o nepřijatelnosti žádosti o udělení dočasné ochrany ze soudního přezkumu právu Evropské unie ani Listině (myšlena Listina základních práv a svobod, pozn. soudu) neodporuje, neboť tu mají stěžovatelé v jím rozhodovaném případě zajištěnou v jiném členském státě. Přitom „*závěr o nepřijatelnosti žádosti z důvodu, že dočasná ochrana již byla žadateli udělena v jiném členském státě, není způsobilý zasáhnout do základních práv žadatelů.*“ Z toho plyne, že pokud by i v nyní projednávané věci dány stejné skutkové okolnosti jako ve věci řešené NSS, bylo by s ohledem na právě reprodukováné závěry kasačního soudu možno uvažovat o odmítnutí podané zásahové žaloby, a to bez ohledu na závěry vyslovené např. i v již citovaném rozsudku 55. senátu zdejšího soudu, které byly učiněny na podkladě jiné skutkové situace (srov. odstavec 36 rozsudku 55. senátu).
60. V projednávané věci tomu tak ovšem není. Skutkové okolnosti nyní řešené věci se od věci řešené kasačním soudem liší především v tom, že sama otázka, zda byl žalobce v době, kdy mu žalovaný vrátil coby nepřijatelnou jeho žádost o udělení dočasné ochrany (právě to je rozhodující okamžik pro výsledek tohoto řízení z pohledu § 87 odst. 1 část věty za středníkem s. ř. s.), jejím poživitelem v jiném členském státě EU, mezi účastníky sporná. Žalobce totiž sice nezpochybňuje, že mu dočasná ochrana byla dříve již udělena v Rumunsku, ale tvrdí, že před podáním žádosti v České republice dne 3. 7. 2023 se jí vzdal. Žalovaný však ve svém vyjádření k žalobě ze dne 14. 7. 2023 tvrdil, že žalobce je stále poživitelem dočasné ochrany udělené mu ze strany Rumunska.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

61. Za dané situace je tedy třeba uzavřít, že skutková okolnost, která by zdůvodnila odmítnutí žalobcovy zásahové žaloby, je sama mezi účastníky sporná, a proto je nutno dát přednost meritornímu posouzení podané žaloby, bez kterého ostatně nelze ani postavit na jisto, zda skutečně žalobce v době, kdy žalovaný posoudil jeho žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou, již dočasnou ochranou v jiném členském státě EU disponoval. Jinak řečeno, důvody pro případné odmítnutí žaloby nejsou zcela bezpochybné a zjevné (k potřebě, aby důvody případného odmítnutí zásahové žaloby byly na první pohled zjevné *mutatis mutandis* srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, bod 63, který byl sice zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/2018, nicméně důvody tohoto zrušení se nevztahují na daný závěr).
62. Soud ovšem připouští, že by k závěru o přípustnosti zásahové žaloby dospěl i za situace, kdy by se mýl od závěrů obsažených v citovaném rozsudku NSS odchýlit. Vedl by ho k tomu právě již shora zmíněný argument čl. 29 směrnice o minimálních normách, podle něhož osoby vyloučené členským státem z poskytnutí dočasné ochrany nebo zajištění sloučení rodiny jsou oprávněny podat v daném členském státu opravný prostředek. Různé krajské soudy (včetně soudu zdejšího) se již opakovaně přihlásily k takové interpretaci tohoto článku, podle níž je třeba za vyloučení z poskytnutí dočasné ochrany považovat i takové jednání členského státu, kdy dojde k vyznačení nepřijatelnosti jejich žádosti o dočasnou ochranu z důvodu, že již o dočasnou ochranu požádali v jiném členském státě, nebo že již dočasnou ochranou v jiném členském státě dokonce disponují (např. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 6. 2023, č. j. 57 A 20/2023-66, v němž se soud shodl i s následující právní argumentací uvedenou v bodě 32 rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky Liberec ze dne 25. 7. 2022, č. j. 59 A 45/2022-30: „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 výlukou, nelze aplikovat. Čl. 29 směrnice Rady 2001/55/ES, který je systematicky zařazen v Kapitole IX s názvem Závěrečná ustanovení totiž stanoví, že osoby vyloučené členským státem z poskytnutí dočasné ochrany nebo zajištění sloučení rodiny jsou oprávněny podat v členském státě opravný prostředek. Oprávnění podat opravný prostředek ve smyslu citovaného článku je třeba vykládat ve spojení s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie, podle kterého každý, jehož práva a svobody zaručené unijním právem byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem.“ (srov. také rozsudek zdejšího soudu ve věci sp. zn. 55 A 6/2023). Tuto argumentaci soud považuje za věcně správnou, neboť zajišťuje přístup k soudu i těm osobám, které by se jinak, třebas i bez své viny (např. v důsledku administrativně-technického pochybení evropského systému evidence držitelů dočasné ochrany) mohly ocitnout bez prostředků právní obrany, pokud by jejich žádost byla buď i nesprávně vyhodnocena jako nepřijatelná. Přisvědčit je nutno v tomto směru i argumentu, podle něhož by tím došlo k porušení práva na přístup k soudní ochraně ve smyslu čl. 47 Listiny základních práv EU. Takový důsledek by soud považoval za neakceptovatelný, protože je nutno příslušnou právní úpravu vykládat ve shora naznačeném smyslu.
63. Na závěr je však možno poznamenat, že v posuzované věci otázka přípustnosti zásahové žaloby nebyla ani mezi účastníky sporná. I žalovaný ve svém vyjádření k žalobě připustil, že ji považuje za přípustnou.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

64. Soud tedy konstatuje, že podmínky řízení má za splněné.

b) věcné posouzení žaloby

65. V posuzované věci soud vyšel ze zjištění, že žalovaný posoudil žalobcovu žádost o poskytnutí dočasné ochrany ze dne 3. 7. 2023 za nepřijatelnou. Na zadní straně formuláře je vyznačena kolonka uvádějící tento důvod nepřijatelnosti: „žadatel(ka) požádal(a) o udělení DO či mezinárodní ochrany nebo ji získal(a) v jiném ČS EU“, přičemž potvrzeno je slovo „získal(a)“ a k celé kolonce je přičiněna poznámka se šipkou „24. 12. 2022 Rumunsko“. Stranou lze v tuto chvíli ponechat, že tato kolonka spojuje dva ze zákona samostatně stojící důvody nepřijatelnosti žádosti o poskytnutí dočasné ochrany, tedy podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina, které vedle sebe logicky nemohou vždy obstát. Z připojené poznámky je zjevné, že žalovaný důvod nepřijatelnosti žalobcovy žádosti spatřoval v tom, že žalobce již disponoval dočasnou ochranou, která mu byla udělena v Rumunsku.
66. Tento závěr je ovšem problematický sám o sobě. Soud připomíná, že podle § 3 správního řádu jsou správní orgány povinny postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti. Ty jsou přitom v posuzované věci dány již proto, že žalobce tvrdil a prokazoval, že se dočasné ochrany, která mu byla vskutku Rumunskem přiznána dne 24. 12. 2022, vzdal na zastupitelském úřadě Rumunska v České republice dne 28. 6. 2023. Právě toto datum žalobce uvedl i ve formuláři své žádosti o dočasnou ochranu ze dne 3. 7. 2023, když uvedl, že o dočasnou ochranu v jiném členském státě žádal. V této souvislosti lze konstatovat, že žalobcovo vyjádření v kolonce „Uved'te, kdy, kde a výsledek“ v podobě: „Rumunská, přestěhoval (28. 06. 2023)“ jistě není pregnantní, nicméně za situace, kdy se jedná o cizince, který už v kontaktu s Krajským asistenčním centrem pomoci Ukrajině v Plzni dříve byl (srov. narativní část rozsudku), jeví se soudu spíše pravděpodobným, že žalobce informoval žalovaného, že se dočasné ochrany poskytované Rumunskem již vzdal. I kdyby tomu tak však nebylo, mohl i tento údaj, který svou povahou nijak do vyplňovaného formuláře nezapadá (nelze jej nijak bez dalšího zdůvodnit) vést žalovaného ke snaze postavit skutečnosti týkající se žalobcovy dočasné ochrany na jisto.
67. Žalovaný však tuto otázku zjevně nepovažuje za rozhodující; zastává totiž stanovisko, podle něhož podání žádosti o dočasnou ochranu v jiném členském státě EU či dokonce její udělení, rezultuje automaticky v nepřijatelnost takové žádosti v České republice. Nutno podotknout, že toto stanovisko žalovaného plně respektuje zákon a vychází z § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina. Soud je však přesvědčen, že tato vnitrostátní právní úprava nemůže ve světle směrnice o minimálních normách obstát. V těchto otázkách se i Krajský soud v Plzni ztotožňuje se závěry, k nimž dospěl Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 27. 4. 2023, č. j. 11 A 80/2022-79.
68. 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.
69. V případě směrnice o minimálních normách uplynula transpoziční lhůta dne 31. 12. 2002 (čl. 32 odst. 1 směrnice). První podmínka je tedy bezpochyby splněna.
70. Soud se proto dále zabýval tím, zda ze směrnice vyplývá dostatečně jasná úprava, která by vylučovala nepřijetí žádosti dle § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

71. Směrnice o minimálních normách neupravuje možnost členského státu nepřijmout žádost o dočasnou ochranu z důvodu, že o ni žadatel požádal v jiném členském státu. Směrnice zavádí minimální normy pro poskytování dočasné ochrany (čl. 1 této směrnice), přičemž z podstaty těchto norem vyplývá pravomoc členských států zavádět nebo udržovat *příznivější* opatření pro osoby požívající dočasné ochrany (recitál 12 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 minimálních normách, má možnost jej nadále uplatňovat. Pokud by však vnitrostátní systém byl méně příznivý, měl by členský stát zajistit doplňková práva stanovená ve směrnici o minimálních normách (bod 17 prováděcího rozhodnutí).
72. Výše uvedené je projevem tzv. minimální harmonizace – směrnice stanoví nejnižší přípustnou hranici ochrany, přičemž státy mohou poskytnout ochranu vyšší. To však nutně znamená, že členské státy nemohou zavádět opatření nepřínivější, než jsou stanovené minimální normy. Jinak by totiž směrnice ztratila jakýkoliv smysl – členské státy by si mohly stanovit horší i lepší úpravu bez ohledu na to, co upravuje směrnice.
73. Možnost vyloučit určitou osobou z poskytnutí dočasné ochrany upravuje pouze čl. 28 směrnice o minimálních normách. Z výčtu důvodů uvedených v čl. 28 odst. 1 směrnice nevyplývá, že by šlo o výčet demonstrativní. Jde přitom o výjimku z pravidla, že členské státy poskytnou povolení k pobytu osobám, na které se vztahuje prováděcí rozhodnutí (čl. 8 odst. 1 a čl. 5 směrnice), a proto ji je třeba vykládat restriktivně.
74. Úplný výčet v čl. 28 směrnice o minimálních normách 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 či již touto ochranou v jiném členském státě disponuje. Je přitom nerozhodné, jak se institut, který tuto osobu z dočasné ochrany fakticky vylučuje, formálně nazývá, popřípadě zda toho dosahuje hmotněprávními či procesními normami.
75. V souzené věci totiž vnitrostátní procesní úprava nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina nejen fakticky rozšiřuje hmotněprávní úpravu osob vyloučených z dočasné ochrany podle čl. 28 směrnice, ale zejména zcela zjevně popírá hlavní účel směrnice – žalobce má nárok na dočasnou ochranu, která mu však v České republice byla upřena.
76. Soud si je vědom toho, že Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 2 Azs 178/2022-46 nepovažoval upření dočasné ochrany podle § 5 zákona č. 65/2022 Sb. za problematické v případech, kdy žadateli dočasná ochrana svědčila v jiném státu EU. Ani tento důvod však v posuzované věci neobstojí, neboť žalobce v době, kdy o dočasnou ochranu v České republice požádal (3. 7. 2023) již poživatelem dočasné ochrany v Rumunsku nebyl, když se jí dne 28. 6. 2023 vzdal.
77. Navíc je v této souvislosti nutno zohlednit, že argumentace kasačního 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 navracení do (první) země pobytu, neboť členské státy se dohodly na neuplatňování čl. 11 směrnice o minimálních normách, jenž jinak upravuje povinnost zpětného přebírání (arg. „*členský stát převezme zpět ..., pokud...*“) – k tomu viz bod 15 preambule prováděcího rozhodnutí. S tím souvisí věta

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

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.

78. 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 minimálních normách, což osobám požívajícím dočasnou 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).
79. 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.
80. 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 minimálních normách 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 kdekoli v Evropské unii. Stále se totiž nemůže vrátit do země původu za bezpečných a trvalých podmínek. Argumentace žalovaného vedoucí opačným směrem proto byla lichá.
81. Přisvědčit není možno ani argumentu, podle něhož jsou již kapacity České republiky k přijímání ukrajinských uprchlíků prakticky vyčerpány. Soud nepochybně, že Česká republika vynaložila a dosud vynakládá významné úsilí při pomoci ukrajinským uprchlíkům před ruskou agresi. Skutečnost, že její kapacity mohou být na hraně vyčerpání, však nemůže zdůvodnit nespravedlnost v individuálních případech, resp. postup vnitrostátních orgánů nerespektující povinnosti plynoucí z evropského práva. Jsou-li skutečně kapacity České republiky natolik vyčerpány, že se situace jeví kritickou, je

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

namístě, aby domácí orgány hledaly právně akceptovatelnou a systematickou cestu nápravy např. ve spolupráci se svými partnery na evropské úrovni. Nelze však kvůli tomu odpírat jednotlivým individuálním osobám jejich práva.

82. Jde-li o tvrzení týkající se možného zneužívání práva, konstatuje soud, že česká právní úprava nezná nepřijatelnost žádosti z důvodu zneužití práva. Zneužití práva, a to po jeho náležitém prokázání a odůvodnění, může být pouze důvodem pro zamítnutí žádosti o dočasnou ochranu. Předpokladem takového postupu je však provedení standardního správního řízení, nikoli odmítnutí žádosti tzv. „od stolu“, notabene na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci (např. otázky, zda skutečně žalobce disponuje či nedisponuje dočasnou ochranou v jiném členském státě).
83. Úprava nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina tak popírá účel jasné a bezpodmínečné unijní úpravy při nejmenším v případech osob, které v době podání žádosti nejsou požívatelem dočasné ochrany v žádném státu EU, byť na dočasnou ochranu mají právní nárok. Směrnice o minimálních normách je v tomto ohledu způsobila přímého účinku.
84. Soud proto při posouzení žaloby neaplikoval úpravu § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina tak, jak ji ostatně neměl aplikovat ani žalovaný. Bez úpravy nepřijatelnosti žádosti žalovaný neměl žádný jiný důvod, pro který mohl žalobci žádost o dočasnou ochranu vrátit. Vrácení žádosti žalobce o dočasnou ochranu tak bylo protiprávní.

Závěr a náklady řízení

85. Soud ze shora uvedených důvodů deklaroval, že zásah žalovaného byl nezákonný a přikázal mu, aby obnovil stav před tímto zásahem, neboť jeho důsledky nadále trvají (§ 87 odst. 2 s. ř. s.). Žalovaný posoudí žalobcovu žádost tak, že není nepřijatelná podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina, a ve vyřizování podané žádosti bude postupovat dále podle Lex Ukrajina.
86. Výrokem II. tohoto rozsudku pak soud rozhodl o náhradě nákladů řízení. Procesně úspěšný žalobce má podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení po procesně podlehnuvším žalovaném. Žalobce však žádné náklady řízení neuplatnil a ani ze spisu není zřejmé, zda nějaké v souvislosti s řízením vynaložil. Proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 6. září 2023

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.