

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **A. N.**, zast. Organizací pro pomoc uprchlíkům, se sídlem Poděbradská 173/5, Praha 9, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2023, čj. 11 A 80/2022-79,

t a k t o :

I. Soudnímu dvoru Evropské unie se předkládají následující předběžné otázky:

1. Brání čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES, a to i s ohledem na dohodu členských států, že nebudou uplatňovat čl. 11 této směrnice, takové vnitrostátní právní úpravě, podle které je nepřijatelná žádost o povolení k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany, jestliže cizinec požádal o povolení k pobytu v jiném členském státě nebo jestliže mu bylo povolení v jiném členském státě již uděleno?
2. Má osoba požívající dočasné ochrany podle směrnice Rady 2001/55/ES právo na účinný prostředek nápravy před soudem podle čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie proti neudělení povolení k pobytu členským státem ve smyslu čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES?

II. Řízení se přerušuje.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Žalobkyně je státní příslušnice Ukrajiny. Na území Evropské unie vstoupila 15. 7. 2022. Dne 19. 7. 2022 požádala o udělení dočasné ochrany v Německu. Dne 20. 9. 2022 požádala o udělení dočasné ochrany v České republice. Žalovaný (dále „stěžovatel“) vrátil žádost žalobkyni jako nepřijatelnou mj. z důvodu, že požádala o udělení dočasné ochrany v jiném členském státě nebo ji v jiném členském státě získala podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (dále jen „lex Ukrajina“). Další důvod, který vedl k vrácení žádosti jako nepřijatelné a podle kterého žalobkyně není osobou,

kteří lze udělit dočasnou ochranu podle § 3 tohoto zákona, se v pozdějším řízení ukázal nerelevantní.

[2] Žalobkyně následně podala k Městskému soudu v Praze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného. Nezákonný zásah spatřuje v tom, že jí žalovaný vrátil její žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou. Je osobou, které lze udělit dočasnou ochranu. Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (dále jen „směrnice o dočasné ochraně“) nezná jako důvod pro vyloučení dočasné ochrany to, že cizinec požádal o dočasnou ochranu v jiném členském státě. Městský soud žalobě vyhověl. Určil, že zásah žalovaného byl nezákonný, a zakázal mu pokračovat v porušování žalobkyniných práv a přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu.

[3] Městský soud se předně zabýval tím, zda je oprávněn věc projednat. Podle § 5 odst. 2 lex Ukrajina je totiž vyloučen soudní přezkum vrácení žádosti o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost. Dospěl k závěru, že soudní výlučka je v rozporu s čl. 29 směrnice o dočasné ochraně. Právo na opravný prostředek se nevztahuje pouze na důvody vyloučení podle čl. 28 této směrnice. Stěžovatel svým postupem vyloučil žalobkyni z dočasné ochrany, přičemž ta nemá dočasnou ochranu ani v jiném členském státě. Je tak osobou vyloučenou členským státem z poskytnutí dočasné ochrany ve smyslu čl. 29 směrnice o dočasné ochraně. Má proto právo na podání opravného prostředku. Žalobkyně se může domáhat nápravy před soudem podle čl. 47 prvního pododstavce Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina EU“).

[4] Mezi účastníky řízení je podle městského soudu nesporné, že žalobkyně sice požádala o dočasnou ochranu v Německu, ale ta jí dosud nebyla udělena. Směrnice o dočasné ochraně neupravuje možnost členského státu nepřijmout žádost o dočasnou ochranu z důvodu, že o ni cizinec požádal v jiném členském státě. Směrnice zavádí minimální normy pro poskytování dočasné ochrany. Členské státy proto mohou zavést nebo udržovat pouze příznivější opatření. Vyloučení osoby z poskytnutí dočasné ochrany upravuje taxativně čl. 28 směrnice o dočasné ochraně. Jde o výjimku z pravidla, a je ji proto třeba vykládat restriktivně. Nepřijatelnost žádosti podle § 5 odst. 1 písm. c) lex Ukrajina je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně. Městský soud proto dospěl k závěru, že směrnice o dočasné ochraně má přímý účinek, který vylučuje použití daného ustanovení.

[5] Proti rozsudku městského soudu podal stěžovatel kasační stížnost. Namítá, že lex Ukrajina nevyklučuje žadatele z poskytnutí dočasné ochrany. Pokud již osoba získala dočasnou ochranu v jiném členském státě, není z ní vyloučena tím, že je její další žádost nepřijatelná podle § 5 odst. 1 písm. d) tohoto zákona. Požádala-li o dočasnou ochranu v jiném členském státě, je ponecháno na tomto státě, aby o žádosti rozhodl [§ 5 odst. 1 písm. c) lex Ukrajina]. Dočasnou ochranu nelze požívat ve více státech. Dva členské státy proto nemohou udělit dočasnou ochranu najednou nebo po sobě. Ustanovení čl. 28 směrnice o dočasné ochraně dopadá na jiné situace. Jeho cílem je odeprít cizinci dočasnou ochranu. Je-li dán některý z důvodů uvedených v tomto ustanovení, cizinec by neměl požívat dočasnou ochrany v žádném členském státě. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina dopadá na odlišnou skupinu žadatelů o dočasnou ochranu. Dopadá na ty, kteří již dočasnou ochranu získali nebo o ni požádali v jiném členském státě. Netransponuje proto a ani nijak

pokračování

nedoplňuje čl. 28 směrnice o dočasné ochraně. Institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu pokrývá situace výslovně směrnicí o dočasné ochraně neřešené. Evropský zákonodárce proto ponechal úpravu na členských státech.

[6] Směrnice o dočasné ochraně má zabránit druhotnému pohybu osob. Jejím cílem není, aby cizinci žádali o dočasnou ochranu nebo ji měli ve více členských státech. Neupravuje však nástroj, jak předejít riziku druhotného pohybu osob a jak zabránit zneužití práva na poskytnutí dočasné ochrany. Nepřijatelnost žádosti směrnicí doplňuje tak, aby bylo dosaženo jejího cíle a aby nebylo zneužíváno právo na poskytnutí dočasné ochrany. Cizinci mají podle rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. března 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana (dále jen „prováděcí rozhodnutí“), právo vybrat si členský stát, ve kterém požádají o udělení dočasné ochrany. To však neznamená, že by mohli postupně žádat o její udělení v několika členských státech tak, že si vyberou ten, který jim vyhovuje nejlépe. Opakované podávání žádostí zatěžuje přijímací kapacity členských států. Stanovení minimálních norem pro poskytování dočasné ochrany nijak nesouvisí s okruhem osob, kterým má být dočasná ochrana poskytnuta. Hovoří-li směrnice o dočasné ochraně v bodě 12 odůvodnění nebo v čl. 3 odst. 5 o minimálních normách, činí tak vždy v souvislosti s osobou požívající dočasnou ochranu. Jde logicky o osobu, které již byla dočasná ochrana poskytnuta. Minimálními normami jsou proto normy, které upravují postavení držitelů dočasné ochrany. Nepřijatelnost žádosti se však týká osob, které o dočasnou ochranu teprve žádají.

[7] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že naplňuje definici vysídlené osoby. Udělením dočasné ochrany se pouze deklaruje skutečnost, že je vysídlenou osobou. S dočasnou ochranou se pojí právo na pobyt v zemi registrace, které se následně registruje v konkrétním členském státě. Dočasná ochrana nepředstavuje povolovací řízení. Tvrzení, že osoba není vysídlenou osobou, protože je již usazena v jiném členském státě, který jí udělil dočasnou ochranu, je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně a s prováděcím rozhodnutím. Dosud jí nebyla v žádném členském státě udělena dočasná ochrana. Tvrzení o zneužití práva proto není případné. Členské státy se dohodly, že nebudou uplatňovat čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, který má zamezit druhotnému pohybu osob.

II. Použitelné právo Evropské unie a vnitrostátní právní úprava

[8] Podle čl. 47 prvního pododstavce Listiny EU platí, že *každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmíněk stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem.*

[9] Podle čl. 2 písm. a) směrnice o dočasné ochraně se dočasnou ochranou *rozumí řízení výjimečné povahy, které v případě hromadného přílivu nebo bezprostředně hrozícího hromadného přílivu vysídlených osob ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země původu, poskytuje okamžitou a dočasnou ochranu těmto osobám [...].*

[10] Podle čl. 2 písm. g) směrnice o dočasné ochraně se povolením k pobytu rozumí *povolení nebo oprávnění vydané orgány členského státu v podobě požadované právními předpisy daného státu, které státnímu příslušníkovi třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti umožňuje pobývat na území tohoto členského státu.*

[11] Podle čl. 5 odst. 3 věty první směrnice o dočasné ochraně platí, že *rozhodnutí Rady zavádí v souladu s touto směrnicí dočasnou ochranu vysídlených osob, na něž se rozhodnutí vztahuje, ve všech členských státech.*

[12] Podle čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně platí, že *členské státy přijmou opatření nezbytná k zajištění povolení k pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany, a to na celé období trvání ochrany. Za tímto účelem budou vydány potřebné dokumenty nebo jiné rovnocenné doklady.*

[13] Podle čl. 11 směrnice o dočasné ochraně platí, že *členský stát převezme zpět osobu požívající na jeho území dočasné ochrany, pokud se tato osoba v průběhu doby stanovené rozhodnutím Rady podle článku 5 bez povolení zdržuje na území jiného členského státu nebo se bez povolení snaží na toto území vstoupit. Na základě dvoustranné dohody členské státy mohou rozhodnout, že tento článek nebudou používat.*

[14] Podle čl. 15 odst. 6 směrnice o dočasné ochraně platí, že *sloučeným rodinným příslušníkům se v rámci dočasné ochrany udělí povolení k pobytu [...]. Následkem přemístění rodinných příslušníků na území jiného členského státu za účelem sloučení rodiny podle odstavce 2 je zrušení platnosti povolení k pobytu vydaných členským státem, který tyto osoby opouštějí, a rovněž ukončení povinností souvisejících s dočasnou ochranou ve vztahu k těmto osobám.*

[15] Podle čl. 26 odst. 4 směrnice o dočasné ochraně platí, 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.*

[16] Podle čl. 28 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně členské státy mohou vyloučit osoby z poskytnutí dočasné ochrany, pokud existují závažné důvody se domnívat, že daná osoba spáchala zločin proti míru, válečný zločin nebo zločin proti lidskosti, vážný nepolitický zločin mimo území hostitelského členského státu nebo že je vinna činy proti cílům a zásadám Spojených národů, nebo že existuje důvodné podezření, že by tato osoba mohla ohrozit bezpečnost hostitelského členského státu nebo že představuje nebezpečí pro společnost tohoto státu.

[17] Podle čl. 29 směrnice o dočasné ochraně platí, že *osoby vyloučené členským státem z poskytnutí dočasné ochrany nebo zajištění sloučení rodiny jsou oprávněny podat v daném členském státě opravný prostředek.*

[18] Podle § 1 odst. 1 písm. b) zákona o dočasné ochraně cizinců platí, že *tento zákon upravuje řízení o udělení a odnětí oprávnění k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany na území (dále jen „oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany“).*

[19] Podle § 2 odst. 1 zákona o dočasné ochraně cizinců je žádost o poskytnutí dočasné ochrany definována jako žádost o udělení oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany.

[20] Podle § 4 odst. 1 zákona o dočasné ochraně cizinců platí, že *žádostí o poskytnutí dočasné ochrany se rozumí projev vůle cizince, z něhož je zřejmé, že hledá v České republice dočasnou ochranu.*

[21] Podle § 17 odst. 1 zákona o dočasné ochraně cizinců, platí, že *žalobu proti rozhodnutí ministerstva lze podat ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí.*

pokračování

[22] Podle § 2 lex Ukrajina platí, že *dočasnou ochranou se rozumí oprávnění k pobytu na území České republiky podle zákona o dočasné ochraně cizinců za účelem poskytnutí dočasné ochrany na území České republiky v návaznosti na rozhodnutí Rady.*

[23] Podle § 4 odst. 3 věty první lex Ukrajina platí, že *nestanoví-li tento zákon jinak, použije se na udělování dočasné ochrany podle tohoto zákona zákon o dočasné ochraně cizinců.*

[24] Podle § 5 odst. 1 lex Ukrajina platí, že *žádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže a) není podána osobně, b) je podána cizincem, který není uveden v § 3, c) je podána cizincem, který o dočasnou nebo mezinárodní ochranu požádal v jiném členském státě Evropské unie, d) je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie, e) je podána cizincem, který je občanem Evropské unie, státu, který je vázán mezinárodní smlouvou sjednanou s Evropskou unií, z níž mu vyplývá právo na volný pohyb rovnocenné takovému právu občanů Evropské unie, nebo státu, který je vázán Dohodou o Evropském hospodářském prostoru.*

[25] Podle § 5 odst. 2 lex Ukrajina dále platí, že *Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti; soudní přezkum je vyloučen.*

III. Rozbor předkládaných předběžných otázek

III.1 Předmět sporu

[26] Předmětem sporu v projednávané věci je tedy primárně otázka, zda je § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina (stěžovatel tyto důvody nepřijatelnosti žádosti ve formuláři, který vrací zpět cizinci, spojuje), který zakotvuje nepřijatelnost žádosti o povolení k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany cizinců, kteří již požádali o povolení k pobytu v jiném členském státě nebo kterým bylo povolení v jiném členském státě již uděleno, v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně. Podstatné je však také to, zda postup, kterým stěžovatel vrátil žádost o dočasnou ochranu žalobkyni a sdělil jí důvod nepřijatelnosti, je soudně přezkoumatelný. Podle § 5 odst. 2 zákona lex Ukrajina je soudní přezkum vyloučen. Městský soud však dospěl k závěru, že právo podat opravný prostředek vyplývá z čl. 29 směrnice o dočasné ochraně ve spojení s čl. 47 prvním pododstavcem Listiny EU. Stěžovatel proti tomuto závěru v kasační stížnosti nebrojí. Nejvyšší správní soud se však jeho správností musí zabývat z úřední povinnosti. Pokud by totiž byla vyluka soudního přezkumu v souladu s unijním právem, pak by nebylo možné žalobu věcně přezkoumat a byl by dán důvod pro její procesní odmítnutí.

[27] Nejvyšší správní soud má pochybnosti o výkladu směrnice o dočasné ochraně ve vztahu k těmto otázkám. Dospěl proto k závěru, že je namístě položit Soudnímu dvoru předběžné otázky, a to z níže uvedených důvodů.

III.2 Právní základ věci

III.2.A Unijní právní úprava

[28] Směrnice o dočasné ochraně definuje dočasnou ochranu jako řízení výjimečné povahy, které v případě hromadného přílivu nebo bezprostředně hrozícího hromadného přílivu vysídlených osob ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země původu,

poskytuje okamžitou a dočasnou ochranu těmto osobám [čl. 2 písm. a) směrnice]. Dočasnou ochranu však zavádí rozhodnutím Rada ve všech členských státech, a to tak, že specifikuje skupinu osob, na které se vztahuje [čl. 5 odst. 3 písm. a) směrnice]. Zároveň podle směrnice o dočasné ochraně tyto osoby požívají dočasné ochrany [například čl. 2 písm. h), čl. 3 odst. 5, čl. 8 odst. 1 a 2 nebo čl. 13 odst. 1 směrnice].

[29] Členské státy mají vůči osobám požívajícím dočasné ochrany pozitivní povinnosti stanovené v čl. 8 až 16 směrnice o dočasné ochraně (například umožnit jim vykonávat zaměstnání, zajistit možnost přiměřeného ubytování nebo poskytnout nezbytnou zdravotní péči). Podle čl. 8 odst. 1 této směrnice jsou členské státy povinny přijmout opatření nezbytná k zajištění povolení k pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany, a to na celé období trvání ochrany. Povolení k pobytu představuje povolení nebo oprávnění vydané orgány členského státu v podobě požadované právními předpisy daného státu, které cizinci umožní pobývat na území tohoto členského státu [čl. 2 písm. g) této směrnice]. Směrnice o dočasné ochraně blíže neupravuje řízení o povolení k pobytu a bližší podmínky jeho udělení. Pouze stanovuje, že vzhledem k naléhavosti situace je třeba úřední postupy omezit na minimum, přičemž víza by měla být udělena zdarma či za minimální poplatek (čl. 8 odst. 3 této směrnice).

[30] Podle čl. 11 směrnice o dočasné ochraně členský stát převezme zpět osobu požívající na jeho území dočasnou ochranu, pokud se tato osoba v průběhu doby stanovené rozhodnutím Rady bez povolení zdržuje na území jiného členského státu nebo se bez povolení snaží na toto území vstoupit. Členské státy se však mohou dohodnout, že tento článek nebudou používat. Tak se tomu stalo v případě hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny.¹

[31] Členské státy mohou vyloučit osobu z poskytnutí dočasné ochrany z důvodů uvedených v čl. 28 směrnice o dočasné ochraně (bod [16] výše). Osoba vyloučená z dočasné ochrany pak je oprávněna podat v daném členském státě opravný prostředek podle čl. 29 této směrnice.

III.2.B Vnitrostátní právní úprava

[32] Česká republika provedla směrnici o dočasné ochraně zákonem o dočasné ochraně cizinců. Ten nebyl do vypuknutí války na Ukrajině v únoru 2022 použit. Po příchodu velkého množství vysídlených osob z Ukrajiny se ukázalo, že není dostatečný pro zvládnutí takto velké migrační vlny. Byl proto přijat lex Ukrajina, který stanovil zvláštní právní úpravu ve vztahu k zákonu o dočasné ochraně cizinců.

[33] Podle § 2 lex Ukrajina se dočasnou ochranou rozumí oprávnění k pobytu na území ČR podle zákona o dočasné ochraně cizinců za účelem poskytnutí dočasné ochrany na jejím území v návaznosti na rozhodnutí Rady. Zákon o dočasné ochraně cizinců definuje oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany tak, že jde o oprávnění k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany na území [§ 1 odst. 1 písm. b) tohoto zákona]. Cizinec musí o oprávnění k pobytu na území ČR požádat. Z projevu vůle musí být zřejmé, že hledá v ČR dočasnou ochranu (§ 2 odst. 1 ve spojení s § 4 odst. 1 zákona o dočasné ochraně cizinců).

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6826-2022-ADD-1/cs/pdf>

pokračování

Bylo-li cizinci oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany uděleno, svědčí mu práva osoby požívající dočasné ochrany podle směrnice o dočasné ochraně.

[34] Zákon o dočasné ochraně cizinců v § 9 odst. 1 a 2 písm. a) stanovuje případy, kdy lze odeprít udělení oprávnění k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany. Tyto důvody odpovídají důvodům, pro které lze vyloučit osobu z poskytnutí dočasné ochrany podle čl. 28 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně. Proti tomuto rozhodnutí je možné se bránit žalobou k soudu podle § 17 odst. 1 zákona o dočasné ochraně cizinců v souladu s čl. 29 směrnice o dočasné ochraně.

[35] Zákon o dočasné ochraně cizinců a lex Ukrajina však zakládají další důvody, pro které není oprávnění k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany cizinci uděleno. Podle § 9 odst. 2 písm. b) zákona o dočasné ochraně cizinců může být oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany odepráno, jestliže žadatel uvedl nepravdivé údaje nebo zamlčel skutečnosti podstatné pro spolehlivé zjištění skutečného stavu věci. Podle § 9 odst. 4 téhož zákona nelze oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany udělit, pokud Česká republika dosáhla počtu vydaných oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany stanoveného rozhodnutím Rady. Lex Ukrajina pak dále v § 5 odst. 1 stanovuje, že žádost o udělení oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany je nepřijatelná mj. tehdy, je-li podána cizincem, který o dočasnou nebo mezinárodní ochranu požádal v jiném členském státě nebo kterému byla udělena dočasná ochrana nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě (bod [24] výše). Je-li žádost nepřijatelná, soudní přezkum je podle § 5 odst. 2 lex Ukrajina vyloučen. Z důvodové zprávy k tomuto zákonu vyplývá, že jde „o mimořádný postup, který je ale dán mimořádnou uprchlickou vlnou, které Česká republika nyní čelí.“ Nejvyšší správní soud má pochybnosti o tom, zda je tato úprava v souladu se směrnicí o dočasné ochraně.

III.3 K předběžným otázkám

III.3.A Povinnost udělit povolení k pobytu

[36] Jak již uvedl Nejvyšší správní soud v bodech [28] a [29] výše, směrnice o dočasné ochraně na jednu stranu definuje dočasnou ochranu jako řízení výjimečné povahy, na druhou stranu s ní spojuje práva vysídlených osob a povinnosti členských států (například udělit povolení k pobytu na celé období trvání dočasné ochrany). Ze směrnice tak není zcela jednoznačné, zda je třeba dočasnou ochranu vnímat primárně jako specifické řízení, jehož cílem je, aby vysídlená osoba získala povolení k pobytu na území určitého členského státu a požívala zde práva s dočasnou ochranou spojená, která se však odvíjí od tohoto povolení k pobytu, nebo zda dočasná ochrana představuje samostatný právní status vysídlených osob založený rozhodnutím Rady podle čl. 5 odst. 3 směrnice o dočasné ochraně. V tomto druhém případě by totiž povolení k pobytu podle čl. 8 odst. 1 této směrnice hrálo roli toliko z hlediska legalizace pobytu vysídlené osoby na území daného členského státu. Dočasná ochrana a práva z ní plynoucí by však pro vysídlené osoby byla založena přímo rozhodnutím Rady. Povolení k pobytu by tak sloužilo toliko k registraci osoby v členském státě a k určení, který členský stát má povinnost poskytovat práva plynoucí z dočasné ochrany. Aktivuje-li však rozhodnutí Rady pouze mechanismus dočasné ochrany vyplývající ze směrnice o dočasné ochraně, aniž by toto rozhodnutí zakládalo právní status osob požívajících dočasné ochrany, pak povolení k pobytu podle čl. 8 odst. 1 této směrnice je zásadní pro přiznání práv vyplývajících z dočasné ochrany konkrétním vysídleným osobám.

Nejvyšší správní soud má s ohledem na ne zcela přesné vymezení dočasné ochrany ve směrnici o dočasné ochraně spíše za to, že povolení k pobytu je součástí širšího pojmu dočasné ochrany, kterou zavádí svým rozhodnutím Rada. Tomu odpovídá čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně, podle kterého členské státy přijmou opatření nezbytná k zajištění povolení k pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany. Zjevně tak součástí dočasné ochrany je právo na povolení k pobytu na území členského státu.

[37] Vysídlené osoby, na které se vztahuje rozhodnutí Rady podle čl. 5 odst. 3 směrnice o dočasné ochraně, mají podle čl. 8 odst. 1 této směrnice právo na udělení povolení k pobytu na území daného členského státu na celé období trvání ochrany. Osobě, která po opuštění země původu žádá poprvé o udělení povolení k pobytu, by proto členský stát, na jehož území o povolení k pobytu požádala, měl povolení k pobytu zjevně udělit bez dalšího, neboť ze směrnice nevyplývá, že by členské státy mohly stanovit podmínky pro udělení povolení k pobytu, jako tomu je například u mezinárodní ochrany nebo doplňkové ochrany, u nichž členské státy nejsou povinny udělit povolení k pobytu, pokud tomu brání závažné důvody bezpečnosti státu nebo veřejného pořádku (čl. 24 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany). Výjimku z této povinnosti pak nejspíše představují pouze důvody pro vyloučení osoby z poskytnutí dočasné ochrany podle čl. 28 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně, lze-li povolení k pobytu chápat jako součást širšího pojmu dočasné ochrany (bod [36] výše).

[38] Pro věc řešenou předkládajícím soudem je však klíčové, zda ze směrnice o dočasné ochraně vyplývá povinnost členského státu udělit povolení k pobytu podle čl. 8 odst. 1 této směrnice rovněž v případě, kdy o povolení k pobytu cizinec požádal poté, co již o povolení k pobytu požádal v jiném členském státě nebo co mu již bylo toto povolení v jiném členském státě uděleno. Směrnici o dočasné ochraně považuje Nejvyšší správní soud ve vztahu k sekundární migraci mezi členskými státy za nejednoznačnou.

[39] Směrnice o dočasné ochraně upravuje přemístění osob požívajících dočasné ochrany na území jiného členského státu pro případ přemístění rodinných příslušníků za účelem sloučení rodiny (čl. 15 směrnice) a v případě členskými státy organizovaného přemístění v rámci vzájemné solidarity (čl. 26 směrnice). Podle čl. 15 odst. 6 této směrnice je následkem přemístění rodinných příslušníků za účelem sloučení rodiny zrušení platnosti povolení k pobytu vydaných členskými státy a ukončení povinností členského státu souvisejících s dočasnou ochranou ve vztahu k těmto osobám. Obdobně končí platnost povolení k pobytu a povinnosti členského státu při přemístění osoby z jednoho členského státu do druhého podle čl. 26 odst. 4 směrnice o dočasné ochraně. Z uvedeného tak vyplývá, že dočasnou ochranu by měl též osobě poskytovat vždy pouze jeden členský stát, a to ten, který jí udělil povolení k pobytu. Z těchto ustanovení však nelze dovodit, jak posuzovat dobrovolné přemístění osoby požívající dočasné ochrany z jednoho členského státu do jiného za tím účelem, aby nově požívala dočasnou ochranu v tomto jiném členském státě.

[40] Předkládající soud má za to, že odpověď je třeba hledat primárně v čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně a dále ve vztahu mezi tímto ustanovením a čl. 11 této směrnice.

pokračování

[41] Směrnice o dočasné ochraně blíže neupravuje povolování pobytu na území osobám, které migrují mezi členskými státy. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že při neexistenci unijních pravidel je na vnitrostátním právu každého členského státu, aby na základě zásady procesní autonomie stanovil vlastní právní úpravu při respektování zásady rovnocennosti a efektivity (rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 12. 2010 ve věci C-439/08, EU:C:2010:739, *VEBIC*, bod 63, nebo ze dne 17. 3. 2016 ve věci C-161/15, EU:C:2016:175, *Abdelhafid Bensada Benallal v. État belge*, bod 48).

[42] Ustanovení čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně podle předkládajícího soudu míří na prvotní žádosti vysídlené osoby o udělení povolení k pobytu poté, co tato osoba opustila zemi původu (bod [37] výše). Mají-li členské státy povinnost udělit prvožadateli povolení k pobytu, pak je účel dočasné ochrany naplňován v tom členském státě, který povolení k pobytu udělil jako první. Z čl. 8 odst. 1 této směrnice však nevyplývá, že by členský stát byl zároveň povinen udělit povolení k pobytu osobě, která již o povolení k pobytu požádala v jiném členském státě nebo které již bylo povolení k pobytu v jiném členském státě uděleno. Členský stát může stanovit příznivější podmínky pro osoby požívající dočasné ochrany podle čl. 3 odst. 5 směrnice. Nebrání mu proto nic v tom, aby udělil povolení k pobytu rovněž druhožadateli. Pokud však vnitrostátní právní úpravou vyloučí možnost udělení povolení k pobytu druhožadateli, nijak nesnižuje standard jeho ochrany a neztěžuje mu výkon práv vyplývajících z dočasné ochrany. Ta mu je totiž poskytována v tom členském státě, ve kterém požádal o povolení k pobytu jako první. V tomto ohledu proto není v případě sekundárního udělování povolení k pobytu rozhodný čl. 28 odst. 1 a čl. 29 směrnice o dočasné ochraně. Daná osoba totiž není vyloučena z poskytnutí dočasné ochrany, neboť ta jí bude poskytována nebo je poskytována v jiném členském státě.

[43] Tomu, že jde o právo členského státu, a nikoliv o povinnost, by nasvědčovalo i odůvodnění prováděcího rozhodnutí, ve kterém Rada v bodě 16 uvedla, že „*jakmile členský stát vydá v souladu se směrnicí 2001/55/ES povolení k pobytu, má osoba požívající dočasné ochrany sice právo pohybovat se po dobu 90 dnů během období 180 dnů v rámci celé Unie, ale využití práv vyplývajících z dočasné ochrany by pro ni mělo být možné pouze v členském státě, který povolení k pobytu vydal. Tím by neměla být dotčena možnost členského státu kdykoli se rozhodnout vydat povolení k pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany podle tohoto rozhodnutí.*“ Rovněž Komise nehovoří o povinnosti udělit povolení k pobytu, nýbrž pouze o důsledcích, pokud jiný členský stát udělí sekundárně povolení k pobytu: „*jakmile členský stát vydá povolení k pobytu v souladu s článkem 8 směrnice 2001/55/ES, má osoba požívající dočasné ochrany právo cestovat do jiných členských států [...]. 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 čl. 15 odst. 6 a čl. 26 odst. 4 směrnice 2001/55/ES.*“²

[44] Předkládající soud se však domnívá, že důsledkem vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně může být vznik povinnosti členských států udělit povolení k pobytu, a tedy poskytovat dočasnou ochranu, i těm žadatelům, kteří již o povolení k pobytu požádali v jiném členském státě nebo kterým již bylo povolení k pobytu v jiném členském státě uděleno. Ustanovení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně zjevně míří primárně na to, aby

² Sdělení Komise 2022/C 126 I/01 - Operační pokyny k provádění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí její dočasná ochrana

osoba požívající dočasné ochrany pobývala v tom státě, který jí poskytl povolení k pobytu a který jí poskytuje práva plynoucí z dočasné ochrany. To souvisí s tím, že dočasnou ochranu by měla požívat pouze v jednom členském státě, a to v tom, který jí udělil povolení k pobytu (bod [39] výše). Tím, že je v případě osob vysídlených z Ukrajiny vyloučeno použití tohoto ustanovení, však zřejmě členské státy umožnily volný pohyb osob požívajících dočasné ochrany mezi členskými státy nad rámec čl. 6 odst. 1 písm. b) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex). V takovém případě přichází v úvahu takový výklad čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně, že právo na sekundární udělení povolení k pobytu v jiném členském státě vyplývá z práva na volný pohyb, který se členské státy rozhodly osobám vysídleným z Ukrajiny solidárně poskytnout. Tento výklad však jde nad rámec povinností členských států vyplývajících ze směrnice o dočasné ochraně a zjevně nebyl při přijímání této směrnice předvídan.

[45] Předkládající soud tak má silné pochybnosti o výkladu dočasné ochrany ve vztahu k sekundárnímu udělení povolení k pobytu podle čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně, a to i vzhledem k vyloučení čl. 11 této směrnice členskými státy. Je proto namístě položit tuto první předběžnou otázku Soudnímu dvoru: *Brání čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES, a to i s ohledem na dohodu členských států, že nebudou uplatňovat čl. 11 této směrnice, takové vnitrostátní právní úpravě, podle které je nepřijatelná žádost o povolení k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany, jestliže cizinec požádal o povolení k pobytu v jiném členském státě nebo jestliže mu bylo povolení v jiném členském státě již uděleno?*

III.3.B Soudní výlučka

[46] Druhá předběžná otázka se týká toho, zda má osoba požívající dočasné ochrany právo na účinný prostředek nápravy před soudem podle čl. 47 pododstavce prvního Listiny EU proti neudělení povolení k pobytu členským státem ve smyslu čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně. Tuzemský zákonodárce totiž v § 5 odst. 2 lex Ukrajina zavedl výlučku soudního přezkumu proti nepřijetí žádosti o udělení oprávnění k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany z důvodů uvedených v § 5 odst. 1 tohoto zákona (bod [24] výše). Předkládající soud má pochybnosti o tom, zda je tato právní úprava v souladu s čl. 47 pododstavcem prvním Listiny EU.

[47] Předkládající soud předně podotýká, že jiný senát Nejvyššího správního soudu se soudní výlučkou podle § 5 odst. 2 lex Ukrajina zabýval již v rozsudku ze dne 12. 10. 2022, čj. 2 Azs 178/2022-46, a to za situace, kdy stěžovatel nepřijal žádost cizinců o udělení povolení k pobytu z důvodu, že jim byla dočasná ochrana udělena v jiném členském státě podle § 5 odst. 1 písm. d) téhož zákona. Druhý senát v tomto rozsudku založil své závěry na tom, že oprávnění podat opravný prostředek podle čl. 29 směrnice o dočasné ochraně se vztahuje pouze na osoby, které jsou z dočasné ochrany vyloučeny podle čl. 28 odst. 1 této směrnice. Cizinci, kteří dočasnou ochranu nezískají z důvodu, že již dočasnou ochranou disponují v jiném členském státě, však nejsou z dočasné ochrany vyloučeni. Dočasná ochrana jim totiž byla poskytnuta v jiném členském státě.

[48] Předkládající senát s rozsudkem druhého senátu nesouhlasí. Za této situace by proto byl běžně povinen věc postoupit rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud, a tedy i předkládající senát, je však podle čl. 267 třetího

pokračování

pododstavce Smlouvy o fungování Evropské unie povinen obrátit se na Soudní dvůr, vyvstane-li v řízení před soudem otázka, týkající se platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie. V nyní projednávané věci jde o výklad práva osoby požívající dočasné ochrany, které nebylo uděleno povolení k pobytu podle čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně, na účinný prostředek nápravy před soudem podle čl. 47 pododstavce prvního Listiny EU. Tato otázka zároveň dosud nebyla řešena v judikatuře Soudního dvora, přičemž správné použití unijního práva není předkládajícímu senátu natolik zřetelné, že neponechává prostor pro jakoukoliv důvodnou pochybnost. Předkládající soud zároveň rozhoduje v posledním stupni, přičemž nesouhlasí s judikaturou tohoto soudu, která se týká výkladu unijního práva. Musí být proto zvláště ostražitý při posuzování případné neexistence rozumné pochybnosti o správném výkladu (rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 2021 ve věci C-561/19, EU:C:2021:799, *Conorzio Italian Management a Catania Multiservizi SpA v. Rete Ferroviaria Italiana SpA*, body 48 a 49).

[49] Přestože druhý senát Nejvyššího správního soudu považoval výše uvedenou otázku za *acte clair* (bod 27 rozsudku sp. zn. 2 Azs 178/2022), předkládající senát není přesvědčen o tom, že tomu tak je. Souhlasí sice s tím, že se na věc nepoužije čl. 29 směrnice o dočasné ochraně (bod [42] výše), má však za to, že je třeba zabývat se tím, zda právo na účinný prostředek nápravy neplyne z čl. 47 pododstavce prvního Listiny EU. Bez rozumných pochyb si však není jist, že jeho výklad je jediný správný. Je proto namístě položit i níže uvedenou druhou předběžnou otázku.

[50] Z čl. 47 pododstavce prvního Listiny EU vyplývá, že každý, jehož práva a svobody zaručené unijním právem byly porušeny, má právo na účinné prostředky nápravy před soudem. Tomuto právu odpovídá povinnost členských států, aby stanovily prostředky nezbytné k zajištění právní ochrany v oblastech pokrytých unijním právem podle čl. 19 odst. 1 pododstavce druhého Smlouvy o Evropské unii (rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 5. 2017 ve věci C-682/15, EU:C:2017:373, *Berlioz Investment Fund*, bod 44). Z judikatury Soudního dvora dále vyplývá, že základní práva zaručená unijním právem se uplatní ve všech situacích, které se řídí unijním právem, a že použitelnost unijního práva s sebou nese použitelnost základních práv zaručených Listinou EU (rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 2. 2013 ve věci C-617/10, EU:C:2013:105, *Åkerberg Fransson*, body 19 až 21, nebo ze dne 26. 9. 2013 ve věci C-418/11, EU:C:2013:588, *Texdata Software*, body 72 a 73).

[51] Předkládající senát má za to, že právo osob požívajících dočasné ochrany na udělení povolení k pobytu na území některého členského státu vyplývá přímo z čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně (bod [37] výše). Jde proto o situaci, která se řídí unijním právem. Stěžovatel, který nepřijal žádost žalobkyně o udělení povolení k pobytu z důvodu, že o něj požádala v jiném členském státě, proto uplatňoval při svém postupu podle § 5 odst. 2 lex Ukrajina unijní právo. Z toho vyplývá, že na tuto situaci dopadají základní práva zaručená Listinou EU, tedy i právo na účinný prostředek nápravy před soudem podle čl. 47 pododstavce prvního Listiny EU (rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 12. 2015 ve věci C-239/14, EU:C:2015:824, *Abdoulaye Amadou Tall*, bod 51). Předkládající senát je tak toho názoru, že soudní výluka přezkumu neudělení povolení k pobytu podle § 5 odst. 2 lex Ukrajina je v rozporu s unijním právem.

[52] Osoba požívající dočasné ochrany tak má právo na účinný prostředek nápravy před soudem bez ohledu na to, z jakého důvodu jí povolení k pobytu nebylo členským státem uděleno. V opačném případě by se nemohla domoci posouzení svého práva na udělení

povolení k pobytu před soudem. To by bylo v rozporu s čl. 47 odst. 1 Listiny EU. Nejvyšší správní soud má proto za to, že je namístě položit tuto druhou předběžnou otázku Soudnímu dvoru: *Má osoba požívající dočasné ochrany podle směrnice Rady 2001/55/ES právo na účinný prostředek nápravy před soudem podle čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie proti neudělení povolení k pobytu členským státem ve smyslu čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES?*

IV. Žádost o rozhodnutí předběžných otázek v naléhavém řízení

[53] Podle čl. 107 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora platí, že *žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, která se týká jedné nebo více otázek v oblastech upravených v hlavě V části třetí Smlouvy o fungování Evropské unie, může být k žádosti předkládajícího soudu, nebo výjimečně i bez návrhu, projednána, odchýlně od ustanovení tohoto jednacího řádu, v naléhavém řízení.*

[54] Podle věty první čl. 78 hlavy V části třetí Smlouvy o fungování Evropské unie platí, že *Unie vyvíjí společnou politiku týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany s cílem poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země, který potřebuje mezinárodní ochranu, přiměřený status a zajistit dodržování zásady nenavracení.*

[55] Nejvyšší správní soud tímto žádá Soudní dvůr o rozhodnutí předběžných otázek v naléhavém řízení podle čl. 107 jednacího řádu Soudního dvora. Předběžné otázky se týkají dočasné ochrany, která je upravena v čl. 78 hlavy V části třetí Smlouvy o fungování Evropské unie. Vyřešení předběžných otázek považuje Nejvyšší správní soud za zásadní nejen pro nyní řešenou věc a s ní související některé podobné další věci, které čekají na rozhodnutí Nejvyšším správním soudem, nýbrž pro celý systém současného poskytování dočasné ochrany na základě prováděcího rozhodnutí v členských státech. Dočasná ochrana bude poskytována až do 4. 3. 2025. Je proto namístě, aby byla naléhavě vyřešena otázka, zda a jakým způsobem členské státy mohou podmiňovat udělení povolení k pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany v souvislosti s migrací těchto osob mezi členskými státy. S ohledem na množství případů v České republice, kdy není povolení k pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany uděleno pro některý z důvodů nepřijatelnosti uvedených v § 5 odst. 1 lex Ukrajina, je zároveň nezbytné naléhavě vyjasnit, zda tyto osoby mají právo na účinný prostředek nápravy před soudem.

[56] Nejvyšší správní soud v souladu s čl. 107 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora navrhuje na předběžné otázky odpovědět následovně:

1. *Čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES, a to i s ohledem na dohodu členských států, že nebudou uplatňovat čl. 11 této směrnice, nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, podle které je nepřijatelná žádost o povolení k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany, jestliže cizinec požádal o povolení k pobytu v jiném členském státě nebo jestliže mu bylo povolení v jiném členském státě již uděleno.*
2. *Osoba požívající dočasné ochrany podle směrnice Rady 2001/55/ES má právo na účinný prostředek nápravy před soudem podle čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie proti neudělení povolení k pobytu členským státem ve smyslu čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES.*

V. Závěr

pokračování

[57] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené pokládá Soudnímu dvoru předběžné otázky vymezené ve výroku I. tohoto usnesení.

[58] V návaznosti na položení předběžných otázek Nejvyšší správní soud dle § 48 odst. 1 písm. b) s. ř. s. přerušil řízení. Poté, co Soudní dvůr o předložených otázkách rozhodne, bude v řízení Nejvyšší správní soud pokračovat (§ 48 odst. 6 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 30. listopadu 2023

Petr Mikeš
předseda senátu