



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla, soudce Mgr. Jana Šmakala a soudkyně Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

žalobkyně: a) A. L.
b) E. L.
obě zastoupené Organizace pro pomoc uprchlíkům, z. s.,
proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra,**
sídlem Nad Štolou 936/3, Praha,

o žalobě proti zásahu žalovaného spočívajícímu ve vrácení žádosti žalobkyň o dočasnou ochranu ze dne 7. 7. 2023 pro nepřijatelnost,

takto:

- I. Zásah žalovaného spočívající v tom, že dne 7. 7. 2023 vrátil žalobkyním žádost o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost, byl nezákonný.
- II. Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování práv žalobkyň a přikazuje se mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti žalobkyň o dočasnou ochranu.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Souzená věc se týká vrácení žádosti žalobkyní o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost podle zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace. Soud se zde zabýval dvěma otázkami: 1) zda žalobkyním v době podání žádosti v ČR svědčila dočasná ochrana v jiném členském státu EU, a 2) zda je vrácení žádosti pro nepřijatelnost podle § 5 odst. 1 písm. c), d) zákona č. 65/2022 Sb. v rozporu s unijním právem v případě, kdy žadatelky byly poživatelkami dočasné ochrany v Lucembursku. Při posouzení věci se soud ztotožnil s předchozími, zcela převažujícími závěry krajských soudů. V dílčích otázkách však dospěl k závěru o rozporu s unijním právem z jiných důvodů.

II. Postup správního orgánu

2. Dne 7. 7. 2023 požádaly žalobkyně o poskytnutí dočasné ochrany podle zákona č. 65/2022 Sb. V žádosti výslovně uvedly, že jim dočasná ochrana byla udělena v jiném státu EU. K tomu uvedly časové rozmezí 22. 4. 2022 až 2. 6. 2023. Žalovaný tuto žádost žalobkyni bez dalšího vrátil pro nepřijatelnost podle § 5 odst. 1 písm. c) nebo d) zákona č. 65/2022 Sb., aniž by založil správní spis. Důvodem nepřijatelnosti mělo být to, že žalobkyně dříve požádaly o dočasnou ochranu v jiném členském státu EU nebo že jim v jiném členském státu EU dočasná ochrana byla poskytnuta.

III. Řízení před soudem

3. Žalobkyně s vrácením žádosti pro nepřijatelnost nesouhlasily a brojily proti ní žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Předně namítly, že na věc sice dopadá výluka soudního přezkumu podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., ale ta je podle nich v rozporu s unijním právem. Konkrétně se směrnicí Rady č. 2001/55/ES¹ („směrnice o dočasné ochraně“), která institut nepřijatelnosti žádosti nezná. Vnitrostátní právo tak nad rámec směrnice o dočasné ochraně nepřipouští věcné posouzení žádosti o dočasnou ochranu. Důvody nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. c), d) zákona č. 65/2022 Sb. tak jsou též v rozporu s unijním právem. Cizinci je v takových situacích pouze sděleno, že jeho je žádost nepřijatelná, proti čemuž se nemůže ani jakkoliv bránit. Žalobkyně dále uvedly, že v době, kdy o dočasnou ochranu v České republice požádaly, již dočasnou ochranu v Lucembursku neměly, neboť se jí tam vzdaly. Směrnice o dočasné ochraně nestanovuje, že o dočasnou ochranu nelze požádat znovu. Stejný postup aplikovaly i ostatní členské státy.
4. Žalovaný považoval žalobu za nedůvodnou. Nesouhlasil s tím, že by a důvody nepřijatelnosti žádosti podle zákona č. 65/2022 Sb. byly v rozporu s unijním právem. Směrnice o dočasné ochraně neupravuje veškeré situace, které mohou nastat. Z toho důvodu byl zaveden institut nepřijatelnosti žádosti. Cíl směrnice o dočasné ochraně však zůstal zachován.

IV. Ústní jednání

¹ Směrnice Rady 2001/55/ES z 20. 7. 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.

5. Ústní jednání se konalo prakticky jen k provedení důkazů. V této souvislosti soud opětovně konstatuje, že se ztotožňuje se závěry Krajského soudu v Praze, že § 77 s. ř. s. je zvláštním ustanovením pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, nikoliv obecným ustanovením pro všechna řízení podle soudního řádu správního (srov. rozsudek KS v Praze č. j. 54 A 50/2021-38 ze dne 20. 7. 2022). Z toho plyne, že v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu není za účelem dokazování nezbytně nutné nařizovat ústní jednání. Potřeba dokazování při ústním jednání pak neplyne ani z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, neboť podle čl. 96 odst. 2 Ústavy ČR je přípustná zákonná výjimka ze zásady ústnosti a veřejnosti. Účastníci tedy musí mít bezvýjimečně možnost se k důkazům vyjádřit, nemusí se tak ale dít při ústím jednání. Za toho stavu tedy lze na řízení o zásahové žalobě uplatnit § 115a o. s. ř. ve spoj. § 64 s. ř. s., podle kterého k projednání věci samé není třeba nařizovat jednání, jestliže lze ve věci rozhodnout jen na základě účastníky předložených listinných důkazů a účastníci se práva účasti na projednání věci vzdali, popřípadě s rozhodnutím věci bez nařízení jednání souhlasí.
6. V nynější věci soud ústní jednání přesto konal, neboť ve věci jednak neexistoval správní spis, jednak bylo lze při ústním jednání očekávat vyjasnění stavu dočasné ochrany žalobkyň v Lucembursku.
7. Neexistence správního spisu a nepřidělení čísla jednacího žádostem žalobkyň vyvolala pochybnost o tom, zda k podání žádosti ve skutečnosti došlo. Tuto pochybnost dokazování vyvrátilo: žalobkyně předložily originály žádostí, které se shodují s jejich kopiemi na č. l. 13 a 14 soudního spisu. Z toho soud zjistil, že žalobkyně skutečně požádaly o dočasnou ochranu v ČR.
8. Vedle toho soud provedl důkaz e-maily směřovanými vůči žalobkyni a) ze strany lucemburského imigračního úředníka a snímky údajů z databáze dočasné ochrany. Protože šlo o listiny cizojazyčné, které lze provést sdělením jejich obsahu i bez úředního přeložení do češtiny, soud se dotázal přítomných účastníků (tj. toliko zástupce žalobkyň), zda mají o obsahu těchto listin pochyby a zda souhlasí s provedením takového důkazu (srov. rozsudek NS sp. zn. 23 Cdo 1656/2015, ze dne 16. 3. 2016). Účastníci pochyby nevyjádřili a s provedením důkazu souhlasili.
9. Z těchto listin soud zjistil, že žalobkyně v červnu 2023 kontaktovaly úředníka lucemburského Ministerstva zahraničních a evropských věcí za účelem zrušení dočasné ochrany v Lucembursku. Zrušení dočasné ochrany bylo přislíbeno ke dni 7. 7. 2023 s tím, že Lucembursko nevydává odpovídající potvrzení o zrušení (*e-maily*, č. l. 16 a 17 soudního spisu). Dále soud zjistil, že ke dni 27. 7. 2023 jsou žalobkyně v databázi dočasné ochrany stále vedeny jako držitelky dočasné ochrany v Lucembursku (*snímky na č. l. 41*).
10. Další důkazy nebyly stranami předloženy. K získání dalších důkazů soud již dříve neformálně oslovil lucemburskou stranu, od ní se ale do dne konání ústního jednání důkazy zajistit nepodařilo.
11. Na základě toho soud učinil skutkový závěr, že nelze s jistotou říci, zda žalobkyně ke dni podání žádosti v ČR stále požívaly dočasnou ochranu v Lucembursku. Prokázán byl pouze příslib zrušení, nikoliv samotné zrušení. Dále bylo prokázáno toliko vedení žalobkyň v databázi dočasné ochrany, nikoliv správnost tohoto údaje (tj. zda je záznam aktuální či pravdivý).

V. Posouzení věci

12. Žaloba je důvodná. Žalobkyně mají nárok na dočasnou ochranu, který jim plyne z unijního práva. Tento nárok mají i v České republice bez ohledu na to, že ho již úspěšně uplatnily v Lucembursku. Žalovaný jim tento nárok nemůže upřít tím, že žádost nepřijme k věcnému posouzení na základě uplatnění vnitrostátního práva. Stejně tak vnitrostátní právo nemůže vyloučit soudní ochranu žalobkyní.

V. 1 Vrácení žádosti je zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.

13. Ve shodě s rozsudky Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci č. j. 59 A 45/2022-30 ze dne 25. 7. 2022, Městského soudu v Praze č. j. 11 A 80/2022-79 ze dne 27. 4. 2023, Krajského soudu v Plzni č. j. 55 A 6/2023-44 ze dne 17. 5. 2023 a řadou dalších rozhodnutí těchto krajských soudů, považuje soud postup žalovaného za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Tato otázka je v rozhodovací praxi krajských soudů řešena jednotně a jasně. Nevznikají tedy pochyby o správnosti tohoto řešení a již není ani důvod tento náhled blíže odůvodňovat, resp. opakovat důvody mnohokrát vyjádřené (srov. odst. 7 rozsudku č. j. 55 A 6/2023-44).
14. Vrácení žádosti žalobkyním je faktický úkon provedený sice na základě zákonného základu, avšak zcela mimo jakékoliv řízení. Formalizovaný postup totiž zákon v tomto případě nepředvídá. Vrácení je tedy zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. (srov. přiměřeně rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 7 Azs 227/2016-36 ze dne 30. 5. 2017, č. 3603/2017 Sb. NSS, odst. 38).
15. Oproti tomuto náhledu stojí toliko implicitní závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 178/2022-46 ze dne 12. 10. 2022, který neshledal pochybení městského soudu, jenž ve srovnatelné věci vedl řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s. Tento aspekt věci cit. rozsudek výslovně neadresoval, jeho absentující názor tedy nemůže být směrodatný pro podrobně odůvodněný postup krajských soudů.

V. 2 Pravomoc soudu rozhodovat o věci

16. Podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti; **soudní přezkum je vyloučen.**
17. Oproti dřívějším věcem ve věci nebyl mezi účastníky spor o to, že žaloba je přípustná. Oba souhlasili s její přípustností.
18. Protože ovšem jde o otázku, (1) kterou soud posuzuje sám, (2) není zřejmé, proč přesně žalovaný považuje žalobou za přípustnou, (3) jde o závěr rozporný s právním názorem rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 178/2022-46 ze dne 12. 10. 2022, bylo třeba se k ní stručně vyjádřit.
19. Soudní přezkumem je *stricto sensu* chápán postup soudu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. V souzené věci nebylo napadeno rozhodnutí žalovaného ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Projednání věci před soudem tedy nemůže být vyloučeno podle § 68 písm. e) s. ř. s. Záměrem zákonodárce však zjevně bylo vyloučit rozhodování správních soudů ve vztahu k *nepřijatelnosti žádosti*, tj. zcela, nikoliv pouze v řízení o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. Za toho stavu by žaloba měla být nepřípustná podle § 6 s. ř. s. ve spoj. s § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb.

20. Tato výluka soudního přezkumu je však v rozporu s unijním právem. I v této otázce soud dospěl k závěru, který se shoduje s jeho předchozími rozhodnutími i rozhodnutími jiných krajských soudů.
21. Podle prvního pododstavce čl. 47 Listiny základních práv EU platí, že každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem. Tomuto základnímu právu odpovídá povinnost členských států stanovit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých evropským právem [čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec Smlouvy o Evropské unii; srov. též rozsudek SD EU ve věci C-682/15 *Berlio Investment Fund* ze dne 16. 5. 2017, odst. 44]. Základní právo je přitom uplatnitelné jako takové i bez toho, aby ho dále upřesňovalo ustanovení unijního či vnitrostátního práva (srov. rozsudek SD EU ve věcech C-585/18, C-624/18 a C-625/18, A. K. a další ze dne 19. 11. 2019, odst. 162 a judikatura tam citovaná).
22. Základní práva zaručená Listinou základních práv EU se uplatní ve všech situacích, ve kterých se uplatňuje unijní právo (čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv EU; srov. též např. rozsudek SD EU ve věci C-617/10 *Åkerberg Fransson* ze dne 26. 2. 2013, odst. 19 a judikatura tam citovaná). V souzené věci se unijní právo zjevně uplatní, neboť jde o otázky dočasné ochrany podle směrnice o dočasné ochraně (§ 1 odst. 1 uvedeného zákona). Článek 47 Listiny základních práv EU proto na věc žalobkyně dopadá.
23. Obsahem práva na účinné prostředky nápravy před soudem podle čl. 47 Listiny základních práv EU je mimo jiné povinnost členských států zajistit v určitém stádiu řízení možnost předložit věc soudu (srov. rozsudek SD EU ve věci C-403/16 *El Hassani* ze dne 13. 12. 2017, odst. 41). Pokud by tedy žalobkyně měla nějaké právo zaručené unijním právem, má zároveň zaručeno i právo na související soudní ochranu.
24. Žalobkyním svědčí samotné právo na dočasnou ochranu (srov. níže). Již tomuto hmotnému právu pak samostatně svědčí soudní ochrana zaručená čl. 47 Listiny základních práv EU, tedy možnost předložit věc soudu. Výluka podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. se proto neuplatní na základě přímého použití čl. 47 Listiny základních práv EU.
25. Tento aspekt věci cit. rozsudek č. j. 2 Azs 178/2022-46 neadresoval, krajský soud tedy jeho závěry nepovažoval za směrodatné a nenásledoval je.

V. 3 Žalobkyně mají právo na dočasnou ochranu

26. Podle čl. 1 odst. 1 písm. a) prováděcího rozhodnutí Rady EU² náleží dočasná ochrana mimo jiné ukrajinským státním příslušníkům pobývajícím na Ukrajině před 24. 2. 2022, kteří byli odtamtud vysídleni 24. 2. 2022 nebo později v důsledku vojenské invaze ruských ozbrojených sil. Na tuto skupinu osob dopadá i zákon č. 65/2022 Sb., podle jehož § 3 Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky uděluje dočasnou ochranu cizincům, na které se povinně vztahuje rozhodnutí Rady.
27. V řízení byla nesporná skutečnost, že žalobkyním byla dočasná ochrana udělena v Lucembursku dne 22. 4. 2022. Tomu odpovídají i kopie cestovních dokladů žalobkyně se vstupními razítky z polského hraničního přechodu z 5. 3. 2022 (č. l. 10 a 11 soudního spisu). S ohledem na tuto skutečnost (a nezbytnou důvěru v činnost lucemburských orgánů) není

² Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze 4. 3. 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.

důvod pochybovat o tom, že na žalobkyně se povinně vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady, a tedy že žalobkyně mají nárok na dočasnou ochranu podle čl. 5 odst. 3 směrnice o dočasné ochraně a čl. 2 odst. 1 písm. a) prováděcího rozhodnutí Rady.

V. 4 Směrnice o dočasné ochraně je způsobilá přímého účinku

28. Podstatou sporu byla úprava nepřijatelnosti žádosti v případech, kdy cizinec požádal o dočasnou ochranu v jiném členském státu EU než v České republice. Soud se ztotožňuje s opakovaně citovanými závěry rozsudku č. j. 11 A 80/2022-79 Městského soudu v Praze (a jiných krajských soudů), že úprava nepřijatelnosti je nepoužitelná pro rozpor se směrnicí o dočasné ochraně.
29. V souzené věci byla žádost žalobkyni vrácena pro nepřijatelnost zároveň podle § 5 odst. 1 písm. c) i d) zákona č. 65/2022 Sb., neboť ji žalovaný považoval za žádost cizince, který o dočasnou nebo mezinárodní ochranu požádal v jiném členském státě Evropské unie, i za žádost cizince, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie.
30. Soud si je vědom toho, že tato dvojí kvalifikace stěží ob stojí vedle sebe, její správnost se však blíže nezabýval. Jde k tíži žalovaného, že jeho vlastní formulář nerozlišuje mezi dvěma různými zákonnými důvody. Soud proto přezkoumal zákonnost obou těchto důvodů vrácení.
31. Ač jsou směrnice primárně adresovány členským státům, mohou mít v určitých případech přímý účinek a jednotlivci 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.
32. V případě směrnice o dočasné ochraně uplynula transpoziční lhůta dne 31. 12. 2002 (čl. 32 odst. 1 směrnice). První podmínka je tedy bezpochyby splněna.
33. 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) zákona č. 65/2022 Sb.
34. Směrnice o dočasné ochraně 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 dočasnou ochranu (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 dočasné ochraně, má možnost jej nadále uplatňovat. Pokud by však vnitrostátní systém byl méně příznivý, měl by členský stát zajistit doplňková práva stanovená ve směrnici o dočasné ochraně (bod 17 prováděcího rozhodnutí).
35. Výše uvedené je projevem tzv. minimální harmonizace – směrnice stanoví nejnížší přípustnou hranici ochrany, přičemž státy mohou poskytnout ochranu vyšší. To však nutně znamená, že členské státy nemohou zavádět opatření nepříznivější, 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.

36. Možnost vyloučit určitou osobou z poskytnutí dočasné ochrany upravuje pouze čl. 28 směrnice o dočasné ochraně. 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.
37. Úplný výčet v čl. 28 směrnice o dočasné ochraně ve spojení s tím, že směrnice stanoví minimální normy a členské státy mohou poskytovat pouze příznivější podmínky pro osoby, kterých se směrnice a prováděcí rozhodnutí týkají, tvoří dohromady jasnou a bezpodmínečnou právní normu, která zakazuje členským státům vyloučit z poskytnutí dočasné ochrany osoby, která o dočasnou ochranu požádala v jiném členském státě EU. Je přitom nerozhodné, jak se institut, který tuto osobu z dočasné ochrany fakticky vylučuje, formálně nazývá, popřípadě zda toho dosahuje hmotněprávními či procesními normami.

V. 5 Povaha nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb.

38. V rozhodovací praxi krajských soudů zcela převažuje názor, že úprava nepřijatelnosti představuje *faktické* rozšíření hmotněprávních důvodů vyloučení z dočasné ochrany podle čl. 28 směrnice o dočasné ochraně. Tím dochází ke zhoršení minimální úrovně ochrany zaručené směrnicí a popření jejího smyslu, což je bez dalšího v rozporu s unijním právem.
39. Jakkoliv tento názor opakovaně zaujal i Krajský soud v Plzni a obecně na něm setrvává, v procesní situaci žalobkyň dospěl k částečně odlišnému závěru, což ostatně avizoval jako možnost již v odst. 35–36 rozsudku č. j. 55 A 6/2023-44.
40. Dokazování před soudem nepřineslo jednoznačný skutkový závěr, zda žalobkyně byly v době podání žádosti u žalovaného poživatelkami dočasné ochrany v jiném členském státu EU (srov. výše odst. 11). Oproti nesporné skutečnosti, že žalobkyně původně získaly dočasnou ochranu v Lucembursku, nebylo jednoznačně prokázáno, že jim dočasná ochrana byla zrušena. Za toho stavu soud vyšel z toho, že žalobkyně v době podání žádosti u žalovaného stále byly poživatelkami dočasné ochrany v Lucembursku.
41. V souzené věci tak nelze dalšího říci, že žalobkyním je dočasná ochrana upřena: nejsou z dočasné ochrany *en bloc* vyloučeny a jejich nepochybný právní nárok na dočasnou ochranu je uspokojen v Lucembursku.
42. Uvedené však nemění nic na závěru soudu o tom, že i v případě žalobkyň je uplatnění nepřijatelnosti v rozporu s unijním právem. Nejde o rozpor s čl. 28 směrnice a rozpor s jejím hlavním účelem, ale o rozpor s pravidly směrnice upravujícími druhotný pohyb poživatelů dočasné ochrany.
43. V případě žalobkyň úprava § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. *stricto sensu* žalobkyním neupírá dočasnou ochranu, protože ji stále mají, jen v jiném členském státu EU. Toto vnitrostátní pravidlo tak v případě žalobkyň slouží – co do svého zamýšleného i faktického účinku – jako procesní pravidlo zabráňující druhotnému pohybu po členských státech EU.
44. Pro takovou vnitrostátní úpravu však směrnice o dočasné ochraně neponechává členský státům prostor. Podle této směrnice je *druhotný pohyb pouze nežádoucí* (srov. 9. recitál směrnice). Zároveň směrnice obsahuje řadu pravidel, která mají druhotný pobyt řešit: směrnice umožňuje vrácení cizince, které se vyskytuje na území členského státu *neoprávněně* (čl. 11), sloučení rodiny (čl. 15), popřípadě přemístění cizince do nového hostitelského členského státu (čl. 26).

45. Článek 11 směrnice se na věc ukrajinských státních příslušníků nemůže uplatnit, protože jeho aplikace byla na základě dohody členských států vyloučena. Zároveň nelze Ukrajince s dočasnou ochranou z jiného státu EU bez dalšího považovat za osoby vyskytující se na území ČR neoprávněně, protože se při splnění podmínek bezvízového styku zde mohou pohybovat oprávněně [srov. recitál 16 prováděcího rozhodnutí Rady; čl. 4 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2018/1806 ve spojení s přílohou II k tomuto nařízení³].
46. Jakkoliv se čl. 11 v současné situaci nemůže uplatnit, společně s čl. 15, 26 a 9. recitálem spoluvytváří zřejmý normativní rámec: směrnice o dočasné ochraně předvídá vlastní systém nakládání s druhotným pohybem poživatelů dočasné ochrany po státech EU. Bez ohledu na faktickou funkčnost tohoto systému, popřípadě právně-politické rozhodnutí členských států nevyužít některé části tohoto systému, je zřejmé, že tato otázka je vyřešena na unijní úrovni. Směrnice o dočasné ochraně je i v tomto ohledu způsobilá přímého účinku. Za toho stavu vylučuje nesouladnou úpravu téže otázky ve vnitrostátním právu jednotlivých členských států.
47. Vnitrostátní úprava § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. tedy představuje doplnění unijních procesních pravidel zabrahujících druhotnému pobytu stanovením dalších restrikcí nad rámec minimální harmonizace. Nejde tedy o neutrální procesní pravidlo nakládání se žádostmi, ale pravidlo zhoršující postavení žadatelů o dočasnou ochranu v ČR oproti úpravě směrnice o dočasné ochraně. Oproti úpravě směrnice se tedy nemůže uplatnit.

V. 6 Nevýznamnost dokumentů o dobré praxi

48. Žalobkyně se ve svůj prospěch dovolávaly závěrů plynoucích z dokumentu Evropské komise s odpověďmi na často kladené otázky ke směrnici o dočasné ochraně (*Frequently asked questions received on the interpretation of the Temporary Protection Directive and Council Implementing Decision 2022/382*, dostupné online). Vedle toho rozhodovací praxe krajských soudů odkazuje též na sdělení Evropské komise *Operační pokyny k provádění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana* (2022/C 126 I/01). Z těchto dokumentů nesporně plyne, že Komise je toho názoru, že poživatelé dočasné ochrany mohou změnit stát, který jim dočasnou ochranu přiznává.
49. Bezkritériální přístup k těmto dokumentům však nemá věcné opodstatnění a ve svém důsledku ohrožuje předvídatelnost i demokratickou legitimitu práva. Soud proto odmítá relevanci těchto dokumentů jako zdrojů poznání práva, tak jak to ostatně opakovaně učinil již v minulosti (srov. rozsudky KS v Plzni č. j. 60 Az 44/2019-102 ze dne 30. 8. 2019, odst. 8; č. j. 17 A 25/2020-37 ze dne 3. 3. 2020, odst. 19).
50. V soudní praxi je přijímáno, že nezávazné mezinárodní akty sloužící jako výkladové vodítko doprovázející závazná právní ustanovení mohou či někdy i mají být zohledněny při rozhodování soudu. S ohledem na různorodost mezinárodněprávních aktů na kontinuu od jasně závazných pravidel až po politické či odborné deklarace, je však podstatné určit, co ještě je významné pro úvahu o právu, a co již vypovídá jen o dobré či

³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1806, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni

žádoucí praxi. Kritériem soudního přezkumu je ostatně *zákonnost*, nikoliv *správnost* či *vhodnost* (srov. § 78 odst. 1, § 87 odst. 2 s. ř. s.; čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod; čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR).

51. Mezinárodněprávní praxe vychází z toho, že povahu tzv. soft-law relevantního pro (*soudní*) *výklad práva* mají toliko dokumenty, které z hlediska věcného obsahu, kvality odůvodnění a argumentační přesvědčivosti dostojí obvyklým požadavkům kladeným právě na výklad práva.⁴
52. Z toho pohledu jsou „často kladené otázky“ či „operační pokyny“ pro rozhodnutí Krajského soud v Plzni bez významu. Odkazované dokumenty totiž obsahují pouze apodiktické sdělení o možnosti změny státu dočasné ochrany, aniž zároveň předložily odpovídající úvahy o výkladu platného práva. Jakkoliv soud s takovým výsledkem setrval, souhlasí, nebere závěr odkazovaných dokumentů za svůj, neboť nebyl dosažen obecně akceptovanými metodami interpretace vnitrostátního či mezinárodního práva.
53. Na tomto závěru soudu nemění nic ani vědomost formálního autora těchto dokumentů, tj. Evropské komise. Aniž by bylo třeba se zabývat podrobnostmi, z judikatury Soudního dvora plyne, že nějaká váha by měla být přisuzována nezávazným unijním aktům ve smyslu čl. 288 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie (srov. rozsudek C-501/18 *BT* z 25. 3. 2021, odst. 79–80 a judikaturu tam citovanou). „Často kladené otázky“ a „operační pokyny“ však nejsou unijním aktem ve smyslu čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie.
54. Stručně řečeno, závěry prezentované v „často kladených otázkách“ a „operačních pokynech“ vyjadřují pouze to, jak by si fungování systému dočasné ochrany představovala Evropská komise. Pro rozhodnutí soudu je však v souzené věci relevantní to, co plyne ze samotné směrnice o dočasné ochraně.

VI. Závěr

55. Soud dospěl k závěru, že vyluka soudního přezkumu je ve vztahu k důvodům nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. v rozporu s unijním právem, a nelze ji proto aplikovat. Proto žalobu projednal a shledal, že je důvodná. Důvody nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. jsou v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně a prováděcím rozhodnutím, které tak vylučují jeho aplikaci. Bez použití těchto ustanovení nemá žalovaný důvod žádost žalobkyň neprojednat.
56. Soud z těchto důvodů deklaroval, že zásah žalovaného byl nezákonný postupem a přikázal mu obnovit stav před zásahem, neboť důsledky zásahu nadále trvají (§ 87 odst. 2 s. ř. s.). Žalovaný posoudí žádost žalobkyň tak, že není nepřijatelná dle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb., a bude postupovat dále dle zákona č. 65/2022 Sb.
57. Procesně úspěšné žalobkyně by měly právo na náhradu nákladů řízení vůči neúspěšnému žalovanému. Žádné náklady však z obsahu spisu nevyplývají a žalobkyně ani žádné neuplatnily. Za toho stavu nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s. *a contrario*).

⁴ Srov. čtvrtou zpráva zvláštního zpravodaje Komise pro mezinárodní právo (ILC) k pozdějším dohodám a pozdější praxi ve vztahu k výkladu mezinárodních smluv, 2016, dok. OSN A/CN.4/694, s. 21–25. Obecně pak Caban, P. Význam stanovisek lidskoprávních výborů a jiných expertních smluvních orgánů pro výklad mezinárodních smluv. *Právník* 10/2021, 822 a násl.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů od jeho doručení u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 18. října 2023

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu