



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: **A. D.**
právně zastoupena Organizací pro pomoc uprchlíkům, z.s., sídlem
Kovářská 939/4, Praha

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, Odbor azylové a migrační politiky, sídlem Nad
štolou 936/3, Praha

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vrácení žádosti žalobkyně o dočasnou ochranu jako nepřijatelné dne 26. 7. 2023 pod sp.zn. OAM-356042/DO-2023,

takto:

- I. Zásah žalovaného spočívající ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobkyni jako nepřijatelné ze dne 26. 7. 2023 pod sp.zn. OAM-356042/DO-2023, byl **n e z á k o n n ý**.
- II. Žalovanému se **p ř i k a z u j e**, aby obnovil stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu žalobkyni.
- III. Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou ze dne 7. 8. 2023 na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vrácení žádosti žalobkyně o dočasnou ochranu jako nepřijatelné dne 26. 7. 2023 pod sp.zn. OAM-356042/DO-2023 domáhala 1) určení, že zásah žalovaného spočívající ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobkyni jako nepřijatelné ze dne 26. 7. 2023 byl nezákonný, a 2) uložení příkazu žalovanému, aby obnovil stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu žalobkyni.

II.

Žaloba

2. Žalobkyně úvodem žaloby konstatovala, že je v souvislosti s invazí vojsk Ruské federace na území Ukrajiny se společně se svou nevlastní matkou, paní D. B., nar. X. (dále jen „nevlastní matka“) vydala do Polské republiky, kde do dubna 2023 společně pobývaly. S tímto přesunem žalobkyně souhlasil její otec, V. D., nar. X., který může na základě rozhodnutí ze dne 21. 10. 2015, sp.zn. 524/6554/15 určovat místo pobytu žalobkyně (kopie rozhodnutí v příloze). Vlastní matka o nezletilou žalobkyni zároveň nikdy nepečovala. Počátkem března letošního roku kontaktovala nevlastní matka žalobkyně jejího dědečka, pana M. D., nar. X., bytem K., P., a sdělila mu, že se o nezletilou žalobkyni již dále nemůže starat. Z tohoto důvodu se dědeček nezletilé žalobkyně vydal do Polska, kde žadatelku vyzvedl a společně se pak vrátili do České republiky, neboť zde on pobývá na základě dlouhodobého pobytu (zaměstnanecká karta). K této události došlo v druhé polovině dubna 2023. Dne 19. 4. 2023 byl sepsán protokol před pracovníci Magistrátu města Plzeň, na základě kterého bylo potvrzeno, že dědeček je osobou pečující o nezletilou žalobkyni. Již tento den se pokusil dědeček za nezletilou požádat o dočasnou ochranu, ale této žádosti nebylo vyhověno. Žalobkyně se následně pokusila požádat o dlouhodobé vízum za účelem strpění žádostí podanou dne 24. 5. 2023. Tato žádost ovšem nebyla „nabrána“, neboť byla podána neoprávněnou osobou, neboť zákonným zástupcem je otec nezletilé žalobkyně, který ovšem aktuálně pobývá na území Ukrajiny a je problematické se s ním spojit (kopie záznamu o usnesení v příloze). Z tohoto důvodu podal dědeček žádost o předběžné opatření v rámci návrhu na svěření do péče jiné osoby, aby mohl za nezletilou žalobkyni tuto žádost o dlouhodobé vízum podat on. I tento návrh byl ovšem zamítnut (kopie usnesení v příloze), a tak nebylo nezletilé žadatelce umožněno žádost o dlouhodobé vízum za účelem strpění podat. Následně dne 26. 7. 2023 podala opětovně nezletilá žalobkyně prostřednictvím svého dědečka žádost o udělení dočasné ochrany v KACPU v Plzni. Tato žádost ovšem byla vyhodnocena jako nepřijatelná, neboť nezletilá žalobkyně má udělenou dočasnou ochranu na území Polské republiky od 4. 3. 2022. Jelikož má žalobkyně za to, že splňuje podmínky pro udělení dočasné ochrany a tato jí měla být udělena, nikoliv vyhodnocena jako nepřijatelná, brojí žalobkyně proti tomuto vyznačení nepřijatelnosti touto žalobou.
3. V další části žaloby se žalobkyně věnovala „nepoužitelnosti ustanovení o vyloučení soudního přezkumu“, k čemuž uvedla následující.

4. Žalobkyně si je vědoma skutečnosti, že § 5 odst. 2 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*“ či „*zákon č. 65/2022 Sb.*“) uvádí, že soudní přezkum je vyloučen. V daném případě je ovšem ze strany soudu třeba toto ustanovení neaplikovat pro rozpor s právem Evropské unie. Jak je totiž patrné z právních předpisů, institut dočasné ochrany je upraven v České republice zákonem č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců (dále jen „*zákon o dočasné ochraně*“). Tento zákon byl ovšem aktuálně částečně vyloučen a nahrazen *Lex Ukrajina*, který přináší další, zákonu o dočasné ochraně neznámé, instituty. Stejně tak je tomu u institutu nepřijatelnosti. Tento institut totiž zákon o dočasné ochraně neupravuje, jde o novinku vycházející z *Lex Ukrajina*. Žalobkyně má ovšem za to, že tento institut je v rozporu se Směrnicí 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*“ či „*směrnice č. 2001/55/ES*“).
5. Tato směrnice totiž žádný institut nepřijatelnosti neupravuje a upravuje pouze důvody zamítnutí žádosti, tak jako to již mnoho let činí zákon o dočasné ochraně. Podle bodu 15 této směrnice platí, že by členské státy měly poskytovat přiměřenou úroveň ochrany. Stejně tak čl. 28 uvádí taxativní důvody vyloučení osoby z poskytnutí dočasné ochrany, jako to činí i zákon o dočasné ochraně, což je odraz bodu 22, podle kterého je třeba stanovit kritéria vyloučení některých osob. V tomto směru je tak nepřípustné, aby nad rámec směrnice nebylo připuštěno meritorní posouzení žádosti o dočasnou ochranu pouhým sdělením o nepřijatelnosti žádosti, proti kterému nemůže žalobkyně dle aktuální právní úpravy jakkoliv 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. Takováto právní úprava nepřipouští možnost nápravy chyb správních orgánů.
6. V tomto smyslu tedy žalobkyně žádá, aby ustanovení o vyloučení soudního přezkumu soud neaplikoval pro rozpor s mezinárodními závazky, resp. pro rozpor s právem EU (vizte níže). Pokud by se tak nestalo, došlo by k absurdnímu závěru, kdy osoba, která požádala o dočasnou ochranu, v případě stanovení nepřijatelnosti nemůže proti tomuto nijak brojit, neboť podle právních předpisů je vyloučen nejen soudní přezkum, ale také veškeré řádné opravné prostředky vycházející primárně z právní úpravy v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“) (vizte § 16 zákona o dočasné ochraně, resp. závěry Nejvyššího správního soudu, že proti nepřijatelnosti se nelze bránit řádnými opravnými prostředky). Cizinci, kteří tak mají nárok na udělení dočasné ochrany, by dle právní úpravy neměli mít možnost proti tomuto jakkoliv brojit, což je závěr, který je třeba v demokratickém právním státě odmítnout, a proto by soud neměl ustanovení o vyloučení soudního přezkumu aplikovat. Ad absurdum by tak jediný prostředek ochrany proti sdělení o nepřijatelnosti byla ústavní stížnost, což je v paletě opravných prostředků nepřijatelné, neboť se jedná o specifický typ opravného prostředku, který je možné uplatnit pouze v rovině porušení ústavně garantovaných práv.
7. Podle čl. 29 směrnice je přitom patrné, že pokud je nějaká osoba vyloučena z dočasné ochrany, což se nyní formou nepřijatelnosti žádosti stalo, má tento cizinec možnost využít opravný prostředek: „*Osoby vyloučené členským státem z poskytnutí dočasné ochrany nebo zajištění sloučení rodiny jsou oprávněny podat v daném členském státě opravný prostředek.*“

Ostatně již 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 „*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 (...)* Lze uzavřít, že i vrácení žádosti o poskytnutí dočasné ochrany jako nepřijatelné podle § 5 odst. 2 věta první Lex Ukrajina podléhá soudnímu přezkumu s ohledem na čl. 29 směrnice rady 2001/55/ES, neboť tímto postupem byl žalobkyně z poskytnutí dočasné ochrany vyloučen.“. Je tak patrné, že soudní přezkum v aktuálním případě nemůže být vyloučen a naopak ustanovení o vyloučení soudního přezkumu nemůže být aplikováno pro rozpor s právem EU.

8. Stejně tak 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, který uvedl, že „*vyluka soudního přezkumu podle § 5 odst. 2 č. 65/2022 Sb. je potenciálně v rozporu s unijním právem (a) pochybuje, zda je vyluka soudního přezkumu možná ve skutkových poměrech žalobkyně s přihlédnutím k požadavku účinné právní ochrany podle čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie.*“. Zároveň v dané věci řešené Krajským soudem v Plzni vydal tento i meritorní rozsudek, kterým tyto závěry 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, který uvedl, že „*Česká republika žalobkyni z poskytnutí dočasné ochrany fakticky vyloučila, proto žalobkyni svědčí právo na podání opravného prostředku dle čl. 29 směrnice o dočasné ochraně. Toto její právo bylo soudní výlukou dle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. porušeno, proto se žalobkyně může v souladu s čl. 47 LZPEU domáhat nápravy před soudem. Výluka ze soudního přezkumu je v žalobkynině případě v rozporu s právem EU. Soud ji proto neaplikoval a přistoupil k posouzení žaloby.*“. Shodně také např. Krajský soud v Ostravě v rozsudku ze dne 12. 6. 2023, č.j. 18 Az 14/2023-20.
9. Shodně se vyjádřil také Veřejný ochránce práv ve svém šetření ve věci neudělení dočasné ochrany, č.j. KVOP-5417/2023¹, ze dne 22. února 2023, kde uvedl, že „*(v)yloučení rozhodnutí o nepřijatelnosti ze soudního přezkumu je neslučitelné s právem Evropské unie, s právem na účinný opravný prostředek ve smyslu článku 47 Listiny základních práv Evropské unie, který je použitelný tehdy, pokud dotčená situace spadá do oblasti působnosti unijního práva*“.
10. Žalobkyně se dále zabývala „*nezákonností vyznačení nepřijatelnosti*“. K tomu uvedla:
11. Podle § 5 odst. 1 písm. c), d) Lex Ukrajina je žádost nepřijatelná, pokud je podána cizincem, který o dočasnou nebo mezinárodní ochranu požádal v jiném členském státě Evropské unie nebo mu tato byla v jiném členském státě udělena. Toto ustanovení zákona ovšem

¹ Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11420>

neodpovídá znění směrnice a Prováděcímu 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“ či „rozhodnutí Rady č. 2022/382“)².

12. Prováděcí rozhodnutí zavedlo okamžitou dočasnou ochranu pro všechny kategorie osob uvedené v čl. 2 odst. 1 a 2. Podle Operačních pokynů k provádění prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 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, zveřejněno pod č. 2022/C 126 I/01 (dále jen „Operační pokyny“)³, platí následující: *„Rozhodnutí Rady zavedlo okamžitou dočasnou ochranu pro kategorie osob uvedené v čl. 2 odst. 1 a 2 zmíněného rozhodnutí. Neexistuje žádný postup podávání žádostí o dočasnou ochranu nebo odpovídající ochranu podle vnitrostátního práva (v anglickém znění doslovně: There is no application process for temporary protection or adequate protection under national law.) Když 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 rozhodnutí Rady.“* (str. 3 operačních pokynů).
13. 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. Žalobkyně je tedy poživatelkou dočasné ochrany již na základě toho, že spadá do kategorie osob dle čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady, jak vyplývá z čl. 8 odst. 1 směrnice: *„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.“* Směrnice o dočasné ochraně tak nezná jako důvod pro vyloučení přístupu cizince k dočasné ochraně *„udělení dočasné ochrany v jiném členském státě“*. Navíc žalobkyně splňuje veškeré obecné podmínky pro udělení dočasné ochrany, díky čemuž tuto ochranu získala již poprvé v Polsku – je občankou Ukrajiny, která ke dni 24. 2. 2022 pobývala na území Ukrajiny a následně po tomto datu vycestovala z území Ukrajiny (dne 4. 3. 2022).
14. 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: *„(...) Kromě toho mají ukrajinští státní příslušníci jakožto cestující bez vízové povinnosti právo volně se pohybovat v rámci Unie 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 ke své rodině a přátelům v rámci sítí početných diaspor, které v současnosti existují v celé Unii. To v praxi usnadní, aby bylo úsilí členských států rovnoměrně rozloženo, čímž se sníží tlak na vnitrostátní přijímací systémy.“*
15. Podstatný pro tento případ je již zmiňovaný čl. 11 směrnice vyjadřující závazek zpětného přijetí osob, které na jeho území požívají dočasnou ochranu: *„Členský stát převezme zpět osobu požívající na jeho území dočasnou ochranu, pokud se tato osoba v průběhu doby stanovené*

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382&from=CS>

³ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022XC0321\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022XC0321(03)&from=EN)

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.“ Tohoto závazku se ovšem členské státy skutečně zřekly a výslovné použití čl. 11 směrnice vyloučily. To je možné dovodit z čl. 15 preambule prováděcího rozhodnutí, kterým se členské státy dohodly, že nebudou uplatňovat článek 11 směrnice o dočasné ochraně: „Je třeba poznamenat, že členské státy se v prohlášení dohodly, že nebudou uplatňovat článek 11 směrnice 2001/55/ES.“ Konkrétní znění prohlášení je obsaženo v operačních pokynech a zní následovně:

„S cílem podpořit členské státy, které jsou hlavními vstupními místy hromadného přílivu vysídlených osob prchajících před válkou z Ukrajiny, na něž se vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady ze dne 4. března 2022, a s cílem prosazovat rovnováhu mezi úsilím všech členských států se členské státy dohodly, že nebudou uplatňovat článek 11 směrnice 2001/55/ES na osoby, které požívají dočasné ochrany v daném členském státě v souladu s uvedeným prováděcím rozhodnutím Rady a které se přesouvají bez povolení na území jiného členského státu, pokud se členské státy na dvoustranném základě nedohodnou jinak.“

16. Jelikož se členské státy, resp. Česká republika, nedohodla s jiným státem na jakémkoliv úpravě vyloučení čl. 11, znamená to, že je sekundární pohyb a tím i získání dočasné ochrany v jiném členském státě povolen a nemůže být vyloučen pouze na základě rozhodnutí jednoho členského státu v národní úpravě.
17. Velmi konkrétně na uvedené situace sekundárního pohybu a změnu pobytu reaguje Komise ve svém dokumentu Frequently asked questions received on the interpretation of the Temporary Protection Directive and Council Implementing Decision 2022/382⁴, kde doslovně uvádí následující:

„5. Jaké následné kroky by měly členské státy podniknout v takových případech, kdy zjistí, že osoba je registrována v jiné zemi (shoda), nebo když zjistí, že osoba, kterou zaregistrovaly, se následně zaregistruje v jiném členském státě (oznámení)?

Dočasná ochrana má být požívána pouze v jednom členském státě. V členském státě, ve kterém osoba již nepobývá, by mělo být povolení k pobytu zrušeno a z něj vyplývající práva zaniknou. Jak je uvedeno v operativních pokynech vydaných Komisí dne 21. března 2022, osoba, na kterou se vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382, má právo zvolit si členský stát, ve kterém chce požívat práv spojených s dočasnou ochranou, neboť členské státy se rozhodly upustit od použití článku 11 směrnice o dočasné ochraně. Členský stát je povinen zajistit práva podle směrnice o dočasné ochraně po dobu, po kterou osoba spadá do oblasti působnosti, bez ohledu na to, zda byla osoba dříve registrována v jiném členském státě; členský stát totiž nemůže odmítnout registraci osoby spadající do oblasti působnosti, a tím případně omezit přístup k právům této osoby v dotčeném členském státě z důvodu, že je osoba registrována v jiném členském státě. Současně může osoba využívat práva spojená s registrací vždy pouze v jednom členském státě. To znamená, že pokud je osoba registrována v jednom členském státě (například v ČR) a následně se přestěhuje do jiného členského státu (ČS2), musí členský stát, do kterého se přestěhuje (ČS2), poskytnout této osobě všechna práva stanovená ve směrnici o dočasné ochraně, včetně registrace dotyčné osoby a následného vydání povolení k pobytu. Osoba bude využívat práv v druhém členském státě (ČS2). Platnost povolení k pobytu vydaného v prvním členském

⁴ [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-07/Frequently%20asked%20questions%20received%20on%20the%20interpretation%20of%20the%20Temporary%20Protection%20Directive%20and%20Council%20Implementing%20Decision%202022-382_en.pdf)

[07/Frequently%20asked%20questions%20received%20on%20the%20interpretation%20of%20the%20Temporary%20Protection%20Directive%20and%20Council%20Implementing%20Decision%202022-382_en.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-07/Frequently%20asked%20questions%20received%20on%20the%20interpretation%20of%20the%20Temporary%20Protection%20Directive%20and%20Council%20Implementing%20Decision%202022-382_en.pdf)

státě (ČS1) a z něj plynoucích práv musí v souladu s duchem čl. 15 odst. 6 a čl. 26 odst. 4 směrnice o dočasné ochraně skončit a být odejmuta v prvním členském státě. Členské státy mohou odmítnout dočasnou ochranu (a tedy odmítnout registraci nebo odmítnout povolení k pobytu) pouze osobám, na které se nevztahuje oblast působnosti směrnice 2001/55/ES a prováděcího rozhodnutí Rady.“ (překlad proveden žalobkyní)

18. Tato praxe je např. patrná z informací ohledně poskytování dočasné ochrany na Maltě⁵ a následnému přesídlení do jiného státu, kde je uvedeno, že na úrovni EU je tato problematika vyjasněna tak, že občan Ukrajiny má možnost se přestěhovat z jednoho členského státu do jiného, pouze musí být držitelem dočasné ochrany vždy v jednom státu: „Když EU přijala rozhodnutí, kterým se aplikuje směrnice o dočasné ochraně, rozhodla se výslovně nezahrnout článek 11 této směrnice. Článek 11 v podstatě zakazuje držitelům dočasné ochrany volný pohyb po EU a říká, že by měli být přemístěni zpět do členského státu, který jim dočasnou ochranu poskytl. (...) Rozhodnutí, které spustilo směrnici o dočasné ochraně pro osoby prchající z Ukrajiny, však tento článek výslovně vylučuje. Domníváme se, že toto rozhodnutí bylo přijato s cílem umožnit držitelům dočasné ochrany přestěhovat se z jednoho členského státu EU do druhého, aby se připojili ke svým rodinným příslušníkům nebo se rozhodli usadit se v členském státě EU podle vlastního výběru. (...) EU tuto situaci objasnila v prováděcích pokynech (...) podle politické dohody dosažené v březnu 2022 se příjemci dočasné ochrany mohou volně přestěhovat do jiného členského státu a požádat o dočasnou ochranu tam. To přirozeně povede k odebrání/zrušení registrace jejich statusu TP a povolení k pobytu v členském státě, který jim předtím TP udělil.“ (překlad proveden žalobkyní).
19. S podobnými informacemi se lze setkat i u dalších států. Např. v otázkách a odpovědích na stránkách rumunských orgánů⁶ je uvedeno, že „pokud jste později zaregistrováni jako osoba požívající dočasné ochrany v jiném členském státě, nebudete již požívat práv ve státě, který vám vydal předchozí povolení k pobytu (...) Na tomto základě si můžete vybrat členský stát Evropské unie, ve kterém chcete využívat zvláštních práv spojených s dočasnou ochranou, a připojit se ke svým rodinným příslušníkům a přátelům v členském státě, ve kterém se nacházejí.“ (překlad proveden žalobkyní). Stejně závěry uvádějí i italské orgány⁷ ve svých odpovědích: „S povolením k pobytu za účelem dočasné ochrany se můžete přestěhovat do kterékoli země EU. Pokud se rozhodnete přestěhovat do jiné země EU, můžete požádat o dočasnou ochranu a získat ji ve státě, kam jste se přestěhovali, ale ztratíte status dočasné ochrany získaný v Itálii.“ (překlad proveden žalobkyní). Stejně závěry lze dohledat také u belgických orgánů⁸: „Pokud se požádá o dočasnou ochranu a získá se v jiné zemi podle prováděcího rozhodnutí Rady Evropské unie ze dne 4. března 2022, skončí dočasná ochrana dříve udělená v Belgii a případně i vydané povolení k pobytu (...) bude odebráno.“
20. Stejný postup možnosti získat dočasnou ochranu v jiném členském státě, i když byla udělena již v jiném členském státě EU, aplikuje i Finská republika anebo Slovenská republika (informace vyplývají z řízení vedeného u Krajského soudu v Plzni pod sp.zn. 55 A 6/2023, kde žalobkyně získala dočasnou ochranu ve Finsku po prvotním udělení v České republice a následně si jí sama ve Finsku zrušila a posléze jí po stanovení nepřijatelnosti nové žádosti v České republice byla udělena na Slovensku). Všechny tyto

⁵ Vizte <https://maltarefugeecouncil.org.mt/Ukraine-Info-Moving-from-one-EU-country-to-another-with-Temporary>

⁶ <https://igi.mai.gov.ro/ucraina/>

⁷ <https://www.protezionecivile.gov.it/static/12ce982f0abb4feb8299d3d4f9aa50b3/qa-people-ukraine.pdf>

⁸ <https://dofi.ibz.be/en/themes/ukraine/temporary-protection>

orgány/státy tak předpokládají, že žádost a získání dočasné ochrany v jiné zemi po udělení dočasné ochrany v předchozí zemi je postupem, který je v rámci celé EU aplikován a neposkytuje jakoukoliv možnost odchýlení se od tohoto postupu. Je tak patrné, že jiné státy postupují v souladu se zněním a výkladem evropským předpisů a umožňují sekundární pohyb a získání dočasné ochrany i poté, co cizinec požádal anebo disponoval dočasnou ochranou již v jiném členském státě.

21. Z těchto informací je tak nejen patrné, že skutečně státy aplikují možnost přemístění do jiných států na základě výkladu orgánů EU, ale také to, že Temporary protection platform slouží ke sledování toho, kdo a kde získal dočasnou ochranu, aby v případě udělení dočasné ochrany mohl nový stát udělující dočasnou ochranu informovat stát, který posledně udělil dočasnou ochranu, že se tak stalo, aby neexistovaly v jeden moment dva státy, které poskytují dočasnou ochranu. To znamená, aby byl předchozí záznam o udělení dočasné ochrany vymazán, resp. dočasná ochrana byla zrušena. Neslouží ovšem k tomu, aby stát měl přehled o tom, komu nemůže dočasnou ochranu již udělit. To souvisí také s čl. 26 odst. 4 směrnice, podle kterého *„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.“*. Získání dočasné ochrany v dalším členském státě se tedy promítne do společné databáze osob požívajících dočasnou ochranu, což znamená pro první členský stát zproštění povinností pro tohoto cizince poskytovat mu veškerá práva v souladu s touto směrnicí spojená s udělením dočasné ochrany.
22. Samotná Evropská komise má na svých internetových stránkách⁹ otázky a odpovědi týkající se dočasné ochrany. Jednou z těchto otázek je, zda je možné se přemístit z jednoho členského státu do jiného. Odpověď je následující: *„Zvolit zemi EU, v níž máte dočasnou ochranu, si můžete zvolit sama podle vlastního uvážení. Dočasné ochrany však můžete požívat pouze v jednom členském státě EU. Práva spojená s dočasnou ochranou jsou stejná ve všech zemích EU, které jsou směrnicí vázány. Pokud jste se zaregistrovala v jedné zemi a rozhodnete se přestěhovat do jiné země, musíte o tom informovat orgány země, v níž jste v dané chvíli registrována. Země, do které se přestěhujete, vás zaregistruje poté a nabídne vám status dočasné ochrany a z ní vyplývající práva.“* I z tohoto vyjádření neplyne jakákoliv možnost odchýlení se od povinnosti udělit dočasnou ochranu, je-li Česká republika vázána směrnicí a Evropské komise tak mluví ve všech dokumentech zcela jednoznačně.
23. To, že vyznačení nepřijatelnosti je nezákonným zásahem, potvrdil již nedávno také Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 27. 4. 2023, č.j. 11 A 80/2023-79, kde uvedl, že *„směrnice o dočasné ochraně je postavena na konstrukci, že členské státy mohou být vůči vysídleným osobám vstřícnější, nemohou se však vydat opačným směrem a stanovit těmto osobám podmínky méně příznivé. Právě to však Česká republika zavedením institutu nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. učinila, neboť Ukrajincům utíkajícím před nevyprovokovanou a neodůvodněnou ruskou vojenskou agresí postavila do cesty další, směrnici nepředpokládanou překážku, kterou musí překonat, aby mohli v České republice požívat dočasné ochrany. Taková úprava je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně. Ta má v tomto ohledu přímý účinek, který vylučuje úpravu § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. Proto ji soud neaplikoval.“* Shodně tuto nepřijatelnost jako nezákonný zásah

⁹ https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/information-people-fleeing-war-ukraine/fleeing-ukraine-your-rights-eu_cs

shledal také Krajský soud v Plzni ve svém rozsudku ze dne 17. 5. 2023, č.j. 55 A 6/2023-44 anebo v rozsudku pod sp.zn. 55 A 12/2023 či v rozsudku pod sp.zn. 57 A 20/2023 u téhož soudu, kdy v tomto případě se skutkové okolnosti velmi podobaly aktuálně řešenému případu (nezletilá cizinka bez doprovodu, která byla přemístěna do jiného státu). Stejně tak se k nepřijatelnosti v již zmiňovaném šetření vyjádřil i Veřejný ochránce práv, podle kterého *„(v)yloučit kohokoliv z podání žádosti o dočasnou ochranu a jejího udělení lze jen v případech vymezených směrnicí. Proto je česká úprava nepřijatelnosti vylučující osoby, které mají dočasnou ochranu v jiném státě, v rozporu s unijním právem.“*

24. Z pohledu žalobkyně přitom není vůbec rozhodné, zda v době žádosti o dočasnou ochranu měla nadále platnou dočasnou ochranu v Polsku. To potvrzuje nejen zmiňovaný rozsudek Krajského soudu v Plzni č.j. 57 A 20/2023-66, ale také např. Krajský soud v Ostravě v rozsudku ze dne 12. 6. 2023, č.j. 18 Az 14/2023-20, který uvedl, že *„(j)ediným důsledkem dvojí registrace žádosti o dočasnou ochranu může být odnětí práv plynoucích z udělení dočasné ochrany v členském státě, který se daná osoba rozhodla opustit, nikoliv však odmítnutí udělení dočasné ochrany (či její následné odnětí) v druhém členském státě. Krajský soud je přesvědčen, že osoby, jimž má být směrnicí poskytovaná ochrana, jsou svobodny ve své volbě, ve kterém státě, vázaném směrnicí, podají žádost o dočasnou ochranu a budou požívat práv, která s sebou dočasná ochrana nese, za předpokladu, že těchto práv užívají toliko v jednom členském státě. Práva spojená s dočasnou ochranou jsou totiž identická ve všech členských státech, které jsou směrnicí vázány.“*
25. Jelikož o žádosti o dočasnou ochranu není vedeno žádné řízení, nemá žalovaný žádnou možnost zhodnotit individuální okolnosti, což působí v praxi značné problémy a systémem tak propadávají osoby, jejichž osudy či příběhy jsou velmi nešťastné, a přemístění do jiného státu, se kterým ji nepojí žádné vazby, ale pouze podaná žádost nedává v tomto ohledu smysl. Zvláště pokud se jedná o nezletilou žalobkyni, jejíž jediná příbuzná osoba, která je ochotna se o ní postarat, žije na území České republiky s platným pobytem. Zároveň ačkoliv je povinností žalovaného zohlednit nejlepší zájem dítěte dle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte při každé rozhodovací činnosti, zde se tak nestalo, neboť pro to nebyl ze strany zákonodárce dán žádný prostor, proto institut nepřijatelnosti může hraničit s porušením mezinárodních závazků ČR. Tuto nutnost zohlednění nejlepšího zájmu dítěte konkrétně k dočasné ochraně zmiňují také operační pokyny: *„Veškerá rozhodnutí nebo opatření, která mají být přijata ve vztahu k dětem, musí být založena na zásadě zájmu dítěte jakožto prvořadém hledisku.“*
26. Operační pokyny současně uvádějí, že *„náležitá pozornost by měla být věnována také zvláštním potřebám zranitelných osob a dětí (...) na základě zásady zájmu dítěte (...) Je třeba dětem zajistit plnou ochranu a rychlý přístup ke specifickým právům (vzdělávání, zdravotní péče, včetně preventivní péče a péče o duševní zdraví, a psychosociální pomoc), jakož i veškeré nezbytné podpůrné služby k zajištění zájmu a blaha dítěte pro všechny děti prchající z ukrajinského konfliktu. Stanovisko dětí musí být vyslyšeno a zohledněno v souladu s jejich věkem a stupněm vyspělosti. Měla by být zajištěna integrovaná reakce v oblasti ochrany dětí ve spolupráci s příslušnými orgány a s jejich koordinací.“* Nezletilá žalobkyně přitom v České republice má jedinou osobu, která se o ni může starat, a z důvodu na vůli nezávislých jí také nebylo ani umožněno požádat o dlouhodobé vízum za účelem strpění, neboť aktuálně je s jejím vlastním otcem, který pobývá na Ukrajině, velmi ztížena komunikace, aby tento mohl vyhovět požadavkům na § 169d odst. 4 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

27. Žalobkyně má tedy za to, že § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina je v rozporu s čl. 28 směrnice o dočasné ochraně, 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 žalobkyně tak má nárok na udělení dočasné ochrany v České republice, ačkoliv ji již v minulosti byla udělena dočasná ochrana v Polsku. Pro nárok na udělení dočasné ochrany v jiném státě není přitom podstatné, zda tato ochrana v jiném státě byla již zrušena, či nikoliv.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

28. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě k jednotlivým bodům uvedl následující.
29. K *nepoužitelnosti ustanovení o vyloučení soudního přezkumu* žalovaný uvedl toto.
30. Žalovaný musí úvodem konstatovat, že žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“ či „soudní řád správní“) směřující proti jeho výše popsanému postupu při vyřizování žádosti o dočasnou ochranu považuje za přípustnou. Postup při vyřizování žádosti o dočasnou ochranu je totiž obdobný někdejšímu postupu zastupitelského úřadu při zjišťování nepřipustnosti žádosti o udělení dlouhodobého víza podle dle § 53 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 14. 8. 2017. Ve vztahu k institutu nepřipustnosti žádosti o udělení dlouhodobého víza totiž judikatura dovolila, že proti postupu zastupitelského úřadu, jímž vyhodnotil žádost o udělení dlouhodobého víza jako nepřipustnou, lze brojit právě zásahovou žalobou (například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2017, č.j. 6 Azs 236/2016-38).
31. Žalobkyně dovozuje tento rozpor s právem EU z článku 28 a 29 směrnice č. 2001/55/ES. Článek 29 směrnice č. 2001/55/ES dopadá pouze na situace osob vyloučených z poskytnutí dočasné ochrany podle čl. 28 téže směrnice a dále osob podle čl. 15, tedy v situacích osob usilujících o sloučení rodiny. Formulací „*osoby vyloučené členským státem z poskytnutí dočasné ochrany nebo zajištění sloučení rodiny jsou oprávněny podat v daném členském státě opravný prostředek*“ článek 29 jednoznačně vymezuje případy, ve kterých má žadatel o udělení dočasné ochrany právo podat opravný prostředek. Ve zbytku je na národním právu, jak danou situaci upraví. Výčet důvodů uvedených v článku 28 odst. 1 směrnice č. 2001/55/ES je taxativní a nezahrnuje situace, kdy na cizince nedopadá prováděcí rozhodnutí podle článku 5 této směrnice, nebo situace, kdy již cizinec dočasnou ochranu v jednom z členských států získal anebo o ni požádal. Tyto otázky zůstávají směrnici č. 2001/55/ES neupraveny, to znamená, že je ponecháno na národním právu členských států, jakým způsobem „vyřeší“ žádost o poskytnutí dočasné ochrany osoby, na níž se prováděcí rozhodnutí podle článku 5 směrnice nevztahuje nebo která již dočasnou ochranu získala v jiném členském státě. Ačkoliv se žalovaný domnívá, že znění článku 29 směrnice je poměrně jednoznačné, dovolí si citovat z důvodové či předkládací zprávy Evropské komise k návrhu na přijetí směrnice č. 2001/55/ES, která je dostupná pod číslem COM/2000/0303 final - CNS 2000/0127 na internetovém portálu Evropské unie. Žalovaný v této souvislosti ještě podotýká, že článek 29 původního návrhu směrnice obsahoval v odstavci prvním i důvody uvedené dnes v článku 28 odst. 1 směrnice č. 2001/55/ES. 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. Předkládací zpráva k čl. 29 směrnice 2001/55/ES tedy uvádí:

„1. The Member States may exclude a person from temporary protection if they are regarded as a danger to their national security or if there are serious grounds for believing that they have committed a war crime or crime against humanity or if, during consideration of the asylum application, it is found that the exclusion clauses in Article 1F of the Geneva Convention apply.

2. These grounds for exclusion shall be based solely on the personal conduct of the person concerned. Exclusion decisions or measures shall be based on the principle of proportionality. The persons concerned shall be entitled to seek redress in the courts of the Member State concerned.“

32. Z citované části je patrné, že právo obrátit se na soud a brojit proti rozhodnutí o odepření dočasné ochrany mají pouze osoby, kterým členský stát odepřel povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany z přesně specifikovaných důvodů. Předkládací zpráva k návrhu hovoří o „persons concerned“, tedy o osobách dotčených rozhodnutím členského státu založeným právě na oněch specifických důvodech, které jsou dnes uvedeny v článku 28 odst. 1 směrnice č. 2001/55/ES a v původním návrhu směrnice byly uvedeny v čl. 29 odst. 1. Proto lze také podle § 17 zákona o dočasné ochraně napadnout žalobou podle § 65 soudního řádu správního pouze rozhodnutí žalovaného ve věci dočasné ochrany, tedy rozhodnutí, kterému předchází posouzení věci a je přijato z důvodů uvedených v zákoně o dočasné ochraně, přesněji z důvodů uvedených v § 9 tohoto zákona. Zákon o dočasné ochraně ostatně 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.
33. Ostatně k obdobnému závěru dospěl též Nejvyšší správní soud, který v rozsudku ze dne 12. 10. 2022, č.j. 2 Azs 178/2022-46, uvedl: *„Stěžovatelé se dovolávali soudního přezkumu odkazem na čl. 29 směrnice 2001/55/ES, jemuž podle jejich přesvědčení odporuje § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. Z citovaného ustanovení směrnice však podle Nejvyššího správního soudu 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 2001/55/ES. Do této skupiny jsou zařazeny osoby po úvaze správního orgánu o tom, zda existují závažné důvody se domnívat, že osoba spáchala zločin proti míru, válečný zločin nebo zločin proti lidskosti anebo za dalších podmínek i nepolitický zločin. V posuzované věci je však zjevné, že stěžovatelé mezi okruh takových osob zcela jistě nepatří (jinak by jim neposkytlo doplňkovou ochranu ani Španělsko). V případě žádosti o dočasnou ochranu však 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) zákona č. 65/2022 Sb. tak nevytváří žádný prostor pro úvahu správního orgánu. Jak poznamenal městský soud, jedná se obecně o skutkově jasnou otázku.“*
34. Žalobkyně na podporu svého přesvědčení, že výluka soudního přezkumu v § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. je rozporná s čl. 29 směrnice č. 2001/55/ES, v první řadě poukazuje

na závěry Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka Liberec uvedené v rozsudku ze dne 25. 7. 2022, č.j. 59 A 45/2022-30. Tento soud skutečně naznal, že vyloučení soudního přezkumu v druhé větě § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. odporuje článku 29 směrnice č. 2001/55/ES, ovšem žalobkyně již opomněla zmínit, že tento soud také uvedl následující: „... postup žalované 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 ve smyslu § 65 s.ř.s., kterému by se mohl žalobkyně bránit žalobu proti správnímu rozhodnutí. Ale je faktickým úkonem žalované, ve kterém lze pojmově spatřovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s.ř.s. Aplikace kompetenční výluky soudního přezkumu podané žaloby podle § 68 písm. e) s.ř.s. tak nepřichází v úvahu.“ Krajský soud v Ústí nad Labem - pobočka Liberec tedy dospěl vlastně k závěru, že postup správního orgánu při vyřizování žádosti o udělení dočasné ochrany jako nepřijatelné není vůbec rozhodnutím, a tudíž proti němu nelze brojit žalobou podle § 65 soudního řádu správního. Z toho žalovanému vyplývá, že druhá věta § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. o vyloučení soudního přezkumu je vlastně zbytečná, když postup žalovaného podle § 5 odst. 2 věty první téhož zákona vlastně není rozhodnutím. Argumentaci žalobkyně tedy ve svém výsledku tento rozsudek příliš nepodporuje.

35. Odkazuje-li se žalobkyně na usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 1. 2023 vydané pod č.j. 55 A 6/2023-17, poněkud 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 soudního řádu správního, tudíž dospívá vlastně ke stejným závěrům jako Krajský soud v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci. Na celkové věci to tedy nic nemění, postup žalovaného, kterým vrací žádost jako nepřijatelnou, není rozhodnutím a nelze tedy proti němu brojit žalobou podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního, což zákonodárce zdůraznil pouze tím, že pro jistotu uvedl, že tento postup nelze přezkoumat soudem. Podobně je tomu i v případě rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2023, č.j. 11 A 80/2023-79.
36. Žalobkyní zmiňovaná zpráva Veřejného ochránce práv z šetření odráží názor této instituce, není závazným výkladem ani evropského práva ani vnitrostátního zákona, k takovému výkladu totiž není Veřejný ochránce práv povolán. Závěry Veřejného ochránce práv těžko mohou konkurovat textu zákona, tedy konkrétně zákonu č. 65/2022 Sb., podle kterého je žalovaný povinen postupovat. 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 (zákon č. 221/2003 Sb.) Ať tak či onak, jak žalovaný uvedl výše, jeho postup při vyřízení žádosti o udělení dočasné ochrany jako nepřijatelné je „přezkoumatelný“ cestou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, takže je prakticky zbytečné řešit, zda je vyloučení přezkumu podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. v rozporu s právem EU anebo ne, protože tento akt žalovaného je přezkoumatelný soudem, byť ne jako rozhodnutí podle § 65 soudního řádu správního.
37. Žalovaný tedy shrnuje, že situace žalobkyně je odlišná od situací uvedených v čl. 28 odst. 1 směrnice č. 2001/55/ES, tato již o udělení dočasné ochrany požádala v Polsku, kde také dočasnou ochranu získala. 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 směrnicí č. 2001/55/ES upravena, a proto je v tomto případě na národní úpravě, jak na ni bude reagovat. Jde současně o způsob, kterým bude naplněn cíl směrnice č. 2001/55/ES, tedy dočasnou ochranu bude žalobkyně požívat pouze v

jednom členském státě. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. tedy neodporuje žádnému ustanovení směrnice č. 2001/55/ES, natož pak rozhodnutí Rady č. 2022/382.

38. K *nezákonnosti vyznačení nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu* žalovaný konstatoval následující.
39. Žalobkyně spatřuje nezákonný zásah paradoxně v tom, že žalovaný postupoval podle zákona, když vyhodnotil její žádost o udělení dočasné ochrany jako nepřijatelnou. Žalobkyně totiž nevytýká žalovanému, že by postupoval v rozporu se zákonem, ale to, že postupuje v souladu s ním. Podle jejího názoru totiž zákon č. 65/2022 Sb. v § 5 odst. 1 písm. c) a d) odporuje směrnici č. 2001/55/ES a rozhodnutí Rady č. 2022/382.
40. Úvodem je třeba konstatovat, že žalobkyně se na pracoviště žalovaného dostavila v doprovodu dospělého muže, zřejmě dědečka, dne 26. 7. 2023. Do tiskopisu žádosti udělení dočasné ochrany uvedla, že požádala o udělení dočasné ochrany již dříve v Polské republice. Toto vyplývá též z informací, které jsou součástí platformy pro výměnu informací o žadatelích a držitelích dočasné ochrany mezi členskými státy, takzvané: „*Temporary Protection Platform*“. Podle údajů v této platformě dočasnou ochranu v Polské republice žalobkyně stále má, tedy je její držitelkou.
41. V případě žalobkyně je tedy zcela zřetelně naplněn důvod nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu uvedený v § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. Žalovaný si dovolí předmětná ustanovení citovat:
- Dle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. je žádost o udělení dočasné ochrany nepřijatelná, jestliže je podána cizincem, který o dočasnou nebo mezinárodní ochranu požádal v jiném členském státě Evropské unie.
- Dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. je žádost o udělení dočasné ochrany nepřijatelná, je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie.
42. Z formulace těchto ustanovení jednoznačně plyne, že k naplnění důvodu nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu stačí, pokud cizinec v jiném členském státě o dočasnou ochranu požádal nebo ji získal.
43. Žalobkyně do žádosti neuvedla, že by na území pobýval někdo z jejích rodičů, kterým by byla udělena dočasná ochrana. Ani muž, který je zřejmě jejím dědečkem, na území nepobývá na základě dočasné ochrany. Žalovaný tedy nemohl uvažovat ani o udělení dočasné ochrany z důvodu sloučení rodiny podle § 51 zákona o dočasné ochraně a ani o udělení dočasné ochrany z důvodů zřetele zvláště hodných, podle § 52 téhož zákona. Žalovaný tedy neměl jinou zákonnou možnost, než žádost žalobkyně o dočasnou ochranu vyhodnotit jako nepřijatelnou.
44. Žalovaný má dále za to, že se žalobkyně ve své argumentaci mylí, směrnice č. 2001/55/ES totiž vůbec nepředpokládá, že by osoba, které byl přiznán status osoby požívající dočasně ochrany 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 logicky na něj být pohlíženo jako na osobu vysídlenou, ale musí být na něj pohlíženo jako na osobu usazenou v jiném členském státě, ze kterého také přichází.

45. Toto je nejspíše též leitmotivem existence čl. 11 směrnice č. 2001/55/ES, který upravuje povinnost členského státu, který držitel dočasné ochrany toto postavení přiznal, jej převzít zpět na své území, pokud se na území jiného členského státu nachází neoprávněně. Je pravdou, že se členské státy při přijetí rozhodnutí Rady č. 2022/382 dohodly, že nebudou aplikovat článek 11 směrnice č. 2001/55/ES, 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. Nic víc, nic méně. 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 č. 2001/55/ES.
46. Ostatně toto též potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 10. 2022, č.j. 2 Azs 178/2022-46, když uvedl: „Ze směrnice 2001/55/ES plyne, že dočasnou ochranu lze získat pouze v jednom členském státě (srov. čl. 11 směrnice 2001/55/ES o převzetí osoby požívající dočasné ochrany). Městský soud správně uvedl, že ochrana základních práv stěžovatelů je zajištěna v celoevropském kontextu, přičemž není jejich právem žádat o ochranu výhradně v České republice. Stěžovatelům byla dočasná ochrana poskytnuta na základě žádostí podaných ve Španělsku. Tyto žádosti předcházely žádostem stěžovatelů o dočasnou ochranu v České republice. Bylo přitom plně na jejich rozhodnutí, v jaké zemi o dočasnou ochranu požádají. Po udělení dočasné ochrany však stěžovatelé nemohou libovolně měnit členský stát, v němž jim byla dočasná ochrana udělena, ani nemohou žádat o dočasnou ochranu v dalších členských státech (srov. bod 22 odůvodnění napadeného usnesení).“
47. Směrnice č. 2001/55/ES sama, ačkoliv tento základní princip z jejích ustanovení vyplývá, 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. Tuto otázku tedy směrnice zjevně ponechává na vnitrostátním právu členských států. Není tedy nikterak v rozporu s ustanoveními směrnice č. 2001/55/ES, 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.
48. Dále by žalovaný „na obhajobu“ české národní úpravy rád uvedl, že podle čl. 25 odst. 1 směrnice č. 2001/55/ES 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. Česká republika již při této příležitosti sdělila, že její kapacity jsou v podstatě vyčerpány. V této souvislosti lze připomenout, že Česká republika dosud udělila dočasnou ochranu v celkem 485 171 případech. Při přepočtu na obyvatele je Česká republika v počtu udělených dočasných ochrann mezi členskými státy s velkým předstihem na prvním místě. V České republice připadá aktuálně zhruba 41 držitelů dočasné ochrany na 1000 obyvatel, v Polsku pak 27 a na Slovensku 17. Směrnice předpokládá (potvrzuje to čl. 26), že by měly v rámci členských států probíhat relokace právě s ohledem na vytiženost 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. Smyslem této prvotní volnosti však má být zajištění maximálního rozprostření zátěže mezi členskými státy, aby nedošlo k přehlcení zemí prvního vstupu. Směrnice pak dále pamatuje na situace sloučení rodiny – podrobněji viz dále (v praxi jsou dále rovněž zohledňovány případy hodné zvláštního zřetele) - osoby,

které mají kvalifikovanou rodinnou vazbu nebo které z důvodu hodného zvláštního zřetele by měly čerpat dočasnou ochranu v ČR, tak nejsou ČR odmítány z kapacitních důvodů. S ohledem na absenci centrálního distribučního mechanismu předvídaného směrnicí, je ČR oprávněna reagovat ve smyslu směrnice na vyčerpání nebo i na hrozící vyčerpání národních kapacit.

49. Právní úprava nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu z důvodů uvedených v § 5 odst. 1 písm. c), d) zákona č. 65/2022 Sb., tedy nejen, že není v rozporu se samotnou směrnicí č. 2001/55/ES, ale je odrazem zásady uvedené v článku 25 odst. 1 směrnice č. 2001/55/ES a konečně jejím cílem je též bránit zneužívání práva na poskytnutí dočasné ochrany k čerpání výhod s tímto statutem spojených v různých členských státech, ke kterému v praxi dochází.
50. Evropská komise provádí pravidelně detailní konzultační rozhovory s členskými státy a při této příležitosti ji Česká republika informovala o její vnitrostátní právní úpravě včetně existence institutu nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu z důvodů uvedených v § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb.
51. Současně bylo Komisi dáno na zvážení, zda v žalobkyní též zmiňovaných dokumentech, tedy ve sdělení Komise ze dne 21. března 2022 č. C(2022)1806 final, nazvaného: „*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*“ a v dokumentu nazvaném: „*Frequently Asked Questions Document*“ [obojí dostupné na: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_en], nepoukázat na odlišnosti české vnitrostátní právní úpravy. Lze snad připomenout, že „*Často kladené otázky*“ nejsou právně závazným nástrojem, a ani Evropská komise není nadána kompetencí autoritativního výkladu práva EU.
52. Žalovaný by tedy rád shrnul, že tím, že žalobkyně je držitelem dočasné ochrany v jiném členském státě, nevzniká žalovanému povinnost jí dočasnou ochranu vydat znovu, a to ani ve smyslu směrnice 2001/55/ES, neboť ve smyslu této směrnice v okamžiku, kdy je držitelem dočasné ochrany v jiném členském státě není osobou vysídlenou podle čl. 2 písm. c) této směrnice. Česká právní úprava taktéž nikterak neodporuje článku 15 preambule rozhodnutí Rady č. 2022/382. To, že se členské státy dohodly, že nebudou aplikovat článek 11 směrnice č. 2001/55/ES, neznamena 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. Nic víc, nic méně.
53. Žalobkyni taktéž nikdo nebránil vybrat si stát, kde bude o dočasnou ochranu žádat. Jde-li o žalobkyni zmiňovaný čl. 16 preambule rozhodnutí Rady č. 2022/382, je v prvé řadě třeba uvést, že preambule není součástí normativního textu rozhodnutí a není tedy pro členské státy závazná. Navíc samotný text článku 16 preambule nikterak nebrání tomu, aby existovala národní úprava nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu z důvodu podání či získání dočasné ochrany v jiném členském státě. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) či d) [zákona č. 65/2022 Sb.] nikterak nebrání občanům Ukrajiny vybrat si stát, v němž hodlají o dočasnou ochranu žádat. Článek 16 preambule rozhodnutí Rady č. 2022/382 hovoří o tom, že občané Ukrajiny mají možnost si vybrat členský stát, v němž o udělení dočasné

ochrany požádají (prvotní žádost – viz výše), nikoliv o tom, že by mohli udělení dočasné ochrany žádat ve vícerech členských státech a tímto postupem zkoušet, který z nich jim bude vyhovovat víc.

54. Jde-li o další argumentaci žalobkyně, tato se opírá o sdělení Evropské komise ze dne 21. března 2022 č. C(2022)1806 final, nazvané: „*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*“. V prvé řadě je třeba uvést, že toto sdělení není textem právního předpisu a není ani závazným výkladem ustanovení směrnice č. 2001/55/ES či rozhodnutí Rady č. 2022/382, má tedy spíše informativní či doporučující charakter a rozhodně nemůže derogovat či jinak konkurovat ustanovením vnitrostátních právních předpisů České republiky, tedy zejména ne zákonu č. 65/2022 Sb. Totéž platí pro dokument nazvaný: „*Frequently Asked Questions Document*“, dostupný též na https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_en, z něhož žalobkyně cituje.
55. Žalovaný podotýká, že dle § 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 mezinárodní smlouvy, která je součástí českého právního řádu, a to 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 (viz čl. 288 Smlouvy o fungování EU). Výše uvedené dokumenty vypracované Evropskou komisí nejsou ani nařízením ani rozhodnutím Rady, proto nejsou pro správní orgán závazné. Naopak závazný je pro něj zákon, v tomto případě zákon č. 65/2022 Sb., který v § 5 odst. 1 písm. d) stanoví, že žádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže byla dočasná ochrana udělena v jiném členském státě.
56. Český zákonodárce tato doporučení zjevně nepovažoval, alespoň pokud jde o postupné podávání žádostí o dočasnou ochranu různých členských státech, za správná. Předně, jak již bylo výše uvedeno, v takových případech nelze žadatele o udělení dočasné ochrany v jednom členském státě v případě, že se přesune do jiného členského státu, považovat za osobu vysídlenou, když tato osoba již hledá a může získat útočiště v jiném členském státě. Nicméně snaha o získání dočasné ochrany v různých členských státech v obecné rovině bývá především snahou o zneužití práva, kteréžto jednání by nemělo požívat právní ochrany, a to ani v právu Unie. Český zákonodárce taková jednání předvídal a zakotvením institutu nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu do zákona vytvořil nástroj, který je má eliminovat. Pro případ žalobkyně toto samozřejmě neplatí v tom smyslu, že by popsánému postupu
57. Evropská komise navíc není povolána k závaznému výkladu práva EU, takový výklad může poskytnout pouze Soudní dvůr EU. Pro Českou republiku není závazná ani praxe ostatních členských států, na niž žalobkyně zhusta poukazuje.
58. Závěrem by žalovaný opět rád poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, č.j. 2 Azs 178/2022-46, který byl přijat ve věci skutkově velmi podobné případu žalobkyně. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud přitakal správnosti postupu žalovaného, který shledal jako nepřijatelnou žádost o udělení dočasné ochrany cizinců, kteří již byli jejichmi držiteli ve Španělském království. Žalovaný má za to, že závěry

Nejvyššího správního soudu jsou dostatečně obecné, aby byly aplikované i na jiné případy. Tedy její případ je po skutkové stránce ve výsledku shodný s případem posuzovaným Nejvyšším správním soudem ve výše uvedené věci.

59. 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. Navíc se žalovaný domnívá, že dojde-li k sekundárnímu pohybu držitelů dočasné ochrany mezi členskými státy, nelze již na takovou osobu pohlížet jako na osobu vysídlenou, a tedy není osobou, které by měla být dočasná ochrana poskytnuta znovu v jiném členském státě. Jde-li o článek 26 odst. 4 směrnice č. 2011/55/ES, tento dopadá na trošičku jinou situaci, a to na situaci, kdy dojde po dohodě členských států k přesunu (transferu) žadatele nebo držitele dočasné ochrany z důvodu sloučení rodiny nebo z důvodu humanitárních, jak předvídá čl. 15 směrnice č. 2001/55/ES.
60. V této souvislosti a pro úplnost by žalovaný rád ozřejmil, že česká vnitrostátní právní úprava není ani rozporná s čl. 15 směrnice č. 2001/55/ES. Ustanovení § 51 zákona o dočasné ochraně (zákon 221/2003 Sb.), které transponuje do českého právního řádu právě článek 15 směrnice č. 2001/55/ES, je totiž samostatně použitelné. Zákon č. 65/2022 Sb. 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) zákona č. 65/2022 Sb. 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. Jinými slovy, jestliže žadatel nesplňuje podmínky pro udělení dočasné ochrany stanovené zákonem 65/2022 Sb., tedy nespadá do okruhu osob uvedených v § 3 tohoto zákona nebo jeho žádost o dočasnou ochranu je podle § 5 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. 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. Bohužel žalobkyně ani tyto podmínky nesplňuje, jak již bylo výše uvedeno.
61. Jak již žalovaný uváděl výše, institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu pokrývá situace, které nejsou směrnici č. 2001/55/ES výslovně upravené, přitom ovšem při její aplikaci nutně vznikají. Směrnice totiž vůbec neřeší otázku, jak má být naloženo s žádostí o dočasnou ochranu osob, které nespadají do okruhu osob, jimž má být podle prováděcího rozhodnutí přijatého podle článku 5 směrnice č. 2001/55/ES poskytnuta dočasná ochrana. Neupravuje procesní otázky spojené s žádostí o udělení dočasné ochrany, tedy například formu takové žádosti, a v neposlední řadě neřeší ani situace, kdy o dočasnou ochranu usiluje osoba, která již dočasnou ochranu získala v jiném členském státě nebo o ni tamtéž požádala. Tyto otázky evropský zákonodárce vůbec neupravil a nutně je tak ponechal na vnitrostátní úpravě členských států. Je tedy maximálně otázkou, zda národní úprava nepřijatelnosti žádosti sleduje výše naznačený smysl a účel směrnice.
62. 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. Jde-li o směrnici č. 2001/55/ES, z bodu 8 a 12 její preambule vyplývá, že se jedná o minimální harmonizaci a že členské státy mohou přijmout normy příznivější (nikoliv tedy restriktivnější). Na druhou stranu ten

samý bod 8 a dále bod 9 preambule směrnice č. 2001/55/ES říká: „*Je proto nezbytné vypracovat minimální normy pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a přijmout opatření k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí na přijímání těchto osob a vyrovnávání se s následky z toho plynoucími. Tyto normy a opatření jsou z důvodů účinnosti, souvislosti a soudržnosti, a zejména proto, aby se předešlo riziku druhotného pohybu osob, vzájemně provázané a na sobě závislé. Měly by proto tvořit jediný právní dokument.*“ Směrnice č. 2001/55/ES tedy má bránit druhotnému pohybu osob, ale nemá zabránit tomu, aby držitelé dočasné ochrany požádali o udělení azylu [čl. 17-19 směrnice č. 2001/55/ES]. V bodě 20 a 21 preambule směrnice č. 2001/55/ES 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.

63. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) nebo d) zákona č. 65/2022 Sb. tedy zaplňují mezery ve stručné a minimalistické úpravě směrnice č. 2001/55/ES, která některé otázky neupravuje vůbec nebo je upravuje pouze okrajově a nutně tak ponechává prostor právnímu řádu členských států, aby tyto mezery zaplnil. Směrnice hovoří například o riziku druhotného pohybu osob, nicméně neupravuje žádný nástroj, jak mu bránit, podobně je tomu v případě snah o zneužití práva na poskytnutí dočasné ochrany. V každém případě tato národní opatření nesmí odporovat cíli, kterého má být směrnici dosaženo.
64. Žalovaný se proto domnívá, že institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu v důvodech zakotvených v § 5 odst. 1 písm. c) a též d) zákona č. 65/2022 Sb. nejen, že neodporuje žádnému z ustanovení směrnice, ale tato ustanovení doplňuje, aby bylo dosaženo cíle směrnice a eliminovány pokusy o zneužití práva na poskytnutí dočasné ochrany. Není asi pochyb o tom, že i v unijním právu se uplatní zásada zákazu zneužití práva. Ani unijní právo neumožňuje dovolávat se práv, které unijní právo přiznává, způsobem toto právo zneužívajícím. Poměrně často se v rozsudcích Soudního dvora EU objevuje konstatování, že jednotlivci se nemohou zneužívajícím způsobem nebo podvodně dovolávat unijního práva. Jako příklad lze uvést rozsudky Soudního dvora EU ze dne 12. května 1998, Kefalas a další, C-367/96, bod 20, ze dne 23. března 2000, Diamantis, C-373/97, bod 33, ze dne 29. dubna 2004, Gemeente Leusden a Holin Grep, C-487/01 a C-7/02, bod 76, ze dne 3. března 2005, Fini H, C-32/03, bod 32. Byť se většina z těchto rozsudků týká spíše hospodářské oblasti, nutně poukazují na to, že jde o základní zásadu, kterou je třeba aplikovat plošně. Žalovaný je přesvědčen, že v obecné rovině opakovaným podáváním žádostí o dočasnou ochranu právě dochází ke zneužívání práva, které svědčí cizincům, na něž se vztahuje rozhodnutí Rady č. 2022/382. Institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu je tedy logicky nástrojem, jak takovému zneužívání bránit. Toto sice není případ žalobkyně, která není ani způsobilá k právním úkonům a nelze v jejím případě vůbec hovořit o jakémkoliv zneužití práva, nicméně zákon platí pro všechny stejně.
65. K *individuálním okolnostem případu a nejlepšímu zájmu dítěte* žalovaný uvedl následující.
66. Žalovaný podotýká, že v případě dočasné ochrany neprobíhá žádné individuální posuzování každé žádosti žadatele o dočasnou ochranu. Ostatně není k tomu ani důvod, když okruhy osob splňujících podmínky pro udělení dočasné ochrany jsou určeny nikoliv individuálně, ale velmi obecně a široce. Jedná se o všechny občany Ukrajiny, kteří přede dnem 24. 2. 2022 pobývali na území Ukrajiny a Ukrajinu v důsledku tamního ozbrojeného konfliktu opustili. Samotná směrnice a ani rozhodnutí Rady nepředpokládá a nedává ani

prostor pro individuální posouzení žádosti. Jisté individuální posouzení žádosti předpokládá pouze § 52 zákona o dočasné ochraně v podobě důvodu zřetele zvlášť hodného, ale opět, jak již bylo uvedeno výše, žalobkyně základní podmínky pro udělení dočasné ochrany z tohoto důvodu bohužel nesplňuje.

67. Zjednodušující optikou žalobkyně by tak nejen § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona 65/2022 Sb., ale i ustanovení směrnice č. 2001/55/ES musely být v rozporu s článkem 3 Úmluvy o právech dítěte, neboť směrnice sama taktéž nedává, nenechává žádný prostor pro individuální posouzení žádosti o dočasnou ochranu a možnost přihlédnout k nejlepšímu zájmu dítěte.
68. Na tomto místě musí žalovaný konstatovat, že nejlepší zájem dítěte je sice kritériem postupu správních orgánů, ovšem těžko tento princip samotný může rezultovat v to, že správní orgán nebude postupovat podle zákona, ale v přímém rozporu s ním, což je asi to, co si žalobkyně představuje, že by měl žalovaný učinit. Žalobkyně, přestože je dítětem, nemůže s poukazem na tuto zásadu dostat vše jen tak, tedy ani dočasnou ochranu, pokud nesplňuje podmínky zákona. Jak již žalovaný uvedl ve svém vyjádření k návrhu na přijetí předběžného opatření, žalobkyni, respektive jejímu dědečkovi, bylo nabízeno opakovaně řešení její situace. Jenže na tyto rady zřejmě bylo rezignováno, namísto rychlého řešení pobytové situace nezletilé žalobkyně je voleno řešení, které v první fázi nemá naději na úspěch.
69. Od zohlednění individuálních okolností případu a případů jako je ten žalobkyně jsou tu prostě jiná pobytová oprávnění. V tomto případě bylo nejen z hlediska oprávnění k pobytu zejména potřeba, aby osoba, která se o nezletilou žalobkyni stará, mohla za ni také v běžných věcech jednat. Tedy, aby poměry nezletilé žalobkyně byly alespoň prozatímně upraveny. Cestou k tomuto cíli bylo předběžné opatření o svěřeni nezletilé žalobkyně do péče dospělé osoby (babičky a dědečka zřejmě), což by vyřešilo i její pobyt na území, kdy by minimálně po dobu platnosti tohoto opatření pobývala na území oprávněně bez víza podle § 18 písm. d) bod 4 zákona o pobytu cizinců. Též by za ni mohla být podána žádost o vydání dlouhodobého víza za účelem strpění pobytu na území z důvodu dle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Není to sice tak rychlé řešení jako vyznačení štítku dočasné ochrany do pasu na místě, ale jde o řešení komplexní, které by měli mít všichni zúčastnění v první řadě na zřeteli.
70. *Závěrem* žalovaný uvedl, že má tedy za to, že v případě žalobkyně a její žádosti o udělení dočasné ochrany postupoval podle zákona, který navíc neodporuje právu EU.

IV.

Posouzení věci soudem

71. Vzhledem k tomu, že žalobkyně souhlasila s projednáním věci bez jednání a žalovaný ve lhůtě dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu nevyjádřil nesouhlas s projednáním věci bez jednání, ač byl poučen o tom, že v takovém případě se bude mít za to, že souhlas je udělen, rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s.r.s. o věci samé bez jednání.

A.

72. Podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, je žádost o udělení dočasné ochrany nepřijatelná, jestliže je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie.

Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti (§ 5 odst. 2 téhož zákona).

73. Jak vyplývá z formuláře žádosti žalobkyně, žalovaný žalobkyni vrátil žádost o dočasnou ochranu z důvodu, že „je žádost nepřijatelná, neboť žadatelka dočasnou ochranu získala v jiném členském státě EU“ s poznámkou „04. 03. 2022 POL“.
74. Žalobkyně v žádosti v části věnované otázce, zda žádala o dočasnou ochranu v jiném členském státě EU, uvedla, že ano, a to 24. 3. 2022 v Polsku.

B.

75. Soud shledal žalobní námitky důvodnými, a to ze stejných důvodů, ke kterým dospěl Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 27. 4. 2023, č.j. 11 A 80/2022-79 (dostupný na www.nssoud.cz), které jsou aplikovatelné i na nyní souzenou věc, byť zde byla nepřijatelnost spatřována v trvání dočasné ochrany v jiném členském státě EU. V ostatním je však právní úprava, ze které vycházel Městský soud v Praze stejná, neboť čl. 28 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, neumožňuje dočasnou ochranu nepřiznat ani z důvodu v němž žalovaný spatřoval nepřijatelnost žádosti žalobkyně. Soud se závěry Městského soudu v Praze uvedenými zdola zcela ztotožňuje. Dlužno doplnit, že k obdobným závěrům dospěl i veřejný ochránce práv.
76. Městský soud v Praze krom jiného uvedl: „*Judikatura Soudního dvora již dávno dovodila, že ač jsou směrnice primárně adresovány členskými státy, mohou mít v určitých případech přímý účinek a jednotlivec se jejich úpravy může dovolat. Aby tomu tak bylo, musí být splněny následující podmínky. Předně musí uplynout transpoziční lhůta stanovená konkrétní směrnicí, v níž stát nedostojí své povinnosti řádně a úplně směrnici transponovat do svého vnitrostátního práva (srov. rozsudky Soudního dvora ze 4. 12. 1974, 41/74, Van Duyn, a z 5. 4. 1979, 148/78, Ratti). Další podmínkou přímého účinku směrnice je její jasnost a bezpodmínečnost. Jak Soudní dvůr nedávno uvedl: „stanovení unijního práva je bezpodmínečné, jestliže ukládá povinnost, která není vázána na žádnou podmínku, a při jejím plnění ani v jejích účincích není podmíněna žádným aktem ze strany orgánů Unie nebo členských států, a dále že je dostatečně přesné, aby se jej mohl právní subjekt dovolávat a aby jej mohl uplatnit soud, jestliže ukládá povinnost jednoznačným způsobem“ (srov. jeho rozsudek z 8. 3. 2022, C-205/20, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld, bod 18). V kontextu posuzované věci je navíc ještě třeba dodat, že u přímého účinku směrnic lze rozlišit přímý účinek nahrazením a vyloučením. Prvně zmíněný označuje situace, kdy evropská úprava nahrazuje existující normy vnitrostátního práva, druhý označuje ty případy, kdy směrnice vylučuje použití určité vnitrostátní normy, aniž by sama vytvářela něčí práva. V druhém případě jde tedy o kontrolu legality či aplikovatelnosti vnitrostátní normy (srov. Bobek, M., Bříza, P., Hubková, P.: Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 184 a 185). Žalobkyně argumentuje, že § 5 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 65/2022 Sb. nemají být aplikovány, jde tedy o případ přímého účinku vyloučením. V takových případech zkoumá Soudní dvůr naplnění podmínek jasnosti a bezpodmínečnosti méně přísně (srov. Bobek, M., Bříza, P., Hubková, P.: Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie, s. 231). Poslední podmínkou přímého účinku směrnice je, že tím nesmí dojít k uložení povinnosti jednotlivci. Tento požadavek vychází z povahy směrnic, které jsou určeny primárně členskými státy (srov. již rozsudek Soudního dvora z 26. 2. 1986, 152/84,*

Marshall). Lze tedy shrnout, že 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 povinnosti jednotlivci (srov. shodně např. rozsudek NSS z 28. 11. 2019, čj. 2 Azs 113/2019-24, bod 23). Transpoziční lhůta uplynula v případě směrnice o dočasné ochraně 31. 12. 2002 (čl. 32 odst. 1 směrnice). První podmínka je tedy bezpochyby splněna. Soud se proto dále zabýval tím, zda ze směrnice vyplývá dostatečně jasná úprava, která by vylučovala nepřijetí žádosti dle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. Jak již soud uvedl výše, 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 dočasné ochrany (bod 12 preambule 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). 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. 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. Vzhledem k tomu, že směrnice v žádném ustanovení neumožňuje rozšiřovat důvody pro vyloučení osob z poskytnutí dočasné ochrany, má soud za to, že výčet v čl. 28 směrnice je taxativní. Ke stejnému závěru dochází i odborná veřejnost (srov. Skordas, A. in: Halbrunner, K. a Thym, D. (eds.), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, s. 1101, a Noll, G., Gunneflo, M., *Directive 2001/55 Temporary Protection Synthesis Report*, Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe, s. 65). 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. Tento výklad potvrzuje též Komise v dokumentu s odpověďmi na často kladené otázky ke směrnici o dočasné ochraně[3], na který zcela případně žalobkyně odkázala. V něm Komise uvádí, že: „členský stát je povinen zajistit práva podle směrnice o dočasné ochraně po dobu, po kterou osoba spadá do oblasti působnosti, bez ohledu na to, zda byla osoba dříve registrována v jiném členském státě; členský stát totiž nemůže odmítnout registraci osoby spadající do oblasti působnosti, a tím případně omezit přístup k právům této osoby v dotčeném členském státě z důvodu, že je osoba registrována v jiném členském státě“[4] (důraz doplněn). Žalovanému lze přisvědčit, že dokument není formálním pramenem práva a jde pouze o názor Komise, nicméně podobné unijní dokumenty představují tzv. soft law a mohou sloužit jako jeden z doplňujících zdrojů při interpretaci unijního práva (srov. např. rozsudek NSS z 9. 12. 2015, čj. 4 Azs 228/2015-40, bod 50).

Judikatura Soudního dvora dokonce soudům členských států ukládá povinnost brát existující soft law v potaz (srov. např. rozsudek Soudního dvora z 25. 3. 2021, C-501/18, BT, bod 80 a judikatura tam citovaná). Soud uzavírá, že směrnice o dočasné ochraně je postavena na konstrukci, že členské státy mohou být vůči vysídleným osobám vstřícnější, nemohou se však vydat opačným směrem a stanovit těmto osobám podmínky méně příznivé. Právě to však Česká republika zavedením institutu nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. učinila, neboť Ukrajincům utíkajícím před nevyprovokovanou a neodůvodněnou ruskou vojenskou agresí postavila do cesty další, směrnici nepředpokládanou překážku, kterou musí překonat, aby mohli v České republice požívat dočasné ochrany. Taková úprava je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně. Ta má v tomto ohledu přímý účinek, který vylučuje úpravu § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. Proto ji soud neaplikoval. Žalobní argumentace je i v této části důvodná. Soud pouze pro úplnost dodává, že za dané situace nepovažoval za nutné pokládat Soudnímu dvoru předběžnou otázku, jak žalobkyně navrhovala. Zdejší soud jednak není soudem, který by měl povinnost předběžnou otázku položit ve smyslu čl. 267 třetího pododstavce Smlouvy o fungování Evropské unie, jednak je dle soudu výše provedený výklad směrnice o dočasné ochraně a prováděcího rozhodnutí natolik jasný, že předběžnou otázku není třeba pokládat (jde o acte claire; srov. rozsudek Soudního dvora z 6. 10. 1982, 283/81, CILFIT, bod 16, a nález Ústavního soudu z 11. 9. 2018, sp. zn. II. ÚS 3432/17, bod 27).“

C.

77. Konečně je vhodné k připomínkám žalovaného o tom, že „kapacity pro přijetí dalších osob jsou v podstatě vyčerpány“ či že cílem je „bránit zneužívání práva v různých členských státech, ke kterému v praxi dochází“, uvést, že česká právní úprava nezná nepřijatelnost žádosti z důvodu vyčerpání kapacit ani zneužití práva. Zneužití práva, a to teprve po jeho náležitém prokázání a náležitém odůvodnění, může být toliko důvodem pro zamítnutí žádosti o dočasnou ochranu po standardně provedeném správním řízení.

V.

Rozhodnutí soudu

78. Vzhledem k tomu, že žaloba byla důvodná, soud v souladu s § 87 odst. 2 s.ř.s. určil, že vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalovaným žalobkyni jako nepřijatelné ze dne 26. 7. 2023 pod sp.zn. OAM-356042/DO-2023, byl nezákonným zásahem, a přikázal žalovanému, aby obnovil stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu žalobkyni.

VI.

Odůvodnění neprovedení důkazů

79. Soud neprovedl žádný z účastníky navržených důkazů, neboť jejich provedení nebylo nezbytné k posouzení důvodnosti či nedůvodnosti žaloby.

VII.

Náklady řízení

80. O nákladech řízení o žalobě rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s.ř.s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
81. Žalovaný neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

82. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, náležela by jí proto náhrada nákladů řízení. Nicméně, žalobkyně byla v řízení o žalobě právně zastoupena Organizací pro pomoc uprchlíkům, z.s., která však právo na odměnu za zastupování nemá, neboť nevykonává specializované právní poradenství podle zvláštních zákonů ve smyslu § 35 odst. 2 s.ř.s. Pokud jde o právo na náhradu hotových výdajů, musí soud vycházet z nákladů, jejichž vynaložení žalobkyně soudu prokáže (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č.j. 6 As 135/2015-79, publ. pod č. 3344/2016 Sb. NSS, ve kterém Nejvyšší správní soud konstatoval, že „soud ve správním soudnictví nemůže přiznat procesně nezastoupenému navrhovateli (potažmo žalobci) náhradu nákladů řízení stanovenou paušální částkou podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, nýbrž musí vycházet z nákladů, jejichž vynaložení navrhovatel (potažmo žalobce) soudu prokáže (§ 57 odst. 1 s. ř. s.). Použití § 151 odst. 3 o. s. ř. (v novelizovaném znění účinném od 1. 7. 2015) na řízení podle soudního řádu správního je vyloučeno. Stejně tak nejsou na toto řízení přenositelné důvody nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13, č. 275/2014 Sb.“. Z obsahu spisu je přitom patrné, že žalobkyni žádné hotové náklady řízení nevznikly. Úspěšné žalobkyni tudíž v řízení nevznikly žádné náklady řízení, jejichž náhradu by jí soud mohl vůči neúspěšnému žalovanému přiznat.
83. S ohledem na výše uvedené soud rozhodl, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 13. listopadu 2023

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu