



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Aleše Smetanky ve věci

žalobce: **I. K.**, státní příslušnost U.
v ČR bytem X
zastoupený Organizací pro pomoc uprchlíkům, z.s., IČO
45768676
sídlem Poděbradská 173/5, 190 00 Praha 9

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra ČR**
sídlem Nad Štolou 936/3, 170 34 Praha 7

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vrácení žádosti žalobce o dočasnou ochranu dne 8. 12. 2023 pod č. j. OAM-391402/DO-2023 jako nepřijatelné

takto:

- I. Zásah žalovaného, spočívající ve vrácení žádosti žalobce o dočasnou ochranu dne 8. 12. 2023 pod č. j. OAM-391402/DO-2023 jako nepřijatelné, byl nezákonný.
- II. Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování práv žalobce a přikazuje se mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu žalobci.
- III. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci, žaloba, vyjádření žalovaného

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá ochrany před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v tom, že mu žalovaný dne 8. 12. 2023 pod č. j. OAM-391402/DO-2023 vrátil podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace (dále jen „*lex Ukrajina*“), podanou žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou, neboť mu byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státě EU, konkrétně v Rumunsku.
2. Žalobce tvrdil, že vyloučení soudního přezkumu vrácení žádosti o udělení dočasné ochrany pro její nepřijatelnost podle § 5 odst. 2 *lex Ukrajina*, je v rozporu se 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 o dočasné ochraně*“). Dále tvrdil, že jeho vyloučení z dočasné ochrany bylo v rozporu s unijním právem, neboť to nezná jako důvod vyloučení přístupu cizince k dočasné ochraně udělení dočasné ochrany v jiném členském státě. Žalobce tak má nárok na udělení dočasné ochrany v ČR, ačkoliv mu v minulosti byla udělena dočasná ochrana v Rumunsku, a zásah žalovaného spočívající ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobci z důvodu nepřijatelnosti žádosti tak byl nezákonným. Žalobce se rovněž domáhal toho, aby soud přikázal žalovanému, aby obnovil stav před vrácením žádosti o udělení dočasné ochrany žalobci.
3. Žalovaný se ve svém vyjádření k žalobě shodl s žalobcem na přípustnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem proti vrácení žalobcovy žádosti o udělení dočasné ochrany žalovaným jako nepřijatelné. Přípustnost žaloby, resp. právo žalobce na přístup k soudu dle žalovaného, ale podle žalovaného nelze dovodit z čl. 29 směrnice o dočasné ochraně, ani z § 17 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců (dále jen „*zákon o dočasné ochraně*“). Právo podat opravný prostředek podle čl. 29 směrnice o dočasné ochraně se totiž vztahuje pouze na osoby vyloučené z poskytnutí dočasné ochrany podle čl. 28 odst. 1 téže směrnice, přičemž výčet důvodů v čl. 28 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně je taxativní. Dále se argumentace žalovaného týkala žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „*s. ř. s.*“). Jelikož se žalobce proti postupu žalovaného bránil žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s., nemá smysl reprodukovat na tomto místě argumentaci žalovaného týkající se žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Žalobce je držitelem dočasné ochrany v Rumunsku, a proto neměl žalovaný jinou zákonnou možnost, než mu jeho žádost vrátit jako nepřijatelnou podle § 5 odst. 1 písm. d) *lex Ukrajina*. Cílem směrnice o dočasné ochraně je zabránit zneužívání práva na poskytnutí dočasné ochrany ve více členských státech. Žalobce neprchá před ruskou agresí v zemi svého původu a zneužívá institutu dočasné ochrany za účelem soužití s manželkou v ČR. Žalovaný poukázal na to, že žalobce do žádosti neuvedl, že má na území rodinného příslušníka s dočasnou ochranou, kdy manželka žalobce zde pobývá na základě povolení

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU – žalovaný tedy nemohl uvažovat o udělení dočasné ochrany podle § 51 nebo § 52 zákona o dočasné ochraně. Jestliže je cizinec držitelem dočasné ochrany v jednom členském státě EU, nelze na něj pohlížet jako na osobu vysídlenou; o takovou osobu se nejedná ani v případě jeho sekundárního přesunu v prostoru EU. Podle žalovaného směrnice o dočasné ochraně nepředpokládá, že by osoba požívající dočasné ochrany v jednom členském státě EU mohla tento status získat v jiném členském státě EU. Směrnice o dočasné ochraně má bránit druhotnému pohybu osob, ale neupravuje žádný nástroj, jak mu zabránit. Žalobci nikdo nebránil vybrat si stát, kde o dočasnou ochranu požádá. Článek 16 preambule prováděcího rozhodnutí Rady (EU) č. 2022/382 (dále jen „*prováděcí rozhodnutí Rady*“) stanovuje možnost požádat o prvotní udělení dočasné ochrany v členském státě dle výběru žadatele, nikoliv možnost žádat o udělení dočasné ochrany ve více členských státech. Preambule navíc není součástí normativního textu, a není tak pro členské státy závazná. Zároveň ale žalovaný připustil, že preambule má interpretační význam. Vyloučení aplikace čl. 11 směrnice o dočasné ochraně znamená pouze to, že držitel dočasné ochrany v jednom členském státě EU, který neoprávněně pobývá v jiném členském státě, nebude posledně uvedeným členským státem přemístěn do členského státu, který mu dočasnou ochranu udělil. Stále platí, že dočasnou ochranu může mít cizinec udělenou pouze v jednom členském státě. Směrnice o dočasné ochraně neupravuje, jak mají členské státy postupovat v případě žádostí o udělení dočasné ochrany, pokud žadateli již dočasná ochrana byla udělena v jiném členském státě nebo v něm o dočasnou ochranu požádal. Protože je tato oblast ponechána vnitrostátní právní úpravě, není česká právní úprava upravující nepřijatelnost žádosti o udělení dočasné ochrany v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina vyplňuje mezery ve stručné úpravě směrnice o dočasné ochraně. Podle žalovaného není vyloučeno, aby žadatel, jehož žádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná podle § 5 odst. 1 lex Ukrajina, obdržel dočasnou ochranu na základě § 51 nebo § 52 zákona o dočasné ochraně. Žalovaný dále uvedl, že v ČR jsou v podstatě vyčerpány kapacity pro poskytování dočasné ochrany. Podle čl. 25 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně mají členské státy přijímat osoby oprávněné požívat dočasné ochrany v duchu solidarity a mají se vyjádřit, jaká je jejich kapacita pro přijímání těchto osob. Článek 26 směrnice o dočasné ochraně upravuje relokační mechanismus vzhledem k vytížení kapacit v jednotlivých členských státech, prozatím ale nebyl aktivován. S ohledem na chybějící relokační mechanismus je ČR oprávněna reagovat i na hrozící vyčerpání vnitrostátních kapacit. Ke sdělení Evropské komise a odpovědím na často kladené dotazy žalovaný uvedl, že se nejedná o závazný výklad právních předpisů. Stejně tak nebyla závaznou ani praxe jiných členských států. Žalovaný rovněž poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46, vydaný ve skutkově obdobné věci. Žalovaný navrhl, aby zdejší soud přerušil řízení o žalobě žalobce, protože Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023-37, vznesl předběžnou otázku k Soudnímu dvoru Evropské unie (SDEU) stran souladu § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina s právem EU.

II.

Posouzení věci soudem

4. Vzhledem k tomu, že oba účastníci vyslovili výslovný souhlas s rozhodnutím o věci samé bez jednání (žalobce v podání ze dne 13. 12. 2023 a žalovaný ve vyjádření

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

k žalobě), rozhodl soud o žalobě žalobce v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání.

5. O žalobě žalobce rozhodl soud přednostně v souladu s § 56 odst. 3 s. ř. s.
6. Soud předesílá, že účelem soudního přezkumu není obsáhle reagovat na každou dílčí námitku vznesenou účastníky řízení, nýbrž vypořádat obsah a smysl jejich argumentace. Toho je možné docílit i takovým způsobem, že soud proti tvrzení účastníka postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky účastníka jako celek neobstojí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, bod 16; či ze dne 18. 10. 2023, č. j. 10 Afs 76/2023-52, bod 10; či nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68). Právě takovým způsobem soud přistoupil k vypořádání argumentace účastníků řízení v projednávané věci.
7. Žaloba je důvodná.
8. Podle čl. 47 prvního pododstavce Listiny základních práv Evropské unie 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.
9. Podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina je žádost o udělení dočasné ochrany nepřijatelná, jestliže je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie.
10. Dle druhého odstavce § 5 téhož zákona Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti; soudní přezkum je vyloučen.
11. Podle čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně přijmou členské státy 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.
12. Článek 11 směrnice o dočasné ochraně stanoví, že členský stát převezme zpět osobu požívající na jeho území dočasné ochrany, pokud se tato osoba v průběhu doby stanovené rozhodnutím Rady podle článku 5 bez povolení zdržuje na území jiného členského státu nebo se bez povolení snaží na toto území vstoupit. Na základě dvoustranné dohody členské státy mohou rozhodnout, že tento článek nebudou používat.
13. Podle čl. 26 odst. 4 směrnice o dočasné ochraně končí v případě přemístění osoby z jednoho členského státu do druhého 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.
14. Podle čl. 29 směrnice o dočasné ochraně jsou osoby vyloučené členským státem z poskytnutí dočasné ochrany nebo zajištění sloučení rodiny oprávněny podat v daném členském státě opravný prostředek.
15. V bodě 15 preambule prováděcího rozhodnutí Rady se uvádí: *Je třeba poznamenat, že členské státy se v prohlášení dohodly, že nebudou uplatňovat článek 11 směrnice 2001/55/ES.*
16. Mezi účastníky nebylo, jak soud zjistil z žaloby a vyjádření k žalobě, sporu o tom, že žalobci, jakožto ukrajinskému občanu, byla dne 15. 8. 2022 udělena dočasná ochrana

v Rumunsku, že dne 8. 12. 2023 požádal o dočasnou ochranu v ČR a že mu ji žalovaný jako nepřijatelnou vrátil z důvodu, že žalobce získal dočasnou ochranu v Rumunsku.

17. V posuzované věci nebylo skutkové otázky, která by byla mezi účastníky sporná. Šlo výlučně o spor o právní otázce, zda lze podanou žádost o dočasnou ochranu vrátit jako nepřijatelnou z důvodu, že žadateli již byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státě EU. Tato právní otázka však byla již správními soudy zodpovězena a soud níže na tato soudní rozhodnutí odkáže. Soud si je vědom toho, že žalovaný proti níže odkazovaným rozsudkům krajských soudů rozhodujících ve správním soudnictví podal kasační stížnosti, ale to nebyl pro soud důvod, aby je nenásledoval, neboť jde o rozsudky pravomocné podle § 54 odst. 5 s. ř. s. a jejich argumentace je přesvědčivá.
18. Předtím, než se soud vysloví k rozhodující sporné právní otázce, z procesní opatrnosti stručně vysvětlí, proč měl žalobu žalobce za přípustnou. Mezi stranami totiž o přípustnosti žaloby spor nebyl (srov. první větu čl. II vyjádření žalovaného k žalobě). Senát 57 A zdejšího soudu neměl důvod se odchýlit, pokud jde o přípustnost žaloby, od závěrů svého rozsudku ze dne 24. 10. 2023, č. j. 57 A 67/2023-37, body 17 a 20, vydaného v obdobné věci.
19. Žalobce seznal důvody, pro které mu byla jeho žádost o udělení dočasné ochrany vrácena, z rubové strany žádosti, kde pracovník žalovaného uvedl, že je žádost žalobce nepřijatelná, neboť žalobce získal dočasnou ochranu v jiném členském státě EU (Rumunsku). Nejednalo se tedy o rozhodnutí správního orgánu ve formálním ani materiálním slova smyslu. Vrácení tiskopisu žádosti o dočasnou ochranu bylo faktickým úkonem správního orgánu, proti kterému se lze bránit žalobou podle § 82 s. ř. s. Faktický úkon vrácení žádosti byl sice proveden na základě zákonného základu, avšak zcela mimo formalizovaný postup předvídaný zákonem a je proto zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Soud má dále za to, že soudní výlučka podle § 5 odst. 2 lex Ukrajina je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně. Je-li soudní výlučka v rozporu s evropským právem, nelze ji aplikovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2017, č. j. [6 Azs 320/2017-20](#), č. [3683/2018 Sb. NSS](#), body 71 a 72). Čl. 29 směrnice o dočasné ochraně stanoví požadavek zajistit opravný prostředek osobám, které byly z poskytnutí dočasné ochrany vyloučeny. 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 proto větu druhou § 5 odst. 2 lex Ukrajina, která obsahuje kompetenční výlučku, nelze aplikovat. Článek 29 směrnice o dočasné ochraně 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. Žalobci přitom svědčí právo zaručené právním řádem Unie, jehož uplatnění podléhá soudnímu přezkumu zaručenému čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie (shodně bod 17 rozsudku zdejšího soudu ze dne 24. 10. 2023, č. j. 57 A 67/2023-37, body 37, 38 a 39 rozsudku zdejšího soudu ze dne 27. 6. 2023, č. j. 57 A 20/2023-66, nebo body 14, 27, 28 a 32 až 34 rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 25. 7. 2022, č. j. 59 A 45/2022–30, nebo body 8, 13 až 16 rozsudku zdejšího soudu ze dne 17. 5. 2023, č. j. 55 A 6/2023-44, nebo body 20 až 33 rozsudku Městského soudu v Praze, ze dne

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

31. 8. 2023, č. j. 6 A 77/2022-52, nebo bod 62 rozsudku zdejšího soudu ze dne 6. 9. 2023, č. j. 77 A 30/2023-68, nebo body 19 až 28 rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2023, č. j. 6 A 82/2023-41, příp. body 20 až 34 rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 10. 2023, č. j. 6 A 104/2023-41). Podle zdejšího soudu tedy právo žalobce podat žalobu, jinými slovy přípustnost žaloby, vyplývá z čl. 29 směrnice o dočasné ochraně ve spojení s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie.

20. Soud setrvává na svém názoru, který se neshoduje s posouzením Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46, zejména body 23 až 25. Podle zdejšího soudu Nejvyšší správní soud vyložil *vytlučení z poskytnutí dočasné ochrany* podle čl. 29 směrnice o dočasné ochraně příliš úzce, a to jen v návaznosti na důvody uvedené v čl. 28 téže směrnice (viz bod 23 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46). Podle zdejšího soudu výklad Nejvyššího správního soudu odporuje systematickému zařazení ustanovení čl. 29 směrnice o dočasné ochraně, zakotvujícího právo na opravný prostředek, do samostatné kapitoly nazvané *Závěrečná ustanovení* (jež pojmově má povahu obecně použitelných ustanovení), to vše bez výslovného odkazu na předcházející čl. 28, zařazený do odlišné kapitoly *Zvláštní ustanovení*. Zdejší soud ve shodě s jinými krajskými soudy zastává širší výklad *vytlučení z poskytnutí dočasné ochrany* spočívající v jakémkoli faktickém vyloučení, třeba i formou nepřijatelnosti žádosti. Nejvyšším správním soudem poukazovaný celoevropský kontext poskytování dočasné ochrany podle zdejšího soudu poněkud pomíjí, že oproti žadatelům o azyl dal unijní zákonodárce ukrajinským žadatelům o dočasnou ochranu podstatně větší volnost ve volbě cílové země i v její případné změně - nejsou kupříkladu dána jakákoli pravidla navracení do (první) země pobytu, neboť členské státy se dohodly na neuplatňování čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, jenž jinak upravuje povinnost zpětného přebírání. To ovšem znamená, že by ukrajinský státní příslušník mohl zůstat bez ochrany, pokud by ho první členský stát z jakéhokoli důvodu nepřevzal zpět a druhý mu dočasnou ochranu neudělil. V zásadě flexibilní možnost stěhování mezi členskými státy připouští i sdělení Evropské komise *Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: Dočasná ochrana osob prchajících před agresivní válkou Ruska proti Ukrajině: ohlédnutí po roce* ze dne 8. 3. 2023, COM (2023) 140 final, bod 6.1, a operační pokyny ze dne 21. 3. 2022 či odpověď Komise na často kladené otázky ve vztahu k institutu dočasné ochrany (FAQ), kdy k těmto zdrojům soud přihlížel při interpretaci norem evropského práva. K vymezení se vůči specifikovanému rozsudku Nejvyššího správního soudu zdejší soud souhlasně odkazuje na bod 18 rozsudku zdejšího soudu ze dne 24. 10. 2023, č. j. 57 A 67/2023-37, body 40 až 44 rozsudku zdejšího soudu ze dne 27. 6. 2023, č. j. 57 A 20/2023-66, nebo body 19 až 22 rozsudku zdejšího soudu ze dne 17. 5. 2023, č. j. 55 A 6/2023-44, nebo bod 29 rozsudku Městského soudu v Praze, ze dne 31. 8. 2023, č. j. 6 A 77/2022-52, nebo bod 62 rozsudku zdejšího soudu ze dne 6. 9. 2023, č. j. 77 A 30/2023-68, nebo bod 29 rozsudku Městského soudu v Praze, ze dne 31. 8. 2023, č. j. 6 A 82/2023-41. Zdejší soud poukazuje na to, že se vůči rozsudku druhého senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46, nesouhlasně vymezil i osmý senát téhož soudu (viz body 47, 48, 51 a 52 usnesení ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023-37), podle něhož právo osob požívajících dočasné ochrany na udělení povolení k pobytu na území některého členského státu vyplývá přímo z čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně a jde tedy o situaci, která se řídí unijním právem, a proto by měl mít žadatel právo na účinný prostředek nápravy před soudem podle čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie. Osmý senát se vyslovil,

že soudní výlučka přezkumu neudělení povolení k pobytu podle § 5 odst. 2 lex Ukrajina je v rozporu s unijním právem.

21. Pro úplnost soud dodává, že vyloučení z dočasné ochrany formou nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 lex Ukrajina znamená, že žadatel je vyloučen již z řízení o udělení dočasné ochrany (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2023, č. j. 11 A 80/2022-79, bod 33). To připustil i žalovaný, který v předposlední odstavci na str. 2 svého vyjádření k žalobě uvedl, že konstatováním nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu žalovaný žádost věcně neposuzuje. Je tedy naprosto zjevné, že žalobce je v důsledku postupu žalovaného osobou vyloučenou členským státem z poskytnutí dočasné ochrany, přičemž takové vyloučení je o to intenzivnější, že žalobcova žádost nebyla žalovaným ani věcně posuzována. V tomto směru tedy byla lichá argumentace žalovaného, že žalobce nebyl vyloučen z dočasné ochrany dle § 51 nebo § 52 zákona o dočasné ochraně. Vrácení žádosti o udělení dočasné ochrany jako nepřijatelné totiž žalobce vyloučilo z řízení o udělení dočasné ochrany, aniž by byla posuzována věcná stránka jeho žádosti. Přitom nepřijatelnost žádosti žalobce byla opřena o důvod, který směrnice o dočasné ochraně nepřipouští.
22. Žaloba žalobce tak byla s ohledem na pravidla plynoucí ze směrnice o dočasné ochraně a z Listiny základních práv Evropské unie i přes výlučku podle § 5 odst. 2 lex Ukrajina přípustná. Vrácení žádosti o udělení dočasné ochrany pro její nepřijatelnost je nutno považovat za zásah správního orgánu a lze se proti němu bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s.
23. Žaloba byla podle § 84 odst. 1 s. ř. s. i včasná, neboť žádost byla žalobci vrácena dne 8. 12. 2023 a žaloba soudu došla dne 12. 12. 2023. Zároveň platí, že žalobce se ochrany proti postupu žalovaného, resp. nápravy jeho postupu, nemohl bránit jinými právními prostředky (srov. § 85 s. ř. s.). Soud v souladu s § 87 odst. 1 část věty před středníkem s. ř. s. posuzoval důvodnost žaloby na základě skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí. Žádný z účastníků netvrdil, že by žalobce pozbyl dočasné ochrany v Rumunsku, která mu svědčila v době podání žádosti o udělení dočasné ochrany v ČR.
24. Soud nemá při posouzení nepřijatelnosti žádosti žalobce žádného důvodu odchýlit se od svého rozsudku ze dne 24. 10. 2023, č. j. 57 A 67/2023-37, kde v bodech 23 až 31 zaujal následující závěry. Směrnice, ač jsou primárně adresovány členským státům, mohou mít v určitých případech přímý účinek a jednotlivec se jejich úpravy může dovolat. Přímý účinek má ustanovení směrnice za předpokladu marného uplynutí lhůty pro transpozici směrnice, dále dostatečné jasnosti a bezpodmínečnosti daného ustanovení a konečně skutečnosti, že přímou aplikací směrnice nedojde k uložení povinností jednotlivci. Všechny tři podmínky přímého účinku směrnice o dočasné ochraně byly splněny: Transpoziční lhůta směrnice uplynula dne 31. 12. 2002. Přímou aplikací směrnice nedochází k uložení žádné povinnosti jednotlivci. Směrnice neupravuje možnost členského státu nepřijmout žádost o dočasnou ochranu z důvodu, že o ni žadatel požádal nebo ji získal v jiném členském státu, přičemž směrnice zavádí minimální normy pro poskytování dočasné ochrany a pravomoc členských států zavádět nebo udržovat toliko *příznivější* opatření pro osoby požívající dočasné ochrany. Možnost vyloučit určitou osobu z poskytnutí dočasné ochrany přitom upravuje pouze taxativní čl. 28 odst. 1 směrnice (shodně k taxativnímu charakteru tohoto ustanovení směrnice žalovaný v poslední větě třetího odstavce čl. II a v předposledním odstavci str. 7 vyjádření k žalobě). Úplný výčet v čl. 28 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně ve spojení s tím, že směrnice

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

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 podle soudu zakazuje členským státům vyloučit z poskytnutí dočasné ochrany osobu, která o dočasnou ochranu požádala nebo ji získala v jiném členském státě EU. Tento imperativ je ve zřejmém rozporu s institutem nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina, a proto musí být aplikován přímý účinek směrnice. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina stanoví pro osoby stížené konfliktem na Ukrajině méně příznivé podmínky, než jaké v podobě minimálních standardů zakotvuje směrnice o dočasné ochraně, a proto nesmějí být aplikována. Soud souhlasně odkazuje na shodné závěry v rozsudku zdejšího soudu ze dne 17. 5. 2023, č. j. 55 A 6/2023-44, body 28 až 35, nebo rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2023, č. j. 6 A 82/2023-41, body 47 až 58, nebo rozsudku Městského soudu v Praze, ze dne 31. 8. 2023, č. j. 6 A 77/2022-52, body 47 až 59, nebo rozsudku zdejšího soudu ze dne 6. 9. 2023, č. j. 77 A 30/2023-68, body 68 až 75, nebo rozsudek zdejšího soudu ze dne 12. 6. 2023, č. j. 55 A 12/2023-95, body 87 a 88, nebo rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 8. 2023, č. j. 41 Az 28/2023-42, bod 37, nebo rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 10. 2023, č. j. 6 A 104/2023-41, body 48 až 60. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina je tedy podle soudu v rozporu s taxativním čl. 28 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně a nepřipustně zakládá další důvod, pro který se dočasná ochrana cizinci neudělí.

25. Soud se neztotožňuje s východiskem žalovaného na str. 7 vyjádření k žalobě, že § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina cizince z dočasné ochrany nevyklučuje a jen vylučuje jeho právo na meritorní projednání jeho žádosti o jinou, další dočasnou ochranu v jiném členském státě. Soud vnímá smysl a účel směrnice o dočasné ochraně tak, že případy, kdy jsou členské státy oprávněny vyloučit cizince z dočasné ochrany, jsou taxativně vymezeny v čl. 28 odst. 1 směrnice, kdy důvody vyloučení musí být posouzeny individuálně podle čl. 28 odst. 2 směrnice a rozhodnutí o vyloučení lze napadnout oprávněným prostředkem dle čl. 29 směrnice. Podle soudu je nutno sousloví *vyloučení osoby z poskytnutí dočasné ochrany* vykládat jako nevyhovění žádosti o dočasnou ochranu, bez ohledu na to, zda žadatel dočasné ochrany požívá v jiném členském státě. Článek 28 směrnice je realizací legislativního úmyslu vyjádřeného v bodě 22 preambule směrnice o dočasné ochraně, kdy lze znovu poukázat na to, že směrnice o dočasné ochraně stanoví *minimální* rozsah práv z dočasné ochrany (srov. bod 12 preambule směrnice a čl. 1, čl. 3 odst. 5 směrnice, i bod 18 preambule prováděcího rozhodnutí Rady).
26. Zdejší soud je toho názoru, že důsledkem vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně a taxativního čl. 28 téže směrnice je omezení práva členských států stanovovat vnitrostátním právem podmínky, za nichž smí odmítnout žádost o poskytnutí dočasné ochrany nad rámec čl. 28 směrnice o dočasné ochraně, vázané na poskytnutí dočasné ochrany v jiném členském státě. Zdejší soud vychází z toho, že účelem čl. 11 je to, aby osoba požívající dočasné ochrany pobývala v tom státě, který jí poskytl dočasnou ochranu, kdy dočasnou ochranu by měla tato osoba požívat pouze v tom členském státě, který jí udělil odpovídající povolení k pobytu. Vyloučením aplikace čl. 11 členské státy vyjádřily úmysl umožnit volný pohyb osob s dočasnou ochranou mezi členskými státy (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023-37, bod 44). Bod 9 preambule směrnice o dočasné ochraně o druhotném pohybu osob se podle soudu váže právě k čl. 11, který členské státy vyloučily.
27. Soud se nemohl ztotožnit s argumentací uvedenou v bodě 27 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46, že závěr o nepřijatelnosti

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

žádosti z důvodu, že dočasná ochrana již byla žadatelům udělena v jiném členském státě, není způsobilý zasáhnout do práv žadatelů. Soud se domnívá, že směrnice o dočasné ochraně nevyklučuje možnost podat žádost o dočasnou ochranu poté, co již byla dočasná ochrana žadateli poskytnuta v jiném členském státě, neboť ze směrnice o dočasné ochraně pouze vyplývá, že žadatel nemůže požívat dočasné ochrany ve vícero státech současně (shodně rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2023, č. j. 6 A 82/2023-41 a č. j. 6 A 77/2022-52, bod 44).

28. Soud přisvědčuje argumentu žalovaného, že dočasnou ochranu může mít cizinec v jeden okamžik udělenou pouze v jednom členském státě. Problém vnitrostátní právní úpravy však spočívá v tom, že prostřednictvím institutu nepřijatelnosti žádosti vylučuje z dočasné ochrany osobu, které dočasnou ochranu udělil jiný členský stát, a takové vyloučení z dočasné ochrany šlo nad rámec směrnice o dočasné ochraně. Soud se zcela shoduje se závěrem Krajského soudu v Ostravě, že smysl směrnice o dočasné ochraně netkví v tom, aby byl žadatel, jemuž již jednou byla udělena dočasná ochrana, *uvězněn* v tomto členském státě bez možnosti následně tento stát opustit a registrovat svou žádost o dočasnou ochranu v jiném členském státě (srov. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 6. 2023, č. j. 18 Az 14/2023-20, body 45 a jeho odůvodnění v bodech 46 až 50). Prostřednictvím nepřijatelnosti žádosti nelze pro rozpor se směrnicí o dočasné ochraně vyloučit osobu z dočasné ochrany proto, že jí byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státě EU (obdobně rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 8. 2023, č. j. 41 Az 28/2023-42, body 43 až 45). Zde soud poukazuje i na bod 16 preambule prováděcího rozhodnutí Rady, podle něhož si ukrajinští státní příslušníci *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*. Nelze odhlédnout od časového aspektu dočasné ochrany – v případě ruské vojenské invaze nebylo lze na počátku odhadovat délku konfliktu, ale nyní je zřejmé, že jde řádově o roky. Tudíž i to napovídá spíše tomu, že nebylo úmyslem evropského zákonodárce osobě s dočasnou ochranou a priori zamezit změnu pobytu v rámci členských států.
29. Co se týká dílčího argumentu žalovaného, že cílem směrnice o dočasné ochraně je zabránit v praxi se vyskytujícímu zneužívání práva na poskytnutí dočasné ochrany a čerpání z ní plynoucích výhod ve více členských státech, nemohl mu soud v posuzované věci přisvědčit. V případě žalobce totiž zneužití práva nebylo důvodem vrácení žádosti žalobci, a proto se argumentace žalovaného mýjela předmětem řízení. Zneužití práva není ani zákonným důvodem pro nepřijatelnost žádosti o dočasnou ochranu. Zneužití práva by mohlo být pouze důvodem pro zamítnutí žádosti o dočasnou ochranu, avšak teprve po provedení správního řízení, v němž by byla žádost věcně přezkoumávána (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 6. 9. 2023, č. j. 77 A 30/2023-68, bod 82, nebo rozsudek zdejšího soudu ze dne 12. 6. 2023, č. j. 55 A 12/2023-95, bod 89). Lze dodat, že soudu ze spisu ani z tvrzení účastníků žádné zjevné indicie o zneužití práva na udělení dočasné ochrany ze strany žalobce nevyplynuly - žalobce tvrdil, že v ČR o dočasnou ochranu požádal proto, že se od počátku odchodu z Ukrajiny zdržoval v ČR a bydlel zde se svou manželkou, nyní těhotnou, které zde bylo uděleno pobytové oprávnění. Žalobce dále tvrdil, že o dočasnou ochranu v Rumunsku nikdy žádat nechtěl.
30. Soud se nedomnívá, že cílem směrnice o dočasné ochraně je, aby žadatelé požívali výhod dočasné ochrany ve více členských státech na úkor kapacit a zdrojů členských států, jen má za to, že nelze ukrajinské žadatele o dočasnou ochranu bez dalšího odmítnout tím, že již dočasnou ochranu v jiném členském státě mají. Osobám, které musely opustit

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

ukrajinské území v důsledku vojenské invaze ruských vojsk, by měla svědčit dočasná ochrana, s výjimkou případů dle čl. 28 směrnice o dočasné ochraně. Členský stát má jistě právo dočasnou ochranu neposkytnout v případě zneužití práva na ni, jelikož jde o základní právní zásadu ovlivňující všechny rozhodovací procesy. Avšak v takovém případě musí stát své zamítavé rozhodnutí postavit na individuálních okolnostech toho kterého žadatele a nesmí zákonem dočasnou ochranu odeprít všem žadatelům určité skupiny (kterým byla poskytnuta dočasná ochrana jinde), aniž by bylo zjevné, že všechny jejich žádosti musí být projevem zneužití práva. Ze směrnice nevyplývá, že by mělo podání druhé žádosti o dočasnou ochranu představovat bez dalšího zneužití práva. Jinými slovy, členské státy jistě mohou stanovit, že není nutno rozhodovat o žádosti žadatele, kterému byla udělena dočasná ochrana jinde, ale musely by takový svůj záměr legislativně projevit. Existenci takového úmyslu, podle soudu, vylučuje postup členských států, které se rozhodly neuplatňovat čl. 11 směrnice o dočasné ochraně. Z tohoto důvodu a proto, že členské státy nesmí zavádět opatření v méně příznivém rozsahu, než učinila směrnice o dočasné ochraně, nemůže vnitrostátní paušální vyloučení druhotné dočasné ochrany obstát, protože odporuje cíli směrnice. Žalovaný zmiňoval výhody s podáním žádosti a poskytnutím dočasné ochrany, ale nijak je nespecifikoval, a odkázal na možnosti sloučení dle čl. 15 a přerozdělování dle čl. 25 a čl. 26 směrnice o dočasné ochraně, ale uvedl, že tyto mechanismy v současnosti *vůbec nefungují*.

31. Soud nepřisvědčil ani argumentu žalovaného, že na žalobce nelze pohlížet jako na vysídlenou osobu, neboť mu svědčí dočasná ochrana v Rumunsku. Vysídlenými osobami se podle čl. 2 písm. c) bod i) směrnice o dočasné ochraně totiž rozumějí státní příslušníci třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti, které musely opustit zemi či oblast původu nebo byly evakuovány, zejména na výzvu mezinárodních organizací, a nemohou se s ohledem na stávající situaci v zemi vrátit za bezpečných a trvalých podmínek, a na které by se případně mohl vztahovat článek 1 oddíl A Ženevské úmluvy nebo jiné mezinárodní či vnitrostátní akty poskytující mezinárodní ochranu, zejména osoby, které uprchly z oblastí ozbrojených konfliktů. Dokud se tedy situace na Ukrajině zásadním způsobem nezlepší a ukrajinští státní příslušníci budou spadat pod osobní působnost prováděcího rozhodnutí Rady, jejich status zůstává neměnný, ať už se nachází kdekoliv v Evropské unii a mají jakékoli oprávnění k pobytu. Stále se totiž nemohou vrátit do země původu za bezpečných a trvalých podmínek (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 6. 2023, č. j. 57 A 20/2023-66, bod 45, nebo rozsudek zdejšího soudu ze dne 6. 9. 2023, č. j. 77 A 30/2023-68, bod 80, nebo rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 8. 2023, č. j. 41 Az 28/2023-42, bod 47).
32. Stejně tak soud nepovažoval za důvodnou ani námitku žalovaného ohledně takřka maximálního vytižení kapacity pro přijímání osob na základě dočasné ochrany. Soud rozumí argumentaci žalovaného ve vztahu k omezeným kapacitám pro osoby s dočasnou ochranou a samozřejmě vnímá náročnost situace vzniklé ruskou vojenskou agresí. Soud je však toho názoru, že členské státy nejsou za stávajícího znění směrnice o dočasné ochraně oprávněny jednostranně stanovovat podmínky dočasné ochrany nad rámec směrnice. Přijímací kapacity podle čl. 25 odst. 1 věta třetí směrnice o dočasné ochrany nebyly prováděcím rozhodnutím Rady stanoveny, přičemž směrnice počítá s koordinací na unijní úrovni (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 6. 2023, č. j. 57 A 20/2023-66, bod 47). Skutečnost, že kapacity mohou být na hraně vyčerpání, nemůže zdůvodnit postup vnitrostátních orgánů nerespektující povinnosti plynoucí z evropského práva a individuální okolnosti případu. Je odpovědností státu, aby kritický nedostatek kapacit

řešil právně souladnou a systematickou cestou na evropské úrovni (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 6. 9. 2023, č. j. 77 A 30/2023-68, bod 81).

33. Z výše uvedených důvodů tedy považuje soud vnitrostátní právní úpravu obsaženou v § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina za rozpornou s čl. 28 směrnice o dočasné ochraně, jakož i se smyslem a účelem této směrnice, a proto vnitrostátní právní úpravu v projednávané věci nelze aplikovat. Vnitrostátní úpravu proto neměl aplikovat pro její rozpor s unijním právem již žalovaný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2021, č. j. 10 As 301/2021-37, bod 10 a tam odkazovaná judikatura; nebo již citovaný rozsudek zdejšího soudu č. j. 55 A 6/2023-44, bod 39).
34. Bez použití § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina odpadá zákonný podklad pro vrácení žádosti žalobci a důvod, pro nějž žalovaný odmítl žádost žalobce projednat, nemůže obstát. Směrnice o dočasné ochraně je postavena na konstrukci, že členské státy mohou být vůči vysídleným osobám vstřícnější a nesmí takovým osobám stanovit podmínky méně příznivé. Česká republika zavedením institutu nepřijatelnosti v § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina tento příkaz porušila, a proto musí nastoupit přímý účinek směrnice o dočasné ochraně, jehož důsledkem je vyloučení aplikace § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina.
35. Vrácení žádosti o udělení dočasné ochrany žalobci žalovaným z důvodu její nepřijatelnosti proto, že žalobce získal dočasnou ochranu v jiném členském státě EU podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina tak bylo nezákonným zásahem žalovaného. Vrácení žádosti představovalo úkon správního orgánu, který byl způsobilý být zásahem, směřovalo přímo proti žalobci, vyústilo v neudělení dočasné ochrany, o niž žalobce žádal, a bylo založené na aplikaci zákonného ustanovení, jež je pro rozpor s unijním právem nepoužitelné. Proto soud v souladu s § 87 odst. 2 větou první s. ř. s. určil, že zásah žalovaného byl nezákonný (výrok I tohoto rozsudku) a přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu žalobci (výrok II tohoto rozsudku). Žalovaný nesmí považovat žádost za nepřijatelnou z důvodu, že žalobce získal dne 15. 8. 2022 dočasnou ochranu v Rumunku.
36. Soud neprováděl k důkazu listiny přiložené žalobcem k žalobě (kopie pasu a žádost), neboť byly součástí správního spisu, jímž správní soudy dokazování neprovádí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, publ. pod č. 2383/2011 ve Sb. NSS, nebo bod 29 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2022, č. j. 10 Afs 281/2020-70). Zbývající listiny přiložené žalobcem k žalobě se týkaly návrhu na předběžné opatření.
37. Zdejší soud dodává, že si je vědom toho, že usnesením ze dne 30. 11. 2023, č. 8 Azs 93/2023-37, předložil Nejvyšší správní soud SDEU dvě předběžné otázky: *1. Brání čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES, a to i s ohledem na dohodu členských států, že nebudou uplatňovat čl. 11 této směrnice, takové vnitrostátní právní úpravě, podle které je nepřijatelná žádost o povolení k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany, jestliže cizinec požádal o povolení k pobytu v jiném členském státě nebo jestliže mu bylo povolení v jiném členském státě již uděleno? 2. Má osoba požívající dočasné ochrany podle směrnice Rady 2001/55/ES právo na účinný prostředek nápravy před soudem podle čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie proti neudělení povolení k pobytu členským státem ve smyslu čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES?*
38. Uvedené předběžné otázky jsou klíčové pro posouzení přípustnosti a důvodnosti žaloby žalobce. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2023, č. j. 3 Azs

275/2022-28, č. 4479/2023 Sb. NSS, platí, že krajský správní soud, v řízení před nímž vyvstane otázka výkladu unijního práva dle druhého pododstavce čl. 267 [Smlouvy o fungování Evropské unie](#), nemá povinnost přerušit jím vedené řízení a vyčkat rozhodnutí SDEU, i když ví o jiném, před SDEU již probíhajícím řízení, jehož předmětem je zodpovězení stejné právní otázky týkající se výkladu unijního práva. Krajský správní soud sice není vázán povinností přerušit řízení, avšak má vždy možnost postupovat dle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. a raději vyčkat rozhodnutí SDEU, pokud je to postup s ohledem na okolnosti případu vhodný.

39. Zdejší soud, vzhledem k předmětu řízení a povinnosti rozhodnout o věci přednostně podle § 56 odst. 3 s. ř. s., se rozhodl řízení o žalobě nepřerušovat a na rozhodnutí SDEU o relevantních předběžných otázkách nevyčkávat. Při tomto rozhodnutí vzal zdejší soud do úvahy i riziko, že Nejvyšší správní soud v návaznosti na rozhodnutí SDEU může přistoupit ke zrušení tohoto rozsudku z důvodu, že jeho právní závěry budou v rozporu s výkladem poskytnutým SDEU. Zdejší soud si je vědom toho, že v případě kasační stížnosti proti tomuto rozsudku Nejvyšší správní soud řízení přeruší a rozhodnutí SDEU vyčká (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2023, č. j. 3 Azs 275/2022-28, bod 24). Soud o zamítnutí návrhu na přerušování nerozhodoval samostatným usnesením, protože o žalobě žalobce bylo meritorně rozhodnuto bez prodlení po nezbytných prvotních procesních úkonech.

III.

Náklady řízení

40. Protože žalovaný ve věci neměl úspěch (srov. § 60 odst. 1 s. ř. s. *a contrario*) a procesně úspěšný žalobce neuplatnil právo na náhradu nákladů řízení (viz jeho podání ze dne 13. 12. 2023), rozhodl soud výrokem III tohoto rozsudku tak, že žádnému z účastníků řízení nepřiznal 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 4. ledna 2024

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.