



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce (soudce zpravodaj), soudkyně JUDr. Veroniky Burianové a soudce Mgr. Aleše Smetanky ve věci

žalobce: **R. Y.**, státní příslušnost U.
bytem X
zastoupený Organizací pro pomoc uprchlíkům, z.s.
sídlem Poděbradská 173/5, 190 00 Praha 9

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

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vrácení žalobcovy žádosti o udělení dočasné ochrany, zaevidované pod sp. zn. OAM-386884/DO-2023, z důvodu nepřijatelnosti žádosti

takto:

- I. Zásah žalovaného byl nezákonný.
- II. Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování žalobcových práv a přikazuje se mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Nezákonný zásah

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal ochrany před zásahem, spočívajícím v tom, že žalovaný mu jako nepřijatelnou vrátil jeho žádost o dočasnou ochranu, kterou podal dne 15. 11. 2023 a již byla podle podacího razítka přidělena sp. zn. OAM-386884/DO-2023.

II.

Žaloba

2. Žalobce v žalobě uvedl, že vycestoval z Ukrajiny po vypuknutí válečného konfliktu dne 17. 9. 2023, kdy vstoupil do Schengenského prostoru. Tohoto dne vycestoval přes Polsko, kde obdržel dočasnou ochranu, a následně dne 15. 11. 2023 přijel do České republiky, kde pobývá doposud. Tentýž den navštívil žalobce KACPU v Plzni, kde požádal o udělení dočasné ochrany. Žalobcova žádost byla vyhodnocena jako nepřijatelná z důvodu udělení dočasné ochrany v jiném státě EU, konkrétně v Polsku.
3. K odůvodnění žaloby žalobce namítal, 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*lex Ukrajina*“) sice uvádí, že „*soudní přezkum je vyloučen*“, nicméně v daném případě je ze strany soudu třeba toto ustanovení neaplikovat pro rozpor s právem Evropské unie. Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (dále jen „*směrnice o dočasné ochraně*“ nebo „*směrnice*“) žádný institut nepřijatelnosti neupravuje a upravuje pouze důvody zamítnutí žádosti. Je nepřijatelné, aby nad rámec směrnice nebylo připuštěno meritorní posouzení žádosti o dočasnou ochranu pouhým sdělením o nepřijatelnosti žádosti, proti kterému nemůže žalobce dle aktuální právní úpravy jakkoliv brojit.
4. 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. Na podporu svých závěrů žalobce citoval rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky Liberec ze dne 25. 7. 2022, č. j. 59 A 45/2022-30 (dále též jen „*rozsudek KSÚL*“), usnesení zdejšího soudu ze dne 18. 1. 2023, č. j. 55 A 6/2023-17, a výsledek šetření Veřejného ochránce práv č. j. KVOP-5417/2023 ze dne 22. 2. 2023.
5. K nezákonnosti vyznačení nepřijatelnosti žádosti žalobce uvedl, že § 5 odst. 1 písm. d) *lex Ukrajina* 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 Rady*“). Prováděcí rozhodnutí Rady 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, zveřejněných pod č. 2022/C 126 I/01 (dále jen „*Operační pokyny*“), 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).

6. Prokázání státní příslušnosti (nebo mezinárodní ochrany udělené na Ukrajině), pobytu na Ukrajině a případně rodinné vazby jsou dostatečná k okamžité registraci osoby k dočasné ochraně. Žalobce je tedy poživitelem dočasné ochrany již na základě toho, že spadá do kategorie osob dle čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady, jak vyplývá z čl. 8 odst. 1 směrnice. Směrnice o dočasné ochraně nezná jako důvod pro vyloučení přístupu cizince k dočasné ochraně „udělení dočasné ochrany v jiném členském státě“. Navíc žalobce splňuje veškeré obecné podmínky pro udělení dočasné ochrany, díky čemuž tuto ochranu získal již poprvé v Polsku – je občanem Ukrajiny, který ke dni 24. 2. 2022 pobýval na území Ukrajiny a následně po tomto datu vycestoval z jejího území (dne 17. 9. 2023).
7. 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 Rady. Podstatný pro tento případ je také čl. 11 směrnice vyjadřující závazek zpětného přijetí osob, které na jeho území požívají dočasnou ochranu. Tohoto závazku se ovšem členské státy zřekly a výslovné použití čl. 11 směrnice vyloučily. To je možné dovodit z čl. 15 preambule prováděcího rozhodnutí Rady. Jelikož se členské státy, resp. Česká republika nedohodla s jiným státem na jakékoliv 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.
8. 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 2022/382 (dále též jen „FAQ“), podle nějž mj. platí: „[...] 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. [...] pokud je osoba registrována v jednom členském státě (například v ČS1) 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. [...] 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.“ Tato praxe je např. patrná z informací ohledně poskytování dočasné ochrany na Maltě a následného 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. Obdobné informace poskytují i jiné členské státy Evropské unie.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

9. Je patrné, že jiné státy postupují v souladu se zněním a výkladem evropských předpisů a umožňují sekundární pohyb a získání dočasné ochrany i poté, co cizinec požádal anebo disponoval dočasnou ochranou již v jiném členském státě. Dále je z informací patrné, že *Temporary protection platform* slouží ke sledování toho, kdo a kde získal dočasnou ochranu, aby mohl nový stát informovat stát, který posledně udělil dočasnou ochranu, že se tak stalo, aby neexistovaly v jeden moment dva státy, které ji poskytují. 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.*“
10. K tomu, že vyznačení nepřijatelnosti žádosti je nezákonným zásahem, žalobce odkázal na dřívější judikaturu správních soudů: rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2023, č. j. 11 A 80/2023-79, a rozsudky zdejšího soudu ve věcech sp. zn. 55 A 6/2023, 55 A 12/2023 a 57 A 20/2023, jakož i na vyjádření Veřejného ochránce práv.
11. Žalobce měl tedy za to, že ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina je v rozporu s čl. 28 směrnice o dočasné ochraně, s bodem 15 preambule prováděcího rozhodnutí Rady, resp. s vyloučeným čl. 11 směrnice a s čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady. Z tohoto vyplývá, že zásah spočívající ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu z důvodu nepřijatelnosti je zásahem nezákonným, a žalobce tak má nárok na udělení dočasné ochrany v České republice, ačkoliv mu již v minulosti byla udělena dočasná ochrana v Polsku. Pro nárok na udělení dočasné ochrany v jiném státě není přitom podstatné, zda tato ochrana v jiném státě byla již zrušena, či nikoliv.
12. Na základě všech výše uvedených skutečností žalobce navrhl, aby soud rozsudkem vyslovil, že zásah žalovaného spočívající ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobci jako nepřijatelné ze dne 15. 11. 2023 byl nezákonný, a přikázal žalovanému, aby obnovil stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

13. Žalovaný v úvodu vyjádření konstatoval, že žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) směřující proti jeho postupu při vyřizování žádosti o dočasnou ochranu je nejspíše skutečně přípustná, jak tvrdí žalobce. 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 dovodila, 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).
14. Žalovaný ovšem poznamenal, že právo brojit proti postupu žalovaného při vyhodnocení žádosti jako nepřijatelné zásahovou žalobou nelze dovozovat z článku 29 směrnice o dočasné ochraně, a tím méně pak z § 17 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dočasné ochraně“). Směrnice o dočasné

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

ochraně v čl. 29 totiž omezuje okruh osob, kterým přiznává právo podat opravný prostředek, na osoby, které jsou z důvodů uvedených v čl. 28 odst. 1 vyloučeny z poskytnutí dočasné ochrany nebo kterým bylo odepřeno sloučení rodiny. Výčet důvodů uvedených v čl. 28 odst. 1 směrnice je taxativní a nikde mezi nimi nenalezneme důvod, že cizinec již dočasnou ochranu získal v jiném členském státě. Žalovaný k tomu citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46.

15. Žalovaný dále trval na tom, že postupoval zcela v souladu se zákonem, když vyhodnotil žádost žalobce o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou. Žalobce figuruje v platformě pro výměnu informací o držitelích dočasné ochrany mezi členskými státy (Temporary Protection Platform) jako držitel dočasné ochrany v Polské republice. Svědčí o tom znak „tp“ uvedený v rubrice „Type of protection“. Tento znak je zkratkou anglického „Temporary protection“ a používá se tam, kde dočasná ochrana byla cizinci udělena a dosud v tomto státě postavení držitele dočasné ochrany požívá. Ostatně sám žalobce do své žádosti uvedl, že požádal o udělení dočasné ochrany v Polsku. Jako držitel dočasné ochrany v Polské republice již žalobce není osobou, která by prchala před nebezpečím vyvolaným ruskou agresí v zemi svého původu. V žádném nebezpečí nebyl, když mu bylo vydáno oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany v Polsku. Žalobce tedy stěží lze považovat za osobu prchající z Ukrajiny v důsledku tamější bezpečnostní situace.
16. Žalovaný v této souvislosti připomněl základní zásadu právní, že právní jednání, kterým jednájící své právo zneužívá, by nemělo požívat žádné právní ochrany. Žalobce sice využívá svého práva na dočasnou ochranu, nicméně činí tak nikoliv z toho důvodu, aby v ČR hledal tuto ochranu, protože tu již našel v Polsku, ale z jiných správnímu orgánu neznámých důvodů. Tento jeho postup je bohužel spíše zneužitím institutu dočasné ochrany. Žalovaný setrval na tom, že u žalobce byl naplněn důvod nepřijatelnosti žádosti dle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina.
17. K rozporu ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina se směrnicí o dočasné ochraně žalovaný poukázal na rozcházející se právní názory krajských soudů a Nejvyššího správního soudu (viz již citovaný rozsudek č. j. 2 Azs 178/2022-46 a vznesení předběžné otázky k Soudnímu dvoru Evropské unie v řízení o kasační stížnosti sp. zn. 8 Azs 93/2023). S ohledem na právě uvedené žalovaný navrhoval řízení o žalobě přerušit.
18. Se závěrem žalobce o nesouladu ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina s právem EU se žalovaný neztotožnil a měl za to, že se žalobce ve své argumentaci mylí, směrnice o dočasné ochraně totiž vůbec nepředpokládá, že by osoba, které byl přiznán status osoby požívající dočasné 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. Toto je nejspíše též leitmotivem existence ustanovení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, který upravuje povinnost členského státu, který držiteli 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 prováděcího rozhodnutí Rady dohodly, že nebudou aplikovat článek 11 směrnice o dočasné ochraně, to však neznamená nic než to, že držitel dočasné ochrany, který by neoprávněně pobýval na území jiného členského státu, nebude tímto členským státem přemísťován do členského státu, který mu povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany vydal. Základní princip však zůstává stejný, postavení osoby požívající dočasné ochrany může cizinec mít pouze v jednom členském

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

státě EU a tamtéž požívat práva pobytu a dalších práv či výhod zakotvených ve směrnici. Ostatně toto též potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 2 Azs 178/2022-46. Česká právní úprava nikterak neodporuje článku 15 preambule prováděcího rozhodnutí Rady.

19. Směrnice o dočasné ochraně sama 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, pokud český zákonodárce u žádosti 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 je nepřijatelná, tedy že se jí správní orgány nebudou zabývat.
20. Podle čl. 25 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně 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. Směrnice předpokládá (potvrzuje to čl. 26), že by měly v rámci členských států probíhat relokace právě s ohledem na vytíženost kapacit jednotlivých států. Žádný takový mechanismus však nebyl aktivován. Evropská komise k tomuto uvedla, že osoby si mohou zvolit, v jakém státě o dočasnou ochranu požádají. Smyslem této prvotní volnosti však má být zajištění maximálního rozprostření zátěže mezi členskými státy, aby nedošlo k přehlcení zemí prvního vstupu. 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.
21. Právní úprava nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu z důvodů uvedených v § 5 odst. 1 písm. c), d) lex Ukrajina tedy nejenže není v rozporu se samotnou směrnicí o dočasné ochraně, ale je odrazem zásady uvedené v článku 25 odst. 1 této směrnice, 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.
22. Jde-li o žalobcem zmiňovaný čl. 16 preambule prováděcího rozhodnutí Rady, je v první 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) nikterak nebrání občanům Ukrajiny vybrat si stát, v němž hodlají o dočasnou ochranu žádat. Článek 16 preambule prováděcího rozhodnutí Rady 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.
23. Jde-li o další argumentaci žalobce, tato se opírala o Operační pokyny Evropské komise. Toto sdělení není textem právního předpisu a není ani závazným výkladem ustanovení směrnice o dočasné ochraně či prováděcího rozhodnutí Rady, má tedy spíše informativní či doporučující charakter a rozhodně nemůže derogovat či jinak konkurovat ustanovením vnitrostátních právních předpisů České republiky, tedy zejména ne lex Ukrajina. Totéž platí pro dokument nazvaný FAQ. Evropská komise 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 žalobce zhusta poukazuje. Skutečnost, že některé členské státy postupují v souladu s doporučeními Evropské komise,

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

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.

24. Žalovaný konečně ozřejmil, že česká vnitrostátní právní úprava není ani rozporná s čl. 15 směrnice o dočasné ochraně. Jestliže cizinec nesplňuje podmínky pro udělení dočasné ochrany stanovené lex Ukrajina, tedy nespadá do okruhu osob uvedených v § 3 tohoto zákona nebo jeho žádost o dočasnou ochranu je podle § 5 odst. 1 lex Ukrajina 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.
25. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) nebo d) lex Ukrajina podle žalovaného zaplňují mezery ve stručné a minimalistické úpravě směrnice o dočasné ochraně, 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 směrnicí dosaženo.
26. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina zároveň nikoho z poskytnutí dočasné ochrany nevylučuje. Pokud totiž již osoba získala dočasnou ochranu v jiném členském státě, tak Česká republika konstatováním nepřijatelnosti její další žádosti o dočasnou ochranu tuto osobu z poskytnutí dočasné ochrany nevylučuje, neboť této osobě již dočasná ochrana byla poskytnuta, byť jiným členským státem EU. Česká republika toto právo žadateli ani neodnímá ani jinak neupírá. Dočasné ochrany totiž nelze požívat ve vícerech státech, o čemž svědčí zejména díkce čl. 15 odst. 6 a čl. 26 odst. 4 směrnice o dočasné ochraně. Z toho posléze logickým výkladem plyne, že dva členské státy nemohou udělit dočasnou ochranu najednou nebo po sobě.
27. Žalovaný konečně argumentoval, že ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina dopadá na odlišnou skupinu žadatelů o dočasnou ochranu, než je skupina osob vyloučených z poskytnutí dočasné ochrany, která je vymezena v článku 28 směrnice o dočasné ochraně, potažmo v § 10 odst. 1 písm. c) zákona o dočasné ochraně. Jedná se konkrétně o skupinu osob, která již dočasnou ochranu získala v jiném členském státě. Lze tedy uzavřít, že ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina netransponuje či jinak nedoplňuje článek 28 směrnice. Toto ustanovení ani osobu, na niž dopadá, z dočasné ochrany nevylučuje, pouze z něj vyplývá, že žádost o dočasnou ochranu této osoby nebude posuzovat meritorně, protože jde již o její další žádost o dočasnou ochranu za situace, kdy její předchozí žádost v jiném členském státě ještě nebyla posouzena, nebo naopak posouzena byla a tato osoba v jiném členském státě dočasnou ochranu získala.
28. Žalovaný byl přesvědčen, že opakovaným podáváním žádostí o dočasnou ochranu dochází ke zneužívání práva, které svědčí cizincům, na něž se vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady. Institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu je tedy logicky nástrojem, jak takovému zneužívání bránit. Ostatně to je i případ žalobce. Žalovaný v závěru navrhl, aby soud řízení přerušil, eventuálně žalobu zamítl.

IV.

Posouzení věci soudem

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

29. Při rozhodování o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem soud vycházel ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 před středníkem s. ř. s.).
30. O podané žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť oba účastníci s takovým postupem soudu výslovně souhlasili (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

V.

Rozhodnutí soudu

31. **Soud shledal žalobu důvodnou.**
32. Soud předně konstatuje, že s ohledem na povinnost rozhodnout ve věci přednostně (§ 56 odst. 3 s. ř. s.) a s přihlédnutím k předmětu řízení (dočasná ochrana osoby vysídlené z území Ukrajiny v důsledku ruské vojenské agrese vůči Ukrajině, kterážto ochrana je garantována přímo na úrovni unijního práva) se soud rozhodl řízení o žalobě nepřerušovat do doby rozhodnutí SDEU o předběžných otázkách předložených mu ze strany Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 8 Azs 93/2023, jak navrhoval žalovaný. Z dostupných informací je nanejvýše pravděpodobné, že SDEU bude o předmětných předběžných otázkách rozhodovat ve standardním řízení, což může trvat i více než dva roky (přitom předmětná věc byla u SDEU zaevidována teprve v prosinci 2023 pod č. C-753/23).
33. Protože žádný z účastníků soudu v dosavadním průběhu řízení nesdělil opak, vycházel soud při svém rozhodování ze skutečnosti, že žalobce nadále disponuje dočasnou ochranou udělenou v Polské republice.
34. Pro projednávanou věc byla stěžejní především následující právní úprava:
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.
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.
Čl. 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.
Podle čl. 29 směrnice jsou osoby vyloučené členským státem z poskytnutí dočasné ochrany nebo zajištění sloučení rodiny oprávněny podat v daném členském státě opravný prostředek.
V bodě 15 preambule prováděcího rozhodnutí Rady se konečně uvádí: Je třeba poznamenat, že členské státy se v prohlášení dohodly, že nebudou uplatňovat článek 11 směrnice 2001/55/ES.
35. Z podání účastníků bylo zřejmé, že se na přezkoumatelnosti postupu žalovaného soudem de facto shodli, a sice cestou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (k tomu srov. nosné argumenty reprodukováné z vyjádření žalovaného v bodě 13 tohoto rozsudku). Žalobce seznal důvody, pro které mu byla žádost o udělení dočasné ochrany vrácena, z rubové strany žádosti, kde pracovnice žalovaného zaškrtnula, že „je žádost nepřijatelná, neboť žadatel(ka) ZÍSKAL(A) dočasnou nebo mezinárodní ochranu v jiném ČS EU“, a doplnila „17. 9. 2023 POLSKO“. Nejednalo se o rozhodnutí správního orgánu ve formálním ani materiálním slova smyslu. Vrácení tiskopisu žádosti o dočasnou ochranu nicméně bylo faktickým úkonem správního orgánu, proti kterému se lze bránit žalobou podle § 82 s. ř.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

s., obdobně jako tomu bylo v případě vrácení tiskopisu žádosti o udělení dlouhodobého víza za současného sdělení důvodů nepřijatelnosti žádosti (srov. např. body 14, 27 a 28 rozsudku KSÚL).

36. Podle názoru zdejšího soudu, jakož i některých dalších krajských soudů, právo žalobce podat žalobu (resp. přípustnost žaloby) vyplývá z čl. 29 směrnice o dočasné ochraně ve spojení s čl. 47 Listiny základních práv EU (garantuujícím, že každý, jehož práva a svobody zaručené unijním právem byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem). Soud měl nadále za to, že požadavek na „vyloučení z poskytnutí dočasné ochrany“ podle čl. 29 směrnice o dočasné ochraně nelze vykládat příliš úzce (jak tomu bylo v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 178/2022-46, bod 23). Nejvyšší správní soud vyložil „vyloučení z poskytnutí dočasné ochrany“ podle čl. 29 směrnice o dočasné ochraně jen v návaznosti na důvody uvedené v čl. 28 téže směrnice. To však 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. Krajské soudy oproti soudu kasačnímu zastávají široký výklad „vyloučení z poskytnutí dočasné ochrany“ spočívající v (jakémkoli) faktickém vyloučení, třeba i formou nepřijatelnosti žádosti.
37. Navíc již i osmý senát Nejvyššího správního soudu uzavřel, že soudní výluka přezkumu neudělení povolení k pobytu podle § 5 odst. 2 lex Ukrajina je v rozporu s unijním právem, byť dovodil, že osoby požívající dočasné ochrany mají právo na účinný prostředek nápravy před soudem na základě čl. 47 pododstavce prvního Listiny základních práv EU, zatímco čl. 29 směrnice se neaplikuje na případy vrácení žádostí pro nepřijatelnost podle § 5 odst. 1 písm. c) nebo d) lex Ukrajina (viz body 49 až 52 usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023-37).
38. Protože žaloba byla přípustná, zabýval se soud dále otázkou, zda vrácení žádosti žalobci z důvodu nepřijatelnosti bylo po právu. Také v tomto ohledu se rozhodovací praxe správních soudů jeví jako sjednocená, kdy krajské soudy akcentují zejména následující skutečnosti: Postup žalovaného měl v první řadě nepochybnou oporu v zákonném ustanovení – § 5 lex Ukrajina. Spor mezi účastníky byl nicméně veden o otázce, zda česká právní úprava neodporuje té evropské.
39. Zdejší soud již v několika obdobných případech dovodil (a to ve shodě s řadou dalších rozsudků jiných krajských soudů), že zákonný důvod nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu stanovený v § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina, který žalovaný aplikoval i ve vztahu k žalobci v nyní projednávané věci, **není souladný s unijním právem**. Klíčovou roli hrají směrnice o dočasné ochraně a prováděcí rozhodnutí Rady.
40. Ač jsou směrnice primárně adresovány členským státům, mohou mít v určitých případech přímý účinek a jednotlivci se jejich úpravy může dovolat. Ustanovení směrnice má přímý účinek za předpokladu marného uplynutí lhůty pro transpozici směrnice, dostatečné jasnosti a bezpodmínečnosti daného ustanovení a skutečnosti, že přímou aplikací směrnice nedojde k uložení povinností jednotlivci. Transpoziční lhůta uplynula v případě směrnice o dočasné ochraně dne 31. 12. 2002 (čl. 32 odst. 1 směrnice) a žádné konkrétní povinnosti jednotlivcům ukládány nejsou. Směrnice zároveň neupravuje možnost členského státu nepřijmout žádost o dočasnou ochranu z důvodu, že o ni žadatel požádal v jiném členském státu. Naopak mají členské státy podle čl. 8 odst. 1 povinnost přijmout opatření nezbytná

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

k zajištění povolení k pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany po celé období trvání ochrany.

41. 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 Rady 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 Rady).
42. Soud nadále zastává názor, že v důsledku vyloučení aplikace čl. 11 směrnice o dočasné ochraně a současně taxativního výčtu v čl. 28 téže směrnice, to vše ve spojení s čl. 8 odst. 1 téže směrnice, došlo k omezení práva členských států stanovovat vnitrostátním právem další podmínky jdoucí nad rámec výčtu v čl. 28 této směrnice, za nichž lze odmítnout poskytnutí dočasné ochrany, tedy i posuzované podmínky vázané na poskytnutí dočasné ochrany v jiném členském státě. Soud vychází z toho, že účelem čl. 11 směrnice o dočasné ochraně 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. A naopak výslovným vyloučením aplikace čl. 11 této směrnice členské státy vyjádřily úmysl umožnit volný pohyb osob s dočasnou ochranou mezi členskými státy (srov. již citované usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Azs 93/2023-37, bod 44). Bod 9 preambule směrnice o dočasné ochraně o druhotném pohybu osob (*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.*) se podle názoru soudu váže právě k čl. 11 této směrnice, který členské státy dohodou vyloučily.
43. Soud zároveň nesouhlasí s názorem žalovaného, že dohoda o neaplikaci čl. 11 směrnice o dočasné ochraně neznamena nic než to, že držitel dočasné ochrany neoprávněně pobývajících na území jiného členského státu nebude tímto členským státem přemísťován do členského státu, který mu povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany vydal. Pokud by se totiž konkrétní vysídlený občan Ukrajiny rozhodl z legitimních důvodů pobývat na území jiného členského státu než v členském státu, kde mu byl předtím udělen status dočasné ochrany, ovšem nebyl by oprávněn v daném druhém členském státu požádat o dočasnou ochranu, pak by na území druhého členského státu pobýval bez oprávnění k pobytu, tedy nelegálně a bez práv spojených s dočasnou ochranou. Institut dočasné ochrany by v těchto případech byl prakticky vyprázdněn a daný vysídlený občan Ukrajiny by fakticky byl nucen se vrátit zpět do původního členského státu, neboť by v druhém členském státu neměl práva spojená s poskytnutím dočasné ochrany. Vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochrany pro osoby vysídlené z Ukrajiny by tak postrádalo smyslu.
44. Soud shrnuje, že možnost vyloučit určitou osobu z poskytnutí dočasné ochrany upravuje pouze čl. 28 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně, a to taxativním výčtem případů. Úprava obsažená ve směrnici o dočasné ochraně tvoří dohromady a ve spojení s dohodou členských států o vyloučení aplikace čl. 11 této směrnice na případy osob vysídlených z Ukrajiny dostatečně jasnou a bezpodmínečnou právní normu, která podle názoru soudu brání členským státům, aby v rámci vnitrostátní úpravy vyloučily z meritorního projednání

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

žádosti o dočasnou ochranu těch osob vysídlených z Ukrajiny, které již dříve o dočasnou ochranu požádaly nebo ji získaly v jiném členském státě EU. Soud zastává názor, že § 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 tato zákonná ustanovení nelze aplikovat pro rozporu s uniijním právem.

45. Český zákonodárce totiž zavedl „dvojí metr“, kdy získá-li ukrajinský státní příslušník dočasnou ochranu v jiném členském státě (patrně z důvodu, že tam přesune své těžiště zájmu), dočasná ochrana udělená v České republice mu zanikne [srov. § 5 odst. 8 písm. a) a b) lex Ukrajina]. S přesunem opačným směrem, tedy s příchodem do České republiky a novým požíváním statusu vyplývajících z dočasné ochrany na jejím území, nicméně zákon nepočítá, neboť jej „sankcionuje“ nepřijatelností žádosti.
46. Náhled soudu nemohly změnit ani další dílčí argumenty žalovaného obsažené ve vyjádření k žalobě. Předně na tom, zda lze osobu nadále považovat za vysídlenou, nic nemění, pokud získá status dočasné ochrany v některém členském státě Unie. Vysídlenými osobami se ve smyslu směrnice o dočasné ochraně rozumějí *„státní příslušníci třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti, které musely opustit zemi či oblast původu nebo byly evakuovány, zejména na výzvu mezinárodních organizací, a nemohou se s ohledem na stávající situaci v zemi vrátit za bezpečných a trvalých podmínek ...“* [čl. 2 písm. c) směrnice]. Dokud se situace na Ukrajině zásadním způsobem nezlepší a na ukrajinského státního příslušníka se bude z personálního hlediska vztahovat prováděcí rozhodnutí Rady, jeho status zůstává neměnný, ať už se nachází kdekoliv v Evropské unii. Stále se totiž nemůže vrátit do země původu za bezpečných a trvalých podmínek. Argumentace žalovaného vedoucí opačným směrem proto byla lichá.
47. U žalobce dále nejsou dle dosavadních poznatků dány žádné indicie, že by žádost o dočasnou ochranu v České republice byla případem zneužití práva. Žalobce okolnost, že mu dočasná ochrana byla udělena v Polské republice, nijak nezastíral a žalovaný si ji ověřil prostřednictvím Temporary Protection Platform. Posloupnost podání žádostí ve vícero členských státech, stejně jako okolnost, že existuje určité procento žadatelů, již prostupnost systému dočasné ochrany mezi členskými státy mohou chtít určitým způsobem zneužít (např. s ohledem na materiální výhody), nelze klást nijak k tíži právě a konkrétně žalobci.
48. Se v zásadě flexibilní možností stěhování mezi členskými státy počítá rovněž Evropská komise, která ve „Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: Dočasná ochrana osob prchajících před agresivní válkou Ruska proti Ukrajině: ohlédnutí po roce“ ze dne 8. 3. 2023, COM (2023) 140 final, pod bodem 6.1 uvádí: *„Solidarita je určujícím prvkem reakce EU na ruskou agresi vůči Ukrajině, zejména pokud jde o rozhodnutí členských států upustit od uplatňování článku 11 směrnice o dočasné ochraně, což osobám požívajícím dočasné ochrany v jednom členském státě usnadňuje možnost přestěhovat se do jiných členských států, aby mohly požívat dočasné ochrany tam. To umožnilo plynulost dalších pohybů v EU, což pomohlo snížit tlak na vnitrostátní přijímací systémy těch členských států, které hraničí s Ukrajinou, a snížit formality týkající se přemísťování, čímž se nástroj uplatňuje ještě snáze.“* Ve stejném duchu pak vyznívají i Operační pokyny ze dne 21. 3. 2022 či odpověď Komise na často kladené otázky ve vztahu k institutu dočasné ochrany (FAQ). V těchto případech se jedná o tzv. soft law, které slouží jako doplňující prostředek pro interpretaci norem evropského práva, a soudy k němu musejí přihlížet. Soft law jako pomůcka interpretace je soudy – a někdy i správními orgány – výslovně uznáváno a používáno (viz např. rozsudky Nejvyššího

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

správního soudu ze dne 14. 7. 2017, č. j. 2 Afs 208/2016-52, a ze dne 23. 11. 2017, č. j. 7 Azs 326/2017-21).

49. Co se týká kapacit pro přijímání, hrozící vyčerpání přijímací kapacity sice nelze bagatelizovat, nicméně není na členském státě, aby jednostranně stanovoval kritéria nad rámec směrnice. Ačkoli to směrnice o dočasné ochraně předpokládá (čl. 25 odst. 1 věta třetí), prováděcí rozhodnutí Rady neuvádí přijímací kapacity jednotlivých zemí. Směrnice nicméně počítá s koordinací na unijní úrovni a s více druhy pomoci – finanční pomocí i pomocí stran skutečného faktického přijímání (srov. bod 20 preambule a čl. 25 odst. 3 směrnice o dočasné ochraně). Na to navazuje určitá „vyčkávací strategie“ prováděcího rozhodnutí Rady, kdy podle bodu 20 preambule *„toto rozhodnutí by mělo Unii umožnit koordinovat a bedlivě monitorovat kapacitu pro přijetí osob v členských státech, aby mohla být podle potřeby přijata opatření a poskytnuta další pomoc“*. Čl. 3 odst. 2 pododstavec první stejně tak stanoví: *„Komise koordinuje spolupráci a výměnu informací mezi členskými státy, zejména pokud jde o monitorování kapacit pro přijetí osob v každém členském státě a určování potřeby další pomoci.“* Jakákoli další aktivita tak má v první řadě probíhat na unijní úrovni.
50. V projednávaném případě soud ze všech shora uvedených důvodů shledal, že se v případě vrácení žádosti žalobci jako nepřijatelné jednalo o nezákonný zásah – vrácení žádosti představovalo faktický 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 evropským právem nepoužitelné.
51. Proto soud v souladu s § 87 odst. 2 větou první s. ř. s. deklaroval, že zásah žalovaného byl nezákonný (výrok I.), zakázal žalovanému pokračovat v porušování žalobcových práv a přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu (výrok II.). Žalovaný k žádosti žalobce přistoupí tak, že není nepřijatelná z důvodu předcházejícího požádání o dočasnou ochranu a jejího udělení v Polské republice.

VI.

Náklady řízení

52. Právo na náhradu nákladů řízení se řídí úspěchem ve věci (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Protože procesně úspěšný žalobce neuplatňoval právo na náhradu nákladů řízení, rozhodl soud, že náhrada nákladů řízení nepřísluší žádnému z účastníků.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 27. února 2024

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.