



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyň JUDr. Naděždy Řehákové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové ve věci

žalobkyně: Y. M.

proti

žalovanému: Ministerstvo vnitra, Odbor azylové a migrační politiky
se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7

o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného, spočívajícím v prohlášení zániku dočasné ochrany žalobkyně ze dne 15. 2. 2024

takto:

- I. Zásah žalovaného, spočívající v prohlášení zániku dočasné ochrany ze dne 15. 2. 2024, byl nezákonný.
- II. Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování práv žalobkyně a přikazuje se mu, aby obnovil stav před prohlášením zániku dočasné ochrany.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Stručné vymezení věci

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, spočívajícím v prohlášení zániku dočasné ochrany (pobytového oprávnění žalobkyně) dle § 5 odst. 8 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaných invazí vojsk Ruské federace (dále jen „Lex Ukrajina“), z důvodu, že žalobkyně získala od kanadských orgánů dlouhodobé vízum typu W-1 (dále též „kanadské vízum“).

II. Žaloba

2. Žalobkyně v žalobě předně uvedla, že po vypuknutí války na Ukrajině uprchla do České republiky, kde jí byla dne 7. 4. 2022 udělena dočasná ochrana v souladu s Lex Ukrajina. Tato jí byla následně prodloužena až do dne 31. 3. 2024. Dne 15. 2. 2024 se osobně dostavila na pracoviště žalovaného, kde chtěla požádat o prodloužení dočasné ochrany. Namísto toho jí byla dočasná ochrana zneplatněna s tím, že jí dočasná ochrana zanikla ke dni získání pracovního víza W-1, vydaného Kanadou na období ode dne 26. 4. 2023 do dne 3. 9. 2027. Ve stejný den byl žalobkyni vydán výjezdní příkaz č. GA0253105 s platností od 15. 2. 2024 do 15. 3. 2024.
3. Žalobkyně tvrdila, že je nucena vycestovat z území České republiky, přičemž nemá kam. V ČR žije její partner, mimo zemi původu nemá žádné rodinné příslušníky nebo blízké přátele. O kanadské vízum požádala výlučně ve snaze chránit se před případným nuceným návratem (jako pojistku), bez záměru do Kanady vycestovat. Uvedla, že je čerstvě po operaci páteře, nemůže stát, dlouho sedět a už vůbec ne cestovat, trpí bolestmi. Odkázala na lékařské zprávy, jež přiložila. Zdůraznila, že v současné době nedisponuje dočasnou ochranou ani pobytoým oprávněním v žádném z členských států EU. Disponuje výlučně kanadským vízem s možností opakovaného vstupu do Kanady, které však nemůže s ohledem na svůj zdravotní stav a jiné závažné překážky využít.
4. K přípustnosti žaloby žalobkyně odkázala na čl. 29 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 Rady 2001/55/ES“), z něž citovala. Dále poukázala na základní právo na soudní ochranu unijních práv, vyplývající ze Čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie a rozsudek SDEU ze dne 26. 2. 2013 ve věci C-617/10 Åklagaren, bod 19. Uvedla, že věc se bez jakýchkoli pochybností řídí unijním právem. Lex Ukrajina i zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců (dále jen „zákon o dočasné ochraně cizinců“) navazují na prováděcí rozhodnutí Rady EU 2022/382 ze dne 4. 3. 2022 ze dne 4. března 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 Směrnice Rady 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana (dále jen „prováděcí rozhodnutí Rady EU 2022/382“) a zpracovávají Směrnici Rady 2001/55/ES. Dovolávala se na práva na opravný prostředek podle Čl. 29 Směrnice Rady 2001/55/ES. Odkázala na rozsudek

Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2023, č. j. 11 A 80/2023 – 79, a judikaturu Krajského soudu v Plzni.

5. Žalobkyně spatřovala nezákonný zásah ve skutečnosti, že zánik dočasné ochrany z důvodu udělení víza k pobytu nad 90 dní jiným státem je v rozporu se Směrnicí Rady 2001/55/ES a prováděcím rozhodnutím Rady EU 2022/382. To zavedlo okamžitou dočasnou ochranu pro všechny kategorie osob uvedené v čl. 2 odst. 1 a 2. K tomu poukázala na Operační pokyny k provádění prováděcího rozhodnutí Rady a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana, zveřejněno pod č. 2022/C 126 01, z nichž rozsáhle citovala. Uvedla, že prokázání státní příslušnosti (nebo mezinárodní ochrany udělené na Ukrajině), pobytu na Ukrajině a případné 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 podle čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady EU 2022/382, jak dle žalobkyně vyplývá z čl. 8 odst. 1 Směrnice Rady 2001/55/ES, z něž citovala. Dále citovala ustanovení Čl. 28 Směrnice Rady 2001/55/ES a uvedla, že tato směrnice nezná jako důvod pro vyloučení přístupu cizince k dočasné ochraně „udělení víza k pobytu nad 90 dní jiným státem“. Lex Ukrajina v tomto směru Směrnicí Rady 2001/55/ES odporuje. Dle žalobkyně mohou být členské státy vůči vysídleným osobám vstřícnější, nemohou se však vydat opačným směrem a stanovit těmto osobám podmínky méně příznivé. Směrnice má v tomto ohledu přímý účinek.
6. Žalobkyně dále odkázala na judikaturu k otázce nepřijatelnosti žádosti o udělení dočasné ochrany, která se dle jejího mínění vyjadřuje v obdobném duchu, konkrétně na rozsudky Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 5. 2023, č. j. 55 A 6/2023 – 44, sp. zn. 55 A 12/2023 a sp. zn. 57 A 20/2023 – 44, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2023, č. j. 11 A 80/2023 – 79, a rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 6. 2023, č. j. 18 Az 14/2023 – 20.
7. Žalobkyně shrnula, že ustanovení § 5 odst. 8 Lex Ukrajina je v rozporu s čl. 28 Směrnice Rady 2001/55/ES, přičemž, je-li vnitrostátní právo v rozporu s právem EU k neprospěchu žalobce, je třeba od této vnitrostátní úpravy odhlédnout a nepoužít ji. K tomu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2017, č. j. 6 Azs 320/2023 – 20.
8. Žalobkyně žádala soud, aby vyslovil, že zásah žalovaného, spočívající v prohlášení zániku dočasné ochrany podle § 5 odst. 8 ze dne 15. 2. 2024, byl nezákonný. Zároveň žádala, aby soud žalovanému zakázal pokračovat v porušování práv žalobkyně a přikázal mu obnovit stav před prohlášením zániku dočasné ochrany.

III. Vyjádření žalovaného a další podání

9. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný předně zrekapituloval zjištěný skutkový stav. Dle jeho názoru žalobkyně spatřuje nezákonný zásah paradoxně v tom, že žalovaný postupoval podle zákona, neboť nerozporuje, že jí bylo kanadskými orgány uděleno dlouhodobé vízum, a že je tato situace dle § 5 odst. 8 Lex Ukrajina důvodem zániku dočasné ochrany v České republice. K tomu žalovaný citoval předmětné zákonné ustanovení a důvodovou zprávu k zákonu č. 175/2022 Sb. Uvedl, že jako orgán veřejné moci má povinnost postupovat v souladu se zákonem, k tomu odkázal na § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), a na čl. 2 odst. 2 ústavního zákona č. 2/1992 Sb., Listiny základních práv a svobod. Dle žalovaného je ustanovení § 5 odst. 8 součástí Lex Ukrajina, který je platný až do 31. 3. 2025, Ústavní soud jej pro rozpor s ústavním pořádkem nezrušil, a pokud je žalovanému známo, zatím se k tomu ani neschyluje. Žalovaný je tedy povinen toto ustanovení aplikovat, tedy považovat oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany za

zaniklé v okamžiku, kdy je jeho držiteli jiným státem uděleno dlouhodobé vízum. Tuto povinnost by žalovaný neměl pouze tehdy, jestliže by takové ustanovení bylo zjevně v rozporu s mezinárodní smlouvou, která je součástí českého právního řádu, nebo v rozporu se závazky plynoucími z mezinárodního obyčejového práva. Dále poukazoval na podmínky přímé použitelnosti práva Unie. Argumentoval, že Směrnice Rady 2001/55/ES byla úplně transponována, tudíž žádná část směrnice není přímo aplikovatelná ve vnitrostátním právu. Čl. 28 Směrnice Rady 2001/55/ES byl do českého právního řádu transponován ustanovením § 9 zákona o dočasné ochraně cizinců, a to dle žalovaného téměř doslovně.

10. Dále se dle žalovaného nelze odkazovat na judikaturu krajských soudů ve věci důvodů nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina. Jedná se o odlišnou situaci, žádost o dočasnou ochranu žalobkyně jako nepřijatelná vyhodnocena nebyla, a naopak dočasná ochrana jí byla udělena.
11. Žalovaný dále uvedl, že právní úprava § 5 odst. 8 písm. d) Lex Ukrajina nijak neodporuje Směrnici Rady 2001/55/ES, která stanoví pouze minimální normy pro poskytování dočasné ochrany, k tomu citoval Čl. 1 této směrnice. Konstatoval, že se jedná o jednu z prvních směrnic v oblasti mezinárodní ochrany a migrace, která po legislativní stránce není příliš propracovaná a je stručná, legislativní technikou připomíná mezinárodní smlouvy. Prostor, který tato směrnice svým legislativním zpracováním ponechává členským státům, aby některé otázky, které při její aplikaci vznikají, upravily samostatně ve vnitrostátním právu, je poměrně široký. Tato úprava musí sledovat cíl směrnice, kterým je podle žalovaného poskytnout dočasné či provizorní pobytové oprávnění společně s určitými benefity vysídleným osobám, které se nemohou vrátit do země původu, a to tak, aby nebyl zatěžován azylový systém členských států, k čemuž odkázal na Čl. 2 písm. a) Směrnice Rady 2001/55/ES a na bod 13 preambule téže směrnice.
12. Směrnice dle žalovaného neřeší případy souběhu dočasné ochrany s dalším, regulérním pobytovým oprávněním, které držiteli dočasné ochrany zajišťuje oprávněný pobyt na území jiného státu, než je země jeho původu, resp. umožňuje mu dlouhodobě pobývat mimo zemi původu, kterou z důvodu událostí, které vyvolaly hromadný přísun cizinců, opustil. Tímto novým pobytovým oprávněním je tedy zajištěn účel, který předtím plnila dočasná ochrana. Navíc se na rozdíl od dočasné ochrany nejedná o pobytové oprávnění *a priori* omezené svou dočasností. Dočasná ochrana je udělována, a případně prodlužována, pouze na období jednoho roku, dlouhodobé vízum udělené žalobkyni kanadskými orgány je platné více než čtyři roky.
13. Pokud je dočasnou ochranu třeba vnímat jako mimořádné pobytové oprávnění, jehož výlučným účelem je poskytnout cizinci možnost pobývat mimo území Ukrajiny, pak se tento účel zcela vyčerpal okamžikem, kdy žalobkyni bylo k její žádosti uděleno dlouhodobé vízum orgány Kanady, co by regulérní pobytové oprávnění. Zákonodárce reagoval na vyčerpání účelu a cíle dočasné ochrany tím, že stanovil, že v takovém případě oprávnění k pobytu na území za účelem dočasné ochrany zaniká. Taková úprava dle žalovaného není v rozporu se Směrnicí Rady 2001/55/ES, neboť její cíl v případě žalobkyně zůstává naplněn. Žalobkyně se nemusí vracet do země původu (na Ukrajinu), odkud v důsledku bezpečnostních důvodů odešla.
14. Žalovaný považoval právní úpravu § 5 odst. 8 Lex Ukrajina za souladnou s Čl. 28 Směrnice Rady 2001/55/ES, který stanoví důvody, pro něž má být cizinci udělení dočasné ochrany odepráno, i když je osobou vysídlenou. V případě žalobkyně však nejde o odeprání dočasné

ochrany (ani o vyloučení z dočasné ochrany), ale o zánik již udělené dočasné ochrany. Konstatovat rozpor by bylo možné pouze, pokud by byly naplněny podmínky doktríny *l'acte clair* nebo *l'acte éclairé*, k tomu odkázal na judikaturu Soudního dvora EU. Dle žalovaného podmínky doktríny *l'acte clair* ani *l'acte éclairé* naplněny nejsou. Je zřejmé, že otázka aplikace práva EU je zde předmětem sporu, a nikoliv vedlejší a přidruženou otázkou. Soudní dvůr doposud neměl možnost ustanovení Směrnice Rady 2001/55/ES vyložit, tu bude mít až ve vztahu k § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina.

15. Žalovaný žádal, aby soud žalobu zamítl.
16. V replice k vyjádření žalovaného žalobkyně zdůraznila, že se žalobou domáhala určení, že zásah ze dne 15. 2. 2024, spočívající v prohlášení zániku dočasné ochrany podle § 5 odst. 8 Lex Ukrajina, je nezákonný, a domáhala se obnovení stavu před tímto zásahem. Akt vyznačení zániku platnosti víza je pouze důsledkem předešlého aktu. Žalobkyně nesouhlasila s argumentací žalovaného, že se nelze odkazovat na judikaturu českých soudů, která se prioritně dotýká nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu z důvodů § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina, neboť v obou případech jde o vyloučení z režimu dočasné ochrany, které je výslovně a jasně regulováno Čl. 28 Směrnice Rady 2001/55/ES, judikaturu na její případ tedy analogicky použít lze.
17. Dle žalobkyně žalovaný argumentuje zmatečně. K tomu citovala z bodu 13 preambule Směrnice Rady 2001/55/ES a uvedla, že není zřejmé, odkud žalovaný vyčetl podklad pro svou argumentaci o absenci nezbytnosti ochrany, pokud osoba získala pobytové oprávnění v jiné zemi. Z citovaného textu naopak výslovně vyplývá, že se ochrana využije právě u těch osob, které se nemohu vrátit do země původu. Potenciální možnost vycestovat do jiného státu není důvodem vyloučení. Dále uváděla obdobně jako v žalobě o svém osobním životě, zdravotním stavu a nemožnosti vycestovat do Kanady. Měla za to, že „vízová nálepka v pase“, opravňující k opakovanému vstupu do země, není totožná jako „skutečný pobyt“. Pokud by v Kanadě reálně pobývala, bylo by možno dát správnímu orgánu za pravdu, potenciální možnost, spočívající v právu vstoupit do jiné země, takovým důvodem ale být nemůže a představuje protiprávní vyloučení z dočasné ochrany.
18. Závěrem, obdobně jako v žalobě, tvrdila, že Směrnice Rady 2001/55/ES nezná důvod vyloučení přístupu cizince k dočasné ochraně proto, že mu bylo uděleno vízum k pobytu nad 90 dnů jiným státem. Lex Ukrajina v tomto směru odporuje Směrnici Rady č. 2001/55/ES. Ustanovení § 5 odst. 8 Lex Ukrajina je v rozporu s čl. 28 směrnice č. 2001/55/ES. Podmínky nezákonného zásahu dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, č. j. 2 Aps 1/2005 – 65 byly splněny kumulativně. Žádala proto, aby soud rozhodl tak, jak je uvedeno v petitu žaloby.

IV. Posouzení věci Městským soudem v Praze

19. Soud se předně zabýval otázkou přípustnosti zásahové žaloby. Zcela se přitom ztotožnil s argumentací žalobkyně, podle níž plyne její právo na soudní ochranu ze článku 29 Směrnice Rady 2001/55/ES. Zároveň žalobkyně správně poukázala na čl. 47 Listiny základních práv EU, z něž jí plyne právo na účinné prostředky nápravy před soudem, pokud byly její práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny. V případě, kdy by nebylo možno žalobu projednat před soudem, ocitly by se osoby, u nichž byl zjištěn důvod zániku oprávnění k pobytu dle § 5 odst. 8 písm. d) Lex Ukrajina, bez soudní ochrany. Takový důsledek by však byl s ohledem na výše citovanou právní úpravu neakceptovatelný.

20. Soud při posouzení důvodnosti žaloby vycházel ze skutkového stavu, zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 s. ř. s.). O žalobě soud rozhodoval v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení ústního jednání, neboť žádný z účastníků tomuto postupu neodporoval.
21. Soud si byl zároveň vědom závěrů Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 23. 10. 2023, č. j. 10 As 326/2022 – 88, podle nějž v řízení o ochraně před nezákonným zásahem dle § 82 s. ř. s. správní orgán zpravidla nevede spis ve smyslu § 17 správního řádu, a není zde obvyklý formální podklad, se kterým by se žalobce mohl seznámit dříve než v soudním řízení a k němuž by se mohl před podáním žaloby vyjádřit. Jelikož však v nyní projednávané věci nebylo o skutkových otázkách mezi stranami sporu, považoval soud dokazování za nadbytečné, proto je neprováděl.
22. Žaloba je důvodná.
23. Při posouzení soud vyšel z následující právní úpravy:
24. Dle § 5 odst. 8 písm. d) Lex Ukrajina oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany dále zaniká udělením víza k pobytu nad 90 dnů, povolení k pobytu nebo mezinárodní ochrany na území České republiky nebo v jiném státě.
25. Dle Čl. 8 odst. 1 Směrnice Rady 2001/55/ES 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.
26. Soud o žalobě uvažil takto:
27. Předmětem sporu je (ne)zákonnost postupu žalovaného, který dospěl k závěru o zániku oprávnění žalobkyně k pobytu za účelem dočasné ochrany dle § 5 odst. 8 písm. d) Lex Ukrajina, a slovy žalobkyně „prohlásil zánik“ její dočasné ochrany.
28. Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu poskytne soud ochranu před nezákonným zásahem tehdy, je-li žalobce přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze žalobci ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (srov. rozsudek NSS ze 17. 3. 2008, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS).
29. S ohledem na subsidiární povahu žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. se soud nejprve zabýval naplněním čtvrté podmínky, tedy otázkou, zda se žalobkyně mohla domáhat ochrany svých práv žalobou proti rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. V souladu s ustálenou judikaturou správních soudů, rozhodnutí musí být výsledkem alespoň minimalistického správního řízení v širším smyslu, mělo by mít formalizovanou podobu, která má obvykle výrok a odůvodnění, být výsledkem formalizovaného postupu, o kterém je pořizována dokumentace, a výsledný úkon by měl být oznamován účastníkům řízení (viz také rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2023, č. j. 11 A 80/2022 – 79, body 37 až 44, v podrobnostech srov. se závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu učiněnými v usnesení ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016 – 41, č. 3779/2018 Sb. NSS).
30. Tato kritéria jsou zcela přenositelná na nyní projednávanou věc. Lex Ukrajina nestanovuje žádný (ani v nejširším slova smyslu formalizovaný) postup pro případ, kdy správní orgány

zjistí, že byly naplněny důvody zániku oprávnění k pobytu dle § 5 odst. 8 písm. d) Lex Ukrajina. Ani zákon o dočasné ochraně cizinců žádný takový formalizovaný postup neupravuje (toliko v § 11 vyjmenovává důvody, pro které oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany zaniká). S ohledem na úplnou absenci jakéhokoliv formalizovaného řízení či procesního postupu správního orgánu, byť v tom nejširším přípustném slova smyslu, nelze postup správního orgánu v posuzovaném případě považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., čtvrtá podmínka je tak splněna.

31. Dospěl-li správní orgán k závěru, že jsou naplněny podmínky § 5 odst. 8 písm. d) Lex Ukrajina (slovy žalobkyně „prohlásil zánik dočasné ochrany“, resp. učinil „prohlášení o tom, že vízum ztratilo svoji platnost“), v důsledku čehož (slovy žalovaného) „vyznačil“ zánik její dočasné ochrany, došlo tím také ke splnění páté podmínky. O tomto skutkovém ději nebylo mezi stranami sporu, přičemž se jedná se o neoddělitelný řetězec po sobě jdoucích úkonů. Pro další posouzení je rozhodná tolko skutečnost, že žalovaný správní orgán shledal naplnění podmínek § 5 odst. 8 písm. d) Lex Ukrajina, a namítaným způsobem posupoval v důsledku tohoto závěru. První a druhá podmínka testu jsou také splněny, neboť vyznačení zániku dočasné ochrany, jež bylo přímým důsledkem „prohlášení o tom, že vízum ztratilo svoji platnost“, směřuje přímo proti žalobkyni, jejíž oprávnění k pobytu zaniklo.
32. Podstatou sporu je splnění třetí podmínky, tedy otázka, zda šlo o zásah zákonný či nikoli.
33. Mezi stranami bylo rovněž nesporné, že je žalobkyně osobou, které byla udělena ochrana podle § 3 Lex Ukrajina. V nyní projednávané věci nevyvstal ani spor o skutečnost, zda je žalobkyně vysídlenou osobou, na níž dopadá prováděcí rozhodnutí Rady EU 2022/382. Předmětem řešení je tedy tolko posouzení právní otázky, zda právní úprava obsažená v § 5 odst. 8 písm. d) Lex Ukrajina obtojí ve světle Směrnice Rady 2001/55/ES.
34. Ustanovení směrnice má přímý účinek za předpokladu i) marného uplynutí lhůty pro transpozici směrnice, ii) dostatečné jasnosti a bezpodmínečnosti daného ustanovení a iii) skutečnosti, že přímou aplikací směrnice nedojde k uložení povinností jednotlivci (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2019, č. j. 2 Azs 113/2019–24, bod 23). U přímého účinku směrnic lze zároveň 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 (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2022, č. j. 11 A 80/2022 – 79, bod 59).
35. V nyní projednávané věci je nutno zodpovědět otázku, zda v daném případě uplatní přímý účinek vyloučením. Jak vyplývá z odborné literatury: *„Kritéria dostatečné přesnosti a bezpodmínečnosti Soudní dvůr obvykle příliš nezkontrolává v případech, kdy je směrnice uplatňována pouze jako měřítko legality, tedy tehdy, kdy se jednotlivec dovolává toho, že vnitrostátní opatření má být nepoužito pro rozpor se směrnicí (v případech přímého účinku vyloučením). Ve věcech jako VNO, Enka nebo později například Kraaijeveld Soudní dvůr uložil vnitrostátnímu soudu, aby posoudil, zda členský stát nepřekročil míru uvážení, kterou mu směrnice dávala. Pokud ano, pak měl vnitrostátní soud taková implementační opatření neaplikovat. Soudní dvůr dá někdy v tomto směru i bližší upřesnění toho, co by za překročení přípustné míry uvážení považoval. Konkrétně v těchto případech vnitrostátní soud čelí situaci, kdy směrnice třeba umožňuje členským státům zavést určité výjimky nebo definovat nějaké pojmy v rámci určitých mezí. Vnitrostátní soud v takovém případě zkoumá, zda opatření členského státu zůstalo v mezích přiznané míry uvážení, a k tomuto posouzení mu stačí, aby tyto meze byly vymezeny pouze natolik přesně, aby to mohl*

posoudit ve vztahu k danému konkrétnímu opatření. Jestliže například stát zavedl výjimku, již směrnice zavést nepovolila, bude taková výjimka neaplikovatelná, protože je mimo míru uvážení, kterou státu směrnice ponechala“ (cit. BOBEK, Michal, BŘÍZA, Petr, HUBKOVÁ, Pavlína. 4.3 Podmínky přímého účinku směrnic. In: BOBEK, Michal, BŘÍZA, Petr, HUBKOVÁ, Pavlína. Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 231–232., zvýraznění doplněno zdejším soudem). Pro vyloučení aplikace § 5 odst. 8 písm. d) Lex Ukrajina tedy dostačuje, pokud toto ustanovení zavádí výjimku z dočasné ochrany, kterou Směrnice Rady č. 2001/55/ES nezná.

36. Zdejší soud dále podotýká, že otázku přímého účinku Směrnice Rady č. 2001/55/ES již opakovaně vyložily krajské soudy (srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2022, č. j. 11 A 80/2022 – 79, body 57 – 62, rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 6. 9. 2023, č. j. 77 A 30/2023 – 68, body 68 a násl.).
37. Následně se soud zabýval otázkou, zda jsou výše uvedené podmínky přímého účinku směrnice splněny v nyní posuzované věci.
38. Pokud jde o první podmínku, ze Čl. 32 odst. 1 Směrnice Rady 2001/55/ES vyplývá, že transpoziční lhůta uplynula dne 31. 12. 2002. Podmínka marného uplynutí lhůty pro transpozici směrnice je tak bezpochyby splněna. Splněna je také třetí podmínka, neboť přímou aplikací směrnice v daném případě nedojde k uložení povinnosti jednotlivci.
39. Soud se proto dále zabýval toliko otázkou naplnění druhé podmínky, tedy zda § 5 odst. 8 písm. d) Lex Ukrajina zavedl výjimku z dočasné ochrany, jejíž zavedení Rady 2001/55/ES nepřipouští, a zda jsou tak dány důvody pro vyloučení užití tohoto ustanovení zákona.
40. Jak vyplývá ze Čl. 1 Směrnice Rady 2001/55/ES, jejím účelem je stanovit minimální normy pro poskytování dočasné ochrany. Dle bodu 12 preambule této směrnice z podstaty minimálních norem vyplývá pravomoc členských států v případě hromadného přílivu vysídlených osob zavádět nebo udržovat opatření příznivější pro osoby požívající dočasnou ochranu. Dle Čl. 3 odst. 5 téže směrnice se tato nedotýká výsadního práva členských států stanovit nebo zachovávat příznivější podmínky pro osoby požívající dočasnou ochranu. Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) č. 2022/382 v bodu 17 preambule, věta druhá a třetí, pak stanoví, že „pokud má členský stát vnitrostátní systém, který je příznivější než úprava podle směrnice 2001/55/ES, měl by mít možnost jej nadále uplatňovat, protože v uvedené směrnici se stanoví, že členské státy mohou pro osoby požívající dočasnou ochranu stanovit nebo zachovávat příznivější podmínky. Pokud by však vnitrostátní systém byl méně příznivý, měl by členský stát zajistit doplňková práva stanovená ve směrnici 2001/55/ES“ (zvýraznění doplněno zdejším soudem).
41. Judikatura správních soudů se v souladu s výše uvedeným již ustálila v závěru, že směrnice 2001/55/ES je založena na principu tzv. minimální harmonizace – směrnice stanoví nejnížší přípustnou hranici ochrany, přičemž státy mohou poskytnout ochranu vyšší. To však nutně znamená, že členské státy nemohou zavádět opatření nepříznivější, než jsou stanovené minimální normy. Jinak by totiž směrnice ztratila jakýkoliv smysl – členské státy by si mohly stanovit horší i lepší úpravu bez ohledu na to, co upravuje směrnice (srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2022, č. j. 11 A 80/2022 – 79, rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 6. 9. 2023, č. j. 77 A 30/2023 – 68, rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 5. 2023, č. j. 55 A 6/2023 – 44, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2023, č. j. 9 A 118/2023 – 23).

42. Soud se proto dále podrobněji zabýval otázkou, jaká nejnižší přípustná míra ochrany plyne ze Směrnice Rady č. 2001/55/ES.
43. Dle Čl. 5 odst. 1 Směrnice 2001/55/ES Rada kvalifikovanou většinou rozhodne, zda se jedná o případ hromadného přílivu vysídlených osob na návrh Komise, která rovněž posoudí jakoukoli žádost členského státu na předložení návrhu Radě. Dle odst. 3 rozhodnutí Rady zavádí v souladu s touto směrnicí dočasnou ochranu vysídlených osob, na něž se rozhodnutí vztahuje, ve všech členských státech. Dle Čl. 4 odst. 1 trvá dočasná ochrana jeden rok. Pokud není ukončena podle čl. 6 odst. 1 písm. b), může být její trvání automaticky prodlouženo o období v délce šesti měsíců, avšak nejdéle o jeden rok. Dle odst. 2 téhož ustanovení, pokud přetrvávají důvody pro poskytnutí dočasné ochrany, může Rada kvalifikovanou většinou rozhodnout o prodloužení dočasné ochrany až o jeden rok na návrh Komise, která rovněž posoudí jakoukoli žádost členského státu na předložení návrhu Radě. Ukončení dočasné ochrany je upraveno v Čl. 6, podle něž dočasná ochrana bude ukončena a) po uplynutí nejdelší možné doby trvání, nebo b) kdykoli, kdy Rada kvalifikovanou většinou rozhodne na návrh Komise, která rovněž posoudí jakoukoli žádost členského státu na předložení návrhu Radě.
44. V kapitole III Směrnice 2001/55/ES, nadepsané „*Povinnosti členských států ve vztahu k osobám požívajícím dočasné ochrany*“, je pak Čl. 8 odst. 1 členským státům uloženo, nechť přijmou opatření nezbytná k zajištění povolení k pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany, a to na celé období trvání ochrany. Možnost vyloučit určitou osobu z dočasné ochrany přitom upravuje pouze Čl. 28 Směrnice 2001/55/ES, podle něž mohou členské vyloučit osobu z poskytnutí dočasné ochrany, pokud „*a) existují závažné důvody se domnívat, že i) tato osoba spáchala zločin proti míru, válečný zločin nebo zločin proti lidskosti, jak jsou definovány v mezinárodních dokumentech vypracovaných za účelem přijetí předpisů týkajících se těchto zločinů; ii) tato osoba spáchala vážný nepolitický zločin mimo území hostitelského členského státu předtím, než na území tohoto státu byla přijata jako osoba požívající dočasnou ochranu. Závažnost očekávaného trestního postihu se posoudí na základě povahy trestného činu, z něhož je daná osoba podezřelá. Mimořádně kruté činy mohou být kvalifikovány jako vážné nepolitické zločiny, přestože byly údajně spáchány s politickým cílem. Toto se vztahuje jak na účastníky trestných činů, tak na jejich návodce; iii) tato osoba je vinna činy proti cílům a zásadám Spojených národů; b) existuje důvodné podezření, že by tato osoba mohla ohrozit bezpečnost hostitelského členského státu nebo že vzhledem ke skutečnosti, že byla na základě pravomocného rozsudku odsouzena za mimořádně závažný trestný čin, představuje nebezpečí pro společnost hostitelského členského státu.*“ Z výše uvedeného výčtu nevyplývá, že by šlo o výčet demonstrativní.
45. Úplný výčet v Čl. 28 Směrnice Rady 2001/55/ES tvoří ve spojení se stanovením minimální přípustné míry ochrany tvoří dohromady jasnou a bezpodmínečnou právní normu. Členské státy jsou po celou dobu trvání dočasné ochrany (až do jejího skončení v souladu se Čl. 4 a 6 Směrnice Rady 2001/55/ES) povinny zajistit povolení k pobytu (pobytové oprávnění) osobám, kterých se směrnice a prováděcí nařízení týkají.
46. Zavedení výjimky, jež by vyloučila z poskytnutí dočasné ochrany osobu, která získala víza k pobytu nad 90 dnů, povolení k pobytu nebo mezinárodní ochranu v jiném státě, tato směrnice nepřipouští. Takováto právní úprava jde nad rámec míry uvážení, kterou předmětná směrnice členským státům ponechala.
47. Na tom, zda lze osobu nadále považovat za vysídlenou, ostatně získání oprávnění k pobytu v jiném státě, nic nemění. Dle Čl. 2 písm. c) Směrnice Rady 2001/55/ES se vysídlenými osobami

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 (...)“.

48. Pokud jde konkrétně o případ žalobkyně, na ukrajinské státní příslušníky pobývající na Ukrajině před 24. 2. 2022 se personálně vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady EU 2022/382, podle něž nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob, které musely opustit Ukrajinu v důsledku ozbrojeného konfliktu. V návaznosti na to pak Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2023/2409 ze dne 19. října 2023 o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382, stanovilo, že dočasná ochrana poskytovaná osobám vysídleným z Ukrajiny se prodlužuje do dne 4. března 2025.
49. Z výše uvedeného plyne, že dokud se situace na Ukrajině zásadním způsobem nezlepší a na ukrajinské státní příslušníky se budou vztahovat citovaná prováděcí rozhodnutí Rady, status těchto osob zůstává neměnný, a to bez ohledu na to, zda získaly vízum či povolení k pobytu ve třetí zemi. Tyto osoby se totiž stále nemohou vrátit do země původu za bezpečných a trvalých podmínek. Oprávnění k pobytu může být osobám, které spadají pod osobní rozsah výše uvedených rozhodnutí Rady, ukončeno pouze v případě, že byl naplněn jeden z důvodů vyjmenovaných ve čl. 28 Směrnice Rady 2001/55/ES. Jenom takovým postupem dochází k vyloučení z dočasné ochrany toliko pro důvody, které směrnice stanoví.
50. Soud se proto nemohl ztotožnit s tvrzením žalovaného, že se v nyní posuzovaném případě jedná o zcela odlišnou situaci oproti případům, ve kterých správní soudy opakovaně dospěly k závěru, že nelze učinit závěr o nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu z důvodu dle § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina. Byť je totiž vrácení žádosti o dočasnou ochranu jako nepřijatelné do jisté míry odlišné od situace, kdy bylo osobě, které již byla dočasná ochrana udělena, oznámeno, že její pobytové oprávnění zaniklo, v jádru jde v obou případech o vyloučení takové osoby z dočasné ochrany. S ohledem na povinnost členských států zajistit povolení k pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany na celé období trvání ochrany (tedy až do jejího skončení ve smyslu čl. 4 a 6 Směrnice Rady 2001/55/ES), není právní úprava obsažená v § 5 odst. 8 písm. d) s touto směrnicí v souladu, pokud nad rámec směrnice zavádí zcela nové důvody pro vyloučení osoby z dočasné ochrany.
51. K argumentaci žalovaného, že směrnice stanoví pouze minimální normy pro poskytování dočasné ochrany a je poměrně stručná, soud opakovaně zdůrazňuje, že směrnice zcela jednoznačně stanovuje případy, ve kterých je možno osobu z dočasné ochrany vyloučit, a zároveň neumožňuje přijetí opatření, která by byla pro dotčené osoby méně příznivá. Souběh s jiným pobytovým oprávněním mezi těmito přípustnými důvody pro vyloučení z dočasné ochrany uveden není.
52. Pouze pro úplnost zdejší soud uvádí, že k totožným závěrům, podle nichž nelze užít § 5 odst. 8 Lex Ukrajina v případech, které nespádají do rámce taxativního výčtu uvedeného v čl. 28 Směrnice 2001/55/ES, dospěl také zástupce Veřejného ochránce práv ve Zprávě o šetření ve věci zrušení dočasné ochrany, ze dne 17. 8. 2023, Sp. zn. 804/2023/VOP/VVO, č. j. Č. j. KVOP-30529/2023 (dostupné z: <https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/804-23-VVO%20Z18.pdf>, přistoupeno dne 12. 6. 2024).
53. Soud se neztotožňuje ani s hodnocením žalovaného, že v případě souběhu pobytových oprávnění je účel, který plnila dočasná ochrana, zajištěn. Takovýto závěr nelze učinit kategoricky, pouze na základě formální existence „konkurujícího“ pobytového oprávnění, bez dalšího zkoumání faktické možnosti jej využít. Právní úprava obsažená v § 5 odst. 8 písm.

d) Lex Ukrajina však takové zkoumání ani nepřipouští. Z výše uvedených důvodů tedy nelze přisvědčit argumentaci žalovaného, že došlo k vyčerpání cíle a účelu dočasné ochrany.

54. Soud tak uzavřel, že ustanovení § 5 odst. 8 písm. d) Lex Ukrajina nelze v nyní projednávané věci užít pro rozpor se Směrnicí 2001/55/ES. Žalovaný neměl učinit závěr, že pobytové oprávnění žalobkyně skončilo, jeho postupem tak bylo nezákonně zasaženo práv žalobkyně.

V. Závěr a náklady řízení

55. Na základě shora uvedených skutečností soud vyslovil podle § 87 odst. 2 s. ř. s., že zásah žalovaného byl nezákonný (výrok I.), zakázal žalovanému pokračovat v porušování práv žalobkyně a přikázal mu obnovit stav před zásahem, neboť důsledky zásahu nadále trvají (výrok II.). Na žalovaném tak bude, aby při dalším postupu zohlednil, že oprávnění žalobkyně k pobytu za účelem dočasné ochrany dle § 5 odst. 8 písm. d) nezaniklo.
56. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně byla ve věci úspěšná, proto má právo na náhradu nákladů řízení. Od soudního poplatku však je ze zákona osvobozena a v řízení před soudem nebyla právně zastoupena. Soud ve správním soudnictví přitom nemůže přiznat procesně nezastoupené žalobkyni náhradu nákladů řízení stanovenou paušální částkou (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015 – 79, č. 3344/2016 Sb. NSS). Důvody pro přiznání účelně vynaložených nákladů vzniklých v řízení soud neshledal, proto žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (výrok III.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Praha 20. června 2024

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu