



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jana Šmakala ve věci

žalobce: O. K., nar. X,
bytem X,
zastoupen Organizací pro pomoc uprchlíkům, z. s., IČO 457 68 676,
sídlem Poděbradská 173/5, 190 00 Praha,

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

v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného spatřované v řízení o žalobcově žádosti o udělení dočasné ochrany, které žalovaný vede pod č. j. OAM-0390780/DO-2023,

takto:

- I. Žalovaný je povinen rozhodnout o žádosti žalobce o udělení dočasné ochrany v řízení vedeném u něj pod č. j. OAM-0390780/DO-2023 do 20 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Předmět řízení

1. Žalobce se domáhá ochrany proti nečinnosti žalovaného. Tu spatřuje v tom, že žalovaný nerozhodl o jeho žádosti o udělení dočasné ochrany poté, co Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 20. 2. 2024, č. j. 57 A 1/2024-35, rozhodl o tom, že její předchozí vrácení

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

žalobci coby nepřijatelné bylo nezákonným zásahem, a uložil žalovanému, aby ustal s porušování žalobcových práv a aby obnovil stav před vrácením žádosti žalobci. Místo toho, aby následně žalovaný ve věci jeho žádosti rozhodl, zrušil sice své sdělení o nepřijatelnosti žalobcovy žádosti, ale následně žalobci sdělil, že považuje řízení vedené u Soudního dvora EU pod sp. zn. C-753/23 za řízení o předběžné otázce ve smyslu § 64 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též jen: „*správní řád*“). Proto žalovaný míní na rozhodnutí Soudního dvora EU vyčkat a do té doby řízení přerušuje. Ochrany se žalobce nedočkal ani u Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, která vydala opatření proti nečinnosti ze dne 9. 4. 2024, č. j. MV-49358-2/SO-2024, ale žalovanému uložila vydat rozhodnutí do 30 dnů ode dne, kdy přerušování řízení skončilo.

Obsah žaloby

2. Žalobce uvedl, že podle § 4 odst. 5 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace (dále též jen: „*lex Ukrajina*“) činí maximální lhůta pro rozhodnutí o dočasné ochraně 60 dnů ode dne podání žádosti o její udělení. Svou žádost žalobce podal dne 6. 12. 2023, lhůta k vydání rozhodnutí tak uběhla dne 6. 2. 2024. Zástupci žalobce je známa praxe žalovaného, který ve shodných situacích v minulosti reagoval na rozsudky krajských soudů urychleně a dočasná ochrana byla udělena v rádech dnů či týdnů od doručení rozsudků vyslovujících nezákonnost zásahu. Žalovaný měl dostatek času dočasnou ochranu udělit, neboť se fakticky jedná pouze o to, aby se žalobce dostavil k vylepení vízového štítku dočasné ochrany.
3. Výsledek řízení o udělení dočasné ochrany je pro žalobce podstatný, neboť může měnit jeho práva a povinnosti. Pokud by řízení nebylo přerušeno, byl by žalovaný povinen rozhodnout s ohledem na závěry Krajského soudu v Plzni ve věci 57 A 1/2024. Tomu se ale žalovaný vyhnul a řízení přerušil. Na udělení dočasné ochrany jsou přitom navázána mnohá práva jako volný přístup na trh práce, přístup k humanitární dávce či přístup ke zdravotnímu pojištění. Žalobce v postavení žadatele o udělení dočasné ochrany nemůže v ČR legálně pracovat a zároveň nemá přístup k dávkám sociální podpory, k veřejnému zdravotnímu pojištění či jakémukoli ubytování. Pokud by řízení mělo být přerušeno několik měsíců či let, ocitne se žalobce v naprosto neřešitelné situaci, kdy nebude mít jakákoli práva a bude donucen k výkonu nelegální práce. I ryze praktické dopady tedy dávají najevo, že přerušování řízení je naprosto absurdní. Tento praktický dopad prohlubuje skutečnost, že se žalobce nacházel v podobném postavení od prosince 2023. Postavení žadatele o dočasnou ochranu má tak naprosto shodný význam jako předchozí vydané předběžné opatření soudu, kterým byl žalobce strpěn na území, a jednalo se pouze o legální možnost pobývat na území ČR.
4. Žalovaný má veškeré dostupné informace a materiály k tomu, aby byla dočasná ochrana žalobci udělena. K tomu ale nedošlo a zřejmě nedojde, dokud žalovaný nebude pokračovat v řízení. Podle žalobce nebyl žalovaný oprávněn řízení přerušit, neboť řízení u SDEU probíhalo již během soudního řízení u Krajského soudu v Plzni ve věci sp. zn. 57 A 1/2024. Ten ačkoli měl možnost sám dané soudní řízení přerušit a vyčkat na rozhodnutí SDEU, neučinil tak a ve věci rozhodl. I proto bylo povinností žalovaného v řízení nadále pokračovat, neboť i právním názorem soudu v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu je žalovaný vázán. Bylo zcela zřejmé, že soud měl na paměti potřebu ve věci urychleně

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

rozhodnout a umožnit tak, aby mohla být také žalobcová žádost o dočasnou ochranu co nejdříve relevantně posouzena. Sdělení správního orgánu o přerušení řízení tak zhatilo smysl rozsudku ve věci zásahové žaloby.

5. V něm navíc Krajský soud v Plzni jednoznačně konstatoval, že v projednávané věci nelze aplikovat § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina pro jeho rozpornost s unijním právem. Tento závěr měl žalovaný v dalším průběhu řízení respektovat a postupovat v řízení tak, jako by toto ustanovení neexistovalo. Úkolem žalovaného bylo zhodnotit, zda žalobce splňuje podmínky pro udělení dočasné ochrany a pokud ano, dočasnou ochranu udělit.
6. Za sporný považuje žalobce názor žalovaného, že přerušení řízení bylo vhodné. Žalobce totiž nemůže během řízení legálně pracovat, nemá nárok na jakékoli sociální dávky ani přístup k veřejnému zdravotnímu pojištění či ubytování. Je proto naopak ve veřejném zájmu ve věci rozhodnout, neboť žádost byla podána dne 6. 12. 2023, žalobce je žadatelem o udělení dočasné ochrany a Krajský soud v Plzni jasně uvedl, že ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina nemělo být aplikováno. Přerušení řízení také nebylo nutné proto, že žalovaný podal proti rozsudku Krajského soudu v Plzni kasační stížnost, v dané věci patrně dojde k přerušení řízení u NSS kvůli probíhajícímu řízení o předběžné otázce u SDEU.

Vyjádření žalovaného

7. Podle žalovaného byla žaloba podána předčasně, neboť žalobce nevyčerpal prostředky k ochraně před nečinností. Dále žalovaný zrekapituloval dosavadní průběh řízení. Uvedl, že lhůta pro rozhodnutí o žádosti o udělení dočasné ochrany tedy logicky musela začít žalovanému plynout znovu, a to od okamžiku, kdy žalovaný sdělení o žádosti o dočasnou ochranu zrušil, tedy reálně od doručení tohoto usnesení žalobci, tedy od 26. 2. 2023. Do té doby totiž bylo řízení o žalobcově žádosti skončeno. Je nesmyslné, aby žalovanému běžela lhůta ode dne podání žádosti o dočasnou ochranu jen proto, že když žalovaný rušil své sdělení o nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu, stanovil, že jeho účinky nastávají ke dni, kdy bylo zrušované sdělení vydáno. Úvahou žalovaného se inspirovala i Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, když vydávala opatření proti nečinnosti. Z opatření ovšem není příliš patrné, jakými úvahami se Komise vlastně řídila, když dospěla k závěru, že žalovaný je nečinný. Dne 9. dubna 2024, kdy opatření proti nečinnosti Komise vydala, totiž 60denní lhůta pro vydání rozhodnutí o žádosti o dočasnou ochranu stále běžela.
8. Žalovaný má za to, že jeho sdělením o neudělení dočasné ochrany bylo řízení o žádosti žalobce o dočasnou ochranu skončeno a lhůta pro vydání rozhodnutí přestala běžet v ten samý den, co běžet začala. V okamžiku, kdy žalovaný zrušil své sdělení o nepřijatelnosti žádosti, začala tato lhůta běžet znovu a k dnešnímu dni ještě neuplynula. Tedy žalovaný není nečinný, žaloba byla podána extrémně předčasně, k podání žaloby došlo v době, kdy žalobce ještě nevyčerpal všechny prostředky na ochranu proti nečinnosti, které mu dává k dispozici správní řád.
9. K přerušení řízení žalovaný konstatoval, že je vázán zákonem a ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina jsou stále součástí platného práva a je tedy jeho povinností postupovat podle zákona. Pokud by žalovaný v případě žalobce znovu postupoval podle zákona a vyhodnotil žádost jako nepřijatelnou nepochybně by proti takovému postupu

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

žalobce opět brojil žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, která by zřejmě byla opět úspěšná. Proto přijde žalovanému cesta přerušení řízení jako jediná rozumná možnost, jak nepostupovat v rozporu se zákonem.

10. Postup žalovaného umožňuje žalobci setrvat na území ve smyslu § 22 zákona č. 221/2006 Sb., o dočasné ochraně cizinců, žalobce navíc není osobou, která by nutně potřebovala dočasnou ochranu v ČR, neboť je již její držitelem v Rumunsku a nehrozí mu návrat na Ukrajinu. Pokud jde žalobci o čerpání výhod spojených s dočasnou ochranou, bylo by zřejmě lepší, aby požádal o vydání regulérního pobytového oprávnění podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále též jen: „ZPC“), např. zaměstnanecké karty. Žádost o ní může podat prostřednictvím zastupitelského úřadu ve Lvově nebo v Kyjevě, kam ji může zaslat poštou s žádostí o opuštění od povinnosti osobního podání této žádosti.
11. Není to pouze žalovaný, který přerušuje řízení z důvodu řízení o předběžných otázkách vedeného u SDEU. Některé krajské soudy svá řízení o žalobách na ochranu před nezákonným zásahem v souvislosti s vyhodnocením žádosti o dočasnou ochranu jako nepřijatelné, přerušují také, jedná se např. o Městský soud v Praze a Krajský soud v Plzni.

Replika žalobce

12. Žalobce se ve své replice ohradil proti sdělení žalovaného, že žalobce má možnost požádat o zaměstnaneckou kartu, neboť je nepřesné. Tato možnost nyní skutečně existuje, ale je velmi omezená a pro některé cizince takřka nedosažitelná. Nadále totiž platí § 5 odst. 1 lex Ukrajina, podle nějž jsou aktuální žádosti o pobytová oprávnění nepřijatelné. Výjimku stanovuje nařízení vlády č. 308/2022 Sb., podle kterého může být podána mj. žádost o zaměstnaneckou kartu v rámci ekonomického programu migrace. Žalobce by tak musel vyhledat zaměstnavatele, kteří jsou do tohoto programu zařazeni, což s ohledem na netransparentnost těchto programů není možné. I pokud by žalobce takové zaměstnavatele, kteří by s ním proces získání zaměstnání podstoupili, našel, tito zaměstnavatelé dají přednost držiteli dočasné ochrany s volným přístupem na trh práce, neboť s jeho zaměstnáním není spojena žádná administrativní zátěž. Ačkoli žalobce chápe, že § 1 písm. b) bod 3 nařízení má být patrně menší záplatou na institut nepřijatelnosti žádostí o dočasnou ochranu z důvodu udělení dočasné ochrany v jiném státě a na eventuální možnost, jak i osoba s udělenou dočasnou ochranou v jiném státu může legálně přicestovat do ČR, nevidí žalobce důvod, proč by tento složitý proces měl podstupovat, pokud z Ukrajiny vycestoval kvůli válce a nikoli kvůli zaměstnání.

Posouzení věci

13. Soud ve věci rozhodl bez jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. Oba účastníci totiž vyslovili s takovým postupem souhlas.
14. Ze správního spisu soud zjistil pro posouzení věci následující podstatné okolnosti. Dne 6. 12. 2023 podal žalobce žádost o udělení oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany dle lex Ukrajina. Žalovaný shledal, že žádost je nepřijatelná podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina, neboť žalobce dne 5. 3. 2023 požádal o udělení dočasné ochrany v Rumunsku, kde mu také byla udělena. Proto žádost žalobci vrátil coby nepřijatelnou. Žalobce však v tomto postupu žalovaného spatřoval nezákonný zásah. V jeho názoru mu rozsudkem ze

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

dne 20. 2. 2024, č. j. 57 A 1/2024-35, přisvědčil i Krajský soud v Plzni, který jednak určil, že vrácení žalobcovy žádosti coby nepřijatelné bylo nezákonným zásahem, jednak žalovanému zakázal pokračovat v porušování žalobcových práv a současně mu přikázal obnovit stav před vrácením žádosti o poskytnutí dočasné ochrany. Nosným důvodem pro citované rozhodnutí soudu byl jeho závěr, podle něhož je ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina v rozporu s požadavky unijního práva (plynoucích zejména ze směrnice Rady č. 2001/55/ES, 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) tím, že nepřipustně zakládá další důvod, pro který se cizinci neudělí dočasná ochrana na území ČR.

15. Na závěry citovaného rozsudku reagoval žalovaný tak, že usnesením ze dne 25. 2. 2024, č. j. OAM-0390780-8/DO-2023, podle § 156 odst. 2 správního řádu zrušil sdělení o nepřijatelnosti žalobcovy žádosti o dočasnou ochranu, přičemž vyslovil, že účinky tohoto usnesení nastávají ke dni vydání sdělení o nepřijatelnosti žádosti. Současně pak téhož dne 25. 2. 2024 vydal žalovaný žalobci osvědčení o podání žádosti o udělení dočasné ochrany. V něm mj. konstatoval, že po dobu vedení řízení o jeho žádosti o udělení dočasné ochrany má žalobce postavení žadatele o udělení dočasné ochrany, což znamená, že je oprávněn pobývat na území ČR.
16. Sdělením ze dne 25. 2. 2024, č. j. OAM-0390780-10/DO-2023, pak žalovaný žalobce informoval, že je sice vázán výrokem citovaného rozsudku krajského soudu, nikoli však jeho právním názorem. Ze sdělení vyplývá, že žalovaný by mínil znovu ve věci postupovat podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina, protože ten je i nadále součástí právního řádu ČR, ale považoval by to za pošetilé, protože by zřejmě došlo ke stejnému výsledku. Proto s odkazem na to, že NSS v řízení jím vedeném pod sp. zn. 8 Azs 93/2023 položil Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku, o níž se vede řízení pod sp. zn. C-753/23, v němž nebylo dosud rozhodnuto, uvážil, že vyčká právě rozhodnutí Soudního dvora EU. Jím vedené řízení totiž považuje za řízení o předběžné otázce ve smyslu § 57 odst. 2 správního řádu. Žalovaný poukázal na to, že za dané situace nemůže v řízení o žalobcově žádosti postupovat, neboť je na jednu stranu vázán platným a účinným ustanovením § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina, na druhou stranu však Krajský soud v Plzni v citovaném rozsudku rozhodl, že by toto ustanovení žalovaný neměl aplikovat. V názoru, že je namístě vyčkat rozhodnutí Soudního dvora EU, se žalovaný opřel i o postup některých krajských soudů, které přerušují jimi vedená řízení ze stejného důvodu podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. Ačkoliv tedy nelze řízení o žalobcově žádosti formálně přerušit, žalovaný vyčká na rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci jím vedené pod sp. zn. C-753/23.
17. Podáním ze dne 20. 3. 2024 usiloval žalobce o uplatnění prostředku proti nečinnosti žalovaného u Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. V něm žalobce především poukázal na komplikace, které mu v běžném životě způsobuje to, že žalovaný nerespektoval právní závěry krajského soudu a v řízení o jeho žádosti nepokračuje. Žalobce nemá přístup na pracovní trh, nemá nárok na žádné sociální dávky ani přístup k veřejnému zdravotnímu pojištění. Upozornil také, že ani sám Krajský soud v Plzni řízení o jeho žalobě podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. nepřerušil, ačkoliv tak učinit mohl, protože řízení o předběžné otázce u Soudního dvora EU v dané době již probíhalo. Postup žalovaného tak fakticky zhatil cíl a smysl rozsudku soudu.

18. Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců vydala dne 9. 4. 2024 opatření proti nečinnosti č. j. MV-49358-2/SO-2024, kterým podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu přikázala žalovanému, aby do 30 dnů ode dne, kdy přerušení řízení skončilo, vydal rozhodnutí ve věci žalobcovy žádosti o udělení dočasné ochrany. Komise naznačila, že dne 25. 2. 2024 bylo řízení o žádosti přerušeno a přerušení dosud trvá. Proto ani neplynou zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí.
19. Dle § 79 odst. 1 s. ř. s.: „*Ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.*“
20. Podle § 81 odst. 1 s. ř. s. „*Soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.*“
21. Z citované právní úpravy vyplývá, že podmínkou pro úspěšné uplatnění nečinnostní žaloby je tvrzení, že žalovaný správní orgán ani po bezvýsledném využití prostředků na ochranu proti nečinnosti v zákonem stanovené lhůtě nerozhodl a zároveň tu nejsou žádné relevantní překážky, aby tak učinil. Je tedy úkolem soudu, aby při posuzování oprávněnosti žaloby zaměřil svou pozornost především na tyto dvě otázky. Podle výsledku posouzení buď zaváže správní orgán ve stanovené lhůtě rozhodnout, anebo žalobu zamítne.
22. V dané právní věci, v níž jde o rozhodnutí o žádosti o udělení dočasné ochrany podle lex Ukrajina, soud vyšel z následující právní úpravy.
23. Podle § 4 odst. 1 lex Ukrajina: „*Na řízení o udělení dočasné ochrany se obdobně použijí ustanovení zákona o pobytu cizinců na území České republiky o udělování víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území České republiky.*“
24. Podle § 5 odst. 5 lex Ukrajina: „*Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky vydá žadateli o udělení dočasné ochrany, nelze-li udělit dočasnou ochranu na místě, osvědčení o podání žádosti o udělení dočasné ochrany. Rozhodnutí o dočasné ochraně Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky vydá bez zbytečného odkladu, ve zvlášť složitých případech ve lhůtě do 60 dnů ode dne podání žádosti o udělení dočasné ochrany.*“
25. Dle § 168 odst. 1 ZPC: „*Ustanovení částí druhé a třetí správního řádu se nevztahují na řízení podle § 9 (s výjimkou řízení podle § 9 odst. 4), § 10, § 19 odst. 1, § 20, 30, 31a, 32, 33, 36, § 38 odst. 1, § 40, 41, § 42g odst. 7 až 11, § 49, 50, 52, 117, § 122 odst. 1 a 2, § 123a, § 135 odst. 3, § 148, 154, § 155 odst. 1, § 180, 180b, 180d, 180e a 180h.*“
26. Podle § 57 odst. 2 správního řádu: „*Probíhá-li před příslušným správním orgánem nebo před jiným příslušným orgánem veřejné moci řízení o předběžné otázce nebo jestliže dal správní orgán k takovému řízení podnět podle odstavce 1 písm. a) či učinil výzvu podle odstavce 1 písm. b), postupuje správní orgán podle § 64. Pokud řízení na podnět správního orgánu nebylo zahájeno nebo nebyla podána žádost o zahájení řízení v určené lhůtě, lze v řízení pokračovat.*“
27. Podle § 64 odst. 1 správního řádu: „*Správní orgán může řízení usnesením přerušit a) současně s výzvou k odstranění nedostatků žádosti podle § 45 odst. 2, b) současně s výzvou k zaplacení správního poplatku, který je spojen s určitým úkonem v řízení, a s určením lhůty k jeho zaplacení; v řízení pokračuje, jakmile mu byl předložen doklad o zaplacení správního poplatku, c) probíhá-li řízení o předběžné otázce nebo správní orgán 1. dal k takovému řízení podnět podle*

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

§ 57 odst. 1 písm. a), 2. učinil výzvu podle § 57 odst. 1 písm. b), anebo 3. učinil úkon podle § 57 odst. 4; za úkon správního orgánu se považuje i předání písemnosti k doručení podle § 19 a vyvěšení písemnosti na úřední desce, d) do doby ustanovení opatrovníka procesně nezpůsobilému účastníkovi, e) z dalších důvodů stanovených zákonem.“

28. Podle § 177 odst. 2 správního řádu: „V případech, kdy správní orgán provádí úkony, na které se nevztahují části druhá a třetí tohoto zákona, postupuje obdobně podle části čtvrté.“
29. Dle § 154 správního řádu: „Jestliže správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, která se týkají dotčených osob, postupuje podle ustanovení této části, podle ustanovení části první, obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63, a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2; přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná.“
30. V posuzované věci z této právní úpravy aplikované na zjištěný, shora rekapitulovaný, skutkový stav plyne, že žalovaný nepochybně má povinnost o žádosti žalobce o udělení dočasné ochrany rozhodnout ve lhůtě 60 dnů ode dne podání příslušné žádosti. Se žalovaným se lze shodnout potud, že počátek plynutí této lhůty lze klást ke dni 25. 2. 2024, tedy ke dni, v němž žalovaný vydal usnesení č. j. OAM-0390780-8/DO-2023, jímž na základě závěrů rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 2. 2024, č. j. 55 A 1/2024-35, zrušil své předchozí sdělení, kterým žalobcovu žádost o udělení dočasné ochrany ze dne 6. 12. 2023 vyhodnotil jako nepřijatelnou (resp. ke dni 26. 2. 2024, kdy bylo citované usnesení doručeno žalobci- § 76 odst. 3 věta druhá správního řádu). V tomto okamžiku měl totiž žalovaný vytvořen (odklizením svého předchozího sdělení) procesní prostor pro nové posouzení žalobcovy žádosti. Činí-li podle § 5 odst. 5 lex Ukrajina lhůta pro rozhodnutí o žádosti o udělení dočasné ochrany nejvýše 60 dní, lze konstatovat, že by tato lhůta měla uplynout dne 26. 4. 2024.
31. Není přitom mezi účastníky sporu o tom, že ani v této lhůtě, ani až do dne vyhlášení tohoto rozsudku žalovaný ve věci nerozhodl. Již dne 25. 2. 2024 totiž žalobci sdělil, že v řízení pokračovat nebude, neboť za přiměřeného použití § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu aplikovaného skrze § 57 správního řádu řízení přerušuje. Dospěl totiž k závěru, že vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, která má být zodpovězena v řízení o předběžné otázce u Soudního dvora EU pod sp. zn. C-753/23. Toto řízení bylo iniciováno usnesením NSS ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023-37. Předběžné otázky položené 8. senátem NSS znějí: „1. Brání čl. 8 odst. 1 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, 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 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 této směrnice?“ Soud v informačním systému Soudního dvora EU (InfoCuria) ověřil, že ke dni vyhlášení tohoto rozsudku nebylo o předběžných otázkách rozhodnuto.

32. Právě o toto přerušení řízení o žalobcově žádosti se opírá nejen procesní stanovisko žalovaného, ale i opatření proti nečinnosti, které ve věci vydala dne 9. 4. 2024 Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. Jakkoli podstata žalobcem uplatněné žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti směřovala právě do problematiky důvodnosti tohoto přerušení řízení, Komise se jejímu zodpovězení zcela vyhnula, když konstatovala, že řízení je přerušeno, protože podle § 65 odst. 1 správního řádu lhůta pro vydání rozhodnutí neběží. Přesto k vydání opatření proti nečinnosti přistoupila, když podle § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu žalovanému uložila rozhodnout ve věci do 30 dnů po skončení přerušení řízení. Jinými slovy tedy Komise naznačila, že žalovaný je ve věci nečinný [jinak by totiž opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu nemohla na žádost žalobce podle § 80 odst. 3 správního řádu vydat; ostatně přijetím opatření proti nečinnosti nadřízeným správním orgánem je fakt nečinnosti správního orgánu presumován a soud není oprávněn tuto otázku přehodnocovat, k tomu viz rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012-41]. Žalobci nicméně fakticky žádnou ochranu před jí zjištěnou nečinností žalovaného neposkytla, když nečinnost žalovanému uložila odstranit ve lhůtě, jejíž počátek je vázán na odeznění samotného předmětu sporu (a důvodu nečinnosti) mezi žalobcem a žalovaným, tj. na skončení přerušení řízení. Přinejmenším tedy lze dovodit, že ve věci byla splněna procesní podmínka řízení o nečinnosti žalobě spočívající v bezvýsledném vyčerpání prostředků na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nabízeného správním řádem. Žalobce se totiž odstranění nečinnosti domáhal prostřednictvím návrhu podle § 80 odst. 3 věta druhá s. ř. s., nečinnost žalovaného byla shledána, opatření proti nečinnosti bylo vydáno, ale ochranu před ní fakticky žalobci neposkytlo.
33. Soud byl tedy postaven před otázku, zda přerušení řízení, o kterém žalovaný žalobce informoval dne 25. 2. 2024, je či není relevantní překážkou pro posouzení žalobcovy žádosti o dočasnou ochranu.
34. V této souvislosti lze připomenout, že ačkoliv podle § 65 odst. 1 správního řádu nepochybně platí, že v případě přerušení řízení neběží lhůta pro vydání rozhodnutí, když okamžik, v němž lhůta pro vydání rozhodnutí přestává běžet, je zákonem spojena dokonce přímo již s nastoupením některého z důvodů přerušení řízení upraveného v § 64 odst. 1 správního řádu, nepředstavuje samo přerušení řízení pomyslný procesní paraván před prostředky ochrany proti nečinnosti správního orgánu, a tedy ani před možnými dopady rozsudku soudu o žalobě na ochranu před nečinností. Judikatura NSS, jmenovat lze především usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012-46, č. 3013/2014 Sb. NSS, totiž dovodila podmínky, za jejichž splnění lze teprve uzavřít, že příslušné přerušení řízení dané účinky skutečně má (a na straně žalovaného nelze shledat nečinnost). Jsou jimi: 1) přerušení řízení musí být důvodné, 2) důvody přerušení musejí stále trvat, 3) k přerušení řízení musí dojít v průběhu lhůty pro rozhodnutí. Všechny podmínky musejí být v konkrétním případě splněny kumulativně.
35. V nyní řešené věci je evidentní, že podstata sporu se redukuje do podmínky shora uvedené sub 1), tj. do problému důvodnosti přerušení řízení. Obě zbylé podmínky jsou v projednávané věci evidentně (a mezi účastníky nesporně) splněny. Důvody přerušení řízení dosud trvají, neboť Soudní dvůr EU jemu položené předběžné otázky dosud nezodpověděl. K přerušení řízení došlo také v průběhu lhůty pro vydání rozhodnutí. Žalovaný informoval žalobce o přerušení řízení prakticky bezodkladně po nabytí právní moci rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 2. 2024, č. j. 57 A 1/2024-35.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

36. Jde-li pak o klíčovou otázku tohoto řízení, uvážil o ní soud následujícím způsobem. Především ze znění předběžných otázek, které NSS předložil k zodpovězení Soudnímu dvoru EU, je zřejmé, že se zejména v případě prvé z nich jedná o otázku, která je v řízení o žalobcově žádosti o udělení dočasné ochrany skutečně relevantní. Posoudil-li žalovaný původně, tedy 6. 12. 2023, žalobcovu žádost jako nepřijatelnou podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina, a to proto, že mu dříve byla udělena dočasná ochrana v Rumunsku, může nepochybně odpověď Soudního dvora EU na prvou z položených předběžných otázek ovlivnit způsob, kterým žalovaný o žalobcově žádosti rozhodne. Pokud by Soudní dvůr EU dospěl k závěru, že úprava obsažená v čl. 8 odst. 1 směrnice Rady č. 2001/55/ES nebrání domácí právní úpravě obsažené v § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina, byl by tím „rehabilitován“ předchozí postup žalovaného ve věci žalobcovy žádosti (a negovány závěry Krajského soudu v Plzni ve věci vedené pod sp. zn. 57 A 1/2024, podle nichž byl daný postup žalovaného nezákonným zásahem). Soud tedy dospěl k závěru, že řízení vedené u Soudního dvora EU pod sp. zn. C-753/23 lze z pohledu posouzení žalobcovy žádosti o dočasnou ochranu považovat za řízení o předběžné otázce ve smyslu § 57 správního řádu. Podle § 57 odst. 2 správního řádu přitom správní orgán v případě, že zjistí, že před příslušným orgánem veřejné moci probíhá řízení o předběžné otázce, postupuje podle § 64.
37. Z ustanovení § 64 správního řádu vyplývá, že pro projednávanou věc je relevantní ustanovení § 64 odst. 1 písm. c), podle něhož správní orgán může řízení usnesením přerušit, pokud probíhá řízení o předběžné otázce. Z dané úpravy se tedy podává, že přerušování řízení kvůli vedení řízení o předběžné otázce není obligatorní, nejde tu o automatickou povinnost správního orgánu, ale toliko o možnost (arg. „*může řízení přerušit*“). To znamená, že od správního orgánu se v takovém případě očekává provedení správního uvážení, v jehož rámci musí zvážit, zda jsou v dané věci dány závažné důvody pro přerušování řízení. Správní orgán totiž nemůže při rozhodování o přerušování řízení odhlédnout od toho, že každé přerušování řízení znamená oddálení rozhodnutí ve věci, dostává se tedy do rozporu s ústavním právem na rychlost řízení (čl. 38 odst. 2 Listiny), které je ostatně i upraveno i ve správním řádu (§ 6 odst. 1 správního řádu; význam tohoto obecného zakotvení zásady rychlosti řízení je v posuzované věci zdůrazňován tím, že v řízení o žádosti o udělení dočasné ochrany jsou zásadně vyloučena ustanovení části druhé a třetí správního řádu a právě skrze ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu je tedy zásada rychlosti řízení projektována i do řízení o žádosti o dočasnou ochranu dle lex Ukrajina). Nejde tu však jen o samotnou rychlost správního řízení coby samostatnou hodnotu, kterou je nutno brát v potaz. V úvahu je také třeba brát i další okolnosti věci, např. zda stav přerušování řízení a s ním spojená nejistota o jejich právech a povinnostech samy o sobě nepřinášejí účastníkům řízení újmu, případně zda je tato újma přiměřená benefitu vyčkání na rozhodnutí o předběžné otázce. Přestože nepochybně existují situace, kdy se správní orgán nemůže z povahy věci přerušování řízení vyhnout (viz např. rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2015, č. j. 10 As 144/2014-81), existují i situace, kdy přerušování řízení nebude vhodné, přestože se u příslušného orgánu veřejné moci vede řízení o předběžné otázce. V takových situacích pak zájem na rychlosti řízení může převážet zájem na tom, aby rozhodnutí bylo učiněno na základě znalosti rozhodnutí o předběžné otázce. Lze uzavřít, že správní orgán v takových případech nejenže není automaticky povinen jím vedené správní řízení přerušit, byť by shledal, že u příslušného orgánu veřejné moci probíhá řízení o předběžné otázce, ale dokonce tak učinit nesmí. Pokud by totiž správní orgán naopak musel v každém takovém případě o přerušování řízení rozhodnout, nespojovala by

relevantní právní úprava rozhodnutí o přerušení řízení se správním uvážením, ale přímo by to správnímu orgánu uložila (jako tak činí např. v ustanovení § 64 odst. 2 správního řádu). Rozhodnutí o přerušení řízení, tedy provedení příslušného správního uvážení, musí být tedy v každém případě řádně odůvodněno, aby bylo patrné, jaké konkrétní okolnosti vzal správní orgán v potaz a jak mezi sebou poměřil konkurující si zájmy (obecně vzato: rychlost rozhodnutí, právní jistota, správnost rozhodnutí).

38. Touto optikou soud vyhodnotil způsob, kterým přerušení řízení o žalobcově žádosti odůvodnil žalovaný ve svém sdělení z 25. 2. 2024. Zjistil přitom, že žalovaný žádné vážné důvody pro přerušení řízení netvrdí. Nezbytnost přerušení řízení totiž opírá o svou nechuť akceptovat názory Krajského soudu v Plzni, z nichž vychází rozsudek ve věci sp. zn. 57 A 1/2024, resp. na nichž některé krajské soudy vystavěly své závěry o nesouladu úpravy obsažené v § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina se směrnicí Rady č. 2001/55/ES. Žalovaný se domnívá, že v řízení nemůže pokračovat, protože nesouhlasí se závěrem krajského soudu, podle něhož by v případě žalobce neměl postupovat podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina. To žalovaný odmítá s tím, že by citované ustanovení, které nadále zůstává součástí platného práva, v dalším průběhu řízení bez dalšího klidně znovu použil, pouze by to považoval za pošetilé.
39. S takovými závěry zdejší soud nesouhlasí. Žalovaný jimi prakticky znevažuje soudní kontrolu výkonu správy a odmítá respektovat své povinnosti plynoucí z předchozího rozsudku soudu, jenž konstatoval nezákonný zásah ve způsobu, jímž žalovaný dne 6. 12. 2023 naložil se žalobcovou žádostí o dočasnou ochranu. Jakkoli samozřejmě platí, že správní orgán není v dalším průběhu správního řízení po vyhlášení rozsudku, jímž byl v jeho postupu shledán nezákonný zásah, striktně vázán právním názorem soudu, jako je tomu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), nelze současně připustit, aby správní orgán znovu zopakoval své jednání, v němž už byl dříve shledán nezákonný zásah, bez dalšího znovu (jak žalovaný uvedl, že by byl ochoten učinit). Takovým způsobem by docházelo k vyprázdnění smyslu ochrany poskytované soudním řádem správním skrze řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením. Tvrdí-li pak žalovaný, že je v případě rozsudku, jímž byl konstatován jeho nezákonný zásah, vázán striktně jen jeho výrokem (srov. § 54 odst. 6 s. ř. s.), přehlíží, že současně nelze výrok rozsudku striktně mechanicky oddělovat od jeho důvodů, z nichž vyvěrá a o něž se opírá. Krajský soud v Plzni ve svém rozsudku ve věci 57 A 1/2024 jednoznačně konstatoval, že primární důvod shledaného nezákonného zásahu tkvěl právě v aplikaci § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina na žalobcovu žádost. Žalovaný proto nemůže v dalším průběhu řízení toto ustanovení znovu aplikovat zcela stejným způsobem, v němž byl již pravomocně shledán nezákonný zásah. Takovým způsobem by totiž jednoznačně postupoval v rozporu se zásadou zákonnosti (§ 2 odst. 1 správního řádu) a v jeho postupu by bylo nutno shledat svévoli stojící v rozporu již s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.
40. Současně soud konstatuje, že žalovaný ve svém zdůvodnění nepředstavil ani žádné reálné ohrožení veřejného zájmu či jakékoli třetí osoby hrozící z toho, že by o žádosti žalobce rozhodl v intencích závěrů rozsudku Krajského soudu v Plzni ve věci 57 A 1/2024. I kdyby se následně ukázaly tyto závěry ve světle budoucího rozhodnutí Soudního dvora EU jako nesprávné, veřejný zájem by tím zřejmě nijak neutrpěl, ostatně žalovaný by takové rozhodnutí při splnění předepsaných podmínek mohl revokovat (§ 156 správního řádu), stejně jako by neutrpěla újmu žádná třetí osoba.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

41. Konečně soud připomíná, že se žalovaný vůbec ve svém zdůvodnění nevyrovnal s problematikou dopadů přerušení řízení na samotného žalobce. Jedná se o problematiku přístupu na pracovní trh, dostupnosti veřejného zdravotního pojištění a sociálních dávek, resp. všech pozitivních povinností, které má stát vůči poživateli dočasné ochrany dle čl. 8 až 16 směrnice o dočasné ochraně. Žalobce je v důsledku přerušení řízení v překerní situaci, kdy je mu sice umožněno setrvat na území ČR, ale fakticky je vyloučen z možnosti vydělávat si prostředky na živobytí a svou existenci hmotně zajistit, přičemž je v nejistotě, jak bude v jeho věci dále rozhodováno. To je za situace, kdy již soud pravomocně vyslovil, že aplikovat v jeho případě § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina, nepřijatelné. Nelze navíc odhlédnout, že tento stav latentní nejistoty o jeho právním postavení by žalobce tížil po předem neodhadnutelnou dobu. Soudní dvůr EU totiž nevyhověl žádosti NSS o projednání věci v řízení o naléhavé předběžné otázce a soudu je z úřední činnosti známo, že rozhodnutí o předběžné otázce lze očekávat zpravidla kolem dvou let po jejich položení. Takto dlouhé setrvávání v právní nejistotě nelze pro osobu, která se objektivně nachází v hraniční situaci uprchlíka před válkou, podle názoru soudu jen v zájmu na relativní správnosti konečného rozhodnutí žalovaného, akceptovat za situace, že existují právní nástroje, kterými může žalovaný své rozhodnutí, ukázal-li by se názor Krajského soudu v Plzni ve věci 57 A 1/2024 mylným, revidovat.
42. Soud shrnuje, že v posuzovaném případě žalovaný nepřerušil řízení důvodně. Jediný důvod, pro který k tomuto kroku přistoupil, spočívá v jeho nesouhlasu se závěry Krajského soudu v Plzni vyslovené ve věci sp. zn. 57 A 1/2024. K řešení tohoto nesouhlasu jsou však určeny příslušné procesní nástroje (kasační stížnost, kterou ostatně žalovaný v dané věci podal) a jeho důsledky by neměly dopadat na účastníka řízení, jenž by se neměl stát pomyslným rukojmím správního orgánu, jenž nemíní akceptovat pro něj nepříznivý výrok soudu. Proto soud uzavírá, že v dané věci neshledal relevantní důvod, aby žalovaný správní orgán přerušoval jím vedené řízení a o žalobcově žádosti nerozhodl. Byly tedy splněny všechny podmínky vyhovění žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, neboť žalovaný byl povinen rozhodnout ve stanovené lhůtě, kterou nerespektoval a nápravu nepřinesla ani žádost o uplatnění prostředku proti nečinnosti dle správního řádu. Ve věci není dána překážka, která by správnímu orgánu bránila o žalobcově žádosti rozhodnout.

Závěr a náklady řízení

43. Soud shledal, že žaloba je důvodná. Proto výrokem I. tohoto rozsudku podle § 81 odst. 1 s. ř. s. uložil žalovanému, aby ve věci žalobcovy žádosti o udělení dočasné ochrany rozhodl. Při určení lhůty, v níž tak má učinit, vyšel soud jednak z toho, že zákonná lhůta pro rozhodnutí o podané žádosti činí podle § 5 odst. 5 lex Ukrajina nejvýše 60 dní. Ke dni vyhlášení tohoto rozsudku je tato lhůta překročena již o dva měsíce (viz výše), a to bez přihlédnutí k tomu, že žalovaný původně nezákonně žalobcovu žádost ze dne 6. 12. 2023 označil za nepřijatelnou. Dále soud přihlédl k tomu, že žalovaný v řízení netvrdil žádný jiný důvod, který by mu bránil rozhodnout ve věci, než je jeho neochota akceptovat závěry rozsudku Krajského soudu v Plzni ve věci sp. zn. 57 A 1/2024. Proto soud podle § 81 odst. 2 s. ř. s. stanovil k rozhodnutí lhůtu 20 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku. Takto stanovená lhůta je podle přesvědčení soudu zcela přiměřená k posouzení žalobcovy žádosti.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

44. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud výrokem II. tohoto rozsudku podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož: *„Nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.“* Účastníkem, který měl ve věci plný procesní úspěch, je žalobce, neboť soud shledal žalovaného nečinným a uložil mu povinnost vydat v řízení o udělení dočasné ochrany žalobce rozhodnutí. Žalobce však žádnou náhradu nákladů neuplatnil a soud ani z obsahu správního spisu nezjistil, že by nějaké náklady v souvislosti s vedeným řízením vynaložil. Proto výrokem II. tohoto rozsudku rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 24. června 2024

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu