



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

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

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím ve vrácení žádosti o udělení dočasné ochrany, evidované pod sp. zn. OAM-354766/DO-2024, žalobci jako nepřijatelné dne 17. 5. 2024,

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

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 17. 5. 2024 a již byla podle podacího razítka přidělena sp. zn. OAM-354766/DO-2024.

II.

Žaloba

2. Žalobce v žalobě uvedl, že vycestoval z Ukrajiny po vypuknutí válečného konfliktu dne 8. 7. 2022, kdy vstoupil do Schengenského prostoru. Tohoto dne vycestoval přes Polsko, kde obdržel dočasnou ochranu, a následně dne 17. 5. 2024 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. 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*“) a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2023, č. j. 11 A 80/2023 – 79.
4. 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).
5. 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 8. 7. 2022).

6. Možností požádat o dočasnou ochranu v jiném státu svědčí i právo cizince pobývat v zemi dle svého výběru, které je zakotveno např. v čl. 16 preambule prováděcího rozhodnutí: „(...) Kromě toho mají ukrajinští státní příslušníci jakožto cestující bez vízové povinnosti právo volně se pohybovat v rámci Unie poté, co jim byl na její území umožněn vstup na dobu 90 dnů. **Na tomto základě si mohou vybrat členský stát, v němž chtějí požívat práv spojených s dočasnou ochranou, a připojit se ke své rodině a přátelům v rámci sítí početných diaspor, které v současnosti existují v celé Unii. To v praxi usnadní, aby bylo úsilí členských států rovnoměrně rozloženo, čímž se sníží tlak na vnitrostátní přijímací systémy.**“ (důraz doplněn).
7. Podstatný pro tento případ je čl. 11 směrnice vyjadřující závazek zpětného přijetí osob, které na jeho území požívají dočasnou ochranu: „Členský stát převezme zpět osobu požívající na jeho území dočasnou ochranu, pokud se tato osoba v průběhu doby stanovené rozhodnutím Rady podle článku 5 bez povolení zdržuje na území jiného členského státu nebo se bez povolení snaží na toto území vstoupit. Na základě dvoustranné dohody členské státy mohou rozhodnout, že tento článek nebudou používat.“ Tohoto závazku se ovšem členské státy skutečně zřekly a výslovné použití čl. 11 směrnice vyloučily. To je možné dovodit z čl. 15 preambule prováděcího rozhodnutí, kterým se členské státy dohodly, že nebudou uplatňovat článek 11 směrnice o dočasné ochraně: „Je třeba poznamenat, že členské státy se v prohlášení dohody, že nebudou uplatňovat článek 11 směrnice 2001/55/ES.“ Konkrétní znění prohlášení je obsaženo v operačních pokynech a zní následovně: „S cílem podpořit členské státy, které jsou hlavními vstupními místy hromadného přílivu vysídlených osob prchajících před válkou z Ukrajiny, na něž se vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady ze dne 4. března 2022, a s cílem prosazovat rovnováhu mezi úsilím všech členských států se členské státy dohodly, že nebudou uplatňovat článek 11 směrnice 2001/55/ES na osoby, které požívají dočasnou ochranu v daném členském státě v souladu s uvedeným prováděcím rozhodnutím Rady a které se přesouvají bez povolení na území jiného členského státu, pokud se členské státy na dvoustranném základě nedohodnou jinak.“
8. Jelikož se členské státy, resp. Česká republika, nedohodla s jiným státem na jakémkoliv úpravě vyloučení čl. 11, znamená to, že je sekundární pohyb, a tím i získání dočasné ochrany v jiném členském státě, povolen a nemůže být vyloučen pouze na základě rozhodnutí jednoho členského státu v národní úpravě.
9. 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 2022/3822, kde doslovně uvádí následující:
10. „5. Jaké následné kroky by měly členské státy podniknout v takových případech, kdy zjistí, že osoba je registrována v jiné zemi (shoda), nebo když zjistí, že osoba, kterou zaregistrovaly, se následně zaregistruje v jiném členském státě?

11. *Dočasná ochrana má být požívána pouze v jednom členském státě. V členském státě, ve kterém osoba již nepobývá, by mělo být povolení k pobytu zrušeno a z něj vyplývající práva zaniknou. Jak je uvedeno v operativních pokynech vydaných Komisí dne 21. března 2022, osoba, na kterou se vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382, má právo zvolit si členská 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 osobu spadající do oblasti působnosti, a tím případně omezit přístup k právům této osobu v dotčeném členském státě z důvodu, že je osoba registrována v jiném členském státě. Současně může osoba využívat práva spojená s registrací vždy pouze v jednom členském státě. To znamená, že pokud je osoba registrována v jednom členském státě (například v ČS1) a následně se přestěhuje do jiného členského státu (ČS2'), musí členská stát, do kterého se přestěhuje ÍČS21. poskytnout této osobě všechna práva stanovená ve směrnici o dočasné ochraně, včetně registrace dotyčné osoby a následného vydání povolení k pobytu. Osoba bude využívat práv v druhém členském státě (ČS2). Platnost povolení k pobytu vydaného v prvním členském státě (ČS1) a z něj plynoucích práv musí v souladu s duchem čl. 15 odst. 6 a čl. 26 odst. 4 směrnice o dočasné ochraně skončit a být odejmuta v prvním členském státě. Členské státy mohou odmítnout dočasnou ochranu (a tedy odmítnout registraci nebo odmítnout povolení k pobytu) pouze osobám, na které se nevztahuje oblast působnosti směrnice 2001/55/ES a prováděcího rozhodnutí Rady.“*
12. Samotná Evropská komise má na svých internetových stránkách otázky a odpovědi týkající se dočasné ochrany. Jednou z těchto otázek je, zda je možné se přemístit z jednoho členského státu do jiného. Odpověď je následující: „Zvolit zemi EU, v níž máte dočasnou ochranu, si můžete zvolit sama podle vlastního uvážení. Dočasné ochrany však můžete požívat pouze v jednom členském státě EU. Práva spojená s dočasnou ochranou jsou stejná ve všech zemích EU, které jsou směrnici vázány. Pokud jste se zaregistrovala v jedné zemi a rozhodnete se přestěhovat do jiné země, musíte o tom informovat orgány země, v níž jste v dané chvíli registrována. Země, do které se přestěhujete, vás zaregistruje poté a nabídne vám status dočasné ochrany a z ní vyplývající práva.“ I z tohoto vyjádření neplyne jakákoliv možnost odchýlení se od povinností udělit dočasnou ochranu, je-li Česká republika vázána směrnici a Evropské komise tak mluví ve všech dokumentech zcela jednoznačně.
13. To, že vyznačení nepřijatelnosti je nezákonným zásahem, potvrdil již také např. Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 27. 4. 2023, č. j. 11 A 80/2023-79, kde uvedl, že „směrnice o dočasné ochraně je postavena na konstrukci, že členské státy mohou být vůči vysídleným osobám vstřícnější, nemohou se však vydat opačným směrem a stanovit těmto osobám podmínky méně příznivé. Právě to však Česká republika zavedením institutu nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. o) zákona č. 65/2022 Sb. učinila, neboť Ukrajincům utíkajícím před nevyprovokovanou a neodůvodněnou ruskou vojenskou agresí postavila do cesty další, směrnici nepředpokládanou překážku, kterou musí překonat, aby mohli v České republice požívat dočasnou ochranu. Taková úprava je v rozporu se směrnici o dočasné ochraně. Ta má v tomto ohledu přímý účinek, který vylučuje úpravu § 5 odst. 1 písm. c zákona č. 65/2022 Sb. Proto ji soud neaplikoval. Shodně tuto nepřijatelnost jako nezákonný zásah shledal také Krajský soud v Plzni ve svém rozsudku ze dne 17. 5. 2023, č. j. 55 A 6/2023-44 anebo v rozsudku pod sp. zn. 55 A 12/2023 či v rozsudku pod sp. zn. 57 A 20/2023 u téhož soudu. Stejně tak se k nepřijatelnosti šetření vyjádřil I Veřejný ochránce práv, podle kterého „(v)yloučit kohokoliv z podání žádosti o dočasnou ochranu a

jejího udělení lze jen v případech vymezených směrnicí. Proto je česká úprava nepřijatelnosti vylučující osoby, které mají dočasnou ochranu v jiném státě, v rozporu s unijním právem.“

14. Žalobce má 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, resp. s vyloučeným čl. 11 směrnice a s čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí. Z tohoto vyplývá, že zásah spočívající ve vrácení žádostí 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

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

15. Žalovaný se ve svém vyjádření k žalobě shodl s žalobcem na přípustnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem proti vrácení žalobcovy žádosti o udělení dočasné ochrany žalovaným jako nepřijatelné. Přípustnost žaloby, resp. právo žalobce na přístup k soudu dle žalovaného, ale podle žalovaného nelze dovodit z čl. 29 směrnice o dočasné ochraně, ani z § 17 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců (dále jen „zákon o dočasné ochraně“). Právo podat opravný prostředek podle čl. 29 směrnice o dočasné ochraně se totiž vztahuje pouze na osoby vyloučené z poskytnutí dočasné ochrany podle čl. 28 odst. 1 téže směrnice, přičemž výčet důvodů v čl. 28 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně je taxativní. Dále se argumentace žalovaného týkala žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Jelikož se žalobce proti postupu žalovaného bránil žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s., nemá smysl reprodukovat na tomto místě argumentaci žalovaného týkající se žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Žalobce je držitelem dočasné ochrany v Polsku, a proto neměl žalovaný jinou zákonnou možnost, než mu jeho žádost vrátit jako nepřijatelnou podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina. Cílem směrnice o dočasné ochraně je zabránit zneužívání práva na poskytnutí dočasné ochrany ve více členských státech. Žalobce neprchá před ruskou agresí v zemi svého původu a zneužívá institutu dočasné ochrany. Žalovaný poukázal na to, že žalobce do žádosti neuvedl, že má na území rodinného příslušníka s dočasnou ochranou – žalovaný tedy nemohl uvažovat o udělení dočasné ochrany podle § 51 nebo § 52 zákona o dočasné ochraně. Jestliže je cizinec držitelem dočasné ochrany v jednom členském státě EU, nelze na něj pohlížet jako na osobu vysídlenou; o takovou osobu se nejedná ani v případě jeho sekundárního přesunu v prostoru EU. Podle žalovaného směrnice o dočasné ochraně nepředpokládá, že by osoba požívající dočasnou ochranu v jednom členském státě EU mohla tento status získat v jiném členském státě EU. Směrnice o dočasné ochraně má bránit druhotnému pohybu osob, ale neupravuje žádný nástroj, jak mu zabránit. Žalobci nikdo nebránil vybrat si stát, kde o dočasnou ochranu požádá. Článek 16 preambule prováděcího rozhodnutí Rady (EU) č. 2022/382 (dále jen „prováděcí rozhodnutí Rady“) stanovuje možnost požádat o prvotní udělení dočasné ochrany v členském státě dle výběru žadatele, nikoliv možnost žádat o udělení dočasné ochrany ve více členských státech. Preambule navíc není součástí normativního textu, a není tak pro členské státy závazná. Zároveň ale žalovaný připustil, že preambule má interpretační význam. Vyloučení aplikace čl. 11 směrnice o dočasné ochraně znamená pouze to, že držitel dočasné ochrany v jednom členském státě EU, který neoprávněně pobývá v jiném členském státě, nebude posledně uvedeným členským státem přemístěn do členského státu, který mu dočasnou ochranu udělil. Stále platí, že dočasnou ochranu může mít cizinec udělenou pouze v jednom

členském státě. Směrnice o dočasné ochraně neupravuje, jak mají členské státy postupovat v případě žádostí o udělení dočasné ochrany, pokud žadateli již dočasná ochrana byla udělena v jiném členském státě nebo v něm o dočasnou ochranu požádal. Protože je tato oblast ponechána vnitrostátní právní úpravě, není česká právní úprava upravující nepřijatelnost žádosti o udělení dočasné ochrany v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina vyplňuje mezery ve stručné úpravě směrnice o dočasné ochraně. Podle žalovaného není vyloučeno, aby žadatel, jehož žádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná podle § 5 odst. 1 lex Ukrajina, obdržel dočasnou ochranu na základě § 51 nebo § 52 zákona o dočasné ochraně. Žalovaný dále uvedl, že v ČR jsou v podstatě vyčerpány kapacity pro poskytování dočasné ochrany. Podle čl. 25 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně mají členské státy přijímat osoby oprávněné požívat dočasnou ochranu v duchu solidarity a mají se vyjádřit, jaká je jejich kapacita pro přijímání těchto osob. Článek 26 směrnice o dočasné ochraně upravuje relokační mechanismus vzhledem k vytížení kapacit v jednotlivých členských státech, prozatím ale nebyl aktivován. S ohledem na chybějící relokační mechanismus je ČR oprávněna reagovat i na hrozící vyčerpání vnitrostátních kapacit. Ke sdělení Evropské komise a odpovědím na často kladené dotazy žalovaný uvedl, že se nejedná o závazný výklad právních předpisů. Stejně tak nebyla závaznou ani praxe jiných členských států. Žalovaný rovněž poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46, vydaný ve skutkově obdobné věci. Žalovaný navrhl, aby zdejší soud přerušil řízení o žalobě žalobce, protože Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023-37, vznesl předběžnou otázku k Soudnímu dvoru Evropské unie (SDEU) stran souladu § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina s právem EU.

16. Žalovaný v závěru navrhl, aby soud řízení přerušil, eventuálně žalobu zamítl.

IV.

Posouzení věci soudem

17. 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.).
18. 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

19. Soud shledal žalobu důvodnou.
20. 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).

21. 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.

22. 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.*

23. 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 reprodukované 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 zaškrtila, 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. 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).

24. 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 (garantujícím, 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 kasačního zastávají široký výklad „vyloučení z poskytnutí dočasné ochrany“ spočívající v (jakémkoli) faktickém vyloučení, třeba i formou nepřijatelnosti žádosti.

25. 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 žádosti pro nepřipustnost 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).
26. 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.
27. 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.
28. 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 k zajištění povolení k pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany po celé období trvání ochrany.
29. 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 dočasnou ochranu (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).
30. 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.

31. 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 ochraně pro osoby vysídlené z Ukrajiny by tak postrádalo smyslu.
32. 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 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 unijním právem.
33. Český zákonodárce totiž zavedl „dvojitý 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 vyplývajícího z dočasné ochrany na jejím území, nicméně zákon nepočítá, neboť jej „sankcionuje“ nepřijatelností žádosti.
34. 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 kdekoli v Evropské unii. Stále se totiž nemůže vrátit do země původu za bezpečných a trvalých podmínek. Argumentace žalovaného vedoucí opačným směrem proto byla lichá.

35. 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.
36. 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 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).
37. Co se týká kapacit pro přijímání, hrozící vytížení 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 prvé řadě probíhat na unijní úrovni.

38. 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.
39. 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

40. 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 24. července 2024

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu