



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: **L. Z.**, státní příslušnost X
bytem X
zastoupená Organizací pro pomoc uprchlíkům, z.s.
sídlem Poděbradská 173/5, 190 00 Praha 9

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

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím ve vrácení žádosti o udělení dočasné ochrany, evidované pod č. j. OAM-0392951/DO-2024, žalobkyni jako nepřijatelné dne 6. 9. 2024,

takto:

- I. Zásah žalovaného, spočívající ve vrácení žádosti žalobkyně o dočasnou ochranu dne 6. 9. 2024 pod č. j. OAM-0392951/DO-2024 jako nepřijatelné, byl nezákonný.
- II. Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování práv žalobkyně a přikazuje se mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu žalobkyni.
- III. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

1. Žalobkyně podala dne 6. 9. 2024 u žalovaného žádost o poskytnutí dočasné ochrany. Žalovaný jí tuto žádost téhož dne pod č. j. OAM-0392951/DO-2024 vrátil jako nepřijatelnou, neboť žalobkyně získala dočasnou nebo mezinárodní ochranu v jiném členském státě EU, konkrétně dne 13. 2. 2023 ve Francii.
2. Podanou žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s.¹ se žalobkyně domáhá, aby soud určil, že zásah žalovaného spočívající ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobkyni jako nepřijatelné dne 6. 9. 2024 byl nezákonný, a přikázal žalovanému, aby do 3 dnů od právní moci rozsudku obnovil stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu žalobkyni.

II.

Žaloba a vyjádření žalovaného

3. Žalobkyně tvrdila, že po vycestování z Ukrajiny v srpnu roku 2022 získala dočasnou ochranu ve Francii, kterou ale následně zrušila a přesunula se do ČR, kde má partnera, který je držitelem dočasné ochrany. V ČR požádala o dočasnou ochranu. Žalovaný posoudil její žádost jako nepřijatelnou, neboť žalobkyně získala dočasnou ochranu v jiném členském státě EU. Žalobkyně namítala, že její žaloba je přípustná, neboť § 5 odst. 2 Lex Ukrajina² nelze aplikovat pro jeho rozpor s právem EU (v této souvislosti žalobkyně odkázala na rozsudky krajských soudů rozhodujících ve správním soudnictví). Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina, podle něž žalovaný posoudil žalobkyninu žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou, je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně³, která nezná jako důvod vyloučení přístupu k dočasné ochraně předcházející udělení dočasné ochrany v jiném členském státě EU. Pro udělení dočasné ochrany je dostačující prokázání ukrajinské státní příslušnosti, udělení mezinárodní ochrany na Ukrajině, pobytu na Ukrajině, případně rodinných vazeb. Žalobkyni svědčí dočasná ochrana už proto, že spadá do kategorie osob dle čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady⁴. Obecné podmínky pro udělení dočasné ochrany žalobkyně splňuje, neboť ji již získala ve Francii. Článek 11 směrnice o dočasné ochraně nelze dle dohody členských států EU aplikovat. Sekundární pohyb a získání dočasné ochrany v jiném členském státě tak jsou povoleny a nelze je vyloučit vnitrostátní úpravou jednoho členského státu EU. Žalobkyně poukázala na několik rozhodnutí krajských soudů rozhodujících ve správním soudnictví, z nichž dovodila, že vrácení žádosti o dočasnou ochranu jako nepřijatelné z důvodu, že žadatel získal dočasnou ochranu v jiném členském státě EU, je nezákonným zásahem.
4. Žalovaný se shodl s žalobkyní na přípustnosti zásahové žaloby proti vrácení žádosti o dočasnou ochranu jako nepřijatelné. Přípustnost žaloby ale nelze dovodit z čl. 29 směrnice

¹ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

² Zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace.

³ Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. 7. 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 plynoucím.

⁴ Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. 3. 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.

o dočasné ochraně, ani z § 17 zákona o dočasné ochraně⁵. 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. Z platformy pro výměnu informací o držitelích dočasné ochrany, jakož i z řízení o žádosti žalobkyně o udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění žalovaný zjistil, že žalobkyně je držitelkou dočasné ochrany ve Francii. Její tvrzení, že dočasnou ochranu ve Francii zrušila, tak není pravdivé. Žalovaný postupoval zcela v souladu s § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina, pokud žádost žalobkyně o dočasnou ochranu posoudil jako nepřijatelnou. Jakožto držitelka dočasné ochrany ve Francii žalobkyně již není osobou prchající před nebezpečím vyvolaným agresí vojsk Ruské federace vůči Ukrajině. Žalobkyně v ČR nehledá ochranu před nebezpečím, nýbrž usiluje o udělení dočasné ochrany proto, aby v ČR mohla žít se svým partnerem. Tím se žalobkyně snaží zneužít institut dočasné ochrany. Žalovaný nemohl uvažovat o udělení dočasné ochrany žalobkyni na základě § 51 nebo § 52 zákona o dočasné ochraně, neboť žalobkyně v žádosti netvrdila, že by v ČR pobýval její rodinný příslušník. Žalovaný dále tvrdil, že byl povinen postupovat podle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina. Podle žalovaného směrnice o dočasné ochraně nepředpokládá, že by osoba požívající dočasné ochrany v jednom členském státě mohla získat dočasnou ochranu v jiném členském státě. Držitel dočasné ochrany v členském státě totiž nemůže být osobou vysídlenou, nýbrž je osobou usazenou v tom členském státě, z něhož přichází. 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. Otázku, jak naložit s žádostí o dočasnou ochranu osoby, které již byla dočasná ochrana udělena v jiném členském státě, směrnice o dočasné ochraně neupravuje. Proto je ponechána na vnitrostátní úpravě jednotlivých členských států, a vnitrostátní právní úprava v Lex Ukrajina tak není v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně. Směrnice o dočasné ochraně má bránit druhotnému pohybu osob, avšak neobsahuje žádné nástroje, jak tohoto cíle dosáhnout. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina doplňuje stručnou úpravu směrnice o dočasné ochraně a je prostředkem, jak zabránit cíli sledovanému směrnicí v podobě vyloučení druhotného pohybu osob. Cizinci sice mají možnost vybrat si členský stát, kde o udělení dočasné ochrany požádají, to však neznamená, že mohou postupně žádat o udělení dočasné ochrany v několika členských státech. Účel dočasné ochrany je splněn již tehdy, když cizinec získá dočasnou ochranu v jednom členském státě. Interpretace vedoucí k závěru, že se držitelé dočasné ochrany mohou libovolně pohybovat mezi jednotlivými členskými státy a postupně získávat dočasnou ochranu ve více členských státech dle vlastní volby, je v rozporu se smyslem čl. 26 a čl. 15 směrnice o dočasné ochraně. Sekundární pohyb je prvkem odčerpávajícím kapacity migračního systému členských států, díky němuž může dojít k jeho kolapsu, aniž by tyto kapacity byly využity v souladu se svým účelem k přijetí a poskytnutí ochrany osobám dočasnou ochranu dosud nechráněným. Žalovaný dále tvrdil, že směrnice o dočasné ochraně není přímo aplikovatelná. S odkazy na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46, a Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 12. 2023, č. j. 63 A 38/2023-49, a předběžnou otázku položenou Soudnímu dvoru Evropské unie Nejvyšším správním soudem v řízení vedeném pod sp. zn. 8 Azs 93/2023 žalovaný tvrdil, že není jasné, zda je institut nepřijatelnosti žádosti v rozporu s unijním právem, ani není jasné, jak správně aplikovat unijní právo. Proto žalovaný navrhl, aby soud přerušil řízení

⁵ Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců.

v projednávané věci do rozhodnutí Soudního dvora ve věci C-753/23, o předběžných otázkách položených mu Nejvyšším správním soudem.

III.

Posouzení věci soudem

5. Protože účastníci řízení nevyslovili s takovým postupem nesouhlas, rozhodl soud o věci samé v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání.
6. O žalobě rozhodl soud v souladu s § 56 odst. 3 s. ř. s. přednostně. Soud nebyl povinen přerušit řízení do rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie o předběžných otázkách položených mu Nejvyšším správním soudem⁶. S přihlédnutím k povinnosti soudu rozhodnout o věci přednostně a 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 Soudního dvora Evropské unie 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 Soudní dvůr bude o předběžných otázkách rozhodovat ve standardním řízení, což může trvat i více než dva roky (přitom předmětná věc byla u Soudního dvora zaevidována teprve v prosinci roku 2023 pod sp. zn. C-753/23). O zamítnutí návrhu na přerušování řízení soud nerozhodoval samostatným usnesením, protože o žalobě rozhodl bez prodloužení po nezbytných prvotních procesních úkonech.
7. Žaloba je důvodná.
8. Protože účelem soudního přezkumu není obsáhle reagovat na každou dílčí námitku vznesenou účastníky řízení, nýbrž vypořádat obsah a smysl jejich argumentace, čehož lze docílit i tím, že soud proti tvrzení účastníka postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky účastníka jako celek neobstojí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, bod 16; či ze dne 18. 10. 2023, č. j. 10 Afs 76/2023-52, bod 10; či nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68), přistoupil soud k vypořádání argumentace účastníků řízení níže patrným způsobem.
9. Soud předesílá, že krajské soudy rozhodující ve správním soudnictví dlouhodobě zastávají právní názor, že (I.) proti vrácení žádosti o udělení dočasné ochrany se lze bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. a že (II.) žádost o udělení dočasné ochrany podanou osobou, které byla dočasná ochrana udělena v jiném členském státě EU, nelze této osobě vrátit jako nepřijatelnou z důvodu, že jí byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státě, neboť takový postup je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně⁷.
10. Podle čl. 47 prvního pododstavce Listiny základních práv Evropské unie platí, že každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem.
11. Podle čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně přijmou členské státy opatření nezbytná k zajištění povolení k pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany, a to na celé období trvání

⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2023, č. j. 3 Azs 275/2022-28, č. 4479/2023 Sb. NSS.

⁷ Za všechny srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 4. 1. 2024, č. j. 57 A 84/2023-41 a tam odkazovaná judikatura.

ochrany. Za tímto účelem budou vydány potřebné dokumenty nebo jiné rovnocenné doklady.

12. Článek 11 směrnice o dočasné ochraně stanoví, že členský stát převezme zpět osobu požívající na jeho území dočasné ochrany, pokud se tato osoba v průběhu doby stanovené rozhodnutím Rady podle článku 5 bez povolení zdržuje na území jiného členského státu nebo se bez povolení snaží na toto území vstoupit. Na základě dvoustranné dohody členské státy mohou rozhodnout, že tento článek nebudou používat.
13. Podle čl. 26 odst. 4 směrnice o dočasné ochraně končí v případě přemístění osoby z jednoho členského státu do druhého platnost povolení k pobytu v členském státě, který osoba opouští, a tento členský stát přestane mít ve vztahu k těmto osobám povinnosti související s dočasnou ochranou. Dočasnou ochranu poskytne daným osobám nový hostitelský členský stát.
14. Podle čl. 29 směrnice o dočasné ochraně jsou osoby vyloučené členským státem z poskytnutí dočasné ochrany nebo zajištění sloučení rodiny oprávněny podat v daném členském státě opravný prostředek.
15. V bodě 15 preambule prováděcího rozhodnutí Rady se uvádí: *Je třeba poznamenat, že členské státy se v prohlášení dohodly, že nebudou uplatňovat článek 11 směrnice o dočasné ochraně.*
16. 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.
17. 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.
18. Mezi účastníky řízení nebylo sporu o tom, že proti vrácení žádosti o dočasnou ochranu z důvodu její nepřijatelnosti se žalobkyně může bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. V tomto soud s oběma účastníky řízení souhlasí a v podrobnostech odkazuje na body 19 až 22 svého rozsudku ze dne 4. 1. 2024, č. j. 57 A 84/2023-41 a tam odkazovanou judikaturu.
19. Vrácení žádosti o dočasnou ochranu je faktickým úkonem žalovaného, nikoliv formalizovaným aktem, který by bylo možné považovat za rozhodnutí správního orgánu. Výluka ze soudního přezkumu podle § 5 odst. 2 Lex Ukrajina je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně, a proto ji nelze aplikovat. Článek 29 směrnice o dočasné ochraně totiž stanoví požadavek zajistit opravný prostředek osobám, které byly z poskytnutí dočasné ochrany vyloučeny. V případě, kdy správní orgán vrátí žadateli žádost o poskytnutí dočasné ochrany podle § 5 odst. 2 věty první Lex Ukrajina s vyznačením důvodu nepřijatelnosti, čímž ho fakticky vyloučí z poskytnutí dočasné ochrany, jde o případ, kdy vyloučení soudního přezkumu je v rozporu s unijním právem, a proto větu druhou § 5 odst. 2 Lex Ukrajina, která obsahuje kompetenční výluku, nelze aplikovat. Článek 29 směrnice o dočasné ochraně totiž stanoví, že osoby vyloučené členským státem z poskytnutí dočasné ochrany nebo zajištění sloučení rodiny jsou oprávněny podat v členském státě opravný prostředek. Oprávnění podat opravný prostředek ve smyslu citovaného článku je třeba vykládat ve spojení s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie, podle kterého každý, jehož práva a svobody zaručené unijním právem byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem. Žalobkyni přitom svědčí právo zaručené právním řádem Unie, jehož uplatnění podléhá soudnímu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

přezkumu zaručenému čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie. Právo žalobkyně podat proti vrácení žádosti o dočasnou ochranu z důvodu její nepřijatelnosti plyne z čl. 29 směrnice o dočasné ochraně ve spojení s čl. 47 Listiny základních práv Evropské Unie. Výklad zastávaný Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46, zdejší soud považuje za příliš restriktivní a odporující systematickému zařazení ustanovení čl. 29 směrnice o dočasné ochraně, zakotvujícího právo na opravný prostředek, do samostatné kapitoly nazvané *Závěrečná ustanovení* (jež pojmově má povahu obecně použitelných ustanovení), to vše bez výslovného odkazu na předcházející čl. 28, zařazený do odlišné kapitoly *Zvláštní ustanovení*. Zdejší soud ve shodě s jinými krajskými soudy zastává širší výklad *vyloučení z poskytnutí dočasné ochrany* spočívající v jakémkoli faktickém vyloučení, třeba i formou nepřijatelnosti žádosti. Nejvyšším správním soudem poukazovaný celoevropský kontext poskytování dočasné ochrany podle zdejšího soudu poněkud pomíjí, že oproti žadatelům o azyl dal unijní zákonodárce ukrajinským žadatelům o dočasnou ochranu podstatně větší volnost ve volbě cílové země i v její případné změně – nejsou kupříkladu dána jakákoli pravidla navracení do (první) země pobytu, neboť členské státy se dohodly na neuplatňování čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, jenž jinak upravuje povinnost zpětného přebírání. To ovšem znamená, že by ukrajinský státní příslušník mohl zůstat bez ochrany, pokud by ho první členský stát z jakéhokoli důvodu nepřevzal zpět a druhý mu dočasnou ochranu neudělil. V zásadě flexibilní možnost stěhování mezi členskými státy připouští i sdělení Evropské komise *Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: Dočasná ochrana osob prchajících před agresivní válkou Ruska proti Ukrajině: ohlédnutí po roce* ze dne 8. 3. 2023, COM (2023) 140 final, bod 6.1, a operační pokyny ze dne 21. 3. 2022 či odpověď Komise na často kladené otázky ve vztahu k institutu dočasné ochrany (FAQ), kdy k těmto zdrojům soud přihlížel při interpretaci norem evropského práva. Zdejší soud poukazuje na to, že vůči posledně vzpomínanému rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 178/2022-46, se nesouhlasně vymezil i osmý senát téhož soudu (srov. body 47, 48, 51 a 52 usnesení ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023-37), podle něhož právo osob požívajících dočasnou ochranu na udělení povolení k pobytu na území některého členského státu vyplývá přímo z čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně a jde tedy o situaci, která se řídí unijním právem, a proto by měl mít žadatel právo na účinný prostředek nápravy před soudem podle čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie. Osmý senát se vyslovil, že soudní výluka přezkumu neudělení povolení k pobytu podle § 5 odst. 2 Lex Ukrajina je v rozporu s unijním právem.

20. Vyloučení z dočasné ochrany formou nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 Lex Ukrajina zároveň znamená, že žadatel je vyloučen již z řízení o udělení dočasné ochrany. Je tedy zcela zjevné, že žalobkyně je v důsledku postupu žalovaného osobou vyloučenou členským státem z poskytnutí dočasné ochrany, přičemž takové vyloučení je o to intenzivnější, že její žádost nebyla žalovaným ani věcně posuzována. V tomto směru tedy byla nadbytečná argumentace žalovaného, že z důvodu chybějících tvrzení v žádosti nemohl uvažovat o udělení dočasné ochrany žalobkyni dle § 51 nebo § 52 zákona o dočasné ochraně. Vrácení žádosti o udělení dočasné ochrany jako nepřijatelné totiž žalobkyni vyloučilo z řízení o udělení dočasné ochrany, aniž by byla posuzována věcná stránka její žádosti.
21. Žaloba tak byla s ohledem na pravidla plynoucí ze směrnice o dočasné ochraně a z Listiny základních práv Evropské unie i přes výluhu podle § 5 odst. 2 Lex Ukrajina přípustná. Vrácení žádosti o udělení dočasné ochrany pro její nepřijatelnost je nutno považovat za zásah správního orgánu a lze se proti němu bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

22. Žaloba byla podle § 84 odst. 1 s. ř. s. i včasná, neboť žádost byla žalobkyni vrácena dne 6. 9. 2024 a žaloba soudu došla dne 10. 9. 2024. Zároveň platí, že žalobkyně se ochrany proti postupu žalovaného, resp. nápravy jeho postupu nemohla bránit jinými právními prostředky (srov. § 85 s. ř. s.). Soud v souladu s § 87 odst. 1 část věty před středníkem s. ř. s. posuzoval důvodnost žaloby na základě skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí.
23. Mezi účastníky řízení se vedl spor o to, zda žalobkyni svědčí nebo nesvědčí dočasná ochrana ve Francii. Žalobkyně tvrdila, že dočasnou ochranu ve Francii zrušila, zatímco žalovaný s odkazem na údaje uvedené v platformě pro výměnu informací o držitelích dočasné ochrany, jakož i na řízení o žádosti žalobkyně o udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění tvrdil, že žalobkyně dočasnou ochranu ve Francii stále má.
24. Pro posouzení zákonnosti zásahu žalovaného nebylo z níže vyložených důvodů významné, zda žalobkyně má nebo nemá dočasnou ochranu ve Francii. Tuto skutkovou okolnost proto nebylo třeba zkoumat a vést ve vztahu k ní dokazování.
25. V případě, že by žalobkyně neměla dočasnou ochranu ve Francii, nebyl by naplněn skutkový předpoklad aplikace § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina, a žalovaný by postupoval nezákonně, pokud by žalobkyni vrátil jí podanou žádost jako nepřijatelnou⁸. Řečeno jinak, pokud by žalobkyni nebyla udělena dočasná ochrana ve Francii, hypotéza § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina by nebyla naplněna, a žalovaný by tak nemohl konstatovat nepřijatelnost žalobkyniny žádosti.
26. Nezákonným by vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobkyni z důvodu nepřijatelnosti bylo i tehdy, měla-li by žalobkyně udělenou dočasnou ochranu ve Francii. V takovém případě by totiž důvod nepřijatelnosti byl v rozporu s unijním právem, konkrétně se směrnicí o dočasné ochraně.
27. Soud neměl žádný důvod odchýlit se od svých dřívějších závěrů uvedených např. v již vzpomínaném rozsudku č. j. 57 A 84/2023-41, body 24 až 35, nebo v rozsudku ze dne 24. 7. 2024, č. j. 57 A 34/2024-31, body 27 až 39.
28. Směrnice, ač jsou primárně adresovány členským státům, mohou mít v určitých případech přímý účinek a jednotlivec se může dovolat jejich úpravy. Přímý účinek má ustanovení směrnice za předpokladu marného uplynutí lhůty pro transpozici směrnice, dostatečné jasnosti a bezpodmínečnosti daného ustanovení a konečně skutečnosti, že přímou aplikací směrnice nedojde k uložení povinností jednotlivci. Všechny tři podmínky přímého účinku směrnice o dočasné ochraně byly splněny.
29. Transpoziční lhůta směrnice uplynula dne 31. 12. 2002. Přímou aplikací směrnice nedochází k uložení žádné povinnosti jednotlivci. Směrnice neupravuje možnost členského státu nepřijmout žádost o dočasnou ochranu z důvodu, že o ni žadatel požádal nebo ji získal v jiném členském státu, přičemž směrnice zavádí minimální normy pro poskytování dočasné ochrany a pravomoc členských států zavádět nebo udržovat toliko *příznivější* opatření pro osoby požívající dočasné ochrany. Možnost vyloučit určitou osobu z poskytnutí dočasné ochrany přitom upravuje pouze taxativní čl. 28 odst. 1 směrnice (shodně k taxativnímu charakteru tohoto ustanovení směrnice žalovaný v poslední větě třetího odstavce čl. II vyjádření k žalobě). Úplný výčet v čl. 28 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně ve spojení s tím, že směrnice stanoví minimální normy a členské státy mohou poskytovat pouze příznivější

⁸ Shodně ve vztahu k § 5 odst. 1 písm. c) Lex Ukrajina srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 13. 8. 2024, č. j. 57 A 29/2024-48, body 42 až 44.

podmínky pro osoby, kterých se směrnice a prováděcí rozhodnutí týkají, tvoří dohromady jasnou a bezpodmínečnou právní normu, která podle soudu zakazuje členským státům vyloučit z poskytnutí dočasné ochrany osobu, která o dočasnou ochranu požádala nebo ji získala v jiném členském státě EU. Institut nepřijatelnosti žádosti dle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina nepřipustně a v rozporu s taxativním výčtem v čl. 28 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně zakládá další důvod, pro který se dočasná ochrana cizinci neudělí. Toto ustanovení Lex Ukrajina stanoví pro osoby stížené konfliktem na Ukrajině méně příznivé podmínky, než jaké v podobě minimálních standardů zakotvuje směrnice o dočasné ochraně. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina tak je ve zřejmém rozporu se směrnicí o dočasné ochraně, a proto je třeba přímo aplikovat tuto směrnici a nikoliv § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina.

30. Soud se nemohl ztotožnit s argumentací uvedenou v bodě 27 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46, že závěr o nepřijatelnosti žádosti z důvodu, že dočasná ochrana již byla žadatelům udělena v jiném členském státě, není způsobilý zasáhnout do práv žadatelů. Soud je toho názoru, že směrnice o dočasné ochraně nevylučuje možnost podat žádost o dočasnou ochranu poté, co již byla dočasná ochrana žadateli poskytnuta v jiném členském státě, neboť ze směrnice o dočasné ochraně pouze vyplývá, že žadatel nemůže požívat dočasné ochrany ve vícero státech současně (shodně rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2023, č. j. 6 A 82/2023-41 a č. j. 6 A 77/2022-52, bod 44).
31. Soud přisvědčuje argumentu žalovaného, že dočasnou ochranu může mít cizinec v jeden okamžik udělenou pouze v jednom členském státě. Problém vnitrostátní právní úpravy však spočívá v tom, že prostřednictvím institutu nepřijatelnosti žádosti vylučuje z dočasné ochrany osobu, které dočasnou ochranu udělil jiný členský stát, a takové vyloučení z dočasné ochrany jde nad rámec směrnice o dočasné ochraně. Smysl směrnice o dočasné ochraně netkví v tom, aby byl žadatel, jemuž již jednou byla dočasná ochrana udělena, *uvězněn* v tomto členském státě bez možnosti následně tento stát opustit a registrovat svou žádost o dočasnou ochranu v jiném členském státě. Prostřednictvím nepřijatelnosti žádosti nelze pro rozpor se směrnicí o dočasné ochraně vyloučit osobu z dočasné ochrany proto, že jí byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státě EU. Soud poukazuje i na bod 16 preambule prováděcího rozhodnutí Rady, podle něhož si ukrajinští státní příslušníci *mohou vybrat členský stát, v němž chtějí požívat práv spojených s dočasnou ochranou, a připojit se ke své rodině a přátelům v rámci sítí početných diaspor, které v současnosti existují v celé Unii*. Odhlédnout nelze ani od časového aspektu dočasné ochrany – v případě ruské vojenské invaze nebylo možné na počátku odhadovat délku konfliktu, ale nyní je zřejmé, že jde řádově o roky. Tudíž i to napovídá spíše tomu, že nebylo úmyslem evropského zákonodárce osobě s dočasnou ochranou *a priori* zamezit změnu pobytu v rámci členských států.
32. Soud nadále zastává názor, že v důsledku vyloučení aplikace čl. 11 směrnice o dočasné ochraně a současně taxativního výčtu v čl. 28 též směrnice, to vše ve spojení s čl. 8 odst. 1 též 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 ochraně⁹ o druhotném pohybu osob se podle názoru soudu váže právě k čl. 11 této směrnice, který členské státy dohodou vyloučily.

33. Soud zároveň nesouhlasí s názorem žalovaného, že dohoda o neaplikaci čl. 11 směrnice o dočasné ochraně neznamená nic než to, že držitel dočasné ochrany neoprávněně pobývající 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 předtím byla udělena dočasná ochrana, ovšem nebyl by oprávněn v daném druhém členském státu požádat o dočasnou ochranu, pak by na území druhého členského státu pobýval bez oprávnění k pobytu, tedy nelegálně a bez práv spojených s dočasnou ochranou. Institut dočasné ochrany by v těchto případech byl prakticky vyprázdněn a daný vysídlený občan Ukrajiny by fakticky byl nucen se vrátit zpět do původního členského státu, neboť by v druhém členském státu neměl práva spojená s poskytnutím dočasné ochrany. Vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochrany pro osoby vysídlené z Ukrajiny by tak postrádalo smyslu.
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 jsou podle čl. 2 písm. c) směrnice o dočasné ochraně *„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 [...]“*. 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. Stran dílčího argumentu žalovaného, že cílem směrnice o dočasné ochraně je zabránit v praxi se vyskytujícímu zneužívání práva na poskytnutí dočasné ochrany a čerpání z ní plynoucích výhod ve více členských státech, nemohl mu soud v posuzované věci přisvědčit. V případě žalobkyně totiž zneužití práva nebylo důvodem vrácení žádosti žalobkyni, a proto se argumentace žalovaného míjela s předmětem řízení. Zneužití práva není ani zákonným důvodem pro nepřijatelnost žádosti o dočasnou ochranu. Zneužití práva by mohlo být pouze důvodem pro zamítnutí žádosti o dočasnou ochranu, avšak teprve po provedení správního řízení, v němž by byla žádost věcně přezkoumávána¹⁰. Lze dodat, že soudu ze spisu ani z tvrzení účastníků žádné zjevné indicie o zneužití práva na udělení dočasné ochrany ze strany žalobkyně nevyplynuly – žalobkyně se pouze chce přesunout z Francie do ČR, kde pobývá její partner, aby s ním mohla žít. Tvrdí přitom, že dočasnou ochranu ve Francii zrušila. V těchto skutkových okolnostech žalobkynina případu soud žádnou snahu o zneužití práva na udělení dočasné ochrany nevidí.

⁹ 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.

¹⁰ Soud opakuje, že prostřednictvím nepřijatelnosti žádosti byla žalobkyně vyloučena již z řízení o udělení dočasné ochrany – viz bod 20 tohoto rozsudku.

36. Soud není toho názoru, že cílem směrnice o dočasné ochraně je, aby žadatelé požívali výhod dočasné ochrany ve více členských státech na úkor kapacit a zdrojů členských států. Zastává jen názor, že nelze ukrajinské žadatele o dočasnou ochranu bez dalšího odmítnout s odůvodněním, že již dočasnou ochranu mají v jiném členském státě. Osobám, které musely opustit ukrajinské území v důsledku vojenské invaze ruských vojsk, by měla svědčit dočasná ochrana, s výjimkou případů dle čl. 28 směrnice o dočasné ochraně. Členský stát má jistě právo dočasnou ochranu neposkytnout v případě zneužití práva na ni, jelikož jde o základní právní zásadu ovlivňující všechny rozhodovací procesy. Avšak v takovém případě musí stát své zamítavé rozhodnutí postavit na individuálních okolnostech toho kterého žadatele a nesmí zákonem dočasnou ochranu odeprít všem žadatelům určité skupiny (kterým byla poskytnuta dočasná ochrana jinde), aniž by bylo zjevné, že všechny jejich žádosti musí být projevem zneužití práva. Ze směrnice o dočasné ochraně nevyplývá, že by mělo podání druhé žádosti o dočasnou ochranu představovat bez dalšího zneužití práva. Jinými slovy, členské státy jistě mohou stanovit, že není nutno rozhodovat o žádosti žadatele, kterému byla udělena dočasná ochrana jinde, ale musely by takový svůj záměr legislativně projevit. Existenci takového úmyslu, podle soudu, vylučuje postup členských států, které se rozhodly neuplatňovat čl. 11 směrnice o dočasné ochraně. Z tohoto důvodu a proto, že členské státy nesmí zavádět opatření v méně příznivém rozsahu, než učinila směrnice o dočasné ochraně, nemůže vnitrostátní paušální vyloučení druhotné dočasné ochrany obstát, protože odporuje cíli směrnice. Žalovaný zmiňoval výhody s podáním žádosti a poskytnutím dočasné ochrany, ale nijak je nespecifikoval, a odkázal na možnosti sloučení dle čl. 15 a přerozdělování dle čl. 25 a čl. 26 směrnice o dočasné ochraně. Zároveň ale uvedl, že tyto mechanismy v současnosti *vůbec nefungují*, neboť není uzavřena žádná dohoda mezi ČR a Francií.
37. Co se týče kapacit pro přijímání příchozích osob, hrozící vyčerpání přijímací kapacity sice nelze bagatelizovat, nicméně není na členském státě, aby jednostranně stanovoval kritéria nad rámec směrnice. Ačkoli to směrnice o dočasné ochraně předpokládá (čl. 25 odst. 1 věta třetí), prováděcí rozhodnutí Rady neuvádí přijímací kapacity jednotlivých zemí. Směrnice nicméně počítá s koordinací na unijní úrovni a s více druhy pomoci – finanční pomocí i pomocí stran skutečného faktického přijímání (srov. bod 20 preambule a čl. 25 odst. 3 směrnice o dočasné ochraně). Na to navazuje určitá „vyčkávací strategie“ prováděcího rozhodnutí Rady, kdy podle bodu 20 preambule *„toto rozhodnutí by mělo Unii umožnit koordinovat a bedlivě monitorovat kapacitu pro přijetí osob v členských státech, aby mohla být podle potřeby přijata opatření a poskytnuta další pomoc“*. Článek 3 odst. 2 pododstavec první stejně tak stanoví, že *„[k]omise koordinuje spolupráci a výměnu informací mezi členskými státy, zejména pokud jde o monitorování kapacit pro přijetí osob v každém členském státě a určování potřeby další pomoci“*. Jakákoli další aktivita tak má v první řadě probíhat na unijní úrovni. Případná skutečnost, že přijímací kapacity mohou být na hraně vyčerpání, nemůže zdůvodnit postup vnitrostátních orgánů nerespektující povinnosti plynoucí z unijního práva a individuální okolnosti případu. Je odpovědností státu, aby kritický nedostatek kapacit řešil právně souladnou a systematickou cestou na unijní úrovni.
38. Soud z výše uvedených důvodů považuje vnitrostátní právní úpravu obsaženou v § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina za rozpornou s čl. 28 směrnice o dočasné ochraně, jakož i se smyslem a účelem této směrnice, a proto vnitrostátní právní úpravu v projednávané věci nelze aplikovat. Vnitrostátní úpravu proto neměl aplikovat pro její rozpor s unijním právem již

žalovaný¹¹. Bez použití § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina odpadá zákonný podklad pro vrácení žádosti žalobkyni a důvod, pro nějž žalovaný odmítl její žádost projednat, nemůže obstát. Směrnice o dočasné ochraně je postavena na konstrukci, že členské státy mohou být vůči vysídleným osobám vstřícnější a nesmí takovým osobám stanovit podmínky méně příznivé. Česká republika zavedením institutu nepřijatelnosti v § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina tento příkaz porušila, a proto musí nastoupit přímý účinek směrnice o dočasné ochraně, jehož důsledkem je vyloučení aplikace § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina.

39. Vrácení žádosti o udělení dočasné ochrany žalobkyni žalovaným z důvodu její nepřijatelnosti proto, že žalobkyně získala dočasnou ochranu v jiném členském státě EU podle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina tak bylo nezákonným zásahem žalovaného. Vrácení žádosti představovalo úkon správního orgánu, který byl způsobilý být zásahem, směřoval přímo proti žalobkyni, vyústil v neudělení dočasné ochrany, o níž žalobkyně žádala, a byl založený na aplikaci zákonného ustanovení, jež je pro rozpor s unijním právem nepoužitelné.
40. Soud shrnuje, že ať už žalobkyni svědčila nebo nesvědčila dočasná ochrana ve Francii, žalovaný postupoval nezákonně, pokud žalobkyni vrátil jí podanou žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou podle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina. Pokud žalobkyni dočasná ochrana ve Francii nesvědčila, nebyl naplněn skutkový předpoklad aplikace § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina, a žalovaný tak vůči žalobkyni nemohl postupovat dle tohoto ustanovení. Pokud žalobkyni dočasná ochrana ve Francii svědčila, nemohl jí žalovaný vrátit podanou žádost o dočasnou ochranu dle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina proto, že toto ustanovení je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně, jejíž přímý účinek se prosadí na úkor § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina, který tak nelze v projednávané věci aplikovat.
41. Proto soud v souladu s § 87 odst. 2 větou první s. ř. s. určil, že zásah žalovaného byl nezákonný (výrok I tohoto rozsudku), a přikázal žalovanému, aby obnovil stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu žalobkyni (výrok II tohoto rozsudku). Žalovaný nesmí považovat žalobkyninu žádost za nepřijatelnou z důvodu, že žalobkyně získala dne 13. 2. 2023 dočasnou ochranu ve Francii.
42. Stran návrhu žalobkyně na stanovení třídní lhůty od právní moci rozsudku k obnovení stavu před vrácením žádosti o dočasnou ochranu soud uvádí, že § 87 odst. 2 s. ř. s. neumožňuje, aby soud v případě, že přikáže žalovanému obnovit stav před zásahem, poskytl žalovanému jakoukoliv lhůtu k plnění. Proto soud formuloval výrok II tohoto rozsudku způsobem odpovídajícím § 87 odst. 2 s. ř. s.
43. Soud neprovedl dokazování účastníky předloženými listinami (kopie žalobkynina pasu, informace o neudělení víza za účelem strpění žalobkyni, výpis z platformy pro výměnu informací o držitelích dočasné ochrany), neboť pro posouzení důvodnosti žaloby nebylo provedení dokazování potřebné. Skutečnosti podstatné pro své rozhodnutí soud zjistil z žalobkyní předložené žádosti o dočasnou ochranu, která byla zároveň součástí správního spisu, kterým se dokazování neprovádí¹².

IV.

¹¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2021, č. j. 10 As 301/2021-37, bod 10 a tam odkazovaná judikatura; nebo rozsudek zdejšího soudu ze dne 17. 5. 2023, č. j. 55 A 6/2023-44, bod 39.

¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS; nebo bod 29 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2022, č. j. 10 Afs 281/2020-70.

Náklady řízení

44. Protože žalovaný ve věci neměl úspěch (srov. § 60 odst. 1 s. ř. s. *a contrario*) a procesně úspěšné žalobkyni žádné náklady řízení nevznikly, rozhodl soud výrokem III tohoto rozsudku tak, že žádnému z účastníků řízení nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 30. září 2024

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu