



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla, soudce Mgr. Jana Šmakala a soudkyně Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

žalobkyň: a) Y. S.
b) nezletilá S. S.
obě zastoupené Organizace pro pomoc uprchlíkům, z. s.,
sídlem Poděbradská 173/5, Praha,

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra,**
sídlem Nad Štolou 936/3, Praha,

o žalobě proti zásahu žalovaného spočívajícím ve vrácení žádosti žalobkyň o dočasnou ochranu ze dne 7. 8. 2024 č. j. OAM-382896/DO-2024 a č. j. OAM-382889/DO-2024 pro nepřijatelnost,

takto:

- I. Zásah žalovaného spočívající v tom, že dne 7. 8. 2024 vrátil žalobkyním žádosti o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost, byl nezákonný.
- II. Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování práv žalobkyň a přikazuje se mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti žalobkyň o dočasnou ochranu.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Souzená věc se týká vrácení žádosti žalobkyň o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost podle zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace. Soud se zde zabýval tím, zda je vrácení žádosti pro nepřijatelnost podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. v rozporu s unijním právem v případě, kdy žadatelky jsou poživatelkami dočasné ochrany v Itálii. Při posouzení věci se soud ztotožnil s předchozími, zcela převažujícími závěry krajských soudů. V dílčích otázkách však dospěl k závěru o rozporu s unijním právem z jiných důvodů.

II. Postup správního orgánu

2. Dne 7. 8. 2024 požádaly žalobkyně o poskytnutí dočasné ochrany podle zákona č. 65/2022 Sb. V žádosti výslovně uvedly, že jim dočasná ochrana byla dne 10. 2. 2024 udělena v jiném státu EU (v Itálii). Žalovaný tyto žádosti žalobkyň bez dalšího vrátil pro nepřijatelnost podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., neboť žalobkyním byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státu EU.

III. Řízení před soudem

3. Žalobkyně s vrácením žádostí pro nepřijatelnost nesouhlasily a brojily proti nim žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Předně namítly, že na věc sice dopadá vyluka soudního přezkumu podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., ale ta je podle nich v rozporu s unijním právem. Tato skutečnost již byla potvrzena správními soudy. Důvod nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. je též v rozporu s unijním právem. Konkrétně se směrnicí Rady č. 2001/55/ES¹ („směrnice o dočasné ochraně“) a prováděcím rozhodnutím Rady (EU) 2022/382² („prováděcí rozhodnutí“). Nikde není konstatováno, že o dočasnou ochranu nelze požádat znovu poté, co již cizinci byla udělena v jiném členském státu. Rovněž to potvrzuje případ žalobkyň, kterým byla dočasná ochrana udělena v Itálii, ač jim dříve byla udělena v České republice. Žalobkyně poukázaly také na čl. 11 směrnice o dočasné ochraně vyjadřující závazek členského státu zpětného přijetí osoby, která na jeho území požívá dočasné ochrany. Členské státy se ale dohodly, že čl. 11 nebudou uplatňovat. Správní soudy včetně Krajského soudu v Plzni konstatovaly, že vyznačení nepřijatelnosti žádosti je nezákonným zásahem. Žalobkyně dále rozporovaly postup správních orgánů, které v případě konstatování nezákonnosti vyznačení nepřijatelnosti žádosti řízení přerušují.
4. Žalovaný považoval žalobu za nedůvodnou. Nesouhlasil s tím, že by důvody nepřijatelnosti žádosti podle zákona č. 65/2022 Sb. byly v rozporu s unijním právem. Směrnice o dočasné ochraně neupravuje veškeré situace, které mohou nastat. Z toho důvodu byl zaveden institut nepřijatelnosti žádosti. Cílem směrnice o dočasné ochraně je poskytnout ochranu těm, kteří opouštějí Ukrajinu z důvodu tamní bezpečnostní situace. Nikoliv následné umožnění druhotného pohybu držitelům dočasné ochrany mezi

¹ Směrnice Rady 2001/55/ES z 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 plynoucími.

² Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze 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.

členskými státy. Vyloučení použití čl. 11 směrnice o dočasné ochraně se členské státy zavázaly k tomu, že nebudou držitele dočasné ochrany v jiném členském státu aktivně přemísťovat či předávat právě do toho státu. Nic jiného z toho dovodit nelze. Žalovaný navrhl přerušení řízení, a to do doby rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci sp. zn. C-753/23.

IV. Posouzení věci

5. Žaloba je důvodná. Žalobkyně mají nárok na dočasnou ochranu, který jim plyne z unijního práva. Tento nárok mají i v České republice bez ohledu na to, že ho již dříve úspěšně uplatnily v Itálii (předtím i v České republice). Žalovaný jim tento nárok nemůže upřít tím, že žádost nepřijme k věcnému posouzení na základě uplatnění vnitrostátního práva. Stejně tak vnitrostátní právo nemůže vyloučit soudní ochranu žalobkyň.

IV. 1 Vrácení žádosti je zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.

6. Ve shodě s rozsudky Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci č. j. 59 A 45/2022-30 ze dne 25. 7. 2022, Městského soudu v Praze č. j. 11 A 80/2022-79 ze dne 27. 4. 2023, Krajského soudu v Plzni č. j. 55 A 6/2023-44 ze dne 17. 5. 2023, Krajského soudu v Brně č. j. 30 A 70/2023-40 ze dne 21. 12. 2023 a řadou dalších rozhodnutí těchto krajských soudů, považuje soud postup žalovaného za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Tato otázka je v rozhodovací praxi krajských soudů řešena jednotně a jasně. Nevznikají tedy pochyby o správnosti tohoto řešení a již není ani důvod tento náhled blíže odůvodňovat, resp. opakovat důvody mnohokrát vyjádřené (srov. odst. 7 rozsudku č. j. 55 A 6/2023-44).
7. Vrácení žádosti žalobkyním je faktický úkon provedený sice na základě zákonného základu, avšak zcela mimo jakékoliv řízení. Formalizovaný postup totiž zákon v tomto případě nepředvídá. Vrácení je tedy zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. (srov. přiměřeně rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 7 Azs 227/2016-36 ze dne 30. 5. 2017, č. 3603/2017 Sb. NSS, odst. 38).
8. Oproti tomuto náhledu stojí toliko implicitní závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 178/2022-46 ze dne 12. 10. 2022, který neshledal pochybení městského soudu, jenž ve srovnatelné věci vedl řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s. Tento aspekt věci cit. rozsudek výslovně neadresoval, jeho absentující názor tedy nemůže být směrodatný pro podrobně odůvodněný postup krajských soudů.

IV. 2 Pravomoc soudu rozhodovat o věci

9. Podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti; **soudní přezkum je vyloučen**.
10. Oproti prvotním věcem rozhodovaným správními soudy nebyl v tomto případě mezi účastníky spor o to, že žaloba je přípustná. Oba souhlasili s její přípustností.
11. Protože ovšem jde o otázku, (1) kterou soud posuzuje sám, (2) není zřejmé, proč přesně žalovaný považuje žalobou za přípustnou, (3) jde o závěr rozporný s právním názorem rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 178/2022-46 ze dne 12. 10. 2022, bylo třeba se k ní stručně vyjádřit.
12. Soudní přezkumem je *stricto sensu* chápán postup soudu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. V souzené věci nebylo napadeno rozhodnutí

žalovaného ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Projednání věci před soudem tedy nemůže být vyloučeno podle § 68 písm. e) s. ř. s. Záměrem zákonodárce však zjevně bylo vyloučit rozhodování správních soudů ve vztahu k *nepřijatelnosti žádosti*, tj. zcela, nikoliv pouze v řízení o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. Za toho stavu by žaloba měla být nepřijatelná podle § 6 s. ř. s. ve spoj. s § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb.

13. Tato výluka soudního přezkumu je však v rozporu s unijním právem. I v této otázce soud dospěl k závěru, který se shoduje s jeho předchozími rozhodnutími i rozhodnutími jiných krajských soudů.
14. Podle prvního pododstavce čl. 47 Listiny základních práv EU 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. Tomuto základnímu právu odpovídá povinnost členských států stanovit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých evropským právem [čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec Smlouvy o Evropské unii; srov. též rozsudek SD EU ve věci C-682/15 *Berlio Investment Fund* ze dne 16. 5. 2017, odst. 44]. Základní právo je přitom uplatnitelné jako takové i bez toho, aby ho dále upřesňovalo ustanovení unijního či vnitrostátního práva (srov. rozsudek SD EU ve věcech C-585/18, C-624/18 a C-625/18, A. K. a další ze dne 19. 11. 2019, odst. 162 a judikatura tam citovaná).
15. Základní práva zaručená Listinou základních práv EU se uplatní ve všech situacích, ve kterých se uplatňuje unijní právo (čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv EU; srov. též např. rozsudek SD EU ve věci C-617/10 *Åkerberg Fransson* ze dne 26. 2. 2013, odst. 19 a judikatura tam citovaná). V souzené věci se unijní právo zjevně uplatní, neboť jde o otázky dočasné ochrany podle směrnice o dočasné ochraně (§ 1 odst. 1 uvedeného zákona). Článek 47 Listiny základních práv EU proto na věc žalobkyně dopadá.
16. Obsahem práva na účinné prostředky nápravy před soudem podle čl. 47 Listiny základních práv EU je mimo jiné povinnost členských států zajistit v určitém stádiu řízení možnost předložit věc soudu (srov. rozsudek SD EU ve věci C-403/16 *El Hassani* ze dne 13. 12. 2017, odst. 41). Pokud by tedy žalobkyně měly nějaké právo zaručené unijním právem, má zároveň zaručeno i právo na související soudní ochranu.
17. Žalobkyním svědčí samotné právo na dočasnou ochranu (srov. níže). Již tomuto hmotnému právu pak samostatně svědčí soudní ochrana zaručená čl. 47 Listiny základních práv EU, tedy možnost předložit věc soudu. Výluka podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. se proto neuplatní na základě přímého použití čl. 47 Listiny základních práv EU.
18. Tento aspekt věci cit. rozsudek č. j. 2 Azs 178/2022-46 neadresoval, krajský soud tedy jeho závěry nepovažoval za směrodatné a nenásledoval je.

IV. 3 Povinnost soudu a žalovaného uplatňovat právo EU

19. Nelze přisvědčit žalovanému, že by soud nebo žalovaný byli vázáni vnitrostátním právem do doby, než bude rozhodná otázka unijního práva jasná, vyjasněná či irelevantní. Žalovaný i zdejší soud mají povinnost uplatňovat unijní právo přímo, pokud pro to jsou splněny podmínky (srov. rozsudek C-378/17 *Minister for Justice and Equality a Commissioner of An Garda Síochána* ze dne 4. 12. 2018, odst. 38). Podmínky citované žalovaným nejsou podmínky pro přímé uplatnění unijního práva obecně, ale podmínky pro jeho uplatnění soudem poslední instance ve smyslu čl. 267 odst. 3 Smlouvy o fungování EU. Krajský soud v Plzni *není soudem poslední instance* a zároveň *je soudem unijního práva*. Za toho stavu si tuto otázku posoudil sám, neboť z níže uvedených důvodů dospěl

k závěru, že je to možné. S ohledem na okolnosti případu (a obecně postavení Ukrajinců s nárokem na dočasnou ochranu) to je dokonce vhodné a potřebné. Nepovažoval tedy případné rozhodnutí Soudního dvora o předběžné otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku.

20. To je také odpověď žalovanému, který se dovolává dosud menšinové praxe Krajského soudu v Českých Budějovicích a pardubické pobočky Krajského soudu v Hradci Králové. Jejich náhled na věc zdejší soud zvážil a nepřiklonil se k němu. Jde o legitimní právní rozpor mezi soudci jednotlivých soudů a soudních senátů vykonávajícími své povinnosti v dobré víře (§ 79 odst. 1 zákona o soudech a soudcích). Vyřešení tohoto rozporu náleží Nejvyššímu správnímu soudu (§ 12 s. ř. s.), resp. nepřímo zejména Soudnímu dvoru EU (čl. 19 Smlouvy o EU).

IV. 4 Žalobkyně mají právo na dočasnou ochranu

21. Podle čl. 1 odst. 1 písm. a) prováděcího rozhodnutí náleží dočasná ochrana mimo jiné ukrajinským státním příslušníkům pobývajícím na Ukrajině před 24. 2. 2022, kteří byli odtamtud vysídleni 24. 2. 2022 nebo později v důsledku vojenské invaze ruských ozbrojených sil. Na tuto skupinu osob dopadá i zákon č. 65/2022 Sb., podle jehož § 3 Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky uděluje dočasnou ochranu cizincům, na které se povinně vztahuje rozhodnutí Rady.
22. Žalobkyně a) má v cestovních dokladech vyznačený vízový štítek prokazující udělení dočasné ochrany v České republice dne 24. 3. 2022 s platností do 23. 3. 2023, následně prodloužené do 31. 3. 2024 [viz kopie cestovních dokladů žalobkyně a) založené ve správním spisu]. Ve vztahu k žalobkyni b) je ve správním spisu založený pouze její cestovní doklad s vyznačeným vízovým štítkem prokazujícím prodloužení dočasné ochrany v České republice dne 24. 3. 2023 do 31. 3. 2024. Lze tedy dospět k závěru, že žalobkyni b) byla udělena dočasná ochrana v České republice již v roce 2022 spolu s její matkou, což žalobkyně tvrdily a žalovaný to nijak nerozporoval. Žalobkyním tak byla dočasná ochrana udělena prvně v České republice. Dále nebylo sporu o tom, že žalobkyně následně požádaly o dočasnou ochranu v Itálii, a ta jim byla dne 10. 2. 2024 udělena. S ohledem na tyto skutečnosti není důvod pochybovat o tom, že na žalobkyně se povinně vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady, a tedy že žalobkyně mají nárok na dočasnou ochranu podle čl. 5 odst. 3 směrnice o dočasné ochraně a čl. 2 odst. 1 písm. a) prováděcího rozhodnutí Rady.

IV. 5 Směrnice o dočasné ochraně je způsobilá přímého účinku

23. Podstatou sporu byla úprava nepřijatelnosti žádosti v případech, kdy cizinky požádaly o dočasnou ochranu poté, co jim již dříve byla udělena v jiném členském státě EU (v Itálii). Soud se ztotožňuje s opakovaně citovanými závěry rozsudku č. j. 11 A 80/2022-79 Městského soudu v Praze (a jiných krajských soudů), že úprava nepřijatelnosti je nepoužitelná pro rozpor se směrnicí o dočasné ochraně.
24. V souzené věci byly žádosti žalobkyním vráceny pro nepřijatelnost podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., neboť je žalovaný považoval za žádosti cizinek, kterým byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě EU.
25. Ač jsou směrnice primárně adresovány členským státům, mohou mít v určitých případech přímý účinek a jednotlivec se jejich úpravy může dovolat. Ustanovení směrnice má přímý účinek za předpokladu i) marného uplynutí lhůty pro transpozici směrnice, ii) dostatečné

jasnosti a bezpodmínečnosti daného ustanovení a iii) skutečnosti, že přímou aplikací směrnice nedojde k uložení povinností jednotlivci.

26. V případě směrnice o dočasné ochraně uplynula transpoziční lhůta dne 31. 12. 2002 (čl. 32 odst. 1 směrnice). První podmínka je tedy bezpochyby splněna.
27. Soud se proto dále zabýval tím, zda ze směrnice vyplývá dostatečně jasná úprava, která by vylučovala nepřijetí žádosti dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb.
28. Směrnice o dočasné ochraně neupravuje možnost členského státu nepřijmout žádost o dočasnou ochranu z důvodu, že o ni žadatel požádal v jiném členském státu. Směrnice zavádí minimální normy pro poskytování dočasné ochrany (čl. 1 této směrnice), přičemž z podstaty těchto norem vyplývá pravomoc členských států zavádět nebo udržovat **příznivější** opatření pro osoby požívající dočasné ochrany (recitál 12 a čl. 3 odst. 5 této směrnice). Stejně tak prováděcí rozhodnutí 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).
29. Výše uvedené je projevem tzv. minimální harmonizace – směrnice stanoví nejnižší přípustnou hranici ochrany, přičemž státy mohou poskytnout ochranu vyšší. To však nutně znamená, že členské státy nemohou zavádět opatření nepříznivější, než jsou stanovené minimální normy. Jinak by totiž směrnice ztratila jakýkoliv smysl – členské státy by si mohly stanovit horší i lepší úpravu bez ohledu na to, co upravuje směrnice.
30. Možnost vyloučit určitou osobou z poskytnutí dočasné ochrany upravuje pouze čl. 28 směrnice o dočasné ochraně. Z výčtu důvodů uvedených v čl. 28 odst. 1 směrnice nevyplývá, že by šlo o výčet demonstrativní. Jde přitom o výjimku z pravidla, že členské státy poskytnou povolení k pobytu osobám, na které se vztahuje prováděcí rozhodnutí (čl. 8 odst. 1 a čl. 5 směrnice), a proto ji je třeba vykládat restriktivně.
31. Úplný výčet v čl. 28 směrnice o dočasné ochraně ve spojení s tím, že směrnice stanoví minimální normy a členské státy mohou poskytovat pouze příznivější podmínky pro osoby, kterých se směrnice a prováděcí rozhodnutí týkají, tvoří dohromady jasnou a bezpodmínečnou právní normu, která zakazuje členským státům vyloučit z poskytnutí dočasné ochrany osoby, která o dočasnou ochranu požádala v jiném členském státě EU. Je přitom nerozhodné, jak se institut, který tuto osobu z dočasné ochrany fakticky vylučuje, formálně nazývá, popřípadě zda toho dosahuje hmotněprávními či procesními normami.

IV. 6 Povaha nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb.

32. V rozhodovací praxi krajských soudů zcela převažuje názor, že úprava nepřijatelnosti představuje *faktické* rozšíření hmotněprávních důvodů vyloučení z dočasné ochrany podle čl. 28 směrnice o dočasné ochraně. Tím dochází ke zhoršení minimální úrovně ochrany zaručené směrnicí a popření jejího smyslu, což je bez dalšího v rozporu s unijním právem.
33. Jakkoliv tento názor opakovaně zaujal i Krajský soud v Plzni a obecně na něm setrvává, v procesní situaci žalobkyň dospěl k částečně odlišnému závěru, což ostatně avizoval jako možnost již v odst. 35–36 rozsudku č. j. 55 A 6/2023-44.
34. Žalobkyně původně získaly dočasnou ochranu v České republice, která jim svědčila do 31. 3. 2024. V Itálii pak o dočasnou ochranu požádaly znovu, a ta jim byla udělena dne 10. 2. 2024. Žalobkyně netvrdily, že jim dočasná ochrana v Itálii byla zrušena. Nadto v žádostech

uvedly, že jim dočasná ochrana v Itálii svědčí do 31. 12. 2024. Za toho stavu soud vyšel z toho, že žalobkyně v době podání žádosti u žalovaného stále byly poživatelkami dočasné ochrany v Itálii.

35. V souzené věci tak nelze dalšího říci, že žalobkyním je dočasná ochrana upřena: nejsou z dočasné ochrany *en bloc* vyloučeny a jejich nepochybný právní nárok na dočasnou ochranu je uspokojen v Itálii.
36. Uvedené však nemění nic na závěru soudu o tom, že i v případě žalobkyň je uplatnění nepřijatelnosti v rozporu s unijním právem. Nejde o rozpor s čl. 28 směrnice a rozpor s jejím hlavním účelem, ale o rozpor s pravidly směrnice upravujícími druhotný pohyb poživatelů dočasné ochrany.
37. V případě žalobkyň úprava § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. *stricto sensu* žalobkyním neupírá dočasnou ochranu, protože ji stále mají, jen v jiném členském státu EU. Toto vnitrostátní pravidlo tak v případě žalobkyň slouží – co do svého zamýšleného i faktického účinku – jako procesní pravidlo zabráňující druhotnému pohybu po členských státech EU.
38. Pro takovou vnitrostátní úpravu však směrnice o dočasné ochraně neponechává členský státům prostor. Podle této směrnice je *druhotný pohyb pouze nežádoucí* (srov. 9. recitál směrnice). Zároveň směrnice obsahuje řadu pravidel, která mají druhotný pobyt řešit: směrnice umožňuje vrácení cizince, které se vyskytuje na území členského státu *neoprávněně* (čl. 11), sloučení rodiny (čl. 15), popřípadě přemístění cizince do nového hostitelského členského státu (čl. 26).
39. Článek 11 směrnice se na věc ukrajinských státních příslušníků nemůže uplatnit, protože jeho aplikace byla na základě dohody členských států vyloučena. Zároveň nelze Ukrajince s dočasnou ochranou z jiného státu EU bez dalšího považovat za osoby vyskytující se na území ČR *neoprávněně*, protože se při splnění podmínek bezvízového styku zde mohou pohybovat oprávněně [srov. recitál 16 prováděcího rozhodnutí Rady; čl. 4 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2018/1806 ve spojení s přílohou II k tomuto nařízení³].
40. Jakkoliv se čl. 11 v současné situaci nemůže uplatnit, společně s čl. 15, 26 a 9. recitálem spoluvytváří zřejmý normativní rámec: směrnice o dočasné ochraně předvídá vlastní systém nakládání s druhotným pohybem poživatelů dočasné ochrany po státech EU. Bez ohledu na faktickou funkčnost tohoto systému, popřípadě právně-politické rozhodnutí členských států nevyužít některé části tohoto systému, je zřejmé, že tato otázka je vyřešena na unijní úrovni. Směrnice o dočasné ochraně je i v tomto ohledu způsobilá přímého účinku. Za toho stavu vylučuje nesouladnou úpravu téže otázky ve vnitrostátním právu jednotlivých členských států.
41. Vnitrostátní úprava § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. tedy představuje doplnění unijních procesních pravidel zabráňujících druhotnému pobytu stanovením dalších restrikcí nad rámec minimální harmonizace. Nejde tedy o neutrální procesní pravidlo nakládání se žádostmi, ale pravidlo zhoršující postavení žadatelů o dočasnou ochranu v ČR

³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1806, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni

oproti úpravě směrnice o dočasné ochraně. Oproti úpravě směrnice se tedy nemůže uplatnit.

IV. 7 Nevýznamnost dokumentů o dobré praxi

42. Žalobkyně se ve svůj prospěch dovolávaly závěrů plynoucích z dokumentu Evropské komise s odpověďmi na často kladené otázky ke směrnici o dočasné ochraně (*Frequently asked questions received on the interpretation of the Temporary Protection Directive and Council Implementing Decision 2022/382*, dostupné online). Vedle toho rozhodovací praxe krajských soudů odkazuje též na sdělení Evropské komise *Operační pokyny k provádění prováděcího rozhodnutí Rady 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* (2022/C 126 I/01). Z těchto dokumentů nesporně plyne, že Komise je toho názoru, že poživatelé dočasné ochrany mohou změnit stát, který jim dočasnou ochranu přiznává.
43. Bezkritériální přístup k těmto dokumentům však nemá věcné opodstatnění a ve svém důsledku ohrožuje předvídatelnost i demokratickou legitimitu práva. Soud proto odmítá relevanci těchto dokumentů jako zdrojů poznání práva, tak jak to ostatně opakovaně učinil již v minulosti (srov. rozsudky KS v Plzni č. j. 60 Az 44/2019-102 ze dne 30. 8. 2019, odst. 8; č. j. 17 A 25/2020-37 ze dne 3. 3. 2020, odst. 19; č. j. 55 A 40/2023-63 ze dne 18. 10. 2023, odst. 48–54).
44. V soudní praxi je přijímáno, že nezávazné mezinárodní akty sloužící jako výkladové vodítko doprovázející závazná právní ustanovení mohou či někdy i mají být zohledněny při rozhodování soudu. S ohledem na různorodost mezinárodněprávních aktů na kontinuu od jasně závazných pravidel až po politické či odborné deklarace, je však podstatné určit, co ještě je významné pro úvahu *o právu*, a co již vypovídá jen o dobré či žádoucí praxi. Kritériem soudního přezkumu je ostatně *zákonnost*, nikoliv *správnost* či *vhodnost* (srov. § 78 odst. 1, § 87 odst. 2 s. ř. s.; čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod; čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR).
45. Mezinárodněprávní praxe vychází z toho, že povahu tzv. soft-law relevantního pro (*soudní*) *výklad práva* mají toliko dokumenty, které z hlediska věcného obsahu, kvality odůvodnění a argumentační přesvědčivosti dostojí obvyklým požadavkům kladeným právě na výklad práva.⁴
46. Z toho pohledu jsou „často kladené otázky“ či „operační pokyny“ pro rozhodnutí Krajského soud v Plzni bez významu. Odkazované dokumenty totiž obsahují pouze apodiktické sdělení o možnosti změny státu dočasné ochrany, aniž zároveň předložily odpovídající úvahy o výkladu platného práva. Jakkoliv soud s takovým výsledkem posouzení fakticky setrvale souhlasí, nebere závěr odkazovaných dokumentů za svůj, neboť nebyl dosažen obecně akceptovanými metodami interpretace vnitrostátního či mezinárodního práva.
47. Na tomto závěru soudu nemění nic ani vědomost formálního autora těchto dokumentů, tj. Evropské komise. Aniž by bylo třeba se zabývat podrobnostmi, z judikatury Soudního dvora plyne, že nějaká váha by měla být přisuzována nezávazným uniijním aktům ve

⁴ Srov. čtvrtou zpráva zvláštního zpravodaje Komise pro mezinárodní právo (ILC) k pozdějším dohodám a pozdější praxi ve vztahu k výkladu mezinárodních smluv, 2016, dok. OSN A/CN.4/694, s. 21–25. Obecně pak Caban, P. Význam stanovisek lidskoprávních výborů a jiných expertních smluvních orgánů pro výklad mezinárodních smluv. *Právník* 10/2021, 822 a násl.

smyslu čl. 288 odst. 5 Smlouvy o fungování EU (srov. rozsudek C-501/18 *BT* ze dne 25. 3. 2021, odst. 79–80 a judikaturu tam citovanou). „Často kladené otázky“ a „operační pokyny“ však nejsou unijním aktem ve smyslu čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie. Ve vztahu k „Často kladeným otázkám“ dokonce judikatura Soudního dvora EU výslovně uvádí, že jsou „naprosto nezávazné“ a jejich význam je pouze v tom, že vyjadřují stanovisko Komise, což může být důležité pro ostatní aktéry právních vztahů (srov. rozsudky C-938/19 *Energieversorgungscenter Dresden-Wilschdorf* ze dne 11. 11. 2021, odst. 109; T-391/23 *Imerys Alumina Group* ze dne 20. 11. 2024, odst. 64–66). Jak Krajský soud v Plzni vysvětlil výše, pro *právní posouzení nynějšího případu soudem* je názor Komise významný jen v rozsahu, ve kterém obsahuje relevantní právní argumentaci. Tu však neobsahuje žádnou.

48. Stručně řečeno, závěry prezentované v „často kladených otázkách“ a „operačních pokynech“ vyjadřují pouze to, jak by si fungování systému dočasné ochrany představovala Evropská komise. Pro rozhodnutí soudu je však v souzené věci relevantní to, co plyne ze samotné směrnice o dočasné ochraně.

V. Závěr

49. Soud dospěl k závěru, že výluka soudního přezkumu je ve vztahu k důvodům nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. v rozporu s unijním právem, a nelze ji proto aplikovat. Proto žalobu projednal a shledal, že je důvodná. Důvody nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. jsou v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně a prováděcím rozhodnutím, které tak vylučují jeho aplikaci. Bez použití těchto ustanovení nemá žalovaný důvod žádosti žalobkyně neprojednat.
50. Soud z těchto důvodů deklaroval, že zásah žalovaného byl nezákonný postupem a přikázal mu obnovit stav před zásahem, neboť důsledky zásahu nadále trvají (§ 87 odst. 2 s. ř. s.). Žalovaný posoudí žádosti žalobkyň tak, že nejsou nepřijatelné dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., a bude postupovat dále dle zákona č. 65/2022 Sb.
51. Pro úplnost a předvídatelnost soud konstatuje, že rozhodnutí Soudního dvora EU o předběžné otázce vedené pod sp. zn. C-753/23 není rozhodnutím o předběžné otázce, *které by bez dalšího odůvodňovalo přerušení* správního řízení (srov. rozsudek KS v Plzni č. j. 77 A 15/2024-57 ze dne 24. 6. 2024). **Na tomto náhledu zdejší soud setrvává. Případné přerušení řízení ve věci žalobkyň, pokud je žalovaný bude zvažovat, tedy bude muset být odůvodněno zvláště závažnými důvody.** V opačném případě může případné přerušení správního řízení s sebou nést obvyklé procesní následky, včetně soudní kontroly v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s.
52. Procesně úspěšné žalobkyně by měly právo na náhradu nákladů řízení vůči neúspěšnému žalovanému. Žádné náklady však z obsahu spisu nevyplývají a žalobkyně ani žádné neuplatnily. Za toho stavu nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s. *a contrario*).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů od jeho doručení u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 25. listopadu 2024

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu