



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

žalobce: I. M.
proti
žalovanému: Ministerstvo vnitra,
sídlem Nad Štolou 936/3, Praha,

o žalobě proti zásahu žalovaného spočívajícím ve vrácení žádosti žalobce o dočasnou ochranu ze dne 15. 11. 2023 č. j. OAM-386795/DO-2023 pro nepřijatelnost,

takto:

- I. Zásah žalovaného spočívající v tom, že dne 15. 11. 2023 vrátil žalobci žádost o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost, byl nezákonný.
- II. Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování práv žalobce a přikazuje se mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti žalobce o dočasnou ochranu.
- III. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 175 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Souzená věc se týká vrácení žádosti žalobce 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 není postaveno na jisto, zda žalobce je poživatelem dočasné ochrany v Rumunsku. 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 15. 11. 2023 požádal žalobce o poskytnutí dočasné ochrany podle zákona č. 65/2022 Sb. V žádosti výslovně uvedl, že mu dočasná ochrana byla dne 11. 1. 2023 udělena v jiném státu EU (v Rumunsku). Dále uvedl datum 8. 11. 2023, kdy se měl dočasně ochrany v Rumunsku vzdát. Žalovaný žádost bez dalšího vrátil pro nepřijatelnost podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., neboť žalobci byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státu EU. Spolu s žalobcem o dočasnou ochranu požádala i jeho manželka A. M. a jejich nezletilá dcera E. M. Jejich žádosti byly také vyhodnoceny jako nepřijatelné, a to ze stejného důvodu, tedy že jim dočasná ochrana byla udělena v Rumunsku. U Krajského soudu v Plzni je tak rovněž vedeno řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného ve věci manželky žalobce (sp. zn. 77 A 54/2023) a ve věci jejich nezletilé dcery (sp. zn. 77 A 55/2023).

III. Řízení před soudem

3. Žalobce s vrácením žádosti pro nepřijatelnost nesouhlasil a brojil proti ní žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Předně namítl, že na věc sice dopadá výluka soudního přezkumu podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., ale ta je podle něho v rozporu s unijním právem. Tato skutečnost již byla potvrzena správními soudy včetně Krajského soudu v Plzni. 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. V době, kdy o dočasnou ochranu v České republice žalobce požádal, již dočasnou ochranu v Rumunsku neměl, neboť se jí tam vzdal. Pro nárok na její udělení v České republice tato skutečnost nicméně není podstatná. Podstatné je pouze to, že žalobce splňuje podmínky pro udělení dočasné ochrany podle prováděcího rozhodnutí. Žalobce poukázal 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.

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.

Správní soudy včetně Krajského soudu v Plzni konstatovaly, že vyznačení nepřijatelnosti žádosti je nezákonným zásahem. Dále žalobce uvedl, že jeho nezletilá dcera je těžce zdravotně postižená. Rodina původně chtěla zůstat v Rumunsku, ale nebylo možné tam dceři zajistit adekvátní zdravotní péči. Dceři výrazně pomáhá lázeňská léčba, v České republice již rodina má domluvenou pomoc pro dceru v nemocnici a rovněž má zajištěný i lázeňský pobyt. Podle žalobce je tak vyznačení nepřijatelnosti žádosti v rozporu s Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením a Úmluvou o právech dítěte.

4. Žalovaný považoval žalobu za nedůvodnou. V Rumunsku není umožněno držitelům dočasné ochrany, aby se jí následně vzdali. Mohou se vzdát pouze výhod či benefitů, které jim dočasná ochrana přináší. Žalobce tak byl stále držitelem dočasné ochrany v Rumunsku, a tudíž není osobou vysídlenou ve smyslu čl. 2 písm. c) směrnice o dočasné ochraně. Žalovaný také 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. Cíl směrnice o dočasné ochraně však zůstal zachován. 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. Žalobce má nárok na dočasnou ochranu, který mu plyne z unijního práva. Tento nárok má i v České republice bez ohledu na to, že ho již dříve úspěšně uplatnil v Rumunsku. Žalovaný mu tento nárok nemůže upřít tím, že žádost nepřijme k věcnému posouzení na základě uplatnění vnitrostátního práva. Stejně tak vnitrostátní právo nemůže vyloučit soudní ochranu žalobce.

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 žalobci 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 Právomoc 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 nepřípustná 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 žalobce 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 žalobce měl nějaké právo zaručené unijním právem, má zároveň zaručeno i právo na související soudní ochranu.

17. Žalobci 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 Přerušení řízení do doby rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci sp. zn. C-753/23.

19. Soud původně přerušil řízení a vyčkával rozhodnutí Soudního dvora ve věci sp. zn. C-753/23, aby ve všech věcech rodinných příslušníků žalobce postupoval jednotně. S ohledem na okolnosti případu (a obecně postavení Ukrajinců s nárokem na dočasnou ochranu) však rozhodl dále nevyčkávat. Krajský soud v Plzni totiž *není soudem poslední instance* a zároveň *je soudem unijního práva*. Má povinnost (stejně jako žalovaný) uplatňovat unijní právo přímo, pokud pro to jsou splněny podmínky (ustálená judikatura; srov. např. rozsudek C-378/17 *Minister for Justice and Equality a Commissioner of An Garda Síochána* ze dne 4. 12. 2018, odst. 38). Za toho stavu si rozhodné otázky posoudil sám, neboť z níže uvedených důvodů dospěl k závěru, že je to možné. Nepovažoval tedy případné rozhodnutí Soudního dvora o předběžné otázce za nezbytné k vyhlášení svého rozsudku.

IV. 4 Žalobce má právo na dočasnou ochranu

20. 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.
21. Z výpisu ze systému CIS založeného ve správním spisu soud zjistil, že žalobci byla od 9. 5. 2022 s platností do 31. 3. 2023 udělena dočasná ochrana v České republice. Ta však žalobci zanikla pravděpodobně ke dni 23. 1. 2023 (viz poznámka ve výpisu CIS), kdy se dotčený orgán dozvěděl o tom, že žalobce dne 11. 1. 2023 získal dočasnou ochranu v Rumunsku. Skutečnost, že žalobce získal dočasnou ochranu v Rumunsku je ostatně v řízení nesporná. S ohledem na tyto skutečnosti není důvod pochybovat o tom, že na žalobce se povinně vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady, a tedy že žalobce má 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

22. Podstatou sporu byla úprava nepřijatelnosti žádosti v případech, kdy cizinec požádal o dočasnou ochranu poté, co mu již dříve byla udělena v jiném členském státě EU (v Rumunsku). 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.
23. V souzené věci byla žádost žalobci vrácena pro nepřijatelnost podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., neboť jí žalovaný považoval za žádost cizince, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě EU.

24. 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 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.
25. V případě směrnice o dočasné ochraně uplynula transpoziční lhůta dne 31. 12. 2002 (čl. 32 odst. 1 směrnice). První podmínka je tedy bezpochyby splněna.
26. Soud se proto dále zabýval tím, zda ze směrnice vyplývá dostatečně jasná úprava, která by vylučovala nepřijetí žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb.
27. 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).
28. Výše uvedené je projevem tzv. minimální harmonizace – směrnice stanoví nejnížší přípustnou hranici ochrany, přičemž státy mohou poskytnout ochranu vyšší. To však nutně znamená, že členské státy nemohou zavádět opatření nepřítznivější, 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.
29. 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.
30. 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.

31. 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.
32. Jakkoliv tento názor opakovaně zaujal i Krajský soud v Plzni a obecně na něm setrvává, v procesní situaci žalobce dospěl k částečně odlišnému závěru, což ostatně avizoval jako možnost již v odst. 35–36 rozsudku č. j. 55 A 6/2023-44.

33. Žalobce původně získal dočasnou ochranu v České republice, která mu svědčila zřejmě do 23. 1. 2023 (viz poznámka k pobytu ve výpisu ze systému CIS). V Rumunsku o dočasnou ochranu požádal znovu, a ta mu byla udělena dne 11. 1. 2023.
34. Oproti nesporné skutečnosti, že žalobce původně získal dočasnou ochranu v Rumunsku (předtím v České republice), nebylo jednoznačně prokázáno, že mu dočasná ochrana byla zrušena. Žalobce tvrdil, že se dočasné ochrany v Rumunsku vzdal. V žádosti uvedl, že mu dočasná ochrana v Rumunsku svědčila do 8. 11. 2023. Tomu odpovídá kopie potvrzení od rumunského imigračního úřadu předložené žalobcem (č. 1. 33 soudního spisu; soud jej považuje za důkaz způsobilý provedení mimo ústní jednání, srov. rozsudek KS v Praze č. j. 54 A 50/2021-38 ze dne 20. 7. 2022). Z vyjádření žalovaného a obsahu správního spisu ve spoj. s listinami předloženými žalobcem plyne, že žalovaný byl s potvrzením od rumunského imigračního úřadu seznámen. Z potvrzení však nevyplývá, zda skutečně došlo k zániku dočasné ochrany žalobce v Rumunsku ke dni 8. 11. 2023. Za toho stavu soud vyšel z toho, že není postaveno na jisto, zda žalobce v době podání žádosti u žalovaného stále byl poživitelem dočasné ochrany v Rumunsku, či nikoliv.
35. Uvedené však nemění nic na závěru soudu o tom, že i v případě žalobce je uplatnění nepřijatelnosti v rozporu s unijním právem.
36. Pokud by žalobce v době podání žádosti o dočasnou ochranu v České republice již nebyl poživitelem dočasné ochrany v žádném státu EU, popírala by úprava nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. účel jasné a bezpodmínečné unijní úpravy osobě, která má na dočasnou ochranu právní nárok. Směrnice o dočasné ochraně je v tomto ohledu způsobilá přímého účinku.
37. Naopak pokud by žalobce v době podání žádosti o dočasnou ochranu v České republice stále byl poživitelem dočasné ochrany v Rumunsku. Nešlo by bez dalšího říci, že žalobci je dočasná ochrana upřena: nebyl z dočasné ochrany *en bloc* vyloučen a jeho nepochybný právní nárok na dočasnou ochranu byl uspokojen v Rumunsku. V tom případě by se nejednalo o rozpor s čl. 28 směrnice a rozpor s jejím hlavním účelem, ale o rozpor s pravidly směrnice upravujícími druhotný pohyb poživitelů dočasné ochrany.
38. Úprava § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. *stricto sensu* by tak žalobci neupírala dočasnou ochranu, protože by ji stále měl, jen v jiném členském státu EU. Toto vnitrostátní pravidlo by tak v případě žalobce sloužilo – co do svého zamýšleného i faktického účinku – jako procesní pravidlo zabráňující druhotnému pohybu po členských státech EU.
39. 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).
40. 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].

41. 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.
42. Vnitrostátní úprava § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. tedy představuje doplnění unijních procesních pravidel zabraňujících 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 oproti úpravě směrnice o dočasné ochraně. Oproti úpravě směrnice se tedy nemůže uplatnit.
43. Soud tak uzavírá, že ať již žalobce v době podání žádosti o dočasnou ochranu v ČR disponoval dočasnou ochranou v jiném členském státu EU, či nikoliv, žalovaný mu nemohl jeho žádost vrátit pro nepřijatelnost podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022.

IV. 7 Nevýznamnost dokumentů o dobré praxi

44. Žalobce se ve svůj prospěch dovolával 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.
45. 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).
46. 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

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

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).

47. 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
48. 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 stakovým výsledkem posouzení fakticky setrvale souhlasí, nebere závěr odkazovaných dokumentů za svůj, neboť nebyl dosažen obecně akceptovanými metodami interpretace vnitrostátního či mezinárodního práva.
49. 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 unijním aktům ve 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 *Energieversorgungscener Dresden-Wilschdorf* ze dne 11. 11. 2021, odst. 109; T-391/23 *Imerys Aluminates 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.
50. 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

51. Soud dospěl k závěru, že vyluka 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 žádost žalobce neprojednat.
52. 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.).

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.

Žalovaný posoudí žádost žalobce tak, že není nepřijatelná dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., a bude postupovat dále dle zákona č. 65/2022 Sb.

53. 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 žalobce, 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.
54. Procesně úspěšný žalobce má právo na náhradu nákladů řízení vůči neúspěšnému žalovanému (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Ty jsou tvořeny hotovými výdaji na poštovní služby ve výši 175 Kč (obálka na č. l. 34 a 53a soudního spisu).

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 16. prosince 2024

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu