



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. Jana Šmakala ve věci

žalobce: **V. D.**, státní příslušnost X
v ČR bytem X
zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem
sídlem Opletalova 1417/25, 110 00 Praha 1

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

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vrácení žádosti o udělení dočasné ochrany, evidované pod č. j. OAM-412484/DO-2024, žalobci jako nepřijatelné dne 11. 11. 2024,

takto:

- I. Zásah žalovaného, spočívající ve vrácení žádosti žalobce o dočasnou ochranu dne 11. 11. 2024 pod č. j. OAM-412484/DO-2024 jako nepřijatelné, byl nezákonný.
- II. Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování práv žalobce a přikazuje se mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu žalobci.
- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 609 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Petra Václavka, advokáta.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Žalobce podal dne 11. 11. 2024 u žalovaného žádost o poskytnutí dočasné ochrany. Žalovaný mu tuto žádost téhož dne pod č. j. OAM-412484/DO-2024 vrátil jako nepřijatelnou, neboť žalobce získal dočasnou nebo mezinárodní ochranu v jiném členském státě EU, konkrétně v Polsku.
2. Podanou žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s.¹ se žalobce domáhá, aby soud určil, že zásah žalovaného spočívající ve vrácení žádosti o poskytnutí dočasné ochrany žalobci jako nepřijatelné dne 11. 11. 2024 byl nezákonný, zakázal žalovanému pokračovat v porušování žalobcových práv a přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti o poskytnutí dočasné ochrany.

II.

Žaloba a vyjádření žalovaného

3. Žalobce tvrdil, že jeho žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je přípustná, neboť výlukou ze soudního přezkumu dle § 5 odst. 2 Lex Ukrajina² nelze aplikovat pro její rozpor s unijním právem. Dále tvrdil, že je státním občanem Ukrajiny, po začátku invaze vojsk Ruské federace opustil území Ukrajiny a dne 19. 7. 2024 přicestoval do Polska, kde získal tzv. PESEL, tj. identifikační číslo v univerzálním elektronickém systému pro evidenci obyvatelstva. Ten automaticky získá každý, kdo si v Polsku zaeviduje pobyt na více než 30 dní. Tzv. PESEL nevypovídá nic o pobytovém statusu cizince a neznamená, že by cizinec měl na území Polska udělenou dočasnou nebo mezinárodní ochranu nebo jiný druh pobytového oprávnění. Žalobce je osobou, na kterou se povinně vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady³. Ke dni podání žádosti nebyl držitelem dočasné ochrany v jiném členském státě EU, neboť o dočasnou ochranu v jiném členském státě EU nepožádal. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina proto vůči žalobci nelze aplikovat, a odůvodnění vrácení žádosti o poskytnutí dočasné ochrany žalobci je tak nezákonné. Současně je toto ustanovení Lex Ukrajina v rozporu s unijním právem, konkrétně s čl. 28 směrnice o dočasné ochraně⁴, neboť nepřipustně rozšiřuje důvody vyloučení osoby z poskytnutí dočasné ochrany nad rámec směrnice o dočasné ochraně. Vyloučení sekundárního pohybu uvnitř EU nebylo záměrem unijního zákonodárce, o čemž svědčí jednak čl. 26 odst. 4 směrnice o dočasné ochraně, jednak Sdělení Komise: Operační pokyny k provádění prováděcího rozhodnutí

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 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.

⁴ 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.

Rady. Žalobce na podporu své argumentace poukázal na některá rozhodnutí krajských soudů rozhodujících ve správním soudnictví vydaná ve skutkově obdobných případech.

4. Žalovaný tvrdil, že z platformy pro výměnu informací o držitelích dočasné ochrany zjistil, že žalobce je držitelem dočasné ochrany v Polsku. Proto byla jeho žádost nepřijatelná podle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina. Žalovaný nemohl uvažovat o udělení dočasné ochrany na základě § 51 nebo § 52 zákona o dočasné ochraně, neboť žalobce v žádosti netvrdil, že by v ČR pobýval jeho rodinný příslušník. Směrnice o dočasné ochraně není dle žalovaného přímo aplikovatelná. Podle žalovaného není jasné, zda je institut nepřijatelnosti žádosti v rozporu s unijním právem, ani není jasné, jak unijní právo správně aplikovat. Proto žalovaný navrhl, aby soud přerušil řízení v projednávané věci do rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci C-753/23 o předběžných otázkách položených mu Nejvyšším správním soudem. 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. Přijetím směrnice o dočasné ochraně chtěl unijní zákonodárce naopak zabránit osobám požívajícím dočasnou ochranu v sekundárnímu pohybu po EU. Právo držitele dočasné ochrany na získání téhož pobytového titulu se omezuje na případy dle čl. 15 a čl. 26 směrnice o dočasné ochraně. Tyto články směrnice o dočasné ochraně ale předpokládají předchozí dohodu členských států a souhlas držitele dočasné ochrany s přemístěním. Žádná taková dohoda mezi ČR a Polskem uzavřena nebyla. Pokud by držitel dočasné ochrany mohl získat dočasnou ochranu v dalším členském státě, byť by třeba dříve udělená dočasná ochrana zanikla, postrádaly by čl. 15 a čl. 26 směrnice o dočasné ochraně smysl, neboť by všichni, na něž se vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady, mohli opakovaně získávat dočasnou ochranu v různých členských státech. Cílem čl. 15 a čl. 26 směrnice o dočasné ochraně je zajistit sloučení rozdělených rodin nebo přerozdělení břemene souvisejícího s nápořem vysídlených osob. Článek 15 a čl. 26 směrnice o dočasné ochraně nasvědčují tomu, že z této směrnice neplyne právo držitele dočasné ochrany na získání dočasné ochrany v jiném členském státě. Možnost sekundárního pohybu držitele dočasné ochrany po EU s tím, že dříve udělená dočasná ochrana zanikne udělením nové dočasné ochrany v členském státě, do něžž držitel dočasné ochrany přichází, vyplývá toliko z dokumentu Evropské komise s názvem „Často kladené dotazy“, zatímco v *Operačních pokynech k provádění prováděcího rozhodnutí Rady* Komise o této možnosti mlčí. Žalovaný kladl otázku, z čeho Evropská komise a krajské soudy rozhodující ve správním soudnictví dovodily oprávnění držitele dočasné ochrany v jednom členském státě EU získat dočasnou ochranu v jiném členském státě. Vyloučení uplatňování čl. 11 směrnice o dočasné ochraně podle žalovaného 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. Neuplatňování čl. 11 směrnice o dočasné ochraně nezakládá oprávnění držitele dočasné ochrany na její získání v jiném členském státě EU. Žalovaný poukázal rovněž na to, že ČR na jednání Coreperu a Rady v červnu roku 2024 prohlásila, že již není schopná uplatňovat odchylku od čl. 11 směrnice o dočasné ochraně. Od čl. 11 směrnice o dočasné ochraně tak nelze odvíjet oprávnění žalobce na získání dočasné ochrany v ČR. Článek 8 směrnice o dočasné ochraně, kolem kterého se koncentruje argumentace Nejvyššího správního soudu v usnesení pokládajícím předběžnou otázku, mluví dle žalovaného pouze na prvožádosti a nelze z něj dovodit oprávnění držitele dočasné ochrany na udělení dočasné ochrany v jiném členském státě. 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. Podle žalovaného § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina nerozšiřuje důvody, pro které lze odepřít dočasnou ochranu nad rámec důvodů uvedených v čl. 28 směrnice o dočasné ochraně. Článek 28 směrnice o dočasné ochraně totiž dopadá na jiné osoby než § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina – čl. 28 směrnice o dočasné ochraně dopadá na všechny cizince, zatímco § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina pouze na držitele dočasné ochrany v jiném členském státě, tj. na osoby, které nejsou vyloučeny z dočasné ochrany. Žalobce tedy není vyloučen z dočasné ochrany, pouze jí má udělenou v jiném členském státě EU. Podle žalovaného tak není vnitrostátní právní úprava v rozporu s unijním právem. Žalovaný navrhl, aby soud řízení v projednávané věci přerušil vzhledem k řízení o předběžné otázce probíhajícímu před Soudním dvorem Evropské unie, případně aby žalobu zamítl.

III.

Posouzení věci soudem

5. Soud o věci samé rozhodl podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť oba účastníci řízení vyslovili s takovým postupem souhlas (žalobce v podání ze dne 21. 1. 2025 a žalovaný ve svém vyjádření k žalobě).
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 soudem⁵. 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 prodlení 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 neobstojí⁶, 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

⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2023, č. j. 3 Azs 275/2022-28, č. 4479/2023 Sb. NSS.

⁶ 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 nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68.

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 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. Článek 28 směrnice o dočasné ochraně vymezuje důvody pro vyloučení určité osoby z dočasné ochrany. Podle prvního odstavce čl. 28 této směrnice mohou členské státy vyloučit osobu z poskytnutí dočasné ochrany, pokud
 - a. existují závažné důvody se domnívat, že (i) tato osoba spáchala zločin proti míru, válečný zločin nebo zločin proti lidskosti, jak jsou definovány v mezinárodních dokumentech vypracovaných za účelem přijetí předpisů týkajících se těchto zločinů; (ii) tato osoba spáchala vážný nepolitický zločin mimo území hostitelského členského státu předtím, než na území tohoto státu byla přijata jako osoba požívající dočasné ochrany. Závažnost očekávaného trestního postihu se posoudí na základě povahy trestného činu, z něhož je daná osoba podezřelá. Mimořádně kruté činy mohou být kvalifikovány jako vážné nepolitické zločiny, přestože byly údajně spáchány s politickým cílem. Toto se vztahuje jak na účastníky trestných činů, tak na jejich návodce; (iii) tato osoba je vinna činy proti cílům a zásadám Spojených národů;
 - b. existuje důvodné podezření, že by tato osoba mohla ohrozit bezpečnost hostitelského členského státu nebo že vzhledem ke skutečnosti, že byla na základě pravomocného rozsudku odsouzena za mimořádně závažný trestný čin, představuje nebezpečí pro společnost hostitelského členského státu.

Podle druhého odstavce čl. 28 směrnice o dočasné ochraně se důvody pro vyloučení podle odstavce 1 posuzují pouze na základě osobního jednání dané osoby. Rozhodnutí a opatření o vyloučení se řídí zásadou přiměřenosti.

⁷ Za všechny srov. rozsudky zdejšího soudu ze dne 4. 1. 2024, č. j. 57 A 84/2023-41, a ze dne 30. 9. 2024, č. j. 57 A 60/2024-37 a tam odkazovaná judikatura.

15. 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.
16. 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.*
17. 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.
18. 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.
19. Žalovaný nerozporoval žalobcovu argumentaci, že proti vrácení žádosti o dočasnou ochranu z důvodu její nepřijatelnosti se žalobce může bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. Soud k tomu uvádí, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je správně zvoleným prostředkem ochrany proti úkonu žalovaného spočívajícím ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobci z důvodu její nepřijatelnosti.
20. 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 výlučku, 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. Žalobci přitom svědčí právo zaručené právním řádem Unie, jehož uplatnění podléhá soudnímu přezkumu zaručenému čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie. Právo žalobce 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 základní 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 navrácení 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.

21. 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 žalobce je v důsledku postupu žalovaného osobou vyloučenou členským státem z poskytnutí dočasné ochrany, přičemž takové vyloučení je o to intenzivnější, že jeho 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 žalobci dle § 51 nebo § 52 zákona o dočasné ochraně. Vrácení žádosti o udělení dočasné ochrany jako nepřijatelné totiž žalobce vyloučilo z řízení o udělení dočasné ochrany, aniž by byla posuzována věcná stránka jeho žádosti.
22. Žaloba tak byla s ohledem na pravidla plynoucí ze směrnice o dočasné ochraně a z Listiny základních práv Evropské unie i přes výluku dle § 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.
23. Žaloba byla podle § 84 odst. 1 s. ř. s. včasná, neboť žádost byla žalobci vrácena dne 11. 11. 2024 a žaloba soudu došla dne 8. 1. 2025. Zároveň platí, že žalobce se ochrany proti postupu žalovaného, resp. nápravy jeho postupu nemohl 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.
24. Mezi účastníky řízení se vedl spor o to, zda žalobci svědčí nebo nesvědčí dočasná ochrana v Polsku. Žalobce tvrdil, že dočasnou ochranu v Polsku nemá, zatímco žalovaný s odkazem na údaje uvedené v platformě pro výměnu informací o držitelích dočasné ochrany tvrdil, že žalobce dočasnou ochranu v Polsku stále má.
25. Pro posouzení zákonnosti zásahu žalovaného nebylo z níže vyložených důvodů významné, zda žalobce má nebo nemá dočasnou ochranu v Polsku. Tuto skutkovou okolnost proto nebylo třeba zkoumat a vést ve vztahu k ní dokazování.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

26. V případě, že by žalobce neměl dočasnou ochranu v Polsku, nebyl by naplněn skutkový předpoklad aplikace § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina, a žalovaný by postupoval nezákonně, pokud by žalobci vrátil jím podanou žádost jako nepřijatelnou⁸. Řečeno jinak, pokud by žalobci nebyla udělena dočasná ochrana v Polsku, hypotéza § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina by nebyla naplněna, a žalovaný by tak nemohl konstatovat nepřijatelnost žalobcovy žádosti.
27. Nezákonným by vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobci z důvodu nepřijatelnosti bylo i tehdy, měl-li by žalobce udělenou dočasnou ochranu v Polsku. V takovém případě by totiž důvod nepřijatelnosti byl v rozporu s unijním právem, konkrétně se směrnicí o dočasné ochraně.
28. Při úvaze o rozporu § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina se směrnicí o dočasné ochraně soud neměl žádný důvod odchytil se od svých dřívějších závěrů uvedených např. v rozsudcích ze dne 4. 1. 2024, č. j. 57 A 84/2023-41, body 24 až 35, ze dne 24. 7. 2024, č. j. 57 A 34/2024-31, body 27 až 39, a ze dne 30. 9. 2024, č. j. 57 A 60/2024-37, body 28 až 41.
29. 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.
30. 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 taxativní⁹ výčet v čl. 28 odst. 1 směrnice. 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 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.
31. 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

⁸ Shodně rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. 9. 2024, č. j. 57 A 60/2024-37, bod 25.

⁹ V podrobnostech srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2024, č. j. 10 A 110/2024-35, bod 46.

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 dočasně ochrany ve vícero státech současně¹⁰.

32. Směrnice o dočasné ochraně nezakazuje druhotný pohyb držitelů dočasně ochrany po EU. Druhotný pohyb je pouze nežádoucí a směrnice o dočasné ochraně obsahuje pravidla upravující druhotný pohyb¹¹. Vnitrostátní právní úprava v § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina tak zakazuje druhotný pohyb držitelů dočasně ochrany nad rámec směrnice o dočasné ochraně, a proto tuto vnitrostátní právní úpravu nelze aplikovat.
33. 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 dočasně ochrany osobu, které dočasnou ochranu udělil jiný členský stát, a takové vyloučení z dočasně 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 dočasně 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 dočasně 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.
34. Soud nepřisvědčil argumentu žalovaného, že v návaznosti na prohlášení ČR ze dne 24. 6. 2024, že ČR nadále není schopna uplatňovat odchylku od čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, nelze oprávnění žalobce na získání dočasně ochrany odvozovat od tohoto článku směrnice o dočasné ochraně. V bodě 15 preambule stále platného prováděcího rozhodnutí Rady je uvedeno, že se členské státy v prohlášení dohodly, že nebudou uplatňovat čl. 11 směrnice o dočasné ochraně. Žalovaným odkazované prohlášení ČR je prohlášením k *návrbu* prováděcího rozhodnutí Rady o prodloužení dočasně ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím Rady z roku 2022. Z tohoto prohlášení ČR nelze dovodit, že by na unijní úrovni došlo ke změně v neuplatňování čl. 11 směrnice o dočasné ochraně. Žalovaný ostatně ani netvrdil, že by k takové změně došlo. Jednostranné prohlášení ČR tak nezměnilo dosud platnou dohodu členských států o neuplatňování čl. 11 směrnice o dočasné ochraně. Na základě bodu 15 preambule prováděcího rozhodnutí Rady tak soud vycházel z toho, že dohoda členských států o neuplatňování čl. 11 směrnice o dočasné ochraně je stále platná a čl. 11 směrnice o dočasné ochraně členské státy stále neuplatňují.
35. Soud nadále zastává názor, že v důsledku vyloučení aplikace čl. 11 směrnice o dočasné ochraně a současně taxativního výčtu v čl. 28 téže směrnice, to vše ve spojení s čl. 8 odst. 1

¹⁰ Shodně rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2023, č. j. 6 A 82/2023-41, bod 58; a č. j. 6 A 77/2022-52, bod 44.

¹¹ Srov. rozsudky zdejšího soudu ze dne 16. 12. 2024, č. j. 55 A 61/2023-72, body 39 až 42; a ze dne 18. 10. 2023, č. j. 55 A 40/2023-63, body 44 až 47.

téže směrnice, došlo k omezení práva členských států stanovovat vnitrostátním právem další podmínky jdoucí nad rámec výčtu v čl. 28 této směrnice, za nichž lze odmítnout poskytnutí dočasné ochrany, tedy i posuzované podmínky vázané na poskytnutí dočasné ochrany v jiném členském státě. Soud vychází z toho, že účelem čl. 11 směrnice o dočasné ochraně je to, aby osoba požívající dočasné ochrany pobývala v tom státě, který jí poskytl dočasnou ochranu, kdy dočasnou ochranu by měla tato osoba požívat pouze v tom členském státě, který jí udělil odpovídající povolení k pobytu. A naopak výslovným vyloučením aplikace čl. 11 této směrnice členské státy vyjádřily úmysl umožnit volný pohyb osob s dočasnou ochranou mezi členskými státy¹². Bod 9 preambule směrnice o dočasné ochraně¹³ o druhotném pohybu osob se podle názoru soudu váže právě k čl. 11 této směrnice, který členské státy dohodou vyloučily.

36. Soud zároveň nesouhlasí s názorem žalovaného, že dohoda o neaplikaci čl. 11 směrnice o dočasné ochraně neznámá nic než to, že držitel dočasné ochrany neoprávněně pobývajícím 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 ochraně pro osoby vysídlené z Ukrajiny by tak postrádalo smyslu.
37. Soud nemínil bagatelizovat případné hrozící vytížení kapacit pro přijímání příchozích osob, 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.

¹² Srov. již citované usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Azs 93/2023-37, bod 44.

¹³ *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.*

38. 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.
39. Členské státy mohou stanovit, že není nutno rozhodovat o žádosti žadatele, kterému byla udělena dočasná ochrana jinde, ale musely by takový svůj záměr legislativně projevit. Podle soudu existenci takového úmyslu 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. Odporuje totiž cíli směrnice.
40. Žalovaný dále argumentoval, že čl. 15 a čl. 26 směrnice o dočasné ochraně svědčí o tom, že ze směrnice o dočasné ochraně neplyne právo držitele dočasné ochrany na její získání v jiném členském státě. Právě naopak dle žalovaného svědčí tyto články směrnice o dočasné ochraně o tom, že s výjimkou přesunutí za účelem sloučení rodiny a přemístění v rámci mechanismu přerозdělování osob požívajících dočasnou ochranu není držitel dočasné ochrany oprávněn získat dočasnou ochranu v jiném členském státě. Žalovaný zároveň tvrdil, že přemístění držitele dočasné ochrany na základě čl. 15 a čl. 26 směrnice o dočasné ochraně předpokládá mimo souhlasu dotčené osoby předchozí dohodu členských států na přemístění držitele dočasné ochrany; žádná taková dohoda nebyla mezi ČR a Polskem uzavřena.
41. Soud k tomu předně uvádí, že z výše uvedeného je patrné, že soud oprávnění držitele dočasné ochrany opětovně požádat o dočasnou ochranu v jiném členském státě nedovodil z čl. 15 a čl. 26 směrnice o dočasné ochraně. Dále soud uvádí, že vzhledem k chybějící dohodě mezi ČR a Polskem je zřejmé, že mechanismy předvídané čl. 15 a čl. 26 směrnice o dočasné ochraně v současné době vůbec nefungují. Soud výše vyložil, že smyslem směrnice o dočasné ochraně není *uvěznění* držitele dočasné ochrany v jednom členském státě. Pokud ale v praxi nefungují dle žalovaného jediné mechanismy umožňující přesun držitelů dočasné ochrany mezi členskými státy a zároveň by vnitrostátní právní úprava znemožňující držitelům dočasné ochrany efektivně požádat o udělení dočasné ochrany v jiném členském státě měla být souladná se směrnicí o dočasné ochraně, došlo by právě k takovému *uvěznění* žadatele o dočasnou ochranu v jednom členském státě EU.
42. 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 žalovaný¹⁴. Bez použití § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina odpadá zákonný podklad pro vrácení žádosti žalobci a důvod, pro nějž žalovaný odmítl jeho 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

¹⁴ 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.

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.

43. Vrácení žádosti o udělení dočasné ochrany žalobci žalovaným z důvodu její nepřijatelnosti proto, že žalobce získal 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 žalobci, vyústil v neudělení dočasné ochrany, o níž žalobce žádal, a byl založený na aplikaci zákonného ustanovení, jež je pro rozpor s unijním právem nepoužitelné.
44. Soud shrnuje, že ať už žalobci svědčila nebo nesvědčila dočasná ochrana v Polsku, žalovaný postupoval nezákonně, pokud žalobci vrátil jím podanou žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou podle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina. Pokud žalobci dočasná ochrana v Polsku nesvědčila, nebyl naplněn skutkový předpoklad aplikace § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina, a žalovaný tak vůči žalobci nemohl postupovat dle tohoto ustanovení. Pokud žalobci dočasná ochrana v Polsku svědčila, nemohl mu 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.
45. 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 žalobci (výrok II tohoto rozsudku). Žalovaný nesmí považovat žalobcovu žádost za nepřijatelnou z důvodu, že žalobce získal dočasnou ochranu v Polsku.
46. Pro úplnost soud dodává, že v projednávané věci neprováděl dokazování, neboť veškeré skutečnosti podstatné pro své rozhodnutí zjistil z žalobcem předložené žádosti o dočasnou ochranu, která byla zároveň součástí správního spisu, kterým se dokazování neprovádí¹⁵.

IV.

Náklady řízení

47. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto má podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení proti procesně neúspěšnému žalovanému.
48. Žalobce má právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení v celkové výši 15 609 Kč, kterou tvoří odměna za 2 úkony právní služby po 4 620 Kč [převzetí a příprava zastoupení a seps žaloby dle § 7 bodu 5, § 9 odst. 5 a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu¹⁶], odměna za 1 úkon právní služby po 2 310 Kč [seps návrhu na předběžné opatření dle § 7 bodu 5, § 9 odst. 5 a § 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu], 3 paušální částky jako náhrady hotových výdajů po 450 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu a 21 % DPH ze součtu těchto částek ve výši 2 709 Kč (srov. § 57 odst. 2 s. ř. s.). Náhradu nákladů řízení je žalovaný povinen zaplatit k rukám zástupce žalobce (srov. § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.) ve lhůtě 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku (srov. § 54 odst. 7 s. ř. s.). Lhůtu k zaplacení náhrady nákladů řízení soud stanovil s přihlédnutím k možnostem žalovaného tuto platbu realizovat.

¹⁵ 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.

¹⁶ Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)

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 4. února 2025

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu