

**Vec C-753/23 [Krasiliva]<sup>i</sup>**

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1  
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

**Dátum podania:**

7. december 2023

**Vnútroštátny súd:**

Nejvyšší správní soud

**Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:**

30. november 2023

**Žalobkyňa:**

A. N.

**Žalovaný:**

Ministerstvo vnitra

---

<sup>i</sup> Názov tejto veci je fiktívny. Nezodpovedá skutočnému menu ani názvu žiadneho z účastníkov konania.

## **Predmet konania**

Predmetom sporu v konaní o veci samej je otázka, či žiadosť o povolenie na pobyt na účely poskytnutia dočasnej ochrany cudzincom, ktorú podala osoba, ktorá je štátnym príslušníkom štátu mimo EÚ, môže byť vrátená ako neprípustná okrem iného z dôvodu, že dotknutá osoba už požiadala o dočasnú ochranu v inom členskom štáte, a tiež otázka, či konanie o vrátení žiadosti môže byť preskúmané súdom.

## **Prejudiciálne otázky**

1. Bráni článok 8 ods. 1 smernice Rady 2001/55/ES, a to aj vzhľadom na dohodu členských štátov o neuplatňovaní článku 11 tejto smernice, vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej je žiadosť o povolenie na pobyt na účely poskytnutia dočasnej ochrany neprípustná, ak cudzinec požiadal o povolenie na pobyt v inom členskom štáte alebo mu už bolo povolenie v inom členskom štáte udelené?
2. Má osoba požívajúca dočasnú ochranu podľa smernice Rady 2001/55/ES právo na účinný prostriedok nápravy pred súdom podľa článku 47 Charty základných práv Európskej únie proti neudeleniu povolenia na pobyt členským štátom v zmysle článku 8 ods. 1 smernice Rady 2001/55/ES?

## **Uvádzané ustanovenia práva Únie**

Zmluva o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“): článok 78 prvá veta

Charta základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“): článok 47 prvý odsek

Smernica Rady 2001/55/ES z 20. júla 2001 o minimálnych štandardoch na poskytovanie dočasnej ochrany v prípade hromadného prílevu vysídlených osôb a o opatreniach na podporu rovnováhy úsilia medzi členskými štátmi pri prijímaní takýchto osôb a znášaní z toho vyplývajúcich dôsledkov (ďalej len „smernica 2001/55“): článok 2 písm. a) a g), článok 5 ods. 3 prvá veta, článok 8 ods. 1, článok 11, článok 15 ods. 6, článok 26 ods. 4, článok 28 ods. 1, článok 29

Vykonávacie rozhodnutie Rady (EÚ) 2022/382 zo 4. marca 2022, ktorým sa konštatuje skutočnosť, že došlo k hromadnému prílevu vysídlených osôb z Ukrajiny v zmysle článku 5 smernice 2001/55/ES, a zavádza sa dočasná ochrana (ďalej len „rozhodnutie Rady“): odôvodnenie 16

Oznámenie Komisie o operačných usmerneniach na vykonávanie vykonávacieho rozhodnutia Rady 2022/382, ktorým sa konštatuje skutočnosť, že došlo k hromadnému prílevu vysídlených osôb z Ukrajiny v zmysle článku 5 smernice

2001/55/ES, a zavádza sa dočasná ochrana 2022/C 126 I/01 (ďalej len „oznámenie 2022/C 126 I/01“)

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399 z 9. marca 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) (ďalej len „schengenský kódex“): článok 6 ods. 1 písm. b)

Rokovací poriadok Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „Rokovací poriadok Súdneho dvora EÚ“): článok 107 ods. 1

### **Uvádzané vnútroštátne právne predpisy**

Zákon č. 221/2003 Sb. o dočasnej ochrane cudzincov: § 1 ods. 1 písm. b), § 2 ods. 1, § 4 ods. 1, § 17 ods. 1

Zákon č. 65/2022 Sb. o niektorých opatreniach v súvislosti s ozbrojeným konfliktom na území Ukrajiny vyvolaným inváziou vojsk Ruskej federácie (ďalej len „lex Ukrajina“): § 2, § 4 ods. 3 prvá veta a

§ 5 ods. 1 lex Ukrajina stanovujúci, že žiadosť o dočasnú ochranu je neprípustná, ak a) nie je podaná osobne, b) ju podal cudzinec, ktorý nie je uvedený v § 3, c) ju podal cudzinec, ktorý požiadal o dočasnú alebo medzinárodnú ochranu v inom členskom štáte Európskej únie, d) ju podal cudzinec, ktorému bola poskytnutá dočasná alebo medzinárodná ochrana v inom členskom štáte Európskej únie e) ju podal cudzinec, ktorý je občanom Európskej únie, štátu viazaného medzinárodnou zmluvou dojednanou s Európskou úniou, ktorá mu priznáva právo na voľný pohyb rovnocenné s právom občanov Európskej únie, alebo štátu viazaného Dohodou o Európskom hospodárskom priestore.

§ 5 ods. 2 lex Ukrajina, v ktorom sa uvádza, že ministerstvo vnútra alebo Polícia Českej republiky vráti cudzincovi neprípustnú žiadosť a oznámi mu dôvod jej neprípustnosti; súdne preskúmanie je vylúčené.

### **Skutočnosti, hlavné tvrdenia a pôvodné konanie**

- 1 Žalobkyňa je ukrajinskou štátnou príslušníčkou. Po vstupe na územie Európskej únie požiadala o dočasnú ochranu v júli 2022 v Nemecku a potom v septembri 2022 v Českej republike. O dočasnej ochrane v Nemecku zatiaľ nebolo rozhodnuté. Ministerstvo vnútra (ďalej len „žalovaný“) vrátilo jej žiadosť ako neprípustnú podľa § 5 ods. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina. Toto ustanovenie totiž ako dôvod vrátenia okrem iného stanovuje, že osoba požiadala o dočasnú ochranu alebo získala dočasnú ochranu v inom členskom štáte.
- 2 Žalobkyňa podala na Městský soud v Praze (ďalej len „městský soud“) žalobu proti žalovanému, v ktorej tvrdila, že v súlade so smernicou 2001/55 je osobou,

ktorej možno poskytnúť dočasnú ochranu, keďže smernica 2001/55 nestanovuje ako dôvod vylúčenia dočasnej ochrany skutočnosť, že cudzinec požiadal o dočasnú ochranu v inom členskom štáte.

- 3 Městský soud žalobe vyhovel. Najprv sa zamerl na to, či je oprávnený vec prejednať, keďže § 5 ods. 2 lex Ukrajina vylučuje súdne preskúmanie vrátenia žiadosti o dočasnú ochranu z dôvodu neprípustnosti. Usúdil, že takéto vylúčenie z preskúmania je v rozpore s článkom 29 smernice 2001/55, keďže toto vylúčenie sa má vzťahovať len na prípady uvedené v článku 28 tejto smernice. Keďže žalobkyňa považoval za osobu vylúčenú z poskytnutia dočasnej ochrany v zmysle článku 29 smernice 2001/55, mala podľa neho právo podať opravný prostriedok podľa tohto článku v spojení s článkom 47 prvým odsekom Charty. Městský soud preto dospel k záveru, že smernica 2001/55 má priamy účinok, ktorý bráni uplatneniu § 5 ods. 1 písm. c) lex Ukrajina.
- 4 Žalovaný podal proti rozsudku uvedeného súdu kasačnú sťažnosť, v ktorej uviedol, že lex Ukrajina nevyklučuje žiadateľa z dočasnej ochrany. Ustanovenie § 5 ods. 1 písm. c) a d) tohto zákona sa totiž vzťahuje na osobu, ktorá už získala dočasnú ochranu alebo o ňu požiadala v inom štáte (ďalej len „druhožiadateľ“). Uvedené ustanovenie sa naopak nevzťahuje na osobu, ktorá o dočasnú ochranu v členskom štáte Európskej únie žiada prvýkrát (ďalej len „prvožiadateľ“). Pokiaľ ide o článok 28 smernice 2001/55, žalovaný tvrdí, že lex Ukrajina tento článok do vnútroštátneho práva nijak neprebral ani ho nedoplnuje. Neprípustnosť žiadosti o dočasnú ochranu sa teda bude uplatňovať v situáciách, ktoré smernica 2001/55 neupravuje, takže normotvorca Únie ponechal členským štátom priestor na vlastnú úpravu. Ďalej žalovaný uviedol, že podľa rozhodnutia Rady majú cudzinci právo vybrať si členský štát, v ktorom požiadajú o dočasnú ochranu, čo však neznamená, že o ňu môžu požiadať postupne vo viacerých členských štátoch, ani že si môžu vybrať štát, ktorý im najviac vyhovuje, a dodal, že opakované podávanie žiadostí zaťažuje prijímacie kapacity členských štátov.
- 5 Žalobkyňa vo svojom vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedla, že spĺňa definíciu vysídlenej osoby a že udelenie dočasnej ochrany túto skutočnosť len deklaruje. Tvrdenie, že osoba nie je vysídlenou osobou, pretože sa už usadila v inom členskom štáte, ktorý jej poskytol dočasnú ochranu, je podľa nej v rozpore so smernicou 2001/55 a s rozhodnutím Rady. Žalobkyňa pripomenula, že i) jej zatiaľ nebola poskytnutá dočasná ochrana v žiadnom členskom štáte, ii) že teda nezneužíva právo a iii) že členské štáty sa dohodli, že nebudú uplatňovať článok 11 smernice 2001/55, ktorého cieľom je zabrániť sekundárnemu pohybu osôb.

## **Stručné odôvodnenie návrhu na začatie prejudiciálneho konania**

### **O prvej prejudiciálnej otázke**

- 6 Vnútroštátny súd sa zamýšľa nad tým, či dočasná ochrana podľa smernice 2001/55 predstavuje postup výnimočnej povahy, ktorého cieľom je umožniť

vysídlenej osobe získať povolenie na pobyt na území určitého členského štátu a využívať tam práva spojené s dočasnou ochranou, ktoré sú však závislé od tohto povolenia na pobyt, alebo či predstavuje samostatné právne postavenie vysídlených osôb, ktoré bolo stanovené rozhodnutím Rady na základe článku 5 ods. 3 tejto smernice. Zastáva názor, že právo na povolenie na pobyt na území členského štátu je súčasťou dočasnej ochrany a že pokiaľ možno povolenie na pobyt chápať v tomto zmysle, členský štát je povinný, s výnimkou dôvodov vylúčenia osoby z dočasnej ochrany uvedených v článku 28 tejto smernice, bezodkladne udeliť prvožiadateľovi povolenie.

- 7 Vnútroštátny súd si však nie je istý, či zo smernice 2001/55 vyplýva povinnosť členského štátu udeliť povolenie na pobyt podľa článku 8 ods. 1 tejto smernice aj v prípade, že o povolenie na pobyt žiada druhožiadateľ. Odvoláva sa na články 15 a 26 tejto smernice, z ktorých podľa neho vyplýva, že dočasnú ochranu má tej istej osobe udeliť vždy len jeden členský štát, a to ten, ktorý udelil povolenie na pobyt. Podľa vnútroštátneho súdu však z týchto ustanovení nemožno vyvodiť, ako sa má posudzovať dobrovoľné premiestnenie osoby požívajúcej dočasnú ochranu z jedného členského štátu do iného členského štátu, aby mohla znovu požívať dočasnú ochranu v tomto inom členskom štáte.
- 8 Vnútroštátny súd považuje v tejto súvislosti za rozhodujúce článok 8 ods. 1 a článok 11 smernice 2001/55.
- 9 Článok 8 ods. 1 smernice 2001/55 stanovuje právo prvožiadateľa požiadať o povolenie na pobyt, ale nestanovuje povinnosť členského štátu udeliť povolenie na pobyt aj druhožiadateľovi. Členský štát síce je podľa článku 3 ods. 5 smernice 2001/55 oprávnený stanoviť priaznivejšie podmienky pre osoby požívajúce dočasnú ochranu a udeliť povolenie na pobyt druhožiadateľovi, ak ale vnútroštátna právna úprava túto možnosť vylučuje, neznižuje tým úroveň ochrany druhožiadateľa ani mu nesťažuje výkon jeho práv vyplývajúcich z dočasnej ochrany. Dočasná ochrana sa totiž druhožiadateľovi poskytuje v tom členskom štáte, v ktorom ako v prvom požiadal o povolenie na pobyt. V tomto ohľade sa preto v prípade žiadosti podanej druhožiadateľom neuplatňuje článok 28 ods. 1 ani článok 29 smernice 2001/55. Podľa vnútroštátneho súdu záver, že ide o právo členského štátu, a nie o jeho povinnosť, podporuje odôvodnenie 16 rozhodnutia Rady, ako aj skutočnosť, že Komisia v oznámení 2022/C 126 I/01 uvádza, že „ak sa... osoba [požívajúca dočasnú ochranu] následne presťahuje do iného členského štátu, v ktorom získa ďalšie povolenie na pobyt na základe dočasnej ochrany, prvé vydané povolenie na pobyt musí byť odňaté a s ním spojené práva musia zaniknúť v súlade s podstatou článku 15 ods. 6 a článkom 26 ods. 4 smernice 2001/55/ES“.
- 10 Pokiaľ ide o článok 11 smernice 2001/55, vnútroštátny súd zastáva názor, že vylúčenie uplatnenia tohto ustanovenia môže viesť k povinnosti členských štátov udeľovať povolenia na pobyt, a teda aj dočasnú ochranu, aj druhožiadateľom. V článku 11 tejto smernice sa pritom podľa neho jasne uvádza, že osoba požívajúca dočasnú ochranu sa musí zdržiavať v štáte, ktorý jej udelil povolenie na pobyt a ktorý jej priznáva práva vyplývajúce z dočasnej ochrany. Zdá sa však,

že tým, že sa členské štáty dohodli na vylúčení uplatňovania tohto ustanovenia<sup>1</sup> v prípade osôb vysídlených z Ukrajiny, umožnili voľný pohyb osôb pod dočasnou ochranou medzi členskými štátmi nad rámec článku 6 ods. 1 písm. b) Schengenského kódexu.

- 11 V takom prípade sa má článok 8 ods. 1 smernice 2001/55 vykladať v tom zmysle, že právo na udelenie povolenia na pobyt druhožiadateľovi v inom členskom štáte vyplýva z práva na voľný pohyb, ktoré sa členské štáty rozhodli solidárne poskytnúť osobám vysídleným z Ukrajiny. Tento výklad však presahuje rámec povinností členských štátov vyplývajúcich zo smernice 2001/55 a zrejme sa v čase prijatia tejto smernice nepredpokladal.

### O druhej prejudiciálnej otázke

- 12 Podstatou otázky je, či je vnútroštátna právna úprava, konkrétne § 5 ods. 2 lex Ukrajina, ktorý vylučuje zo súdneho preskúmania vrátenie žiadosti o povolenie na pobyt na účely poskytnutia dočasnej ochrany z dôvodov uvedených v § 5 ods. 1 tohto zákona, ktorý okrem iného stanovuje, že žiadosť je neprípustná, ak ju podal druhožiadateľ, v súlade s článkom 47 prvým odsekom Charty.
- 13 Iný senát vnútroštátneho súdu rozhodol, že právo podať opravný prostriedok podľa článku 29 smernice 2001/55 sa vzťahuje len na osoby, ktoré sú vylúčené z dočasnej ochrany podľa článku 28 ods. 1 tejto smernice, a teda nie na druhožiadateľov, ktorým bola poskytnutá dočasná ochrana v inom členskom štáte. Táto judikatúra považuje predmetnú otázku za *acte clair*. Vnútroštátny súd (teda senát, ktorý položil prejudiciálnu otázku) súhlasí s tým, že článok 29 smernice 2001/55 sa na takýto prípad neuplatní, ale usúdil, že je potrebné preskúmať, či právo na účinný prostriedok nápravy nevyplýva z článku 47 prvého odseku Charty.
- 14 V tejto súvislosti vnútroštátny súd odkazuje na judikatúru Súdneho dvora i) týkajúcu sa článku 47 prvého odseku Charty a z neho vyplývajúcich povinností členských štátov<sup>2</sup> a ii) týkajúcu sa uplatniteľnosti práva Únie a základných práv.<sup>3</sup> Podľa neho právo osôb požívajúcich dočasnú ochranu na udelenie povolenia na pobyt na území niektorého členského štátu vyplýva priamo z článku 8 ods. 1 smernice 2001/55, žalovaný v konaní podľa § 5 ods. 2 lex Ukrajina pri vrátení žiadosti uplatnil právo Únie a z toho všetkého vyplýva, že táto situácia patrí do pôsobnosti základných práv zaručených Chartou, vrátane práva na účinný

<sup>1</sup>– <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6826-2022-ADD-1/sk/pdf>

<sup>2</sup>– Rozsudok Súdneho dvora zo 16. mája 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, bod 44.

<sup>3</sup>– Rozsudky Súdneho dvora z 26. februára 2013, Ákerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, body 19 až 21, alebo z 26. septembra 2013, Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, body 72 a 73.

prostriedok nápravy pred súdom podľa článku 47 prvého odseku Charty.<sup>4</sup> Vnútroštátny súd preto usúdil, že vylúčenie neudelenia povolenia na pobyt zo súdneho preskúmania podľa § 5 ods. 2 lex Ukrajina je v rozpore s právom Únie, keďže osoba požívajúca dočasnú ochranu má právo na účinný prostriedok nápravy pred súdom bez ohľadu na dôvod, pre ktorý jej členský štát nevydal povolenie na pobyt. V opačnom prípade by sa nemohla domôcť, aby jej právo na udelenie povolenia na pobyt posúdil súd.

### **O návrhu na začatie prejudiciálneho konania v naliehavom konaní**

- 15 Vnútroštátny súd sa odvoláva na článok 107 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora EÚ a článok 78 prvú vetu ZFEÚ a žiada Súdny dvor, aby o prejudiciálnych otázkach rozhodol v naliehavom prejudiciálnom konaní. Uvádza, že prejednávaná otázka doteraz nebola predmetom judikatúry Súdneho dvora a že vyriešenie prejudiciálnych otázok má zásadný význam nielen pre predmetnú vec, ale aj pre celý systém súčasného poskytovania dočasnej ochrany na základe rozhodnutí Rady v členských štátoch. Dočasná ochrana sa poskytuje do 4. marca 2025. Je preto potrebné naliehavo vyriešiť otázku, či a ako môžu členské štáty podmieniť udelenie povolenia na pobyt osobám požívajúcim dočasnú ochranu v súvislosti s migráciou týchto osôb medzi členskými štátmi. Zároveň vzhľadom na počet prípadov v Českej republike, v ktorých povolenie na pobyt nebolo udelené osobám s dočasnou ochranou z jedného z dôvodov neprípustnosti uvedených v §5 ods. 1 lex Ukrajina, je potrebné naliehavo objasniť, či tieto osoby majú právo na účinný prostriedok nápravy pred súdom.

### **Návrhy odpovedí na prejudiciálne otázky**

- 16 Vnútroštátny súd navrhuje odpovedať na položené otázky takto:
1. *Článok 8 ods. 1 smernice 2001/55, aj vzhľadom na dohodu členských štátov o neuplatňovaní článku 11 tejto smernice, nebráni takej vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej je žiadosť o povolenie na pobyt na účely poskytnutia dočasnej ochrany neprípustná, ak cudzinec požiadal o povolenie na pobyt v inom členskom štáte alebo ak mu už povolenie bolo udelené v inom členskom štáte.*
  2. *Osoba požívajúca dočasnú ochranu podľa smernice 2001/55 má právo na účinný prostriedok nápravy pred súdom podľa článku 47 Charty proti neudeleniu povolenia na pobyt členským štátom v zmysle článku 8 ods. 1 smernice 2001/55.*

<sup>4</sup>– Rozsudok Súdneho dvora zo 17. decembra 2015, Abdoulaye Amadou Fall, C--239/14, EU:C:2015:824, bod 51.