



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudkyň Mgr. Ivety Postulkové a JUDr. Petry Kamínkové ve věci

žalobkyň: a) **X. Y.**, narozená N.
 státní příslušnost U.

 b) **nezletilá Z. Y.**, narozená A.
 státní příslušnost U.

 obě bytem B.

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
 sídlem Nad Štolou 936/3, 170 00 Praha 7

o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného

takto:

- I. Zásah spočívající v tom, že žalovaný vrátil žalobkyním jejich žádosti o poskytnutí dočasné ochrany ze dne 19. 11. 2024, č. j. OAM-0414565/DO-2024 (žalobkyně a) a č. j. OAM-0414566/DO-2024 (žalobkyně b), jako nepřijatelné, byl nezákonný.
- II. Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování práv žalobkyň a přikazuje se mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti o udělení dočasné ochrany ze dne 19. 11. 2024, č. j. OAM-0414565/DO-2024 (žalobkyně a) a č. j. OAM-0414566/DO-2024 (žalobkyně b).
- III. Žalobkyním se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. L.

IV. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Podanou žalobou se žalobkyně domáhají určení, že zásah ze dne 19. 11. 2024, spočívající ve vrácení žádostí o poskytnutí dočasné ochrany jako nepřijatelných podle § 5 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 65/2022 Sb.“), byl nezákonný. Současně žalobkyně žádají, aby soud přikázal žalovanému obnovit stav před vrácením žádostí o dočasnou ochranu.
2. Žalobkyně uvedly, že po napadení Ukrajiny Ruskou federací společně uprchly do Španělska, kde jim byla udělena dočasná ochrana. Po několika týdnech se vrátily zpět na Ukrajinu. V roce 2024 v létě se rozhodly opětovně uprchnout z Ukrajiny z důvodu zhoršující se situace. Českou republiku zvolily, neboť zde pobývá otec žalobkyně a), který jim pomáhá přivyknout nové zemi.

Procesní postup ve věci

3. S žalobou žalobkyně spojily návrh na vydání předběžného opatření. Tento návrh soud zamítl usnesením ze dne 19. 12. 2024, č. j. 3 A 103/2024-21.
4. Městský soud řízení o předmětné žalobě přerušil usnesením ze dne 29. 1. 2025, č. j. 3 A 58/2024-34, s ohledem na to, že Nejvyšší správní soud předložil Soudnímu dvoru EU předběžné otázky, jejichž zodpovězení mohlo mít vliv na rozhodování o právě projednávané věci (viz usnesení NSS ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023-37).
5. Usnesením ze dne 9. 4. 2025, 3 A 58/2024-41, městský soud vyslovil, že se v řízení pokračuje, neboť překážka, pro kterou bylo řízení přerušeno, odpadla. Soudní dvůr EU totiž rozhodl o předběžných otázkách rozsudkem ze dne 27. 2. 2025, Krasiliva, C-753/23 (dále též „rozsudek C-753/23“), a v návaznosti na to též Nejvyšší správní soud rozhodl ve věci vedené pod sp. zn. 8 Azs 93/2023.

Žaloba

6. Žalobkyně jsou občanky Ukrajiny. Žalobu podávají společně, neboť se jedná o rodinu – matka s nezletilou dcerou. Po napadení Ukrajiny Ruskou federací uprchly společně do Španělska, kde jim byla udělena dočasná ochrana. Pobývaly tam jen pár týdnů, načež se rozhodly vrátit zpět na Ukrajinu. Opětovně uprchnout z Ukrajiny se kvůli zhoršující se situaci a obavám o svoji bezpečnost, rozhodly v roce 2024 v létě, kdy přijely do České republiky. Českou republiku zvolily, jelikož zde bydlí otec žalobkyně, který je v ČR držitelem dočasné ochrany a který jim pomáhá přivyknout nové zemi. Pomohl jim také zařídit přijetí na základní školu pro dceru. Před vycestováním z Ukrajiny si žalobkyně nebyly vědomy toho, že Česká republika neuděluje dočasnou ochranu těm uprchlíkům, kteří jí již v minulosti měli v cizí zemi.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. L.

7. Žalobkyně spatřují nezákonnost zásahu ve skutečnosti, že vrácení žádostí o dočasnou ochranu těm cizincům, kteří již získali dočasnou ochranu v jiném členském státě, je v rozporu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2001/55/ES (dále jen „směrnice o dočasné ochraně“) a prováděcím rozhodnutím Rady 2022/382 (dále jen „prováděcí rozhodnutí“).
8. Podle § 5 odst. 1 písm. c) a d), zákona č. 65/2022 Sb., je žádost nepřijatelná, pokud je podána cizincem, který o dočasnou nebo mezinárodní ochranu požádal v jiném členském státě Evropské unie, nebo mu tato byla v jiném členském státě udělena. Toto ustanovení zákona ovšem neodpovídá znění směrnice o dočasné ochraně a prováděcímu rozhodnutí. Odporuje dále samotné podstatě registrace osob za účelem dočasné ochrany.
9. Žalobkyně mají za to, že uvedené ustanovení zákona č. 65/2022 Sb. je v rozporu s čl. 28 směrnice o dočasné ochraně, s čl. 15 preambule prováděcího rozhodnutí a s čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí. Z toho dle žalobkyň vyplývá, že zásah spočívající ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu z důvodu nepřijatelnosti je zásahem nezákonným.

Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný je toho názoru, že vyhodnocení žádostí žalobkyň jako nepřijatelných bylo v souladu se zákonem, a proto navrhuje zamítnutí žaloby.
11. Podle žalovaného žalobkyně spatřují nezákonný zásah v tom, že žalovaný postupoval podle zákona, a to podle zákona č. 65/2022 Sb. Žalovaný postupoval zcela v souladu se zákonem, když vyhodnotil žádosti žalobkyň o dočasnou ochranu jako nepřijatelné. Žalobkyně figuruji v platformě pro výměnu informací o držitelích dočasné ochrany mezi členskými státy (Temporary Protection Platform) jako držitelky dočasné ochrany ve Španělském království. Svědčí o tom, znak „tp“ uvedený v rubrice „Type of protection“. Tento znak je zkratkou anglického „Temporary protection“ a používá se tam, kde dočasná ochrana byla cizinci udělena a dosud v tomto státě postavení držitele dočasné ochrany požívá.
12. Dále se žalovaný vyjádřil k tvrzenému rozporu § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. s právem EU. Připouští, že stávající judikatura krajských soudů skutečně převážně pokládá § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. za rozporná se směrnicí o dočasné ochraně. Žalovaný je však správním orgánem a má povinnost postupovat v souladu s ustanoveními platných a účinných zákonů. Směrnice EU nejsou přímo aplikovatelné. Směrnice o dočasné ochraně byla do českého právního řádu plně transponována, konkrétně její čl. 28, o jehož přímý účinek se soudy ve své judikatuře opírají, byl transponován ustanovením § 9 zákona o dočasné ochraně, a to téměř doslovně. Žalovaný má za to, že v daném případě nejsou dány podmínky pro neaplikování zákonného ustanovení, o němž se soudy domnívají, že je v rozporu s unijním právem, neboť není naplněna doktrína *l'acte clair* (správná aplikace unijního práva je tak zjevná, že nenechává prostor pro jakékoliv pochybnosti) ani *l'acte éclairé* (příslušné ustanovení unijního práva bylo již vyloženo Soudním dvorem EU) a současně na otázce, zda ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. odporují směrnici o dočasné ochraně, závisí konečné rozhodnutí soudu ve věci.
13. Žalovaný poukazuje na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 12. 2023, č. j. 63 A 38/2023-49, z něhož vyplývá opačný závěr, než jaký přijala většina krajských soudů. Cituje rovněž z rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46, a upozorňuje na to, že NSS neshledal, že by institut

nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu z důvodu podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. byl rozporný s jakýmkoliv ustanovením směrnice o dočasné ochraně. Právě Nejvyšší správní soud také vznesl předběžnou otázku k Soudnímu dvoru EU stran souladu § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. s právem EU. Existují tedy důvodné pochybnosti o rozporu předmětného ustanovení s unijním právem, resp. správná aplikace unijního práva není nikterak zjevná.

14. Žalovaný shrnuje, že z citovaných unijních předpisů nelze dovodit, že by žalobkyním plynulo právo na přiznání další dočasné ochrany, pokud jim tato již byla jiným členským státem přiznána. Česká právní úprava, kterou byla směrnice o dočasné ochraně implementována do českého právního řádu, podle názoru žalovaného neodporuje unijní právní úpravě, a žalovaný jí proto byl při vyřizování žádosti žalobkyň vázán. Vrácení žádosti tak nebylo možno pokládat za nezákonný zásah.
15. Dne 26. 3. 2025 žalovaný své vyjádření doplnil a zejména reagoval na vydání rozsudku Soudního dvora EU ze dne 27. 2. 2025, sp. zn. C-753/23.
16. V tomto doplnění vyjádření žalovaný uvádí, že Soudní dvůr EU odpověděl na jednu z otázek položených Nejvyšším správním soudem tak, že článek 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, podle níž se osobě požívající dočasné ochrany uvedené v rozhodnutí Rady 2022/383 neudělí povolení k pobytu, pokud již tato osoba požádala o takové povolení v jiném členském státě, ale dosud ho nezískala. Tento závěr však nelze vztáhnout na případ žalobkyň, tedy na situaci, na niž dopadá § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., neboť žalobkyním byla dočasná ochrana v jiném členském státě již udělena.
17. Žalovaný dále cituje bod 30 rozsudku C-753/23: „*Orgány členského státu jsou však oprávněny v rámci zkoumání této žádosti ověřit, zda osoby žádající o povolení k pobytu uvedené v čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55 spadají do kategorií osob uvedených v článku 2 prováděcího rozhodnutí 2022/382 a požívají dočasné ochrany a zda již nezískaly povolení k pobytu v jiném členském státě.*“ Z citované části odůvodnění podle žalovaného vyplývá, že skutečnost, že již bylo cizinci vydáno jiným členským státem EU povolení k pobytu ve smyslu článku 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně, je při posuzování žádosti relevantní.
18. Žalovaný rovněž poukazuje na to, že Soudní dvůr EU v rozsudku C-753/23 odmítl, že by čl. 11 směrnice o dočasné ochraně měl jakoukoliv relevanci k jím posuzovanému případu. Z toho dle názoru žalovaného vyplývá, že skutečnost, že se členské státy zavázaly tento článek neaplikovat, by měla mít význam pro posuzování žádosti o vydání povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany podle čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně.
19. Žalovaný odkázal také na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 14. 3. 2025, č. j. 63 A 2/2025-49, v němž soud dospěl k podobným závěrům jako žalovaný.
20. Dne 15. 4. 2025 žalovaný své vyjádření doplnil podruhé, a to v návaznosti na rozsudky Nejvyššího správního soudu, které následovaly vydání rozsudku Soudního dvora EU C-753/23. V tomto druhém doplnění vyjádření k žalobě žalovaný poukazuje na nedostatky, jimiž dle jeho názoru trpí argumentace Nejvyššího správního soudu směřující k závěru o rozporu § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. s unijním právem. Rozebírá zejména rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 336/2024-42. Žalovaný navrhuje, aby městský soud předložil nové předběžné otázky Soudnímu dvoru EU stran slučitelnosti důvodu

nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu uvedeného v § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. s uniijním právem.

Soudní přezkum

21. Městský soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť žalovaný s takovým projednáním věci souhlasil a žalobkyně se na výzvu soudu nevyjádřily (§ 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“).
22. Podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), [k]aždý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.
23. Úvodem městský soud připomíná metodologii zkoumání přípustnosti a důvodnosti zásahové žaloby, kterou vymezil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve věci EUROVIA (rozsudek ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS). Na závěry učiněné v tomto rozsudku navázala další judikatura, i přes jeho zrušení nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, N 94/89 SbNU 387 (viz např. rozsudky NSS ze dne 12. 7. 2018, č. j. 2 As 93/2016-138; ze dne 18. 12. 2019, č. j. 1 Afs 458/2018-42, č. 3965/2020 Sb. NSS; ze dne 30. 9. 2020, č. j. 9 As 107/2020-85; ze dne 20. 9. 2022, č. j. 5 As 172/2021-26 nebo ze dne 19. 1. 2024, č. j. 5 As 94/2023-26).
24. Po podání zásahové žaloby je povinností soudu v první řadě zjistit, v čem konkrétně žalobce nezákonný zásah spatřuje a zda tvrzení žalobce odpovídají skutečnosti. V dalším kroku soud zkoumá přípustnost žaloby ve smyslu § 85 s. ř. s. Následně je úkolem soudu posoudit včasnost zásahové žaloby podle § 84 odst. 1 s. ř. s. V dalším kroku, ještě před věcným posouzením důvodnosti žaloby, soud zkoumá, zda nejsou dány jiné důvody odmítnutí podané zásahové žaloby, např. nedostatek procesní legitimace účastníků řízení.
25. V nyní projednávané věci není mezi účastníky řízení sporné, že žalovaný vrátil žalobkyním jejich žádosti o dočasnou ochranu jako nepřijatelné a rovněž to, že žalobkyním byla dočasná ochrana již poskytnuta v jiném členském státě EU, a sice ve Španělském království. Mezi žalobkyněmi a žalovaným však panuje spor o to, zda žalovaný měl žádosti o poskytnutí dočasné ochrany v ČR přijmout a věcně se jí zabývat, či byl oprávněn žádosti žalobkyň vrátit jako nepřijatelné podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb.
26. Ze správního spisu soud ověřil, že v platformě TPD je vyznačena registrace žalobkyň „ES 12/05/2022“, přičemž jako typ registrace je uvedena: „tp“ (temporary protection – dočasná ochrana). Dále je ve spisu kopie formulářových žádostí o poskytnutí dočasné ochrany označená podacím razítkem s datem 19. 11. 2024, v nichž žalobkyně uvedly, že žádaly o dočasnou ochranu v jiném státě EU. V závěru formulářů jsou pověřeným pracovníkem žalovaného zatrženy kolonky „JE ŽÁDOST NEPŘIJATELNÁ, NEBOŤ“ a „žadatel(ka) ZÍSKAL(A) dočasnou nebo mezinárodní ochranu v jiném ČS EU.“.
27. Soud se v první řadě zabýval posouzením otázky, zda jsou splněny zákonem stanovené podmínky pro to, aby mohl žalobu projednat věcně.
28. Žalobkyním byly vráceny vyplněné formuláře žádostí o dočasnou ochranu, přičemž důvody vrácení žádostí pro nepřijatelnost žalobkyně zjistily ze záznamu ve vrácené žádosti. Povahou úkonu správního orgánu, kterým je fakticky vrácena žádost, přičemž jsou žadateli sděleny

Shodu s prvopisem potvrzuje K. L.

důvody jejího vrácení, se zabývala judikatura Nejvyššího správního soudu. V takovém případě se vyřízení žádosti pro nedostatek formy považuje za jiný úkon, který může představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017 č. j. 7 Azs 227/2016-36). Zákon ostatně vydání správního rozhodnutí nepředpokládá. Soud proto dospěl k závěru, že postup žalovaného spočívající ve vrácení tiskopisu žádosti není pro nedostatek formy správním rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., nýbrž je faktickým úkonem žalovaného, v němž lze pojmově spatřovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

29. Soud se dále zabýval otázkou, zda je možné žalobu posoudit jako nepřipustnou s ohledem na znění věty druhé § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. ve spojení s obecným ustanovením § 6 s. ř. s., podle kterého z rozhodování soudů ve správním soudnictví jsou vyloučeny věci, o nichž tak stanoví tento nebo zvláštní zákon.
30. 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.*
31. Otázku soudního přezkumu vrácení žádosti o dočasnou ochranu z důvodu nepřijatelnosti vyjasnil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-42, v jehož bodu 25 vyslovil, že: *„výluka ze soudního přezkumu podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. není slučitelná s právem EU, neboť osobám požívajícím dočasné ochrany toto právo nepřipustně odepírá. Nelze ji proto aplikovat. Vrácení žádosti o dočasnou ochranu ministerstvem z důvodu její nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. tudíž lze přezkoumat“.*
32. S ohledem na citovaný závěr Nejvyššího správního soudu, opírající se o rozsudek Soudního dvora EU C-753/23, městský soud konstatuje, že vrácení žádosti o udělení dočasné ochrany cizinci z důvodu nepřijatelnosti podléhá soudnímu přezkumu, žaloba tak není nepřipustná.
33. Soud též ověřil, že žaloba byla podána včas, neboť k tvrzenému zásahu došlo dne 19. 11. 2024 a žalobkyně svou žalobu podaly dne 9. 12. 2024, byla tedy zachována subjektivní i objektivní lhůta ve smyslu § 84 odst. 1 s. ř. s.
34. Pasivní legitimace žalovaného je rovněž dána. Podle § 83 s. ř. s. platí, že *žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah*. Jak vyplývá ze správního spisu, k vrácení žádostí, proti kterým žalobkyně brojí, došlo ze strany oprávněné úřední osoby Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra.
35. Žalobkyně jsou aktivně legitimovány k podání žaloby, neboť to byly právě ony, kdo podaly žádosti o udělení dočasné ochrany a kterým byly tyto žádosti z důvodu nepřijatelnosti vráceny. Tvrzený zásah tak nepochybně byl zaměřen přímo proti žalobkyním.
36. Z výše uvedeného vyplývá, že předmětná žaloba je věcně projednatelná, soud se proto dále zabýval meritem věci, tedy tím, zda označený zásah žalovaného byl nezákonný. Dospěl přitom k závěru, že žaloba je důvodná.
37. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2017, č. j. 1 Afs 217/2017-34, a tam citovanou judikaturu) je pro poskytnutí ochrany podle ustanovení § 82 s. ř. s. nezbytné kumulativní splnění pěti podmínek: žalobce musí být přímo (tj. 1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením (tzn. „zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li bytí jediná z těchto podmínek naplněna, nelze ochranu poskytnout.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. L.

38. V předmětné věci soud považuje za zjevně splněné první, druhou a pátou podmínku, neboť vrácení žádosti o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost představuje přímý zásah do práv žalobkyně, a to bez ohledu na to, že jim již byla dočasná ochrana udělena v jiném členském státě EU. Pokud se jedná o hodnocení předmětného úkonu, lze vyjít ze stávající judikatury, podle které bránění v podání žádosti či její nepřijetí mohou představovat nezákonný zásah (viz rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52); Čtvrtá podmínka výše uvedeného testu je tedy rovněž splněna. Zbývá tak posoudit třetí podmínku, zda žádosti o dočasnou ochranu byly žalobkyním vráceny jako nepřijatelné v souladu s právními předpisy, či nezákonně.
39. Při posouzení věci vycházel soud z následující právní úpravy:
40. Podle 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. *žádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie.*
41. Podle 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 *Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti; soudní přezkum je vyloučen.*
42. Podle čl. 2 odst. 1 rozhodnutí Rady 2022/382 *toto rozhodnutí se vztahuje na následující kategorie osob vysídlených z Ukrajiny dne 24. února 2022 nebo po tomto datu v důsledku vojenské invaze ruských ozbrojených sil, jež v uvedený den začala: a) ukrajinští státní příslušníci pobývající na Ukrajině před 24. únorem 2022; b) osoby bez státní příslušnosti a státní příslušníci třetích zemí jiných než Ukrajiny, kterým byla před 24. únorem 2022 poskytnuta mezinárodní ochrana nebo odpovídající vnitrostátní ochrana na Ukrajině, a c) rodinní příslušníci osob uvedených v písmenech a) a b).*
43. Podle čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně *[č]lenské státy přijmou 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.*
44. Podle čl. 28 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně *členské státy mohou 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.*
45. Podle čl. 28 odst. 2 směrnice o dočasné ochraně *důvody pro vyloučení podle odstavce 1 se posuzují pouze na základě osobního jednání dané osoby. Rozhodnutí a opatření o vyloučení se řídí zásadou přiměřenosti.*
46. Rozhodnutí, zda žádosti o dočasnou ochranu byly žalobkyním vráceny jako nepřijatelné v souladu s právními předpisy, či nezákonně, je závislé na posouzení otázky, zda institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu z důvodu podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č.

65/2022 Sb., tedy že ji podal cizinec, kterému již byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státě EU, je slučitelný s právem EU.

47. Touto otázkou se podrobně zabýval již zmiňovaný rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42 v případě žalobkyně, která v souvislosti s invazí Ruské federace opustila Ukrajinu a vycestovala do Belgie, kde získala oprávnění k pobytu pro osoby požívající dočasné ochrany. Vzhledem ke svému věku a zdravotnímu stavu se následně rozhodla přemístit do České republiky za rodinou, která zde pobývala na základě oprávnění plynoucího z dočasné ochrany. Její žádost o poskytnutí dočasné ochrany však byla žalovaným vrácena jako nepřijatelná, neboť žadatelka již oprávnění k pobytu plynoucí z dočasné ochrany získala v jiném členském státě EU. Rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42 je pro nyní projednávanou věc zcela zásadní, a proto z něj soud níže podrobně cituje.
48. Pod bodem 34 tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud vyslovil, že dočasná ochrana pro osoby vymezené rozhodnutím Rady 2022/382 je „*udělována přímo aktem unijního práva, nikoliv rozhodnutím členského státu. Role členských států je v tomto systému omezena na ověření, zda daný žadatel skutečně spadá pod některou ze skupin osob vymezenou v citovaném prováděcím rozhodnutí, a následné vydání odpovídajících dokladů umožňujících přístup k čerpání dílčích práv osobám požívajícím dočasné ochrany*“.
49. Pod bodem 47 Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „*státní příslušníci Ukrajiny, jimž byla v Unii přiznána dočasná ochrana, mají právo na přemístění svého pobytu do jiného členského státu. Česká právní úprava nepřijatelnosti žádosti o poskytnutí dočasné ochrany podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. právu EU odporuje*“.
50. Dále v bodu 53 uvedl, že rozhodnutí Rady 2022/382 „*[d]ržitelům dočasné ochrany přiznává právo primární volby členského státu, v němž jim má být poskytnut komplex práv s touto ochranou spojených. S ohledem na níže uvedené argumenty je NSS přesvědčen, že tento režim nutně zahrnuje i volbu sekundární*“. Znamená to, že státní příslušníci Ukrajiny jsou oprávněni „*vybrat si členský stát, v němž požádají o (prvotní) pobytové oprávnění. Tento členský stát jim přitom v souladu s čl. 8 směrnice o dočasné ochraně musí pobytové oprávnění vydat*“ ... Pokud tedy mají státní příslušníci Ukrajiny (kteří jsou držiteli dočasné ochrany podle Rozhodnutí Rady č. 2022/382) právo zvolit si hostitelský členský stát a současně se vůči nim neuplatní článek 11 směrnice o dočasné ochraně, nelze podle NSS dospět k jinému závěru, než že mají v průběhu trvání dočasné ochrany rovněž právo přemístit svůj pobyt do jiné, jimi zvolené členské země. Za tím účelem jim musí být vydáno pobytové oprávnění. V opačném případě by vyloučení aplikace článku 11 směrnice o dočasné ochraně ztrácelo význam. Vlastně by to znamenalo, že ačkoli tyto osoby mohou fakticky pobývat kdekoli v Unii, formální změna místa pobytu jim je zapovězena. Takový výklad však považuje NSS za absurdní. Odporuje cíli přiznat státním příslušníkům Ukrajiny rozsáhlá oprávnění k volbě místa, kde budou chtít po dobu trvání dočasné ochrany pobývat. Pokud tedy držitelé dočasné ochrany mohou pobývat na území celé Unie, musí jim být umožněno tento faktický stav legalizovat, a to v členském státě, který si zvolí. Pokud si takto zvolí Českou republiku, musím jim zde být vydáno povolení k pobytu“.
51. Nejvyšší správní soud dále poukázal na rozsudek C-753/23: „*Soudní dvůr dospěl k závěru, že žádost o povolení k pobytu nelze odmítnout jako nepřijatelnou jen z důvodu, že osoba dříve požádala o pobytové povolení v jiném členském státě, ale dosud jej nezískala; druhý členský stát proto musí zkoumat důvodnost žádosti, která mu byla předložena ... Ačkoli tedy lze mít pobytové oprávnění pouze v jednom členském státě, samotné podání žádosti nezakládá překážku litispendence, jak ji v podstatě předvídal § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. Nicméně pokud*

byla s podobnou argumentací Soudním dvorem již de facto vyslovena neslučitelnost „litispendenční“ nepřijatelnosti žádosti o poskytnutí dočasné ochrany dle písm. c) ustanovení § 5 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb., jen obtížně je možné dovodit jiný závěr pro písm. d).“

52. Nejvyšší správní soud dále citoval z bodu 30 rozsudku C-753/23, ve kterém Soudní dvůr EU uvedl, že „orgány členského státu jsou však oprávněny v rámci zkoumání této žádosti ověřit, zda osoby žádající o povolení k pobytu uvedené v čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55 spadají do kategorií osob uvedených v článku 2 prováděcího rozhodnutí 2022/382 a požívají dočasné ochrany a zda již nezískaly povolení k pobytu v jiném členském státě.“. Citovaný dovětek Nejvyšší správní soud vyložil tak, že „by práva z dočasné ochrany neměla být současně poskytována ve více členských státech. S ohledem na vše další v rozsudku uvedené však tato část věty rozhodně sama o sobě nevylučuje možnost držitele dočasné ochrany přesunout se z jednoho členského státu do členského státu jiného.“.
53. NSS odkázal rovněž na právně nezávazné („soft-law“) dokumenty Komise: „Nemožnost odmítnout žádost o povolení k pobytu osobě spadající do působnosti směrnice toliko z důvodu, že tato osoba již byla dříve registrována v jiném členském státě, Komise potvrdila v dokumentu s odpověďmi na často kladené otázky ke směrnici o dočasné ochraně. Uvedla, že v případě přesunutí do jiného členského státu musí tento druhý stát žadateli poskytnout všechna práva plynoucí z dočasné ochrany, včetně vydání pobytového oprávnění (str. 3–4, dostupné online na internetových stránkách Komise). Řešení této situace s ohledem na možnost čerpat práva plynoucí z dočasné ochrany jen v jednom členském státě Komise dále rozvedla ve sdělení Operační pokyny k provádění prováděcího rozhodnutí Rady č. 2022/382 (Úř. věst. C 126I), podle něhož „pokud se osoba [požívající dočasné ochrany] následně přesune do jiného členského státu, kde obdrží jiné povolení k pobytu v rámci dočasné ochrany, musí skončit platnost prvního vydaného povolení k pobytu a práva z něj vyplývající musí zaniknout v souladu s čl. 15 odst. 6 a čl. 26 odst. 4 směrnice 2001/55/ES“ (str. 9).“.
54. Nejvyšší správní soud uzavřel, že „z unijního práva plyne právo státních příslušníků Ukrajiny, kteří jsou držiteli dočasné ochrany na základě Rozhodnutí Rady č. 2022/382, na přemístění se do jiného členského státu. Tento členský stát jim musí v souladu s čl. 8 směrnice vydat povolení k pobytu. Právní úprava nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. c) a písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. tudíž tomuto právu odporuje. Nelze ji proto aplikovat.“.
55. Nejvyšší správní soud pod bodem 78 shrnul, že v budoucnu může při posuzování žádostí o poskytnutí dočasné ochrany dojít k několika situacím:
 1. Žádost o dočasnou ochranu v České republice bude podána, aniž by osoba předtím požádala o pobytové oprávnění v jiném členském státě. Pokud tato osoba bude spadat pod čl. 2 Rozhodnutí Rady č. 2022/382, bude namíste dočasnou ochranu poskytnout a za tím účelem vydat povolení k pobytu.
 2. Žádost o dočasnou ochranu v České republice bude podána poté, co osoba podala žádost v jiném členském státě, avšak pobytové oprávnění v něm ještě neobdržela. V takovém případě nelze uplatnit institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. pro jeho neslučitelnost s právem EU. Žádost tudíž bude nutné věcně projednat a v případě splnění podmínek pobytové oprávnění vydat.
 3. Žádost o dočasnou ochranu v České republice bude podána poté, co osoba již v minulosti obdržela pobytové oprávnění v jiném členském státě, avšak tímto oprávněním k okamžiku podání žádosti prokazatelně již nedisponuje (např. z důvodu, že bylo na žádost žadatele zrušeno). V takovém případě nelze uplatnit institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d)

zákona č. 65/2022 Sb. pro jeho neslučitelnost s právem EU. Žádost tudíž bude nutné věcně projednat a v případě splnění podmínek pobytové oprávnění vydat.

4. Žádost o dočasnou ochranu v České republice bude podána poté, co osoba obdržela pobytové oprávnění v jiném členském státě a toto pobytové oprávnění je stále platné a trvá. Ani v takovém případě nelze uplatnit institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. pro jeho neslučitelnost s právem EU. Žádost tudíž bude nutné věcně projednat. Stěžovatel žadatele poučí o nemožnosti čerpání práv plynoucích z dočasné ochrany ve více členských státech současně. Pokud bude žadatel na své žádosti dále trvat s tím, že chce tato práva nově čerpat výlučně v České republice, stěžovatel ověří, zda vydáním povolení k pobytu na území České republiky dojde podle práva dotčeného hostitelského státu automaticky k zániku předchozího pobytového oprávnění. V případě kladného zjištění stěžovatel vydá držiteli dočasné ochrany oprávnění k pobytu. Naopak v případě negativního zjištění, resp. pokud se nepodaří relevantní právní úpravu v hostitelském členském státě vůbec zjistit, vyzve stěžovatel žadatele, aby sám v přiměřené lhůtě učinil kroky k ukončení pobytového oprávnění v hostitelském členském státě. K tomu mu poskytne součinnost.

a. Jestliže žadatel učiní kroky k ukončení pobytového oprávnění v jiném členském státě a tuto skutečnost ve stanovené lhůtě doloží (například kopií aktu učiněného vůči orgánům původního hostitelského státu), stěžovatel žádosti vyhoví a vydá oprávnění k pobytu.

b. Stěžovatel žádosti vyhoví a vydá oprávnění k pobytu rovněž v situaci, kdy žadatel stěžovateli doloží, že učinil nezbytné kroky k ukončení pobytového oprávnění v hostitelském členském státě, avšak k jeho zániku dosud nedošlo z důvodu nečinnosti na straně orgánů tohoto členského státu. O této skutečnosti stěžovatel sám uvědomí orgány původního hostitelského státu a nebytné údaje vloží do informačního systému TPD.

c. Pokud žadatel v přiměřené lhůtě nedoloží, že učinil kroky směřující k ukončení pobytového oprávnění v původním hostitelském členském státě, stěžovatel žádost o poskytnutí dočasné ochrany zamítne.“

56. V nyní projednávané věci se jedná o situaci, kterou Nejvyšší správní soud označil jako čtvrtou z možných variant, neboť žalobkyně obdržely pobytové oprávnění v jiném členském státě a toto pobytové oprávnění je stále platné a trvá. Nejvyšší správní soud vyslovil zcela jednoznačně, že i v takovém případě nelze uplatnit institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. pro jeho neslučitelnost s právem EU a žádost je nutné věcně projednat. Městský soud se s argumentací Nejvyššího správního soudu uvedenou v odůvodnění shora citovaného rozsudku plně ztotožňuje. Nevyhnutelně tak musel dojít k závěru, že vrácením žádostí o poskytnutí dočasné ochrany z důvodu jejich nepřijatelnosti žalovaný nezákonně zasáhl do práv žalobkyň.
57. Městský soud se neztotožnil s tvrzeními žalobce ohledně deficitů v argumentační linii Nejvyššího správního soudu (v podrobnostech viz např. rozsudek ze dne 23. 4. 2025, č. j. 10 A 6/2025-61).
58. Soud uzavírá, že s ohledem na výše uvedené pod výrokem I. deklaroval, že zásah žalovaného byl nezákonným podle § 87 odst. 2 s. ř. s.
59. Na výrok I. navazuje výrok II. tohoto rozsudku, podle něhož je žalovaný povinen obnovit stav před vrácením žádostí žalobkyň o poskytnutí dočasné ochrany. Přitom bude postupovat v mantinelech shora uvedených.

60. Pro úplnost soud dodává, že nepřistoupil k předložení předběžné otázky ohledně slučitelnosti důvodu nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu uvedeného v § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. s unijním právem, jak navrhoval žalovaný.

61. Podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie platí:

„Soudní dvůr Evropské unie má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se: a) výkladu Smluv, b) platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie.

Vyvstane-li taková otázka před soudem členského státu, může tento soud, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat Soudní dvůr Evropské unie o rozhodnutí o této otázce.

Vyvstane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie.

Vyvstane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, které se týká osoby ve vazbě, rozhodne Soudní dvůr Evropské unie v co nejkratší lhůtě.“

62. Rozsudek městského soudu v nyní projednávané věci lze napadnout kasační stížností. Městský soud tedy může, avšak není povinen požádat Soudní dvůr EU o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu aktů EU relevantních pro daný případ. K tomu lze odkázat také například na usnesení NSS ze dne 22. 11. 2017, č. j. Aprk 24/2017-36, v němž Nejvyšší správní soud postavil na jisto, že „[j]de-li o výklad smluv či aktů Evropské unie, nemá soud, jehož rozhodnutí lze napadnout opravnými prostředky dle vnitrostátního práva, bezvýhradnou povinnost obracet se s předběžnou otázkou na Soudní dvůr Evropské unie.“.

63. Městský soud se neobrátil na Soudní dvůr EU s žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se souladu nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. s unijním právem, neboť to k vynesení tohoto rozsudku nepovažoval za nezbytně nutné, s ohledem na jednoznačné závěry, které vyslovil Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku č. j. 1 Azs 174/2024-42 a s nimiž se městský soud ztotožnil.

64. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měly plný úspěch žalobkyně. Žalobkyně však nebyly právně zastoupeny a žádné důvodně vynaložené náklady řízení soudu netvrdily. Od soudního poplatku přitom byly osvobozeny ex lege. Soud jim proto žádnou náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost (mimořádný opravný prostředek) ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. L.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. usnesením odmítne.

Praha 29. dubna 2025

JUDr. Ludmila Sandnerová v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. L.