



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaromíra Klepše, soudce JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a soudkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové v právní věci

žalobce: nezletilý I. P., státní příslušník Ukrajiny

proti

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

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, spočívajícím ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu pro její nepřijatelnost žalobci 31. 3. 2025

takto:

- I. Zásah žalovaného spočívající v tom, že 31. 3. 2025 vrátil žalobci jako nepřijatelnou žádost o dočasnou ochranu, zaevidovanou pod sp. zn. OAM-0369143/DO-2025, **byl nezákonný.**
- II. Žalovanému **se přikazuje** obnovit stav před vrácením žalobcovy žádosti o dočasnou ochranu sp. zn. OAM-0369143/DO-2025 a tuto žádost přijmout.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení 89 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci.

1. Žalobce se žalobou domáhá vydání rozsudku, jímž by soud označil za nezákonný zásah žalovaného spočívající v tom, že žalobci podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace, ve znění do 10. 2. 2025, (dále „**zákon č. 65/2022 Sb.**“), vrátil dne 31. 3.

2025 jeho žádost o udělení dočasné ochrany, zaevidovanou pod sp. zn. OAM-0369143/DO-2025, z důvodu nepřijatelnosti ve smyslu § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. Zároveň žalobce navrhl, aby soud žalovanému přikázal obnovit stav před vrácením žádosti o udělení dočasné ochrany.

## 2. Argumentace účastníků řízení.

2. Žalobce v žalobě uvedl, že po vypuknutí války na Ukrajině vycestoval jako nezletilý do Spolkové republiky Německo (dále „**Německo**“), kde získal dočasnou ochranu. Tamní pobytové oprávnění mu však zaniklo v březnu 2023. Po opakovaném vstupu do Evropské unie (dále „**Unie**“) v lednu 2025 požádal žalobce 17. 1. 2025 o dočasnou ochranu v České republice. Ta mu nebyla udělena z důvodů, že získal dočasnou ochranu v jiném členském státě. Proti tomuto aktu se žalobce nijak nebránil, ale 31. 3. 2025 podal novou žádost, kterou mu žalovaný vrátil jako nepřijatelnou právě nyní žalovaným zásahem. Žalobce zdůraznil, že není pochyb o tom, že jeho dočasná ochrana v Německu již zanikla, potvrdil mu to i správní orgán a mělo by to být vyznačeno i v systému TPP. Žalobce nemá nikoho v Německu, odjel tam jako dítě. Nyní studuje český jazyk v Praze, a chce se tady usadit.
3. Výlukou ze soudního přezkumu podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. označil žalobce za rozpornou s unijním právem a na podporu svého názoru odkázal na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 27. 2. 2025 ve věci C-753/23.
4. Ohledně věci samé žalobce odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 Azs 151/2024-28, a ze dne 3. 4. 2025, č. j. č. j. 1 Azs 336/2024-42 a 1 Azs 174/2024-42, z nichž dovodil, že § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. nelze v nynějším případě aplikovat pro rozpor tohoto ustanovení s unijním právem. V naposled uvedených rozsudcích Nejvyšší správní soud vyložil směrnici 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 plynoucími (dále jen „**směrnice o dočasné ochraně**“) v kontextu prováděcího rozhodnutí Rady č. 2022/382, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana (dále jen „**Prováděcí rozhodnutí**“), dohody členských států o vyloučení článku 11 směrnice o dočasné ochraně a některých výkladových stanovisek Komise, jež mají povahu *soft-law*, např. operačních pokynů k Prováděcímu rozhodnutí (Úř. věst. C 126I, dále jen „**operační pokyny Komise**“). Nejvyšší správní soud následně dospěl k závěru, že držitelé dočasné ochrany, na něž se vztahuje Prováděcí rozhodnutí, mají právo primární volby členského státu, v němž jim má být poskytnut komplex práv s touto ochranou spojených, což nutně zahrnuje i volbu sekundární. Žalobce zdůraznil, že v době podání žádosti o dočasnou ochranu v České republice již dočasnou ochranou v Německu nedisponoval, žalovaný tudíž nemohl tuto žádost odmítnout pro nepřijatelnost. Z opatrnosti dodal, že i kdyby dočasná ochrana v Německu pořád trvala, byl by žalovaný povinen tuto žádost věcně posoudit a pobytové oprávnění udělit.
5. Žalobce v žalobě také navrhl, aby soud nařídil předběžné opatření, jímž by uložil žalovanému a Policii ČR strpět jeho pobyt na území České republiky až do skončení řízení o jeho žalobě.

6. Žalovaný ve vyjádření k žalobě předeslal, že si je vědom aktuální judikatury NSS, podle níž § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. odporuje unijnímu právu (rozsudky ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 336/2024-42 a 1 Azs 174/2024-42). Z citovaných rozsudků vyplývá, že osobám, na něž se vztahuje Prováděcí rozhodnutí, svědčí právo primární volby členského státu, v němž požádají o vydání provolení k pobytu z titulu dočasné ochrany, a poté, co takové pobytové oprávnění získají, také právo sekundárního pohybu v rámci Unie či sekundární volby členského státu. Tedy právo požádat a získat pobytové oprávnění z titulu dočasné ochrany v jiném členském státě, kam se rozhodne přesunout. Takové právo však ze směrnice o dočasné ochraně nevyplyvá. Jejím jazykovým ani systematickým výkladem nelze dospět k jinému závěru, než že podle jejího čl. 8 odst. 1 má členský stát povinnost vydat povolení k pobytu pouze osobě požívající dočasné ochrany, které nebylo toto pobytové oprávnění ještě vydáno jiným členským státem. Nedopadá tedy na osoby, které již dočasné ochrany požívají v jiném členském státě, resp. kterým bylo jiným členským státem vydáno povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany. V opačném případě by byly zcela zbytečné čl. 15 a 26 směrnice, které právě právo na sekundární pohyb těchto osob v některých specifických případech upravují (slučování rodin, přesuny osob požívajících dočasné ochrany z kapacitních důvodů). Toho si byl patrně vědom i NSS, jenž toto právo dovodil z Prováděcího rozhodnutí, z dohody členských o vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně a z výkladových stanovisek Komise jakožto *soft-law*. S těmito závěry však žalovaný nesouhlasí.
7. Poukázal předně na to, že cílem dohody o vyloučení čl. 11 nebylo umožnění druhotných pohybů v rámci členských států Unie, ale naopak rovnoměrné rozprostření vysídlených osob z Ukrajiny po celém území Unie. Kromě toho Česká republika prohlášením z 24. 6. 2024 od této politické dohody členských států odstoupila, proto se v jejích vzájemných vztazích s ostatními členskými státy čl. 11 aplikuje. Tento článek předpokládá, že se členské státy na základě dvoustranné dohody mohou rozhodnout, že jej nebudou aplikovat. V tomto případě se na jeho nepoužívání dohodly všechny členské státy, to ovšem neznamená, že by od takové dohody nemohl žádný členský stát odstoupit. Jde o dohodu, která stojí mimo Prováděcí rozhodnutí a není žádným způsobem součástí normativního textu tohoto rozhodnutí, aby od ní nemohla Česká republika jednostranně odstoupit.
8. Žalovaný však nesouhlasil ani s důsledky, které z vyloučení aplikace čl. 11 směrnice o dočasné ochraně dovodil NSS. Podle názoru žalovaného se cizinec v případě vyloučení tohoto článku nemusí obávat, že bude v případě neoprávněného pobytu automaticky předán orgánům členského státu, který mu povolení k pobytu vydal. To je ale vše. Právo na získání pobytového oprávnění podle čl. 8 odst. 1 na území členského státu, na jehož území pobývá neoprávněně, mu tím nevznikne, alespoň ne na základě vyloučení čl. 11; tento článek totiž neupravuje žádné povinnosti členských států vůči němu, ale pouze ve vztazích mezi členskými státy. Nepoužívání čl. 11 mezi členskými státy tedy samo o sobě nemůže založit osobě požívající dočasné ochrany, které bylo vydáno povolení k pobytu podle čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně jedním členským státem, právo získat toto povolení v jiném členském státě. V operačních pokynech Komise je sice obsažen názor, podle nějž platnost prvního vydaného povolení k pobytu a práva z něj vyplývající skončí udělením pobytu v rámci dočasné ochrany v jiném členském státě, avšak jde pouze o tvrzení, u nějž Komise nevysvětluje, z čeho jej dovodila. Naproti tomu na svých internetových stránkách Komise existenci právě na sekundární pohyb nezmiňuje. Operační pokyny tak nemohou mít žádnou váhu ani coby *soft-law*.

9. Přijetí závěru NSS by prakticky znamenalo, že jeden z nejvíce zatížených států Unie, pokud jde o pobyt osob požívajících dočasně ochrany, by byl nucen přijímat na své území a poskytnout povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany i v případě osob, které požívají práva plynoucí z dočasné ochrany v jiném členském státě. Šlo by o jednoznačný faktor dalšího nedůvodného náporu na Českou republiku. Pokud by cílem Prováděcího rozhodnutí, které se týká vyhlášení a prodloužení dočasné ochrany, bylo naprosto volné přemísťování osob mezi členskými státy, došlo by k situaci, která nemá právní ani věcný základ v celkovém migračním systému Unie. Žalovaný poukázal rovněž na to, že práva přiznaná osobám požívajícím dočasně ochrany jsou v principu omezenější než práva přiznaná osobám s mezinárodní ochranou. Unijní právo přitom osobám s mezinárodní ochranou umožňuje přesun do jiného členského státu za podmínek definovaných ve směrnici 2003/109/ES, ovšem až po uplynutí pěti let od přiznání mezinárodní ochrany. Právo sekundárního pohybu v rámci Unie tedy nepatří mezi standardní práva přiznaná příslušníkům ze třetích zemí, kteří oprávněně pobývají v některém z členských států, nýbrž náleží pouze občanům Unie. Směrnice o dočasné ochraně byla přitom přijata v době, kdy už platila tzv. Dublinská úmluva, jejímž účelem bylo zabránit jevu zvanému *asylum shopping*, tedy opakovanému posuzování žádosti o azyl jednoho cizince v různých členských státech.
10. Nakonec žalovaný namítl, že pokud právo sekundárního pohybu v rámci Unie neplyne držitelům dočasné ochrany přímo ze směrnice, nelze je dovozovat z Prováděcího rozhodnutí, kterým byla dočasná ochrana vyhlášena. SDEU totiž v rozsudku ze dne 19. 12. 2024 ve spojených věcech C-244/24 a C-290/24 naznal, že čl. 1 prováděcího rozhodnutí se omezuje na provedení směrnice o dočasné ochraně, takže nemůže být v rozporu s cílem sledovaným článkem 7 této směrnice ani měnit jeho normativní obsah. Čl. 1 tak nemůže omezit prostor pro volné uvážení, který tento článek 7 přiznává členským státům. Prováděcí rozhodnutí ve své preambuli deklaruje pouze možnost členského státu vydat povolení k pobytu osobě, která požívala dočasně ochrany v jiném členském státě. Nejde v žádném případě o povinnost členského státu, natož pak stanovenou v normativním textu Prováděcího rozhodnutí. Žalovaný uzavřel, že má-li být jedním z cílů směrnice o dočasné ochraně předcházení riziku druhotného pohybu osob mezi členskými státy (bod 9 preambule směrnice), pak nelze prováděcím rozhodnutím Rady podle čl. 5 ani praxí členských států zavést přesný opak, tedy absolutně nekontrolovatelné sekundární přesuny osob požívajících dočasně ochrany mezi členskými státy.
11. Žalovaný se domnívá, že § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. není rozporné s unijním právem, a navrhl, aby soud žalobu zamítl, případně položil SDEU novou předběžnou otázku.

### 3. Posouzení věci.

12. Soud při přezkoumání tvrzeného zásahu vycházel ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí [§ 87 odst. 1 s. ř. s. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“)].
13. K podmínkám řízení soud považuje za nezbytné uvést, že žalobce byl v době podání žaloby nezletilý, osmnáct let věku dovrší až v prosinci 2025. Procesní způsobilost má účastník řízení v tom rozsahu, v jakém má způsobilost vlastními úkony nabývat práv a brát na sebe povinnosti (ustanovení § 33 s. ř. s., respektive § 18 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád). Nezletilí mají způsobilost jen k takovým právním úkonům, které jsou svou povahou přiměřené rozumové a volní vyspělosti odpovídající jejich věku, a v tomto rozsahu mají i procesní způsobilost. U sedmnáctiletého žalobce dospěl soud k závěru, že jej lze považovat

za procesně způsobilého k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. S tím ostatně koresponduje i znění § 178 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, podle něž *za procesně způsobilého se pro účely tohoto zákona považuje cizinec starší 15 let, který je schopen projevit svou vůli a samostatně jednat*. Právě uvedené platí tím spíš pro podání žádosti o dočasnou ochranu a následně pro podání správní žaloby, pokud je žalobce vysídlenou osobou z důvodu válečného konfliktu v zemi jeho původu a na území České republiky nemá žádné rodinné příslušníky (alespoň to žalobce tvrdí). Ke shodnému závěru srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 4. 12. 2024, č. j. 11A 100/2024-11, bod 11).

14. O splnění dalších procesních podmínek není mezi účastníky sporu. Soud proto jen stručně poznamenává, že ačkoli § 5 odst. 2 zákona o dočasné ochraně vylučuje ze soudního přezkumu vrácení nepřijatelné žádosti cizinci, Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46, konstatoval výluku soudního přezkumu z důvodu § 5 odst. 1 písm. d) zákona o dočasné ochraně (jako je i v nyní posuzované věci) za nesouladnou s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod i čl. 29 směrnice o dočasné ochraně.
15. O žalobě rozhodl soud bez nařízení jednání, neboť žalobcův souhlas s tímto postupem se v souladu s § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. presumuje a žalovaný s ním ve vyjádření k žalobě výslovně souhlasil. Nařídít jednání nebylo třeba ani kvůli dokazování. Soud si uvědomuje, že ve věcech, o nichž vede řízení o ochraně před nezákonným zásahem, žalovaný *zpravidla* nevede spis ve smyslu § 17 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, který by odrážel průběh správního řízení a sloužil jako podklad napadeného správního rozhodnutí, se kterým by se stěžovatel mohl seznámit dříve než v soudním řízení a reagovat na jeho obsah (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2023, č. j. 10 As 326/2022-88, a rozhodnutí v něm citovaná). Nyní posuzovaná věc však představuje výjimku z tohoto pravidla, jelikož podkladem pro rozhodnutí soudu je primárně tiskopis žádosti o dočasnou ochranu, který žalobce u žalovaného podal a který mu žalovaný zase vrátil. Obsah tohoto dokumentu je oběma účastníkům řízení z povahy věci dobře znám a posouzení důvodnosti žaloby záleží na zodpovězení právní otázky. Žalobce i žalovaný ve svých podáních argumentovali dohodou členských států o vyloučení článku 11 směrnice o dočasné ochraně. Tento dokument není součástí správního spisu předloženého žalovaným, avšak byl podkladem pro přijetí Prováděcího rozhodnutí (jde tedy o jeden z podkladů pro přípravu právního předpisu a do jisté míry o obdobu důvodové zprávy), soudu je jeho obsah znám z mnoha předchozích řízení o obdobných žalobách a mezi účastníky řízení není o jeho obsahu sporu. Soud má proto za to, že jím není třeba provádět dokazování, což potvrzuje veškerá dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu, jenž jej v řadě níže citovaných rozsudků v obdobných věcech opakovaně hodnotil, aniž by jím on nebo příslušný krajský soud v předchozích řízeních provedl dokazování.
16. Soud předesílá, že v nedávné době došlo k výraznému judikатурnímu vývoji stran chápání dočasné ochrany. Tento judikатурní vývoj byl způsoben již citovaným rozsudkem Soudního dvora ve věci C-753/23 a následně i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2025, č. j. 5 Azs 273/2023-27, a ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 336/2024-42 a č. j. 1 Azs 174/2024-42, na které navázaly i další senáty Nejvyššího správního soudu (např. rozsudky ze dne 8. 4. 2025, č. j. 9 Azs 20/2024-37, ze dne 17. 4. 2025, č. j. 2 Azs 271/2024-43, ze dne 24. 4. 2025, č. j. 10 Azs 4/2025-49, ze dne 25. 4. 2025, č. j. 5 Azs 217/2023-36). V návaznosti na tento judikатурní vývoj upravil svoji argumentaci i žalovaný. Městský soud na tuto argumentaci obsáhle reagoval již v rozsudku ze dne 23. 4. 2025, č. j. 10 A 6/2025-61.

V nynější věci pak žalovaný svou argumentaci oproti dřívějším řízením opět doplnil. Soud nicméně shledal, že nepřinesl žádné zásadní nové argumenty, s nimiž by se Nejvyšší správní soud (a v návaznosti na něj i městský soud) ve svých předchozích rozsudcích nezabýval a výslovně či alespoň implicitně je nevyvrátil. Soud proto z těchto rozsudků vyjde, do značné míry převezme jejich odůvodnění a na příslušných místech bude stručně reagovat na ty argumenty, které žalovaný uplatnil nově.

17. Právě proto, že argumentace žalovaného není způsobilá zpochybnit nyní již jednoznačnou judikaturu Nejvyššího správního soudu, nevyhověl městský soud návrhu žalovaného na podání předběžné otázky Soudnímu dvoru týkající se slučitelnosti § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. s právem Unie.
18. Smyslem institutu předběžné otázky ve smyslu článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie je poskytování výkladu Smluv a rozhodování o platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie Soudním dvorem. Vystane-li taková otázka před soudem členského státu, může tento soud požádat Soudní dvůr o rozhodnutí o této otázce, považuje-li je za nezbytné k vynesení svého rozsudku. Otázka předestřená žalovaným však již byla Soudnímu dvoru jednou předložena, a to usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023-37. Soudní dvůr na ni však odpověď neposkytl. Nejvyšší správní soud proto tuto otázku posoudil sám, přičemž tento svůj postup podrobně odůvodnil v bodech 43 – 47 rozsudku č. j. 1 Azs 174/2024-47 (a shodně také v bodech 43 – 47 rozsudku č. j. 1 Azs 336/2024-47). Za této situace nevidím důvod k předložení předběžné otázky ani městský soud.
19. Ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. může správní soud poskytnout tehdy, jsou-li kumulativně splněny podmínky, aby žalobce byl přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze žalobci ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (k tomu srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, č. j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS).
20. V nyní projednávané věci je mezi účastníky nesporné, že žalobce získal v minulosti (v roce 2023) dočasnou ochranu v Německu. Sporné je naopak to, zda tato dočasná ochrana trvala ke dni podání žádosti na území České republiky.
21. Soud tak má za to, že jsou splněny první, druhá a pátá podmínka, neboť vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobci pro nepřijatelnost představuje přímý zásah do jeho práv, a to bez ohledu na to, že mu již v minulosti byla dočasná ochrana udělena v jiném členském státě Unie. Jedná-li se o hodnocení tohoto úkonu, zde lze vyjít z existující judikatury, podle které bránění v podání žádosti či její nepřijetí mohou představovat nezákonný zásah (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS). Čtvrtá podmínka výše uvedeného testu je tedy taktéž splněna.
22. Zbývá tedy posoudit, zda žádost o dočasnou ochranu byla žalobkyni vrácena jako nepřijatelná v souladu s právními předpisy či nezákonně. Při tom vyšel z následující právní úpravy.

23. Podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. *[ž]ádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie, nebo [...].“*
24. Podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. *„[m]inisterstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti; soudní přezkum je vyloučen.“*
25. Podle čl. 3 odst. 5 směrnice o dočasné ochraně se tato směrnice *„[...] nedotýká výsadního práva členských států stanovit nebo zachovávat příznivější podmínky pro osoby požívající dočasně ochrany.“*
26. Podle čl. 5 odst. 1 směrnice Rada kvalifikovanou většinou rozhodne, zda se jedná o případ hromadného přílivu vysídlených osob na návrh Komise, která rovněž posoudí jakoukoli žádost členského státu na předložení návrhu Radě.
27. Podle čl. 8 odst. 1 směrnice *„[č]lenské státy přijmou opatření nezbytná k zajištění povolení k pobytu osobám požívajícím dočasně ochrany, a to na celé období trvání ochrany. Za tímto účelem budou vydány potřebné dokumenty nebo jiné rovnocenné doklady.“*
28. Podle čl. 11 směrnice *„[č]lenský stát převezme zpět osobu požívající na jeho území dočasně 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.“*
29. Podle čl. 15 odst. 5 směrnice *„[d]ílyčné členské státy rozhodnou s ohledem na články 25 a 26, ve kterém členském státě ke sloučení rodiny dojde.“*
30. Podle článku 25 odst. 1 směrnice *„členské státy přijímají osoby oprávněné požadovat dočasnou ochranu v duchu solidarity Společenství. Vyjádří číselně nebo v obecných rysech, jaká je jejich kapacita pro přijetí těchto osob. Tyto informace se zařadí do rozhodnutí Rady uvedeného v článku 5. Po přijetí tohoto rozhodnutí mohou členské státy prostřednictvím oznámení Radě a Komisi oznámit další kapacity pro přijetí. Tyto informace se bez prodlení předají UNHCR.“*
31. Podle čl. 26 odst. 1 směrnice *„[p]o dobu trvání dočasně ochrany členské státy vzájemně spolupracují s ohledem na přemístění bydliště osob požívajících dočasně ochrany, z jednoho členského státu do druhého, s výhradou souhlasu osob, terých se toto přemístění týká.“*
32. Podle čl. 28 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně *„[č]lenské státy mohou vyloučit osobu z poskytnutí dočasně 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 dočasně 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.“*

33. Podle čl. 28 odst. 2 směrnice o dočasné ochraně „[d]ůvody pro vyloučení podle odstavce 1 se posuzují pouze na základě osobního jednání dané osoby. Rozhodnutí a opatření o vyloučení se řídí zásadou přiměřenosti.“
34. Podle čl. 2 odst. 1 Prováděcího rozhodnutí „[t]oto 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).“
35. Nejvyšší správní soud ve výše citovaných rozsudcích ze dne 3. 4. 2025 vyložil, že dočasná ochrana je udělována hromadně aktem unijního práva pro celou skupinu osob definovanou vždy v Prováděcím rozhodnutí přijatém na základě čl. 5 směrnice o dočasné ochraně; prováděcím rozhodnutím je ve vztahu ke státním příslušníkům Ukrajiny Prováděcí rozhodnutí. Osoby spadající do některé z kategorií vymezených v článku 2 tohoto prováděcího rozhodnutí tudíž mají přiznané právo na dočasnou ochranu na celém území Unie, a to právě již samotným Prováděcím rozhodnutím. Členské státy těmto osobám pouze poskytují dílčí práva plynoucí z dočasné ochrany podle kapitoly III směrnice o dočasné ochraně, a již z tohoto důvodu mají pouze omezenou možnost odeprít práva plynoucí z dočasné ochrany osobám, které ji v Unii požívají na základě Prováděcího rozhodnutí. Jakékoli případné omezení v poskytnutí těchto práv tudíž musí být v souladu se směrnicí o dočasné ochraně a prováděcím rozhodnutím, a to pochopitelně i v případech unijním právem výslovně neupravených. Systémově se totiž jedná o vnitrostátní realizaci nároků či oprávnění přímo plynoucích z unijního práva.
36. Nejvyšší správní soud přisvědčil žalovanému, že institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. osobu z dočasné ochrany nevylučuje. Dopadá totiž výhradně na případy, kdy držitelé dočasné ochrany byla práva z ní plynoucí již poskytnuta v jiném členském státě, který mu jako první vydal oprávnění k pobytu. Rovněž souhlasil se žalovaným, že čerpání práv plynoucích z dočasné ochrany je možné pouze v jednom členském státě. Tento závěr výslovně potvrzuje bod 16 odůvodnění Prováděcího rozhodnutí, systematika a znění směrnice o dočasné ochraně, která počítá jen s jedním hostitelským státem (srov. např. čl. 11, čl. 15 odst. 5, čl. 25 a čl. 26), jakož i již zmíněný rozsudek Soudního dvora ve věci C-753/23, podle něhož si státní příslušníci Ukrajiny mohou zvolit členský stát, v němž budou požívat práv plynoucích z dočasné ochrany.
37. Nejvyšší správní soud poté zdůraznil, že klíčová je otázka, zda držitelé dočasné ochrany mají právo na přesun do jimi zvoleného jiného členského státu a zda České republice plyne z práva Unie povinnost přijmout žádost o poskytnutí dočasné ochrany od osob usilujících o sekundární přemístění v rámci Unie a vydat jim za tím účelem povolení k pobytu. Konstatoval, že odpověď na tuto otázku nevyplývá přímo ani ze směrnice o dočasné ochraně, ani z Rozhodnutí Rady č. 2022/382, a nakonec ani z rozsudku Soudního dvora ze dne 27. 2. 2025 ve věci C-753/23, který se přes výslovně položenou otázku k (ne)slučitelnosti institutu nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. nevyjádřil.
38. Podle názoru Nejvyššího správního soudu *samotná* směrnice o dočasné ochraně nezakládá držitelům dočasné ochrany bez dalšího právo volby hostitelského členského státu. Naopak jsou to členské státy samotné, které se mezi sebou dohodnou, který z nich přijme jaké osoby



požívající dočasné ochrany a poskytne jim práva plynoucí z dočasné ochrany na svém území. To potvrzuje článek 25 směrnice, podle něhož „členské státy přijímají osoby oprávněné požadovat dočasnou ochranu v duchu solidarity Společenství. Vyjádří číselně nebo v obecných rysech, jaká je jejich kapacita pro přijetí těchto osob. Tyto informace se zařadí do rozhodnutí Rady uvedeného v článku 5“. Na překročení takto stanovené kapacity má přitom neprodleně reagovat Rada. Pakliže držitelé dočasné ochrany nemají právo primární volby členského státu, v němž jim má být vydáno (první) pobytové oprávnění, nemají ani právo na sekundární přesun do jimi vybraného členského státu. Tyto situace ale reflektují články 15 (sloučení rodiny) a 26 (ostatní případy) směrnice, přičemž vždy jde o přesuny iniciované a realizované na žádost členských států. Článek 21 směrnice o dočasné ochraně předvídá situaci, kdy držitel dočasné ochrany opustí hostitelský stát, avšak z důvodu přetrvávajících okolností v zemi původu žádá o opětovné vydání povolení k pobytu. Článek 11 směrnice o dočasné ochraně zavádí mechanismus vnitro-unijního nuceného navracení nelegálně pobývajících držitelů dočasné ochrany do hostitelského členského státu. V tom, že směrnice o dočasné ochraně sama o sobě neumožňuje držitelům dočasné ochrany sekundární volbu hostitelského státu, se tedy městský soud ztotožnil se žalovaným.

39. Podle názoru Nejvyššího správního soudu však nelze směrnici o dočasné ochraně vykládat izolovaně. A v této souvislosti je stěžejní, že ve vztahu k dočasné ochraně udělené státním příslušníkům Ukrajiny zvolily unijní orgány režim odlišný. Prováděcí rozhodnutí, doplněné o dohodu členských států o vyloučení článku 11 směrnice o dočasné ochraně, totiž celý výše popsany režim obrací. Držitelům dočasné ochrany přiznává právo primární volby členského státu, v němž jim má být poskytnut komplex práv s touto ochranou spojených a tento režim nutně zahrnuje i volbu sekundární. K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud na základě pěti zásadních argumentů.
40. **Za prvé** Prováděcí rozhodnutí nevychází z kapacitních možností členských států a nestanovuje žádný mechanismus určení, jak budou osoby požívající dočasné ochrany mezi jednotlivé členské země rozděleny. Dle bodu 16 odůvodnění je toto prováděcí rozhodnutí naopak založeno na východisku, že státní příslušníci Ukrajiny mají právo pohybovat se v rámci 90denního bezvízového pohybu volně po Unii a v tomto časovém rámci si mohou svobodně vybrat členský stát, v němž chtějí požívat práv spojených s dočasnou ochranou. Argumentace žalovaného nadměrným zatížením České republiky oproti jiným členským státům tak může být věcně správná, ale nemá oporu v koncepci zvolené Prováděcím rozhodnutím.
41. První klíčovou odlišností právní úpravy dočasné ochrany určené pro státní příslušníky Ukrajiny je tedy právo těchto osob 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. Tím došlo k odchýlení se od obecného režimu směrnice vycházejícího z kapacitních možností jednotlivých členských států, k jejichž zachování slouží právě mechanismy přerozdělování podle článku 15 odst. 5 a článku 26 směrnice o dočasné ochraně.
42. Žalovaný je toho názoru, že právo primární volby členského státu vysídleným osobám náleží implicitně přímo z článku 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně, jejímž smyslem je dle bodu 9 její preambule zabránit druhotnému pohybu osob, přičemž z bodu 16 preambule Prováděcího rozhodnutí nelze dovodit právo na sekundární volbu. Prováděcí rozhodnutí nemůže podle žalovaného přiznat osobám práva, která jim nevyplývají ze samotné směrnice o dočasné ochraně.

43. Městský soud poukazuje na to, že dle bodu 8 preambule představuje směrnice o dočasné ochraně především minimální normy pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a k přijetí opatření k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí na přijímání těchto osob a vyrovnávání se s následky z toho plynoucími. A pakliže v bodě 9 preambule deklaruje zájem zabránit druhotnému pohybu osob, odpovídá tomu to, že pouze v případech uvedených v člancích 15 a 26 umožňuje osobám požívajícím dočasnou ochranu (zásadně za konsenzu členských států) přemístit své bydliště.
44. Z podstaty minimálních norem směrnice o dočasné ochraně však vyplývá pravomoc členských států v případě hromadného přílivu vysídlených osob zavádět nebo udržovat opatření příznivější pro osoby požívající dočasnou ochranu (srov. bod 12 preambule směrnice). Takto mohou členské státy postupovat podle článku 3 odst. 5 směrnice o dočasné ochraně, podle kterého se tato směrnice obecně nedotýká výsadního práva členských států stanovit nebo zachovávat příznivější podmínky pro osoby požívající dočasnou ochranu, např. i podle článku 7 odst. 1 směrnice mohou rozšířit dočasnou ochranu i na další kategorie vysídlených osob (obdobně srov. bod 13 preambule Prováděcího rozhodnutí). Členské státy se ostatně dohodly na vyloučení aplikace článku 11 (srov. bod 15 preambule prováděcího rozhodnutí), což také nepochybně vede k vylepšení postavení vysídlených osob.
45. Konečně je to právě prováděcí rozhodnutí dle článku 5 odst. 3 směrnice, které definuje dočasnou ochranu a popis osob, na něž se dočasná ochrana vztahuje. Obsah prováděcího rozhodnutí přitom směrnice vymezuje jen demonstrativně, není tedy vyloučeno, aby rozhodnutí upravovalo i další otázky, byť pochopitelně v mezích směrnice.
46. Prováděcí rozhodnutí takto zejména v bodech 6, 7 a 10 definuje (srov. článek 5 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně), že nastal případ hromadného vysídlení osob, přičemž polovina uprchlíků se připojí ke svým rodinným příslušníkům nebo bude hledat zaměstnání, druhá polovina požádá o mezinárodní ochranu.
47. Dále bod 16 preambule Prováděcího rozhodnutí uvádí, že dočasná ochrana je nejvhodnějším nástrojem, a vzhledem k mimořádné a výjimečné povaze situace, včetně vojenské invaze Ruské federace na Ukrajinu a rozsahu hromadného přílivu vysídlených osob, by jim měla umožnit požívat v celé Unii harmonizovaných práv, která poskytují přiměřenou úroveň ochrany. Kromě toho mají ukrajinští státní příslušníci jakožto cestující bez vízové povinnosti právo volně se pohybovat v rámci Unie poté, co jim byl na její území umožněn vstup na dobu 90 dnů. Na tomto základě si 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. Jakmile členský stát vydá v souladu se směrnicí 2001/55/ES povolení k pobytu, má osoba požívající dočasnou ochranu sice právo pohybovat se po dobu 90 dnů během období 180 dnů v rámci celé Unie, ale využití práv vyplývajících z dočasné ochrany by pro ni mělo být možné pouze v členském státě, který povolení k pobytu vydal. Tím by neměla být dotčena možnost členského státu kdykoli se rozhodnout vydat povolení k pobytu osobám požívajícím dočasnou ochranu podle tohoto rozhodnutí.
48. Z uvedeného vyplývá, že zatímco směrnice o dočasné ochraně představuje minimální normy, je obecně přípustné přiznat vysídleným osobám práva i nad rozsah směrnice (opak je nepřípustný dle článku 8 odst. 2 směrnice). Toto výhodnější přiznání a doplnění již přiznaných práv směrnicí o dočasné ochraně (např. podle článku 15 a 26 směrnice) podle

názoru městského soudu činí právě Prováděcí rozhodnutí, které konkrétně reaguje na situaci vysídlených osob z Ukrajiny, u nichž předpokládá potřebu pohybu na území členských států, tj. cestování, sloučení rodiny, hledání zaměstnání atd. Právě již těmito předpoklady, které konstatuje Prováděcí rozhodnutí, se tyto osoby liší od ostatních vysídlených osob, které právo volby členské státu automaticky nemají (srov. bod 52 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 174/2024-48). Ze samotného článku 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně pak vyplývá toliko povinnost členských států přijmout opatření nezbytná k zajištění povolení k pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany a není výslovně provázáno jen s tím členským státem, v němž osoba poprvé požádá o dočasnou ochranu. Soud dodává, že je zcela nerozhodné, na základě jakého právního předpisu je ukrajinským státním příslušníkům povolen samotný vstup na území členských států. Otázka právního režimu vstupu a pohybu je totiž zcela nezávislá na přiznání práv z dočasné ochrany osoby, která se nachází na území členského státu.

49. Soud se neztotožnil se žalovaným v tom, že by tímto postupem Nejvyšší správní soud dovodil bezdůvodně existenci privilegovaného postavení ukrajinských státních příslušníků vůči ostatním cizincům. Postavení osob náležejících do osobního rozsahu Prováděcího rozhodnutí je totiž specifické právě tím, že je způsobeno válečným konfliktem probíhajícím na území Ukrajiny; jde o mimořádnou a výjimečnou situaci. Oproti ostatním skupinám vysídlených osob podle obecné úpravy směrnice o dočasné ochraně jsou podle názoru soudu namítaná privilegia dostatečně odůvodněna v preambuli Prováděcího rozhodnutí, čímž se reflektuje specifická situace osob zahrnutých do režimu prováděcího rozhodnutí. Soud pak není oprávněn toto do jisté míry politické rozhodnutí vrcholného orgánu Unie zpochybňovat.
50. **Za druhé** členské státy výslovně prohlásily, že ve vztahu ke státním příslušníkům Ukrajiny nebudou uplatňovat článek 11 směrnice o dočasné ochraně (srov. bod 15 odůvodnění Prováděcího rozhodnutí). Ačkoliv Soudní dvůr v rozsudku ve věci C-753/23 tento článek směrnice o dočasné ochraně posoudil jako irrelevantní, podle názoru Nejvyššího správního soudu se Soudní dvůr tímto článkem zabýval jen ve vztahu k tehdy posuzovanému případu, jenž se od nynější věci podstatně odlišoval. Článek 11, podle kterého se v obecném režimu dočasné ochrany uplatňuje nucené navrácení, skutečně je irrelevantní v případě, kdy posuzované osobě právo dočasné ochrany doposud přiznáno nebylo a nelze tak určit stát, který má tuto osobu převzít.
51. Naopak podle názoru Nejvyššího správního soudu (odstavce 57 a 61 rozsudku č. j. 1 Azs 174/2024-42) je právě dohoda členských států o vyloučení článku 11 směrnice o dočasné ochraně podstatná pro zodpovězení otázky, zda mají držitelé dočasné ochrany s pobytovým oprávněním v jednom členském státě právo na sekundární přemístění se do jiného členského státu. Znamená totiž, že se ve vztahu ke státním příslušníkům Ukrajiny neuplatní režim nuceného navrácení neoprávněně pobývajících držitelů ochrany do hostitelského členského státu. Důsledkem je tak faktická možnost těchto osob pobývat nejen v hostitelském členském státě (tj. státě, který jim formálně vydal pobytové oprávnění), ale na území celé Unie. „Neoprávněný“ pobyt v jiném členském státě totiž tak jako tak nemůže vést k nucenému předání do hostitelského státu. Pokud tedy mají státní příslušníci Ukrajiny (kteří jsou držiteli dočasné ochrany podle Prováděcího rozhodnutí) právo zvolit si hostitelský členský stát a současně se vůči nim neuplatní článek 11 směrnice o dočasné ochraně, nelze 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. Tato dohoda byla inkorporována do unijního právního rámce právě Prováděcím rozhodnutím, a je pro všechny členské státy závazná (bod 58 rozsudku Nejvyššího správního soudu). Nejde tedy „pouze“ o politické prohlášení, jak na některých místech vyjádření k žalobě naznačuje žalovaný.

52. Ačkoliv žalovaný již v řízení před Nejvyšším správním soudem poukazoval na vyjádření české delegace na jednání Výboru stálých zástupců a Rady dne 24. 6. 2024, podle kterého již Česká republika není schopna plně uplatňovat odchylku od článku 11 směrnice o dočasné ochraně, Nejvyšší správní soud toto jednostranné prohlášení v bodě 59 rozsudku vyhodnotil jako jednostranné politické prohlášení bez právního významu. Poukázal na to, že v souladu s prohlášením členských států učiněným při projednávání návrhu Prováděcího rozhodnutí je možné se od uvedené dohody odchýlit pouze odlišnou bilaterální dohodou členských států (mezi nimiž by se pak článek 11 znovu uplatňoval). Žádnou takovou dohodu však Česká republika neuzavřela. V nynější věci žalovaný zdůrazňuje, že toto prohlášení představuje odstoupení od výše uvedené dohody, avšak takové tvrzení nemá oporu ani v samotném textu prohlášení. V něm česká delegace upozorňuje na „*maximální využívání*“ českých kapacit při přijímání osob vysídlených z Ukrajiny, připomíná „*nutnost včasné diskuse o alternativních trvalých řešeních na úrovni EU*“ a uvádí, že „*není udržitelné nadále reagovat na potřeby ukrajinských uprchlíků bez dodatečné finanční podpory ze strany EU.*“ Až v závěrečné části prohlášení konstatuje, že Česká republika již „*není schopna plně uplatňovat odchylku od článku 11 směrnice*“, aniž by však bylo zřejmé, co z toho česká delegace vyvozuje, tím spíše s ohledem na následně vyjádřenou podporu koordinovanému přístupu na úrovni Unie. Městský soud proto považuje za stěžejní skutečnost, na kterou upozornil již Nejvyšší správní soud, a sice že také Prováděcí rozhodnutí Rady č. 2024/1836 ze dne 3. 7. 2024 znovu – i po prohlášení České republiky – zdůraznilo, že se členské státy dohodly neuplatňovat článek 11. V bodě 4 v úvodních ustanovení toto rozhodnutí znovu připomnělo, že k dohodě členských států neuplatňovat ve vztahu k dočasné ochraně státních příslušníků Ukrajiny vnitro-unijní režim navrácení podle čl. 11 směrnice, a to pro všechny členské státy bez výjimky. Městský soud proto ve shodě s NSS seznal, že dohoda o vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně nadále platí, je pro Českou republiku závazná a směrnici je třeba vykládat i s přihlédnutím k jejímu obsahu.
53. Z toho vyplývá, že pokud mají státní příslušníci Ukrajiny (kteří jsou držiteli dočasné ochrany podle Prováděcího rozhodnutí) právo zvolit si hostitelský členský stát a současně se vůči nim neuplatní článek 11 směrnice o dočasné ochraně, mají v průběhu trvání dočasné ochrany rovněž právo přemístit svůj pobyt do jiné, jimi zvolené členské země. Za účelem legalizace jim poté musí být vydáno pobytové oprávnění.
54. Soud se přitom neztotožňuje s názorem žalovaného, podle kterého nemá vyloučení aplikace článku 11 směrnice o dočasné ochraně význam pro otázku sekundárního pohybu. Naopak, v situaci, kdy se ve vztahu ke státním příslušníkům Ukrajiny neuplatní režim nuceného navrácení neoprávněně pobývajících držitelů ochrany do hostitelského členského státu, který jim povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany vydal, tyto osoby fakticky mohou pobývat na území celé Unie. Právě článek 11 směrnice o dočasné ochraně je přitom ustanovením, jehož aplikaci mohou podle této směrnice členské státy dohodou výslovně vyloučit, což členské státy učinily.
55. Na věci nic nemění ani vyčerpání kapacit České republiky. Městský soud již v rozsudku č. j. 10 A 6/2025-61 uvedl, že i kdyby došlo ke stanovení kapacitních kvót, nezbavilo by to Českou republiku jakožto členský stát povinnosti dočasnou ochranu poskytovat. Soud

podotýká, že podstatou nynější věci není povinnost udělit práva z dočasné ochrany žalobci, ale toliko přijmout a věcně posoudit jeho žádost, v situaci, kdy dříve požíval dočasnou ochranu v Německu, ale trvání tam uděleného pobytového oprávnění žalobce nyní zpochybňuje.

56. **Za třetí** závěr o právu přemístit svůj pobyt do jiné členské země podle Nejvyššího správního soudu implicitně vyplývá z rozsudku Soudního dvora ve věci C-753/23. Ačkoliv osoba může mít pobytové oprávnění pouze v jednom členském státě, podle názoru Soudního dvora samotné podání žádosti nezakládá překážku litispendence, jak ji v podstatě předvídal § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. Orgány jiného členského státu mají povinnost posuzovat obdrženou žádost i v případě, že stejná žádost již byla podána dříve v jiném členském státě. Pokud tedy mají tyto orgány vést řízení o přiznání práv plynoucích z dočasné ochrany, mají logicky právo také o případné žádosti pozitivně rozhodnout. Mohou-li ale orgány druhého členského státu práva plynoucí z dočasné ochrany v podobné situaci přiznat, pak již nelze systémově odlišit scénáře podle písm. c) a písm. d). Pokud je žadateli přiznáno právo volby podat další žádost, které může být vyhověno, pak lze jen obtížně strukturálně vyloučit možnost podat následnou žádost jinde.
57. **Za čtvrté** se Nejvyšší správní soud zabýval bodem 30 rozsudku Soudního dvora ve věci sp. zn. C-753/23 (kterým ve zde posuzovaném případě argumentoval žalovaný). Soudní dvůr připustil, že orgány členského státu jsou mimo jiné oprávněny ověřit, zda osoby žádající o povolení k pobytu uvedené v článku 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně již nezískaly povolení k pobytu v jiném členském státě. Podle Nejvyššího správního soudu však tento závěr není v argumentaci Soudního dvora blíže osvětlen, nenachází odraz ve výroku jeho rozsudku a toto oprávnění bylo koncipováno jako právo, nikoliv povinnost členského státu. Nejvyšší správní soud tak vyložil tento dovětek jako pouhé konstatování, že práva z dočasné ochrany nemají být poskytována naráz ve více členských státech. Nevylučuje to však možnost přesunu mezi členskými státy (srov. body 65 – 67 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 174/2024-42).
58. **Za páté** Nejvyšší správní soud odkázal na nezávazné (*soft-law*) dokumenty Komise, jež lze považovat za výkladová vodítka, která silou přesvědčivosti mohou ozřejmit obsah určitého právního předpisu. Jmenovitě jde o dokument Komise s odpověďmi na často kladené otázky ke směrnici o dočasné ochraně a na operační pokyny, v nichž Komise 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.
59. Nejvyšší správní soud proto 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.“ Z Prováděcího rozhodnutí tedy vyplývá, že státní příslušníci Ukrajiny, kteří jsou (nebo jako v případě žalobce byli) držiteli dočasné ochrany na základě tohoto prováděcího rozhodnutí, mají právo na přemístění se do jiného členského státu a tam svůj pobyt legalizovat. Obsah internetových stránek Komise, jež slouží pro informování široké veřejnosti a nemají ani povahu *soft-law*, nemůže podle názoru soudu nic změnit na tomto výkladu vyplývajícím z právních předpisů, a proto soud nepovažoval za nutné provádět jím dokazování.

60. Soud proto přisvědčil žalobci, že je poživitelem dočasné ochrany již na základě toho, že je osobou splňující kritéria uvedená v ustanovení článku 2 odst. 1 Prováděcího rozhodnutí. Ačkoliv žalobce je osobou splňující výše uvedená kritéria pro přiznání dočasné ochrany ve smyslu prováděcího rozhodnutí (v opačném případě by mu v Německu práva z dočasné ochrany udělena nebyla) a svědčí mu právo sekundární volby hostitelského státu, není mu pro zásah žalovaného, který žalobci vrátil podanou žádost, v současnosti právo na dočasnou ochranu v České republice formálně přiznáno (respektive mu nebyla poskytnuta ona dílčí práva plynoucí z dočasné ochrany). Otázka trvání dočasné ochrany v Německu k datu podání žádosti v České republice je navíc mezi účastníky řízení sporná. Žalovaný sice ve vyjádření k žalobě argumentoval tím, že trvání předchozí dočasné ochrany potvrdil žalobce i v nové žádosti o dočasnou ochranu, ale s tím soud nesouhlasí. Žalobce na straně 2 tiskopisu uvedl, že o dočasnou ochranu v jiném členském státě v minulosti požádal, ale o jejím možném trvání se nijak nezminil.
61. O návrhu na nařízení předběžného opatření soud nerozhodoval, neboť rozsudek ve věci samé vydal ještě před uplynutím lhůty pro rozhodnutí o uvedeném procesním návrhu (srov. § 38 odst. 3 s. ř. s.).

#### 4. Závěr a náklady řízení.

62. Soud shrnuje, že soudní výluka je ve vztahu k důvodům nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. v rozporu s evropským právem a nelze ji aplikovat. Proto soud žalobu projednal a shledal, že je důvodná. Důvod nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. d) citovaného zákona je v rozporu s právem Unie, konkrétně směrnici o dočasné ochraně a Prováděcím rozhodnutím. Z tohoto důvodu soud podle § 87 odst. 2 věta první s. ř. s. určil, že zásah žalovaného spočívající v tom, že žalobci vrátil dne 31. 3. 2025 jako nepřijatelnou jeho žádost o udělení dočasné ochrany, byl nezákonný, žalovanému zakázal pokračovat v porušování práv žalobce a současně mu přikázal, aby obnovil stav před vrácením žádosti žalobce o udělení dočasné ochrany.
63. Ohledně dalšího postupu žalovaného soud poukazuje na bod 78 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 174/2024-42. Pokud 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, nelze uplatnit institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. pro jeho neslučitelnost s právem Unie. Žádost tudíž bude nutné věcně projednat a v případě splnění podmínek pobytové oprávnění vydat. Pokud původní pobytové oprávnění je stále platné a trvá, pak 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 Unie. Žádost tudíž bude nutné věcně projednat. Žalovaný 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, žalovaný 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 žalovaný vydá držiteli dočasné ochrany oprávnění k pobytu. V případě negativního zjištění, resp. pokud se nepodaří relevantní právní úpravu v hostitelském členském státě vůbec zjistit, vyzve žalovaný žadatele, aby sám v přiměřené lhůtě učinil kroky k ukončení pobytového oprávnění v hostitelském členském státě. K tomu mu poskytne součinnost.

64. O nákladech řízení soud rozhodnul podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce byl v řízení plně úspěšný, proto má proti žalovanému právu na náhradu nákladu řízení, které zahrnují výlučně poštovné ve výši 89 Kč, jehož vynaložení žalobce soudu prokázal (tato cena je vyznačena na razítku pošty nacházejícím se na obálce). Žalovaný je povinen nahradit žalobci tyto náklady v přiměřené 30denní lhůtě.

#### **Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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 nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Praha 16. května 2025

**JUDr. Jaromír Klepš**  
předseda senátu