



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D., ve věci

žalobkyně: **X. X.**, narozená X., st. příslušnost Ukrajina
bytem X.

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vrácení žádosti žalobkyně o poskytnutí dočasné ochrany jako nepřijatelné

takto:

- I. Zásah žalovaného spočívající ve vrácení žádosti žalobkyně o poskytnutí dočasné ochrany ze dne 5. 3. 2025 jako nepřijatelné byl nezákonný.
- II. Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování práv žalobkyně a přikazuje se mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti žalobkyně o poskytnutí dočasné ochrany ze dne 5. 3. 2025 jako nepřijatelné.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobkyně se domáhá ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřuje ve vrácení její žádosti o poskytnutí dočasné ochrany dne 5. 3. 2025 č.j. 0350296/DO-2025 jako nepřijatelné z důvodu, že žalobkyně získala dočasnou ochranu v jiném členském státě Evropské unie.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

II. Žaloba

2. Žalobkyně se domáhá vyslovení nezákonnosti zásahu spočívajícího ve vrácení žádosti o poskytnutí dočasné ochrany jako nepřijatelné, a dále žádá, aby soud zakázal žalovanému dále porušovat její práva a přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti jako nepřijatelné. Žalobkyně pochází z Doněcké oblasti. Již před začátkem invaze na Ukrajinu žádala společně s dcerou o mezinárodní ochranu v České republice, následně se vrátila zpět na Ukrajinu, kde pobývala do začátku války. Na konci února 2022 s dcerou odcestovala do Irska, kde 25. 3. 2022 obdržela dočasnou ochranu na jeden rok. Po třech měsících odjela do USA, kde pobývala do března 2025, kdy se vrátila do České republiky s úmyslem zdržovat se zde trvale s ohledem na přítomnost svých sourozenců a rodičů. Zde jí však byla dočasná ochrana odmítnuta z důvodu dočasné ochrany v Irsku, avšak ta již neplatí, protože tam není automaticky prodlužována. Žalobkyně tedy nemá pobytové oprávnění v žádné bezpečné zemi a na Ukrajinu se nemůže vrátit kvůli ohrožení života.
3. Žaloba je přípustná, protože ust. § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (dále „lex Ukrajina“) není možno aplikovat z důvodu rozporu s právem Evropské unie, a žalobkyni zaručuje opravný prostředek, což odpovídá i aktuální judikatuře soudů.
4. Nezákonnost zásahu žalobkyně spatřuje ve skutečnosti, že správní orgán ji v rozporu s právem Evropské unie vyloučil z mezinárodní ochrany.
5. Žalobkyně má za to, že podmínky pro udělení dočasné ochrany splňuje, a členské státy nemohou stanovit vysídleným osobám méně příznivé podmínky, než evropské právo, důvody nepřijatelnosti proto nelze rozšířit nad rámec Směrnice Rady 2001/55/ES z 20. 7. 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (dále také jen „směrnice“).

III. Vyjádření žalovaného

6. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout.
7. Žalovaný shrnul případ žalobkyně a uvedl, že dle platformy Temporary Protection Platform je žalobkyně držitelkou dočasné ochrany v Irsku. K naplnění důvodu nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu postačí, pokud cizinec v jiném členském státě již dříve dočasnou ochranu získal.
8. Dle názoru žalovaného se rozhodnutí SDEU o předběžné otázce (C-753/23, Krasiliva) na případ žalobkyně nevztahuje z důvodu skutkových odlišností. Dále z něj žalovaný dovozuje, že pokud již jiný členský stát vydal žadateli povolení k pobytu, není následující žádost o dočasnou ochranu důvodná, nelze tedy učinit závěr o rozporu § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina s evropským právem. Ukrajinci mají jakožto cestující bez vízové povinnosti právo se pohybovat v rámci EU po dobu 90 dnů volně, a během této doby si mají vybrat členský stát, v němž chtějí požívat dočasné ochrany. Žádné ustanovení směrnice nezakotvuje právo volného pobytu držitelů oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany, což dovozuje z výkladu článků 15, 26 a 11 směrnice. Pokud by Česká republika chtěla umožnit držitelům povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě, aby toto pobytové oprávnění získali i v České republice, musela by přijmout vstřícnější právní úpravu, není to však povinností členských států. Není pravdou, že by institut nepřijatelnosti žádosti

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

vylučoval cizince z dočasné ochrany, jelikož dopadá pouze na žadatele, kteří již dočasnou ochranu v jiném státě získal.

IV. Další podání účastníků

9. Žalovaný v podání ze dne 15. 4. 2025 dále argumentoval, že nové rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (sp. zn. 1 Azs 336/2024-42) týkající se dočasné ochrany trpí určitými deficity, a proto požaduje předložení další předběžné otázky SDEU. Dle mínění žalovaného právo primární volby členského státu vysídlenými osobami ze směrnice vyplývá, nesouhlasí však s tím, že by vysídleným osobám svědčilo i právo přemístit se do jiného státu dle vlastní volby. Nelze připustit, aby osoby s dočasnou ochranou měly oproti jiným cizincům privilegované postavení, které by jim umožnilo naprosto volné přemísťování mezi členskými státy.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

10. Městský soud posoudil, zda je zásah žalovaného nezákonný, a vycházel přitom ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 s. ř. s.).
11. Soud rozhodoval v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení ústního jednání, neboť ani jeden z účastníků s tímto postupem po poučení soudem nevyslovil nesouhlas a soud vycházel pouze z účastníky předložených listinných důkazů. Povinnost nařídit jednání za účelem provedení dokazování je v soudním řádu správním stanovena v § 77 odst. 1, který je zařazen do úpravy řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, a proto tento závěr na řízení o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu nedopadá, neboť její úprava obdobné ustanovení neobsahuje. Ze systematického výkladu a principu racionálního zákonodárce proto vyplývá, že pokud by měl uvedený závěr platit i pro řízení o zásahové žalobě, obdobné ustanovení by příslušný díl zákona obsahoval, popřípadě by jej zákonodárce vložil do obecných ustanovení o řízení. Tak tomu však není. Naproti tomu § 115a zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, který je v soudním řízení správním aplikovatelný dle § 64 s. ř. s., stanoví, že k projednání věci samé není třeba nařizovat jednání, jestliže ve věci lze rozhodnout jen na základě účastníky předložených listinných důkazů a účastníci se práva účasti na projednání věci vzdali, popřípadě s rozhodnutím věci bez nařízení jednání souhlasí. Z uvedeného vyplývá, že v řízení o zásahové žalobě provádí soud dokazování při jednání, avšak jednání nemusí nařizovat, lze-li rozhodnout jen na základě účastníky předložených listinných důkazů a účastníci se práva účasti na projednání věci vzdali či s takovým rozhodnutím souhlasí. Jelikož v projednávané věci účastníci s rozhodnutím bez nařízení jednání souhlasili, resp. v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. nevyjádřili nesouhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání, a soud vycházel pouze z listin předložených účastníky, jednání v souladu s § 64 s. ř. s. ve spojení s § 115a o. s. ř. nenařizoval (obdobně viz zejména rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2022, č. j. 54 A 50/2021-38, bod [16]).
12. Před samotným posouzením žaloby soud krátce shrnuje, že nejprve zvažoval, zda žalobkyně k ochraně svých veřejných subjektivních práv zvolila správný žalobní typ. V tomto ohledu lze odkázat na judikaturu správních soudů (včetně rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2022, č.j. 11 A 80/2022-79, a na něj navazujících rozhodnutí), dle níž se vrácení žádosti o poskytnutí dočasné ochrany pro nepřijatelnost postupem dle § 5 odst. 2 lex Ukrajina posuzuje jako nezákonný zásah (a nikoli jako správní rozhodnutí), jež je založena na východisku, že vrácení žádosti pro nepřijatelnost nepředchází žádné správní řízení, a to ani v širším slova smyslu, a že úkon vrácení žádosti není nijak formalizovaný, tedy že se jedná o faktický úkon spočívající ve vrácení formuláře žádosti žadateli s formálně

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

vyznačeným důvodem nepřijatelnosti. Jinými slovy správní orgán žádné správní řízení, v němž by žádost meritorně přezkoumal, nevede a přijetí žádosti odmítne tzv. „od stolu“ zaškrtnutím příslušného políčka ve formuláři. Jako důvod nepřijatelnosti je zpravidla v takových případech uváděn § 5 odst. 1 písm. c), popř. písm. d) lex Ukrajina. To se typicky projeví tak, že ve formuláři žádosti je zaškrtnuto políčko „žadatel požádal o udělení dočasné nebo mezinárodní ochrany v jiném ČS EU“ a/nebo políčko „žadatel získal dočasnou nebo mezinárodní ochranu v jiném ČS EU“. Žalobkyně proto postupovala správně, pokud svou žalobu koncipovala jako zásahovou.

13. Následně soud přistoupil k posouzení žaloby se závěrem, že je důvodná.
14. Jak vyplývá ze žaloby, žalobkyně spatřovala nezákonný zásah v tom, že jí byla žádost o dočasnou ochranu vrácena jako nepřijatelná. Ustanovení § 5 odst. 2 lex Ukrajina výslovně vylučuje soudní přezkum, soud se proto nejprve zabýval touto otázkou. Protože dospěl k závěru, že výluky z přezkumu nelze aplikovat, následně soud vyloží svůj závěr o důvodnosti žaloby.
15. Soud předesílá, že si je vědom přechozí rozhodovací činnosti krajských soudů v obdobných věcech, a přidržel se především nejnovějšího judikatorního vývoje představovaného rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2025 č.j. 1 Azs 174/2024-42 a č.j. 1 Azs 336/2024-42, které navazují na rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie o předběžných otázkách položených Nejvyšším správním soudem (C-753/23, Krasiliva).
16. Dle § 5 odst. 1 lex Ukrajina žádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže (...), c) je podána cizincem, který o dočasnou nebo mezinárodní ochranu požádal v jiném členském státě Evropské unie, d) je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie (...).
17. Dle § 5 odst. 2 lex Ukrajina ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti; soudní přezkum je vyloučen.
18. Shora citovaný § 5 odst. 2 lex Ukrajina zavádí výluky ze soudního přezkumu, které je obecně třeba vykládat restriktivně, protože vždy určitým způsobem omezují právo na soudní ochranu (srov. rozsudek NSS z 21. 5. 2008, č.j. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS). Existenci výluky ze soudního přezkumu lze připustit za předpokladu, že se netýká základních práv a svobod plynoucích z LZPS, nejsou v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy a sledují legitimní veřejný zájem (nález Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 39/17).
19. Ohledně odůvodnění týkajícího se přípustnosti soudního přezkumu lze odkázat na dřívější rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 4. 2023 č.j. 11 A 80/2022-79, od něhož se v této části nehodlá soud odchýlit. Zaujímá proto názor, že posuzovaná soudní výluka není v rozporu s čl. 36 odst. 2 LZPS, neboť se netýká žádného základního práva žalobkyně plynoucího z LZPS, ani žádné jejich svobody. Nicméně, soud se musí při aplikaci soudní výluky zabývat nejen jejím souladem s ústavním pořádkem, ale i souladem s evropským právem. Je-li s ním výluka v rozporu, nelze ji aplikovat (srov. rozsudek NSS z 29. 11. 2017, č.j. 6 Azs 320/2017-20, č. 3683/2018 Sb. NSS, body 71 a 72). Dle názoru soudu je v případě nyní posuzovaných důvodů nepřijatelnosti výluka v rozporu s evropským právem. Opět soud odkazuje na shora uvedený rozsudek jedenáctého senátu zdejšího soudu, jakož i další rozhodnutí na něj názorově navazující.
20. Ve zkratce proto soud s odkazem na uvedený rozsudek jedenáctého senátu pouze shrnuje, že každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem. Tomuto základnímu právu odpovídá povinnost členských států stanovit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých evropským právem (čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec Smlouvy o Evropské unii; srov. též rozsudek Soudního dvora z 16. 5. 2017, C-682/15, *Berlio Investment Fund*, bod 44). Základní právo je přitom uplatnitelné jako takové i bez toho, aby ho dále upřeshňovalo ustanovení unijního či vnitrostátního práva (srov. rozsudek Soudního dvora z 19. 11. 2019, spojené věci C-585/18, C-624/18 a C-625/18, *A. K. a další*, bod 162 a judikatura tam citovaná). Základní práva zaručená LZPEU se uplatní ve všech situacích, jež se řídí evropským právem (čl. 51 odst. 1 LZPEU; srov. též např. rozsudek Soudního dvora z 26. 2. 2013, C-617/10, *Åkerberg Fransson*, bod 19 a judikatura tam citovaná).

21. Posuzovaná věc se přitom bez jakýchkoliv pochybností evropským právem řídí, neboť lex Ukrajina navazuje na prováděcí rozhodnutí a provádí směrnici o dočasné ochraně (§ 1 odst. 1 uvedeného zákona). Čl. 47 LZPEU proto dopadá na věc žalobkyně. Žalobkyni svědčí právo na opravný prostředek dle čl. 29 směrnice o dočasné ochraně, protože jde o samostatnou, obecnou záruku vztahující se na všechny případy osob vyloučených členskými státy z poskytnutí dočasné ochrany. Článek 28 směrnice dává členským státům možnost vyloučit osobu z poskytnutí dočasné ochrany ve vyjmenovaných případech a nepředvídá, že by členské státy mohly důvody pro vyloučení osob z dočasné ochrany rozšiřovat. Česká republika promítla čl. 28 směrnice o dočasné ochraně do § 9 zákona o dočasné ochraně. V zákoně č. 65/2022 Sb. však navíc zavedla nový institut nepřijatelnosti žádosti, kterou nepřepokládá ani uvedená směrnice, ani zákon o dočasné ochraně. Žalovaný tím, že konstatoval nepřijatelnost žádosti žalobkyně, a řízení o její žádosti nebylo ani zahájeno, fakticky vyloučil žalobkyni nejenom z dočasné ochrany, ale i z pouhého řízení o jejím udělení. Česká republika žalobkyni z poskytnutí dočasné ochrany fakticky vyloučila, proto žalobkyni svědčí právo na podání opravného prostředku dle čl. 29 směrnice o dočasné ochraně. Toto její právo bylo soudní výlukou dle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. porušeno, proto se žalobkyně může v souladu s čl. 47 LZPEU domáhat nápravy před soudem, neboť jí žalovaný svým postupem upřel právo podání žádosti o dočasnou ochranu a její případné získání mající původ ve směrnici o dočasné ochraně. Soud proto uzavírá, že výluka ze soudního přezkumu je v žalobkynině případě v rozporu s právem EU. Soud ji proto neaplikoval. Tento názor byl aprobevován nejnověji v rozsudcích Nejvyššího správního soudu, na které již soud shora odkazoval (1 Azs 174/2024-42, 1 Azs 336/2024-42).
22. Dále soud posoudil důvodnost žaloby.
23. Podle § 82 s. ř. s. se může „každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl přímo zaměřen proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, žalobou domáhat u soudu ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný“. 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 byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze žalobci ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (k tomu více viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, č.j. 2 Aps 1/2005 - 65, publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS).

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

24. Správní soudy v minulosti opakovaně judikovaly, že přesná definice „zásahu“ není možná, protože pod tento pojem spadá velké množství často jen faktických (ústně či jinak vyjádřených) a neformálních činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Vždy jde o úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují. Bez ohledu na to, zda mají tyto úkony formální povahu či nikoliv, je jejich pojmovým znakem fakt, že jsou způsobilé narušit právní sféru fyzické či právnické osoby tím, že je povinna na základě takového úkonu něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět.
25. První otázkou, kterou si musí soud v případě zásahové žaloby položit, tedy je, zda jednání žalovaného vůbec může z povahy věci představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Soud připomíná, že podle § 85 s. ř. s. je žaloba „*nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný*“. V tomto případě je odpověď kladná. Judikatura již dospěla k tomu, že bránění v podání žádosti či její nepřijetí mohou představovat nezákonný zásah (srov. rozsudek NSS z 30. 5. 2017, čj. 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS, a rozsudek čj. 7 Azs 227/2016-36, bod 38). Čtvrtá podmínka výše uvedeného testu je tedy splněna.
26. Žaloba je též přípustná a včasná. Žalobkyně nemá k dispozici žádný jiný právní prostředek ochrany (§ 85 s. ř. s.) a žalobu podala v subjektivní dvouměsíční lhůtě od dne, kdy jí byla sdělena nepřijatelnost žádosti (§ 84 odst. 1 s. ř. s.).
27. Splněny jsou též první, druhá a pátá podmínka výše uvedeného testu. Nepřijetí žádosti směřuje přímo proti žalobkyni, které nebyla udělena dočasná ochrana a ani se o ní nevedlo řízení. Pro spor je stěžejní, zda byla splněna podmínka třetí – zda šlo o zásah zákonný či ne. Žalovaný shledal žalobkyninu žádost nepřijatelnou, protože žalobkyně získala dočasnou ochranu v jiném členském státu.
28. Z listin, které měl soud k dispozici, je seznatelné, že žalobkyni byla 25. 3. 2022 udělena dočasná ochrana v Irsku, ke které jí byl vydán doklad platící jeden rok. Temporary protection platform jako datum skončení dočasné ochrany uvádí 19. 1. 2032. Nelze tedy s jistotou uzavřít, zda v době podání žádosti o dočasnou ochranu v České republice žalobkyni již dočasná ochrana v Irsku nesvědčila, to však není v této fázi pro projednávanou věc stěžejní.
29. Při posouzení této situace je dle názoru soudu třeba vycházet ze shora odkazovaných nedávných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Jeho závěry lze shrnout tak, že ani tehdy, když žadatel o dočasnou ochranu již v minulosti obdržel pobytové oprávnění v jiném členském státě a toto pobytové oprávnění stále trvá, nelze uplatnit institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina pro jeho neslučitelnost s právem EU. Proto je třeba takovou žádost věcně projednat a poučit žadatele o nemožnosti čerpání práv plynoucích z dočasné ochrany ve více členských státech současně a dále postupovat podle toho, zda žadatel chce tato práva nově čerpat výlučně v České republice a zda dojde k ukončení jeho pobytového oprávnění v jiném členském státě. Nicméně, ani kdyby již žalobkyně dočasnou ochranu v Irsku neměla, § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina se pro jeho neslučitelnost s právem EU neuplatní stejně. Argumentace Nejvyššího správního soudu uvedená v odkazovaných rozsudcích je zcela přenositelná na projednávanou věc a proto soud shrnuje nejdůležitější důvody, z nichž při posouzení věci vychází, a v podrobnostech na citovaná rozhodnutí odkazuje.

30. Žalobkyně je cizinka, na kterou ve smyslu § 3 odst. 1 lex Ukrajina dopadá prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 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. Není-li dán žádný z důvodů, pro který by byla z poskytnutí dočasné ochrany vyloučena podle čl. 28 směrnice, má právo na poskytnutí dočasné ochrany, resp. na zajištění povolení k pobytu a dalších práv spojených s dočasnou ochranou, v některém členském státě.
31. Nejvyšší správní soud připomněl, že institut nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 lex Ukrajina se nevztahuje k udělení dočasné ochrany jako takové, nýbrž pouze k poskytnutí oprávnění k pobytu z dočasné ochrany plynoucí. Udělení „dočasné ochrany“ ve smyslu zákona č. 65/2022 Sb. tak ve skutečnosti znamená poskytnutí dílčích práv osobám požívajícím dočasné ochrany podle rozhodnutí Rady č. 2022/382, nikoli udělení, resp. přiznání dočasné ochrany jako takové. Členské státy mají pouze omezenou možnost odepřít práva plynoucí z dočasné ochrany osobám, které ji v Unii požívají na základě rozhodnutí Rady č. 2022/382. Podle článku 8 směrnice jsou totiž povinny přijmout opatření nezbytná k zajištění pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany, a to na celé období trvání ochrany. Za tím účelem jim musí vydat potřebné dokumenty nebo jiné rovnocenné doklady. 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. Dočasná ochrana pro osoby vymezené Rozhodnutím Rady č. 2022/382 je udělována přímo aktem unijního práva, nikoliv rozhodnutím členského státu.
32. Rovněž Nejvyšší správní soud zdůraznil, že čerpání práv plynoucích z dočasné ochrany je možné pouze v jednom členském státě. Směrnice o dočasné ochraně ani Rozhodnutí Rady č. 2022/382 přitom neobsahuje výslovnou úpravu pro situaci, kdy si osoba již požívající práv plynoucích z dočasné ochrany v jednom členském státě požádá o přemístění svého pobytu (a tudíž i další čerpání dílčích práv) do jiného členského státu. Řešení nenabídl ani SDEU v rámci rozhodnutí o předběžné otázce. Nejvyšší správní soud dále vyložil, že obecný režim směrnice o dočasné ochraně nepočítá s právem držitelů dočasné ochrany zvolit si členský stát pobytu. Neumožňuje jim proto ani domoci se vydání sekundárního oprávnění k pobytu v jiném než hostitelském členském státě.
33. Nicméně, ve vztahu k dočasné ochraně udělené státním příslušníkům Ukrajiny unijní orgány zvolily režim odlišný. Rozhodnutí Rady č. 2022/382, doplněné o dohodu členských států o vyloučení článku 11 směrnice o dočasné ochraně, celý obecný režim vlastně obrací. Držitelům dočasné ochrany přiznává právo primární volby členského státu, v němž jim má být poskytnut komplex práv s touto ochranou spojených a z toho NSS dovozuje i právo sekundární volby členského státu. Zdůraznil, že ve vztahu ke státním příslušníkům Ukrajiny členské státy nepostupovaly v souladu s článkem 25 směrnice o dočasné ochraně, naopak prováděcí rozhodnutí je naopak založeno na východisku, že státní příslušníci Ukrajiny mají právo pohybovat se v rámci 90 denního 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 (bod 16 odůvodnění Rozhodnutí Rady č. 2022/382). Právní úprava dočasné ochrany určené pro státní příslušníky Ukrajiny je tedy specifická právem těchto osob vybrat si členský stát, v němž požádají o (prvotní) pobytové oprávnění, čímž 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. Členské státy také výslovně

prohlásily, že ve vztahu ke státním příslušníkům Ukrajiny nebudou uplatňovat článek 11 směrnice o dočasné ochraně (srov. bod 15 odůvodnění Rozhodnutí Rady č. 2022/382). To znamená, že ve vztahu ke státním příslušníkům Ukrajiny se 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. K potvrzení režimu založeného prováděcím Rozhodnutím Rady č. 2022/382 došlo také prováděcím rozhodnutím Rady č. 2024/1836 (Úř. věst. ze dne 3. 7. 2024, L 2024/1836). Ze skutečnosti, že státní příslušníci Ukrajiny (kteří jsou držiteli dočasné ochrany podle Rozhodnutí Rady č. 2022/382) mají právo zvolit si hostitelský členský stát a současně se vůči nim neuplatní článek 11 směrnice o dočasné ochraně NSS dovodil právo v průběhu trvání dočasné ochrany přemístit svůj pobyt do jiné, jimi zvolené členské země. Za tím účelem jim musí být vydáno pobytové oprávnění. Nejvyšší správní soud podpůrně argumentuje i výkladem rozhodnutí SDEU o předběžné otázce a právně nezávaznými („soft-law“) dokumenty Komise. Prohlášení české delegace na jednání Výboru stálých zástupců a Rady dne 24. 6. 2024, na které poukazoval žalovaný, není právně závazné. Z unijního práva tedy plyne právo státních příslušníků Ukrajiny, kteří jsou držiteli dočasné ochrany na základě Rozhodnutí Rady č. 2022/382, na přemístění se do jiného členského státu a 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, a proto ji nelze aplikovat.

34. Žalovaný proto tím, že žalobkyni vrátil její žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou zasáhl do práv žalobkyně nezákonným způsobem. Žalobní argumentace je proto důvodná.
35. Pro úplnost soud doplňuje, že s ohledem na to, že SDEU již byla předběžná otázka týkající se nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu předkládána, a na vyčerpávající argumentaci Nejvyššího správního soudu, která výslovně pojednává o různých okolnostech, které mohou v souvislosti s posuzování žádostí o dočasnou ochranu nastat, není opětovně překládání této problematiky SDEU na místě.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

36. Soud z důvodů shora uvedených výrokem I. deklaroval postupem dle § 87 odst. 2 s. ř. s., že zásah žalovaného byl nezákonný. V souladu se stejným ustanovením soud výrokem II. zakázal žalovanému pokračovat v porušování práv žalobkyně a přikázal mu obnovit stav před zásahem, neboť důsledky zásahu nadále trvají. Žalovaný neposoudí žádost žalobkyně jako nepřijatelnou dle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb., a bude postupovat dále dle zákona č. 65/2022 Sb.
37. O nákladech řízení rozhodl soud výrokem III. podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně byla s žalobou v celém rozsahu úspěšná, proto má právo na náhradu nákladů řízení. Protože žalobkyni žádné náklady nevznikly, soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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). Případně-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.

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.

Praha 12. června 2025

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.