



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Magdaleny Ježkové, soudce Mgr. Ondřeje Bartoše a soudkyně JUDr. Ivony Šubrtové ve věci

žalobce: S. T.

proti

žalovanému: Ministerstvo vnitra, IČ 7064

sídlem Nad Štolou 936/3, P. O. Box 21, 170 34 Praha 7

v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného ze dne 5. 3. 2025,

takto:

- I. Postup, jímž žalovaný pro nepřijatelnost odmítl a vrátil žádost žalobce ze dne 5. 3. 2025, č. j. OAM-0349642/DO-2025, o dočasnou ochranu v České republice, byl nezákonným zásahem.
- II. Žalovanému se přikazuje přijmout žádost žalobce o dočasnou ochranu v České republice a vést o ní řízení.
- III. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 122 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se zápůřčí zásahovou žalobou (§ 82 a násl. soudního řádu správního – s. ř. s.) domáhal přezkumu postupu žalovaného, který mu jeho žádost o dočasnou ochranu

v České republice (podle zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace), kterou podal dne 8. 1. 2025, vrátil jako nepřijatelnou z důvodu, že získal dočasnou ochranu v jiném členském státě EU.

2. V řízení vyšlo najevo, že žalobce se vzdal dočasné ochrany udělené mu původně v Rumunsku. Nepřijetí jeho žádosti důvodu, že mu byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státě EU, tak nemohlo obstát a krajský soud žalobě vyhověl.

## II. Žaloba

3. Žalobce tvrdil, že je osobou, na kterou se vztahuje Provděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. 3. 2022. Žalobce je státním příslušníkem Ukrajiny. Z důvodu trvajícího konfliktu na Ukrajině vycestoval na území Evropské unie. Zemí vstupu bylo Rumunsko, kde mu byla udělena dočasná ochrana. Cílovou zemí žalobce však byla Česká republika. Protože žalobce nedisponoval biometrickým pasem, nebyl mu z Rumunska umožněn vstup do schengenského prostoru. To se změnilo až 1. 1. 2025, kdy Rumunsko plně vstoupilo do schengenského prostoru a v souvislosti s tím byly zrušeny pozemní hraniční kontroly. Teprve poté mohl žalobce odcestovat do ČR, kde žije jeho nejbližší rodina (matka a bratr), která je zde plně integrována.
4. Dne 8. 1. 2025 podal žalobce žádost o udělení dočasné ochrany v ČR, která mu byla vrácena jako nepřijatelná, neboť žalobce získal dočasnou ochranu v jiném členském státě EU. Žalobce se proto rozhodl vzdát se dočasné ochrany v Rumunsku. Za tím účelem navštívil Velvyslanectví Rumunska v Praze, kde požádal o zrušení rumunské dočasné ochrany. Dne 5. 2. 2025 obdržel potvrzení, které dokládá, že mu byla dočasná ochrana v Rumunsku zrušena a že odevzdal průkaz povolení k pobytu č. 0197827.
5. Dne 5. 3. 2025 žalobce opětovně požádal o udělení dočasné ochrany v ČR. Jeho žádost však byla znovu posouzena jako nepřijatelná z důvodu, že získal dočasnou ochranu v jiném členském státě EU. Žalobce označil tento postup za rozporný se směrnicí Rady (EU) č. 2001/55/ES.
6. Žalobce se domáhal soudního přezkumu tohoto postupu navzdory ustanovení § 5 odst. 2 zák. č. 65/2022 Sb. Navrhoval, aby soud tuto výlukou ze soudního přezkumu neaplikoval pro rozpor s právem EU – v této souvislosti odkázal na judikaturu českých soudů i SDEU.
7. Nezákonnost zásahu spatřoval žalobce v tom, že odeprání registrace osoby, která již byla v minulosti registrována v jiném členském státě, je v rozporu se směrnicí Rady (EU) č. 2001/55/ES (směrnice o dočasné ochraně) a prováděcím rozhodnutím Rady (EU) č. 2022/382. Tvrdil, že prokázání státní příslušnosti (nebo mezinárodní ochrany udělené na Ukrajině), pobytu na Ukrajině a případně rodinné vazby jsou dostatečné k okamžité registraci osoby k dočasné ochraně. Směrnice k dočasné ochraně v čl. 28 taxativně stanoví důvody, pro které mohou členské státy vyloučit osobu z poskytnutí dočasné ochrany: důvod spočívající v podání žádosti o dočasnou ochranu v jiném členském státě směrnice nezná. Zákon č. 65/2022 Sb. tedy v této otázce odporuje směrnici o dočasné ochraně. Tento závěr podpořil žalobce odkazem na čl. 16 Preambule směrnice o dočasné ochraně, čl. 15 prováděcího rozhodnutí, čl. 11 směrnice o dočasné ochraně; odkázal i na praxi v jiných členských státech EU a judikaturu.

## III. Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný navrhoval zamítnutí žaloby. Uvedl, že postupoval zcela v souladu se zákonem č. 65/2022 Sb. Vycházel z toho, že žalobce je držitelem dočasné ochrany v Rumunsku. Podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. je žádost o udělení dočasné ochrany nepřijatelná, jestliže je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě EU. K naplnění tohoto důvodu nepřijatelnosti žádosti tedy postačí, pokud cizinec získal v jiném členském státě dočasnou ochranu. Žalobce pak do žádosti neuvedl informace o tom, že v ČR pobývají jeho rodinní příslušníci, kteří jsou držiteli dočasné ochrany; žalovaný tedy nemohl uvažovat ani o udělení dočasné ochrany z důvodu sloučení rodiny podle § 51 zákona o dočasné ochraně, ani o udělení dočasné ochrany z důvodů zřetele zvlášť hodných podle § 52 téhož zákona. Žalovaný neměl jinou zákonnou možnost než žádost žalobce vyhodnotit jako nepřijatelnou.
9. Žalovaný uznal, že stávající judikatura krajských soudů převážně pokládá ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. za rozporné s právem EU, konkrétně se směrnicí č. 2001/55/ES. V souvislosti s touto otázkou inicioval Nejvyšší správní soud řízení o předběžné otázce před SDEU. Ten v rozsudku ze dne 27. 2. 2025, sp. zn. C-753/23, na jednu z položených otázek odpověděl tak, že článek 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, podle níž se osobě požívající dočasné ochrany uvedené v prováděcím rozhodnutí Rady č. 2022/382 neudělí povolení k pobytu, pokud již tato osoba požádala o takové povolení v jiném členském státě, ale dosud ho nezískala. Podle žalovaného však tento případ nelze vztáhnout na případ žalobce, která již dočasnou ochranu v jiném členském státě získal (neměl o ni pouze požádáno); přesto z odůvodnění rozsudku vyplývá, že skutečnost, zda již bylo cizinci vydáno jiným členským státem povolení k pobytu ve smyslu čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně, je při posuzování žádosti relevantní, stejně jako to, zda žadatel spadá do jedné z kategorií uvedených v čl. 2 prováděcího rozhodnutí. Žalovaný z toho dovozoval, že v případě, že již jiný členský stát EU vydal žadateli povolení k pobytu, měla by být jeho žádost o dočasnou ochranu vyhodnocena negativně.
10. Žalovaný opakovaně poukázal na rozhodovací praxi českých soudů, které zastávají opačné stanovisko, a také na dokument Komise EU nazvaný „Často kladené otázky“, kde Komise EU dospěla k závěru, že o udělení dočasné ochrany lze opakovaně žádat v různých členských státech, přičemž to, že je cizinec držitelem dočasné ochrany v jiném členském státě, není překážkou pro její udělení v dalším členském státě. Z čl. 26 směrnice o dočasné ochraně pak Komise EU dovodila, že udělením dočasné ochrany v jednom členském státě zaniká dříve udělená dočasná ochrana v jiném členském státě. Žalovaný však vyjádřil přesvědčení, že jak krajské soudy, tak i Komise EU se ve svých závěrech mýlí a že tyto závěry nenacházejí ve směrnici o dočasné ochraně oporu; tuto argumentaci následně podrobně rozvedl s odkazy na jednotlivá ustanovení směrnice o dočasné ochraně, předkládací zprávu k návrhu směrnice a další dokumenty. Zabýval se také výkladem čl. 11 směrnice o dočasné ochraně a tím, jaké důsledky má rozhodnutí členských států toto ustanovení neaplikovat.
11. Žalovaný uzavřel, že česká právní úprava unijní úpravě neodporuje, proto postup žalovaného vůči žalobci nebyl nezákonným zásahem.

#### IV. Doplnění vyjádření žalovaného a návrh na položení předběžné otázky SDEU

12. Žalovaný ve svém doplnění k žalobnímu vyjádření, podaném v návaznosti na rozsudek SDEU ze dne 27. 2. 2025, C-753/23, a následnou judikaturu NSS, navrhl předložení nové

předběžné otázky SDEU ohledně souladu důvodu nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. s právem EU. Nejvyšší správní soud po rozsudku SDEU C-753/23 opakovaně judikoval, že důvod nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. je v rozporu s právem EU. Podle této judikatury může být žádost zamítnuta, nikoli označena za nepřijatelnou, a to pouze tehdy, pokud je jisté, že žadatel bude i nadále požívat dočasné ochrany v jiném členském státě EU a současně neučiní žádný krok ke vzdání se tohoto oprávnění.

13. Žalovaný s tímto závěrem nesouhlasil a označil za vhodné, aby se k otázce vyjádřil přímo SDEU. Za tím účelem přednesl rozsáhlou polemiku se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 336/2024-42. Žalovaný vyjádřil přesvědčení, že možnost či právo zvolit si členský stát, v němž bude vysídlená osoba požívat práv plynoucích z dočasné ochrany („primární právo“ volby), není zakotvena v prováděcím rozhodnutí Rady, ale vyplývá implicitně přímo ze směrnice 2001/55/ES. Dohoda o nepoužití čl. 11 a faktické neuplatňování mechanismu zakotveného v čl. 26, jakož i nezařazení informace o kapacitních možnostech přijetí vysídlených osob do normativního textu prováděcího rozhodnutí Rady (EU) č. 2022/382, však nemohou založit vysídlené osobě právo na získání pobytového oprávnění podle čl. 8 odst. 1 v dalším členském státě („sekundární právo“ volby), když ze samotné směrnice 2001/55/ES takové právo nevyplyvá. Nejvyšší správní soud nesprávně uzavřel, že pokud má cizinec primární právo volby prvního členského státu, kde požádá o udělení povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany, že mu také svědčí právo tento stát změnit a získat toto pobytové oprávnění v jiném státě. Neaplikace či částečná neaplikace článků 11, 25 a 26 směrnice 2001/55/ES v praxi, o niž se argumentace Nejvyššího správního soudu opírá, nemůže podle názoru žalovaného zastínit fakt, že pro závěr o existenci práva „sekundární“ volby členského státu neexistuje opora v pozitivním právu.
14. Má-li být jedním z cílů směrnice 2001/55/ES předcházet riziku druhotného pohybu osob mezi členskými státy (bod 9 preambule směrnice), pak nelze prováděcím rozhodnutím Rady podle čl. 5 ani praxí zavést přesný opak, tedy absolutně nekontrolovatelné sekundární přesuny osob požívajících dočasnou ochranu mezi členskými státy.

## V. Přerušení řízení

15. Krajský soud přerušil řízení podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s., neboť mu bylo z úřední činnosti známo, že u Nejvyššího správního soudu probíhá řízení vedené pod sp. zn. 6 Azs 356/2023, které se týká skutkově a právně obdobné věci. Toto řízení vedené před NSS bylo rovněž přerušeno, neboť Soudnímu dvoru byla v jiném řízení (sp. zn. 8 Azs 93/2023) položena předběžná otázka týkající se práva na soudní ochranu proti neudělení povolení k pobytu osobám požívajícím dočasnou ochranu a dále předběžná otázka týkající se nepřijatelnosti žádosti o povolení k pobytu osoby za účelem poskytnutí dočasné ochrany, jestliže cizinec požádal o povolení k pobytu v jiném členském státě, či mu v něm již bylo uděleno.
16. O předběžných otázkách rozhodl Soudní dvůr rozsudkem ze dne 27. 2. 2025, ve věci C-753/23, *Krasiliva*.

## VI. Posouzení věci krajským soudem

*Žaloba je přípustná*

17. Krajský soud se v rámci zkoumání podmínek řízení nejprve zabýval přípustností žaloby a tím, zda žalobci napadený akt je rozhodnutím ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) a zda není případně vyloučen z přezkoumání zvláštním zákonem (§ 70 písm. f) s. ř. s.).
18. Přípustnost žaloby bylo třeba posoudit se zřetelem k ustanovení § 5 odst. 1 a 2 zákona č. 65/2002 Sb., které upravuje důvody nepřijatelnosti žádosti o udělení dočasné ochrany a stanoví procesní normu, podle níž správní orgán nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti; soudní přezkum je vyloučen.
19. Nejvyšší správní soud judikoval (rozsudek ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46), že z čl. 29 směrnice č. 2001/55/ES („*Osoby vyloučené členským státem z poskytnutí dočasné ochrany nebo zajištění sloučení rodiny jsou oprávněny podat v daném členském státě opravný prostředek.*“) neplyne povinnost členského státu podrobit soudnímu přezkumu *jakékoli negativní* rozhodnutí o žádosti o poskytnutí dočasné ochrany, nýbrž že opravný prostředek mohou podle citovaného ustanovení podat pouze cizinci, kteří byli *vyloučeni* z poskytnutí dočasné ochrany. Osoba, která dočasnou ochranu získala, byť v jiném členském státě, tak není osobou *vyloučenou* z poskytnutí dočasné ochrany.
20. Pozdější judikatura však dospěla k závěru opačnému.
21. Předně Městský soud v Praze (rozsudek ve věci sp. zn. 11 A 80/2022) judikoval, že soudní výlučka je v případě nyní posuzovaných důvodů nepřijatelnosti v rozporu s evropským právem a cizinci, jehož žádost byla odmítnuta jako nepřijatelná, svědčí právo na opravný prostředek podle čl. 29 směrnice o dočasné ochraně.
22. Tento závěr přímo či nepřímo sdílely správní soudy prvního stupně v řadě věcí (rozsudky Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 25. 7. 2022, č. j. 59 A 45/2022-30, Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 5. 2023, č. j. 55 A 6/2023-44, ze dne 12. 6. 2023, č. j. 55 A 12/2023-95, ze dne 27. 6. 2023, č. j. 57 A 20/2023-66, ze dne 6. 9. 2023, č. j. 77 A 30/2023-68, ze dne 24. 10. 2023, č. j. 57 A 67/2023-39, rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 17. 8. 2023, č. j. 18 A 54/2023-32, ze dne 31. 8. 2023, č. j. 6 A 82/2023-41, ze dne 31. 8. 2023, č. j. 6 A 77/2022-52, ze dne 4. 10. 2023, č. j. 6 A 104/2023-41).
23. Uvedené závěry pak později aproboval i Nejvyšší správní soud (srov. rozsudky ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-42, ze dne 28. 5. 2025, č. j. 6 Azs 356/2023-38).
24. Krajský soud ve shodě s nimi naznal, že výlučka ze soudního přezkumu je v rozporu s právem EU a tedy se neaplikuje (k tomu dále srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2017, č. j. 6 Azs 320/2017-20, publ. pod č. 3683/2018 Sb. NSS.) Česká republika žalobce fakticky vyloučila z poskytnutí dočasné ochrany, proto mu svědčí právo na opravný prostředek podle čl. 29 směrnice o dočasné ochraně. Toto jeho právo bylo soudní výlučkou dle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2002 Sb. porušeno, proto se žalobce může v souladu s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie domáhat nápravy před soudem.

#### *Zásahový režim přezkumu*

25. Zbývalo posoudit, zda se v případě vrácení žádosti o dočasnou ochranu jako nepřijatelné jedná o rozhodnutí, nebo jiný faktický úkon správního orgánu. Tím se zabýval Městský soud v Praze v shora již odkazovaném rozsudku ve věci sp. zn. 11 A 80/2022. Uzavřel, že v případě nepřijatelnosti žalovaný pouze fakticky vrátí žadateli formulář s vyznačeným důvodem nepřijatelnosti; přitom rozlišovacím kritériem mezi úkony, které jsou

rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., a těmi, které jimi nejsou, je skutečnost, zda správní orgán o nepřijetí žádosti vyhotovuje usnesení, které poznamenává do spisu. To není případ posuzované věci, kde právní úprava s takovým usnesením nepočítá. Jedná se tak o faktický úkon, který nepředstavuje rozhodnutí, ale zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Krajský soud tedy dospěl k závěru, že žalobou napadený postup žalovaného není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a nelze jej tedy žalovat jako rozhodnutí správního orgánu. Může se však jednat o nezákonný zásah žalovaného, a lze jej tedy napadnout žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 s. ř. s.

26. Podle § 85 s. ř. s. platí, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu je nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky.
27. Žalobce neměl v daném případě k dispozici jiný právní prostředek ochrany. Důvod nepřipustnosti podle § 85 s. ř. s. tak není dán.
28. Žaloba je přípustná.

#### *Posouzení důvodnosti žaloby*

29. Krajský soud následně přezkoumal postup žalovaného v řízení podle § 82 a násl. s. ř. s., vycházející ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 část věty před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl za splnění podmínek § 51 s. ř. s. bez nařízení jednání.
30. Žaloba je důvodná.
31. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, č. j. 2 Aps 1/2005-65 (publ. pod č. 603/2005 Sb.) vyplývá algoritmus přezkumu zásahových žalob: soud poskytne ochranu před nezákonným zásahem tehdy, je-li žalobce přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením 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.
32. Soudy musí nejprve zkoumat splnění čtvrté podmínky, neboť neexistence zásahu vede k nepřijatelnosti žaloby (srov. rozsudky NSS ze dne 19. 9. 2007, č. j. 9 Aps 1/2007-68, publ. pod č. 1382/2007 Sb. NSS, a ze dne 18. 12. 2019, č. j. 6 As 167/2019-36, publ. pod č. 3973/2020 Sb. NSS).
33. Již bylo řečeno, že odmítnutí přijetí žádosti a její vrácení žalobci není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., ale může (pojmově) se jednat o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Čtvrtá podmínka algoritmu je splněna.
34. Postupem napadeným žalobou žalovaný zasáhl přímo proti žalobci. Prvá a pátá podmínka algoritmu jsou splněny.
35. Podstatou sporu zůstalo splnění podmínky třetí – tedy zda šlo o zásah zákonný, čili nic, a návazně na to splnění podmínky druhé – zda byl žalobce zkrácen na svých právech.
36. Krajský soud si vyžádal od žalovaného správní spis. Jeho součástí je žádost o poskytnutí dočasné ochrany, jejíž přílohou je doklad o zajištění ubytování, potvrzení Velvyslanectví Rumunska v Praze o vzdání se práv plynoucích z dočasné ochrany a odevzdání průkazu,

kopie tohoto průkazu, kopie řidičského průkazu, kopie cestovního pasu. Žádost o dočasnou ochranu a osobní doklady jsou listinami, jejichž obsah je žalobci znám, nebylo proto třeba provádět správním spisem dokazování (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2023, č. j. 4 As 203/2022-47, body 24. a 25.). Z žádosti o dočasnou ochranu krajský soud zjistil, že žalovaný odmítl žádost jako nepřijatelnou a vrátil ji z důvodu, že žalobce získal dočasnou nebo mezinárodní ochranu v jiném členském státě EU.

37. Podle § 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 65/2022 Sb.: *Tento zákon zapracovává příslušný předpis Evropské unie a v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace dne 24. února 2022 upravuje podmínky udělování dočasné ochrany cizinců uvedených v § 3 v návaznosti na prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. března 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana, a v návaznosti na rozhodnutí Rady Evropské unie o prodloužení dočasné ochrany nebo o jejím novém zavedení podmínky jejího prodlužování nebo udělování.*
38. Podle § 3 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb.: *Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky uděluje dočasnou ochranu cizincům, na které se povinně vztahuje rozhodnutí Rady Evropské unie podle § 1 odst. 1 písm. a).*
39. Podle čl. 1 rozhodnutí Rady: *Stanoví se, že na území Unie nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob, které musely opustit Ukrajinu v důsledku ozbrojeného konfliktu.*
40. Podle čl. 2 odst. 1 písm. a) rozhodnutí Rady: *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.*
41. 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.*
42. Podle § 5 odst. 2 téhož zákona: *Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti; soudní přezkum je vyloučen.*
43. Z kopie cestovního pasu žalobce bez pochyb vyplývá, že je ukrajinským státním příslušníkem. Na území států Evropské unie vstoupil žalobce v Rumunsku, kde mu byla udělena dočasná ochrana. Dne 5. 2. 2025 potvrdilo Velvyslanectví Rumunska v Praze, že se žalobce dostavil na zastupitelský úřad Rumunska v Praze a požádal o vzdání se práv, která mu plynula jako osobě požívající dočasné ochrany v Rumunsku, a současně odevzdal povolení k pobytu č. 0197827 vydané dne 20. 12. 2024 Generální imigrační inspekcí, které se uděluje osobám požívajícím dočasné ochrany. Nelze tedy pochybovat o tom, že žalobce byl vysídlen z Ukrajiny v důsledku vojenské invaze ruských ozbrojených sil a že tedy spadá pod osobní působnost rozhodnutí Rady i zákona č. 65/2022 Sb. Status vysídlené osoby žalobce neztratil ani tím, že požádal o dočasnou ochranu v Rumunsku.
44. Žalovaný dospěl k závěru, že žalobce je držitelem dočasné ochrany v Rumunsku. Postupoval tak podle § 5 odst. 1 písm. d) a odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., když žádost žalobce z tohoto důvodu posoudil jako nepřijatelnou a vrátil ji žalobci.
45. Krajský soud předně konstatuje, že žalovaný vyšel z nesprávného skutkového závěru, že žalobce je osobou požívající dočasné ochrany v Rumunsku. Ze skutkových zjištění

krajského soudu vyplývá, že žalobce se práv plynoucích mu z dočasné ochrany v Rumunsku výslovným projevem vůle vzdal, přičemž tuto skutečnost Rumunsko reflektovalo a žalobci o tom vydalo potvrzení. Tato skutečnost byla známa již žalovanému v době posuzování žádosti o dočasnou ochranu, přesto ji žalovaný nijak nezohlednil. Již jen tato skutečnost činí jeho postup nezákonným.

46. Krajský soud dále shledal, že nastíněná vnitrostátní zákonná úprava, podle níž žalovaný postupoval, je v rozporu s unijním právem a tedy ji nelze aplikovat.
47. Podle čl. 1 Směrnice Rady č. 2001/55/ES: *Účelem této směrnice je stanovit minimální normy (sic!) pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země původu, a přispět k rovnováze mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími.*
48. Podle bodu 12 preambule směrnice: *Z podstaty minimálních norem vyplývá pravomoc členských států v případě hromadného přílivu vysídlených osob zavádět nebo udržovat opatření příznivější (sic!) pro osoby požívající dočasnou ochranu.*
49. Podle čl. 3 odst. 5 směrnice: *Tato směrnice se nedotýká výsadního práva členských států stanovit nebo zachovávat příznivější podmínky pro osoby požívající dočasnou ochranu.*
50. Podle bodu 17 preambule rozhodnutí Rady: *Toto rozhodnutí je slučitelné s vnitrostátními systémy dočasné ochrany, které lze považovat za provedení směrnice 2001/55/ES, a lze je uplatňovat jako doplněk k nim. Pokud má členský stát vnitrostátní systém, který je příznivější než úprava podle směrnice 2001/55/ES, měl by mít možnost jej nadále uplatňovat, protože v uvedené směrnici se stanoví, že členské státy mohou pro osoby požívající dočasnou ochranu stanovit nebo zachovávat příznivější podmínky. Pokud by však vnitrostátní systém byl méně příznivý, měl by členský stát zajistit doplňková práva stanovená ve směrnici 2001/55/ES.*
51. V rozsudku ze dne 28. 5. 2025, č. j. 6 Azs 356/2023-38, Nejvyšší správní soud shrnul, že institut nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 zákona č. 65/2022 se nevztahuje k udělení dočasné ochrany jako takové, nýbrž pouze k poskytnutí oprávnění k pobytu z dočasné ochrany plynoucího. Dočasná ochrana je udělována hromadně již na unijní úrovni, a to pro celou skupinu osob definovanou vždy v prováděcím rozhodnutí Rady přijatém na základě čl. 5 směrnice o dočasné ochraně. Role členských států se v tomto systému omezuje na ověření, zda daný žadatel skutečně spadá pod některou ze skupin osob vymezených v prováděcím rozhodnutí, a následné vydání odpovídajících dokladů umožňujících přístup k čerpání dílčích práv osobám požívajícím dočasnou ochranu, jako je oprávnění k pobytu (čl. 8 směrnice o dočasné ochraně) a s ním dále spojená práva na zaměstnání (čl. 12 směrnice o dočasné ochraně), na přiměřené ubytování a zdravotní péči (čl. 13 směrnice o dočasné ochraně) nebo přístup do vzdělávacího systému hostitelského členského státu (čl. 14 směrnice o dočasné ochraně). „Dočasná ochrana“ ve smyslu českých právních předpisů je tedy pouze jakousi legislativní zkratkou pro oprávnění k pobytu na území České republiky.
52. Ve stejném rozsudku Nejvyšší správní soud judikoval, že čerpání práv plynoucích z dočasné ochrany je možné pouze v jednom členském státě (srov. bod 17 odůvodnění rozsudku). Prováděcí rozhodnutí, doplněné o dohodu členských států o vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, přiznalo držitelům dočasné ochrany právo primární volby členského státu, v němž jim má být poskytnut komplex práv s touto ochranou spojených, přičemž tento režim zahrnuje i volbu sekundární. Z unijního práva tedy plyne právo



státních příslušníků Ukrajiny, kteří jsou držiteli dočasné ochrany, na druhotné přemístění se do jiného členského státu. Tento členský stát jim musí v souladu s čl. 8 směrnice o dočasné ochraně vydat povolení pobytu. Právní úprava nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. tomuto právu odporuje (srov. bod 19 odůvodnění rozsudku).

53. Nejvyšší správní soud doplnil, že v konkrétním případě, kdy žádost o dočasnou ochranu v ČR bude podána poté, co osoba již v minulosti obdržela pobytové oprávnění v jiném členském státě (v případě žalobce v Rumunsku), avšak tímto oprávněním k okamžiku podání žádosti prokazatelně již nedisponuje (např. z důvodu, že bylo na žádost žadatele zrušeno, což je případ žalobce), nelze uplatnit institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. pro jeho neslučitelnost s unijním právem. Žádost bude nutné věcně projednat a v případě splnění podmínek pobytové oprávnění vydat.
54. Na podporu uvedených závěrů lze odkázat i na čl. 16 preambule prováděcího rozhodnutí Rady: *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. To v praxi usnadní, aby bylo úsilí členských států rovnoměrně rozloženo, čímž se sníží tlak na vnitrostátní přijímací systémy.* Krajský soud uvedené vykládá tak, že ukrajinští státní příslušníci mají právo volby členského státu, v němž budou požívat práv spojených s dočasnou ochranou; tato volba jim přitom náleží nejen v případě první žádosti o dočasnou ochranu po imigraci, ale i kdykoli následně v podobě práva stát dočasnou ochranu změnit. Podstatné je, aby osoby nepožívaly práv spojených s dočasnou ochranou ve více členských státech současně, nýbrž vždy pouze v jednom členském státě, který si však mohou zvolit.
55. Argumentace žalovaného údají v databázi Temporary Protection Platform (TPP) svědčí o tom, že žalovaný neměl za prokázané, že pobytové oprávnění žalobce v Rumunsku bylo na základě jeho vzdání se práv zrušeno. K tomu předně nutno uvést, že žádný výpis (ani ve formě screenshotu) z TPP není ve správním spise založen a tvrzení žalovaného tak nemá ve správním spise oporu. I kdyby však byla tato skutečnost prokázána, ani v takovém případě žalovaný nebyl oprávněn uplatnit institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) cit. zák. – k tomu srov. bod 21 odst. 4. rozsudku NSS ze dne 28. 5. 2025, č. j. 6 Azs 356/2023-38. Srov. k tomu dále právní věta rozsudku NSS ze dne 1. 4. 2025, č. j. 5 Azs 273/2023-27: *Pokud správní orgán při podání žádosti oprávněné osoby o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany zjistí, že tato osoba je vedena v informačním systému členských států (Temporary Protection Platform) jako držitel povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě, je povinen takovou žádost přijmout, vést o ní řádné správní řízení dle zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, v jeho rámci poučit oprávněnou osobu o jejích právech a v návaznosti na její případná tvrzení, důkazní návrhy či jiné procesní kroky ověřit, zda povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany bylo jiným členským státem skutečně uděleno a zda dosud, ke dni rozhodování správního orgánu, trvá.*
56. Pro doplnění lze odkázat na další závěry recentní judikatury: v rozsudku ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-42, Nejvyšší správní soud uvedl, že *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, musí jim zde být vydáno povolení k pobytu.*

57. Závěrem krajský soud dodává, že nevyhověl návrhu žalovaného na položení předběžné otázky SDEU na soulad § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb s unijním právem. S cílem zajistit efektivní ochranu práv žalobce bylo namíste uchýlit se k přednostní aplikaci unijního práva. Platí ostatně, že každý vnitrostátní soud rozhodující v rámci svých pravomocí má povinnost na základě své vlastní pravomoci upustit od použití jakéhokoli vnitrostátního ustanovení odporujícího ustanovení unijního práva, které má ve sporu, jenž mu byl předložen, přímý účinek, aniž musí nejprve žádat o jeho odstranění legislativní cestou nebo jakýmkoli jiným ústavním postupem či na toto odstranění čekat (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 25. března 2021, *BT v. Balgarska Narodna Banka*, C-501/18, ECLI:EU:C:2021:249, bod 72 a tam citovaná judikatura). Ve světle shora citovaných závěrů recentní judikatury NSS nepovažoval krajský soud položení předběžné otázky SDEU pro rozhodnutí ve věci za nezbytné.

## VII. Závěr a náklady řízení

58. Krajský soud z výše uvedených důvodů shledal, že námitky uplatněné žalobcem jsou důvodné. Žalovaný proti žalobci nezákonně zasáhl, když odmítl jeho žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou na základě ustanovení zákona, které je v rozporu s unijním právem; takové ustanovení tedy nemělo být aplikováno a žalovaný měl žádost žalobce posoudit v intenci shora nastíněné unijní úpravy jako přijatelnou.
59. Krajský soud proto podle § 87 odst. 2 s. ř. s. vyslovil nezákonnost zásahu a současně přikázal žalovanému přijmout žádost o dočasnou ochranu a vést o ní řízení.
60. Touto formulací výroku rozsudku krajský soud nevybočil ze zákonného vymezení své kompetence. Podle § 87 odst. 2 s. ř. s. platí, že soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem. Krajský soud, inspirován závěry vyjádřenými v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39 (věc „ŽAVES“), formuloval výrok rozsudku nikoli jako zákaz pokračovat v porušování práv, ale jako příkaz ke konkrétnímu postupu, jenž nebude porušovat práva žalobců a bude „obnovením stavu před zásahem“ ve smyslu § 87 odst. 2 s. ř. s. Jak vyplývá z odkazovaného rozsudku RS NSS, *soud se nemusí vždy snažit otrocky vyhovět zákonnému textu a formulovat výrok ve věcech záporných žalob tak, že nějaké porušování žalobcova práva žalovanému zakáže. Jakkoli u většiny zásahových žalob výrok, kterým se žalovanému něco zakazuje, dává dost dobrý smysl, u žalob na nezákonnou nečinnost, která je zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., vede jen ke kostrbatým a obtížně srozumitelným výrokům (typu „zakazuje se pokračovat v porušování žalobcova práva spočívajícím v nezahájení řízení [...]).* Ustanovení § 87 odst. 2 věty první s. ř. s. vede soud především k požadavku na srozumitelný a vykonatelný

*výrok. Výrok „zakazuje se pokračovat v porušování žalobcova práva spočívajícím v nezahájení řízení [...]“ je ekvivalentem výroku „přikazuje se zahájit řízení [...]“. Prve uvedený výrok je však podstatně komplikovanější a méně srozumitelný. Právě uvedený závěr nijak nevybočuje ze zákonného vymezení kompetence soudu. K tomu lze odkázat jen na triviální poznatek deontické logiky, že normativní modality příkazu a zákazu jsou vzájemně převoditelné a svým významem plně ekvivalentní (např. KNAPP, Viktor – GERLOCH, Aleš. Logika v právním myšlení, Praha: Eurolex Bohemia 2000, s. 115). Ve věcech nezákonných zásahů, které mají spočívat v nezahájení řízení z moci úřední tam, kde zahájeno být mělo, proto krajský soud ve výroku vyhovujícího rozsudku jednak určí, že nezahájení řízení je nezákonným zásahem, jednak přikáže správnímu orgánu zahájit řízení [...].*

61. Žalovaný dále posoudí žádost žalobce tak, že u ní není dán důvod nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb.
62. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce byl ve věci zcela úspěšný, náleží mu tak právo na náhradu nákladů řízení. Věc byla ze zákona osvobozena od soudního poplatku. Z obsahu soudního spisu vyplývá, že žalobci vznikly pouze náklady na poštovné za podání žaloby ve výši 122 Kč. Tuto částku jako náhradu nákladů řízení soud žalobci přiznal. Přiměřená lhůta k splnění povinnosti byla určena v souladu s § 160 odst. 1 o. s. ř. za použití § 64 s. ř. s.

#### Poučení:

Rozsudek, který byl doručen účastníkům, je v právní moci.

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). 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.

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.

Hradec Králové 20. června 2025

JUDr. Magdalena Ježková v. r.

Za správnost vyhotovení: R. V.

předsedkyně senátu