



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: **T. S.**, státní příslušnost Ukrajina,
bytem X,

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

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vrácení žádosti žalobkyně o poskytnutí dočasné ochrany ze dne 5. 3. 2025, č. j. OAM-0350647-1/DO-2025, jako nepřijatelné,

takto:

- I. Zásah spočívající v tom, že žalovaný vrátil žalobkyni její žádost o poskytnutí dočasné ochrany ze dne 5. 3. 2025, č. j. OAM-0350647-1/DO-2025, jako nepřijatelnou, byl nezákonný.
- II. Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování práv žalobkyně a přikazuje se mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti o udělení dočasné ochrany ze dne 5. 3. 2025, č. j. OAM-0350647-1/DO-2025.
- III. Žalobkyni se náhrada nákladů řízení nepřiznává.
- IV. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

1. Žalobkyně se žalobou podanou u Krajského soudu v Praze a postoupenou Městskému soudu v Praze (dále též „soud“ či „městský soud“) domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřovala v tom, že jí žalovaný vrátil žádost o poskytnutí dočasné ochrany podanou dne 5. 3. 2025, evidovanou pod č. j. OAM-0350647-1/DO-2025 (dále jen „žádost“), jako nepřijatelnou ve smyslu ust. § 5 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace (dále jen „zákon č. 65/2022“). Jako důvod nepřijatelnosti žádosti žalovaný označil, že žadatelka získala dočasnou nebo mezinárodní ochranu v jiném členském státě Evropské unie (dále jen „EU“). Žalobkyně žalobním petititem zároveň navrhla, aby soud žalovanému přikázal obnovit stav před vrácením žádosti.

II. Žaloba

2. Žalobkyně sděluje, že dne 16. 1. 2024 odjela z Ukrajiny do Polska, kde získala dočasnou ochranu a setrvala zde půl roku, následně odcestovala do České republiky, kde pobývá její snoubenec. Žalobkyně se dostavila na Krajské asistenční centrum pomoci Ukrajině (dále jen „KACPU“) v Praze a usilovala o získání dočasné ochrany. Zde jí bylo sděleno, že musí nejprve zrušit dočasnou ochranu v Polsku a poté bude moci zažádat o vízum za účelem strpění. Žalobkyně proto odcestovala do Mogilnice, kde na městském úřadě svou dočasnou ochranu zrušila, nebylo jí však o tom vydáno žádné písemné potvrzení. Když se žalobkyně opět dostavila na KACPU v Praze, bylo jí potvrzeno, že dočasná ochrana v Polsku je v informačním systému označena jako zrušená, přesto byla její žádost o dočasnou ochranu vyhodnocena jako nepřijatelná z důvodu, že žalobkyně získala dočasnou ochranu v jiném členském státě EU. Žalobkyně tedy nyní nemá pobytové oprávnění v žádné bezpečné zemi.
3. Dále se žalobkyně podrobně věnuje otázce přípustnosti žaloby. Má za to, že výluka ze soudního přezkumu podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 se neuplatní, neboť je v rozporu s právem EU, jak vyplývá z judikatury Soudního dvora EU i českých soudů.
4. K otázce nezákonnosti zásahu žalobkyně uvádí, že § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 je v rozporu se směrnicí Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 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“), a Prováděcím 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 (dále jen „rozhodnutí Rady 2022/382“). Rozhodnutí Rady 2022/382 zavedlo okamžitou dočasnou ochranu pro všechny kategorie osob uvedené v čl. 2 odst. 1 a 2. K tomu žalobkyně cituje ze strany 3 Operačních pokynů k provádění rozhodnutí Rady 2022/382. Prokázání státní příslušnosti (nebo mezinárodní ochrany udělené na Ukrajině), pobytu na Ukrajině v rozhodné době a případně rodinných vazeb je dostatečné k okamžité registraci osoby k dočasné ochraně. Žalobkyně je tedy poživatelkou dočasné ochrany již na základě toho, že spadá do kategorie osob uvedených v čl. 2 odst. 1 rozhodnutí Rady 2022/382, jak vyplývá i z čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně. Článek 28 směrnice o dočasné ochraně nezná jako důvod pro vyloučení přístupu cizince k dočasné ochraně podání žádosti o dočasnou ochranu v jiném členském státě.
5. Žalobkyně dále argumentuje tím, že právo cizince pobývat v zemi dle svého výběru je zakotveno v čl. 16 preambule rozhodnutí Rady 2022/382. Poukazuje rovněž na čl. 15

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

preambule rozhodnutí Rady 2022/382, v němž se členské státy dohodly, že nebudou uplatňovat článek 11 směrnice o dočasné ochraně, což dle žalobkyně znamená, že neexistuje žádné omezení sekundárního pohybu v rámci EU. Tento výklad potvrzuje i dokument Komise *Frequently asked questions received on the interpretation of the Temporary Protection Directive and Council Implementing Decision 2022/382* (Často kladené otázky k výkladu směrnice o dočasné ochraně a rozhodnutí Rady 2022/382), dále český Veřejný ochránce práv ve svém šetření ve věci nepřijatelnosti dočasné ochrany, č. j. KVOP-6571/2024, ze dne 19. 2. 2024, a taktéž praxe některých členských států EU, které umožňují získání dočasné ochrany i poté, kdy cizinec již disponoval dočasnou ochranou v jiném členském státě. Žalobkyně na podporu své argumentace odkazuje i na recentní judikaturu českých správních soudů.

6. Žalobkyně uzavírá, že vrácení její žádosti o dočasnou ochranu z důvodu nepřijatelnosti bylo nezákonné. Má právo na udělení dočasné ochrany v České republice, ačkoliv jí byla v minulosti udělena (a následně zrušena) v Polsku, neboť rozhodující je pouze to, že splňuje podmínky pro udělení dočasné ochrany stanovené v rozhodnutí Rady 2022/382.
7. V rámci žaloby žalobkyně navrhla také vydání předběžného opatření spočívajícího v tom, aby soud přikázal žalovanému a odboru cizinecké policie Policie ČR, aby strpěli pobyt žalobkyně na území České republiky po dobu řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu spočívajícím ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu.

III. Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný je toho názoru, že vyhodnocení žádosti žalobkyně jako nepřijatelné bylo v souladu se zákonem, a proto navrhuje zamítnutí žaloby.
9. K důvodu nepřijatelnosti žádosti žalovaný uvádí, že žalobkyně figuruje v platformě pro výměnu informací o držitelích dočasné ochrany mezi členskými státy Temporary Protection Platform (dále jen „TPD“) jako bývalá držitelka dočasné ochrany v Polsku, o čemž svědčí znak „*ia*“ uvedený v rubrice „*Type of protection*“, který je zkratkou anglického slova „*inactive*“ a používá se tam, kde dočasná ochrana byla cizinci udělena, ovšem toto povolení k pobytu již aktuálně platné není. Žalovaný je proto přesvědčen, že u žalobkyně byl naplněn důvod nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu uvedený v § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022.
10. Žalobkyně zároveň v žádosti neuvedla, že by na území ČR byl přítomen některý z jejích rodinných příslušníků, který by byl již držitelem dočasné ochrany, a proto žalovaný nemohl uvažovat o udělení dočasné ochrany z důvodu sloučení rodiny podle § 51 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců (dále též „*zákon o dočasné ochraně*“), a ani o udělení dočasné ochrany z důvodů zřetele zvlášť hodných podle § 52 téhož zákona. Neměl tedy jinou možnost, než žádost žalobkyně o dočasnou ochranu vyhodnotit jako nepřijatelnou.
11. Dále se žalovaný vyjadřuje k tvrzenému rozporu § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 s právem EU. Žalovaný je správním orgánem a má povinnost postupovat v souladu s ustanoveními platných a účinných zákonů. Směrnice EU nejsou přímo aplikovatelné. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 by žalovaný nesměl aplikovat pouze tehdy, pokud by bylo skutečně v rozporu s některým ustanovením směrnice o dočasné ochraně nebo rozhodnutím Rady č. 2022/382. Otázkou, zda je ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. souladné s předpisy unijního práva, se měl pouze zabývat Soudní dvůr EU ve věci Krasiliva, C-753/23, v rozsudku ze dne 27. 2. 2025 (dále též „*rozsudek C-753/23*“) se však bohužel vyslovil pouze k otázce, která souvisela s osobní situací stěžovatelky v

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

původním řízení, a nikoliv k situaci popsané v § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022. Žalovaný pochybuje, že absenci odpovědi Soudního dvora EU na právní otázku, která je předmětem i nyní projednávané věci, lze nahrazovat rozhodnutím soudu národního bez podání další předběžné otázky k Soudnímu dvoru EU.

12. Žalovaný dále polemizuje s argumentací Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) uvedenou v rozsudku ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 336/2024. Je toho názoru, že Nejvyšší správní soud příliš rychle uzavřel, že pokud má cizinec primární právo volby prvního členského státu, kde požádá o udělení povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany, svědčí mu také právo tento stát změnit a získat pobytové oprávnění v jiném státě. Neaplikace či částečná neaplikace článků 11, 25 a 26 směrnice o dočasné ochraně 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. Má-li být jedním z cílů směrnice o dočasné ochraně předcházet riziku druhotného pohybu osob mezi členskými státy (bod 9 preambule směrnice), pak dle mínění žalovaného nelze rozhodnutím Rady č. 2022/382 ani praxí zavést přesný opak, tedy absolutně nekontrolovatelné sekundární přesuny osob požívajících dočasné ochrany mezi členskými státy.
13. Žalovaný rovněž poukazuje na dřívější rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46, v němž Nejvyšší správní soud naopak potvrdil správnost postupu žalovaného, který vyhodnotil žádost o udělení dočasné ochrany jako nepřijatelnou právě z důvodu uvedeného v § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022.
14. Následně žalovaný podrobně vysvětluje svůj právní názor, proč je ust. § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 souladné s unijním právem, a to i ve vztahu k rozsudku Soudního dvora EU ve věci C-753/23.
15. Pro případ, že se městský soud neztotožní s jeho argumentací, žalovaný navrhuje, aby městský inicioval řízení o předběžné otázce před Soudním dvorem EU, jejímž předmětem by byl soulad ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 s unijním právem.
16. S návrhem žalobkyně na vydání předběžného opatření žalovaný nesouhlasí a navrhuje jeho zamítnutí.

IV. Soudní přezkum

17. Městský soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť žalobkyně s takovým projednáním věci ve stanovené lhůtě nevyjádřila nesouhlas (výzva jí byla doručena dne 15. 4. 2025) a žalovaný s ním výslovně souhlasil (§ 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“).
18. Podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), [k]aždý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.
19. Úvodem městský soud připomíná metodologii zkoumání přípustnosti a důvodnosti zásahové žaloby, kterou vymezil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve věci EUROVIA (rozsudek ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS). Na závěry učiněné v tomto rozsudku navázala další judikatura, i přes jeho zrušení nálezem

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, N 94/89 SbNU 387 (viz např. rozsudky NSS ze dne 12. 7. 2018, č. j. 2 As 93/2016-138; ze dne 18. 12. 2019, č. j. 1 Afs 458/2018-42, č. 3965/2020 Sb. NSS; ze dne 30. 9. 2020, č. j. 9 As 107/2020-85; ze dne 20. 9. 2022, č. j. 5 As 172/2021-26 nebo ze dne 19. 1. 2024, č. j. 5 As 94/2023-26).

20. Po podání zásahové žaloby je povinností soudu v první řadě zjistit, v čem konkrétně žalobce nezákonný zásah spatřuje a zda tvrzení žalobce odpovídají skutečnosti. V dalším kroku soud zkoumá přípustnost žaloby ve smyslu § 85 s. ř. s. Následně je úkolem soudu posoudit včasnost zásahové žaloby podle § 84 odst. 1 s. ř. s. V dalším kroku, ještě před věcným posouzením důvodnosti žaloby, soud zkoumá, zda nejsou dány jiné důvody odmítnutí podané zásahové žaloby, např. nedostatek procesní legitimace účastníků řízení.
21. V nyní projednávané věci není mezi účastníky řízení sporné, že žalovaný vrátil žalobkyni její žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou a rovněž skutečnost, že žalobkyni byla v minulosti dočasná ochrana poskytnuta a následně zrušena v Polsku. Jádrem sporu mezi účastníky je otázka, zda žalovaný měl žádost žalobkyně o poskytnutí dočasné ochrany v ČR přijmout a věcně se jí zabývat, či byl oprávněn žádost žalobkyně vrátit jako nepřijatelnou podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022.
22. Žalobní tvrzení soud ověřil z listin, které účastníci řízení předložili ke svým podáním. Dle snímku obrazovky, který pořídil žalovaný, byla ke dni 5. 3. 2025 v platformě TPD vyznačena registrace žalobkyně „PL 05-07-2023 (PL BG-5544731)“, přičemž jako typ registrace zde byla uvedena: „ia“ (*inactive* – neaktivní). Žalovaný předložil rovněž fotokopii cestovního pasu žalobkyně, z níž je zřejmé, že žalobkyně je státní příslušnicí Ukrajiny. Oba účastníci řízení dále předložili kopii formulářové žádosti o poskytnutí dočasné ochrany označené podacím razítkem s datem 5. 3. 2025. V závěru formuláře jsou pověřeným pracovníkem žalovaného zatrženy kolonky „JE ŽÁDOST NEPŘIJATELNÁ, NEBOŤ“ a „žadatel(ka) ZÍSKAL(A) dočasnou nebo mezinárodní ochranu v jiném ČS EU.“. Soud nepokládal za nutné provádět tyto listiny důkazem při ústním jednání, neboť se buď jedná o listiny, které předložili shodně oba účastníci, eventuálně z nich vyplývají skutečnosti, které nejsou mezi účastníky sporné, případně relevantní pro rozhodnutí ve věci.
23. Soud se dále zabýval tím, zda jsou splněny zákonem stanovené podmínky pro věcné projednání žaloby.
24. Žalobkyni byl vrácen vyplněný formulář žádosti o dočasnou ochranu, přičemž důvody vrácení žádosti pro nepřijatelnost žalobkyně zjistila ze záznamu ve vrácené žádosti. Povahou úkonu správního orgánu, kterým je fakticky vrácena žádost, přičemž jsou žadateli sděleny důvody jejího vrácení, se zabývala judikatura Nejvyššího správního soudu. V takovém případě se vyřízení žádosti pro nedostatek formy považuje za jiný úkon, který může představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017 č. j. 7 Azs 227/2016-36). Zákon ostatně vydání správního rozhodnutí nepředpokládá. Soud proto dospěl k závěru, že postup žalovaného spočívající ve vrácení tiskopisu žádosti není pro nedostatek formy správním rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., nýbrž je faktickým úkonem žalovaného, v němž lze pojmově spatřovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.
25. Dále se soud zabýval otázkou, zda je možné žalobu posoudit jako nepřípustnou s ohledem na znění věty druhé § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 ve spojení s obecným ustanovením § 6 s. ř. s., podle kterého z rozhodování soudů ve správním soudnictví jsou vyloučeny věci, o nichž tak stanoví tento nebo zvláštní zákon.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

26. Podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 *Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti; soudní přezkum je vyloučen.*
27. Otázku soudního přezkumu vrácení žádosti o dočasnou ochranu z důvodu nepřijatelnosti vyjasnil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-42, v jehož bodu 25 vyslovil, že: „*vyluka ze soudního přezkumu podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. není slučitelná s právem EU, neboť osobám požívajícím dočasné ochrany toto právo nepřipustně odepírá. Nelze ji proto aplikovat. Vracení žádosti o dočasnou ochranu ministerstvem z důvodu její nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. tudíž lze přezkoumat*“.
28. S ohledem na citovaný závěr Nejvyššího správního soudu (na jehož odůvodnění soud pro stručnost odkazuje) opírající se o rozsudek Soudního dvora EU C-753/23 městský soud konstatuje, že vrácení žádosti o udělení dočasné ochrany cizinci z důvodu nepřijatelnosti podléhá soudnímu přezkumu, žaloba tak není nepřipustná.
29. Soud též ověřil, že žaloba byla podána včas, neboť k tvrzenému zásahu došlo dne 5. 3. 2025 a žalobkyně svou žalobu podala dne 17. 3. 2025, byla tedy zachována subjektivní i objektivní lhůta ve smyslu § 84 odst. 1 s. ř. s.
30. Žalobkyně je aktivně legitimována k podání žaloby, neboť to byla právě ona, kdo podal žádost o udělení dočasné ochrany a komu byla tato žádost z důvodu nepřijatelnosti vrácena. Tvrzený zásah tak nepochybně byl zaměřen přímo proti žalobkyni.
31. Pasivní legitimace žalovaného je rovněž dána. Podle § 83 s. ř. s. platí, že *žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah*. K vrácení žádosti, proti němuž žalobkyně brojí, došlo ze strany oprávněné úřední osoby Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra.
32. Z výše uvedeného vyplývá, že předmětná žaloba je věcně projednatelná, soud se proto dále zabýval meritem věci, tedy tím, zda označený zásah žalovaného byl nezákonný. Dospěl přitom k závěru, že žaloba je důvodná.
33. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2017, č. j. 1 Afs 217/2017-34, a tam citovanou judikaturu) je pro poskytnutí ochrany podle ustanovení § 82 s. ř. s. nezbytné kumulativní splnění pěti podmínek: žalobce musí být přímo (tj. 1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením (tzn. „zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li bytí jediná z těchto podmínek naplněna, nelze ochranu poskytnout.
34. V předmětné věci soud považuje za zjevně splněné první, druhou a pátou podmínku, neboť vrácení žádosti o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost představuje přímý zásah do práv žalobkyně. Pokud se jedná o hodnocení předmětného úkonu, lze vyjít ze stávající judikatury, podle které bránění v podání žádosti či její nepřijetí mohou představovat nezákonný zásah (viz rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52); Čtvrtá podmínka výše uvedeného testu je tedy rovněž splněna. Zbývá tak posoudit třetí podmínku, zda žádost o dočasnou ochranu byla žalobkyni vrácena jako nepřijatelná v souladu s právními předpisy, či nezákonně.
35. Při posouzení věci vycházel soud z následující právní úpravy:

36. Podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 *žádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie.*
37. Podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 *Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti; soudní přezkum je vyloučen.*
38. Podle čl. 2 odst. 1 rozhodnutí Rady 2022/382 *toto rozhodnutí se vztahuje na následující kategorie osob vysídlených z Ukrajiny dne 24. února 2022 nebo po tomto datu v důsledku vojenské invaze ruských ozbrojených sil, jež v uvedený den začala: a) ukrajinští státní příslušníci pobývající na Ukrajině před 24. únorem 2022; b) osoby bez státní příslušnosti a státní příslušníci třetích zemí jiných než Ukrajiny, kterým byla před 24. únorem 2022 poskytnuta mezinárodní ochrana nebo odpovídající vnitrostátní ochrana na Ukrajině, a c) rodinní příslušníci osob uvedených v písmenech a) a b).*
39. Podle čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně [č]lenské státy *přijmou opatření nezbytná k zajištění povolení k pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany, a to na celé období trvání ochrany. Za tímto účelem budou vydány potřebné dokumenty nebo jiné rovnocenné doklady.*
40. Podle čl. 28 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně členské státy *mohou vyloučit osobu z poskytnutí dočasné ochrany, pokud a) existují závažné důvody se domnívat, že i) tato osoba spáchala zločin proti míru, válečný zločin nebo zločin proti lidskosti, jak jsou definovány v mezinárodních dokumentech vypracovaných za účelem přijetí předpisů týkajících se těchto zločinů; ii) tato osoba spáchala vážný nepolitický zločin mimo území hostitelského členského státu předtím, než na území tohoto státu byla přijata jako osoba požívající dočasné ochrany. Závažnost očekávaného trestního postihu se posoudí na základě povahy trestného činu, z něhož je daná osoba podezřelá. Mimořádně kruté činy mohou být kvalifikovány jako vážné nepolitické zločiny, přestože byly údajně spáchány s politickým cílem. Toto se vztahuje jak na účastníky trestných činů, tak na jejich návodce; iii) tato osoba je vinna činy proti cílům a zásadám Spojených národů; b) existuje důvodné podezření, že by tato osoba mohla ohrozit bezpečnost hostitelského členského státu nebo že vzhledem ke skutečnosti, že byla na základě pravomocného rozsudku odsouzena za mimořádně závažný trestný čin, představuje nebezpečí pro společnost hostitelského členského státu.*
41. Podle čl. 28 odst. 2 směrnice o dočasné ochraně *důvody pro vyloučení podle odstavce 1 se posuzují pouze na základě osobního jednání dané osoby. Rozhodnutí a opatření o vyloučení se řídí zásadou přiměřenosti.*
42. Rozhodnutí, zda žádost o dočasnou ochranu byla žalobkyni vrácena jako nepřijatelná v souladu s právními předpisy, či nezákonně, je závislé na posouzení otázky, zda institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu z důvodu podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 (tedy že ji podal cizinec, kterému již byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státě EU) je slučitelný s právem EU.
43. Touto otázkou se podrobně zabýval již zmiňovaný rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42 v případě jiné žalobkyně, která v souvislosti s invazí Ruské federace opustila Ukrajinu a vycestovala do Belgie, kde získala oprávnění k pobytu pro osoby požívající dočasné ochrany. Vzhledem ke svému věku a zdravotnímu stavu se následně rozhodla přemístit do České republiky za rodinou, která zde pobývala na základě oprávnění plynoucího z dočasné ochrany. Její žádost o poskytnutí dočasné ochrany však byla žalovaným vrácena jako nepřijatelná, neboť žadatelka již oprávnění k pobytu plynoucí z dočasné ochrany získala v

jiném členském státě EU. Rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42 je pro nyní projednávanou věc zcela zásadní, a proto z něj soud níže podrobně cituje.

44. Pod bodem 34 tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud vyslovil, že dočasná ochrana pro osoby vymezené rozhodnutím Rady 2022/382 je „*udělována přímo aktem unijního práva, nikoliv rozhodnutím členského státu. Role členských států je v tomto systému omezena na ověření, zda daný žadatel skutečně spadá pod některou ze skupin osob vymezenou v citovaném prováděcím rozhodnutí, a následné vydání odpovídajících dokladů umožňujících přístup k čerpání dílčích práv osobám požívajícím dočasně ochrany*“.
45. Pod bodem 47 Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „*státní příslušníci Ukrajiny, jimž byla v Unii přiznána dočasná ochrana, mají právo na přemístění svého pobytu do jiného členského státu. Česká právní úprava nepřijatelnosti žádosti o poskytnutí dočasné ochrany podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. právu EU odporuje*“.
46. Dále v bodu 53 uvedl, že rozhodnutí Rady 2022/382 „*[d]ržitelům dočasné ochrany přiznává právo primární volby členského státu, v němž jim má být poskytnut komplex práv s touto ochranou spojených. S ohledem na níže uvedené argumenty je NSS přesvědčen, že tento režim nutně zahrnuje i volbu sekundární*“. Znamená to, že státní příslušníci Ukrajiny jsou oprávněni „*vybrat si členský stát, v němž požádají o (prvotní) pobytové oprávnění. Tento členský stát jim přitom v souladu s čl. 8 směrnice o dočasné ochraně musí pobytové oprávnění vydat*.“ ... Pokud tedy mají státní příslušníci Ukrajiny (kteří jsou držiteli dočasné ochrany podle Rozhodnutí Rady č. 2022/382) právo zvolit si hostitelský členský stát a současně se vůči nim neuplatní článek 11 směrnice o dočasné ochraně, nelze podle NSS dospět k jinému závěru, než že mají v průběhu trvání dočasné ochrany rovněž právo přemístit svůj pobyt do jiné, jimi zvolené členské země. Za tím účelem jim musí být vydáno pobytové oprávnění. V opačném případě by vyloučení aplikace článku 11 směrnice o dočasné ochraně ztrácelo význam. Vlastně by to znamenalo, že ačkoli tyto osoby mohou fakticky pobývat kdekoli v Unii, formální změna místa pobytu jim je zapovězena. Takový výklad však považuje NSS za absurdní. Odporuje cíli přiznat státním příslušníkům Ukrajiny rozsáhlá oprávnění k volbě místa, kde budou chtít po dobu trvání dočasné ochrany pobývat. Pokud tedy držitelé dočasné ochrany mohou pobývat na území celé Unie, musí jim být umožněno tento faktický stav legalizovat, a to v členském státě, který si zvolí. Pokud si takto zvolí Českou republiku, musí jim zde být vydáno povolení k pobytu“.
47. Nejvyšší správní soud dále poukázal na rozsudek C-753/23: „*Soudní dvůr dospěl k závěru, že žádost o povolení k pobytu nelze odmítnout jako nepřijatelnou jen z důvodu, že osoba dříve požádala o pobytové povolení v jiném členském státě, ale dosud jej nezískala; druhý členský stát proto musí zkoumat důvodnost žádosti, která mu byla předložena ... Ačkoli tedy lze mít pobytové oprávnění pouze v jednom členském státě, samotné podání žádosti nezakládá překážku litispendence, jak ji v podstatě předvídal § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. Nicméně pokud byla s podobnou argumentací Soudním dvorem již de facto vyslovena neslučitelnost „litispendenční“ nepřijatelnosti žádosti o poskytnutí dočasné ochrany dle písm. c) ustanovení § 5 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb., jen obtížně je možné dovodit jiný závěr pro písm. d)*“.
48. Nejvyšší správní soud dále citoval z bodu 30 rozsudku C-753/23, ve kterém Soudní dvůr EU uvedl, že „*orgány členského státu jsou však oprávněny v rámci zkoumání této žádosti ověřit, zda osoby žádající o povolení k pobytu uvedené v čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55 spadají do kategorií osob uvedených v článku 2 prováděcího rozhodnutí 2022/382 a požívají dočasně ochrany a zda již nezískaly povolení k pobytu v jiném členském státě*“. Citovaný dovětek Nejvyšší správní soud vyložil tak, že „*by práva z dočasné ochrany neměla být současně poskytována ve více*

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

členských státech. S ohledem na vše další v rozsudku uvedené však tato část věty rozhodně sama o sobě nevylučuje možnost držitele dočasné ochrany přesunout se z jednoho členského státu do členského státu jiného.“.

49. NSS odkázal rovněž na právně nezávazné („soft-law“) dokumenty Komise: „Nemožnost odmítnout žádost o povolení k pobytu osobě spadající do působnosti směrnice toliko z důvodu, že tato osoba již byla dříve registrována v jiném členském státě, Komise potvrdila v dokumentu s odpověďmi na často kladené otázky ke směrnici o dočasné ochraně. Uvedla, že v případě přesunutí do jiného členského státu musí tento druhý stát žadateli poskytnout všechna práva plynoucí z dočasné ochrany, včetně vydání pobytového oprávnění (str. 3–4, dostupné online na internetových stránkách Komise). Řešení této situace s ohledem na možnost čerpat práva plynoucí z dočasné ochrany jen v jednom členském státě Komise dále rozvedla ve sdělení Operační pokyny k provádění prováděcího rozhodnutí Rady č. 2022/382 (Úř. věst. C 126I), podle něhož „pokud se osoba [požívající dočasné ochrany] následně přesune do jiného členského státu, kde obdrží jiné povolení k pobytu v rámci dočasné ochrany, musí skončit platnost prvního vydaného povolení k pobytu a práva z něj vyplývající musí zaniknout v souladu s čl. 15 odst. 6 a čl. 26 odst. 4 směrnice 2001/55/ES“ (str. 9).“.
50. Nejvyšší správní soud uzavřel, že „z unijního práva plyne právo státních příslušníků Ukrajiny, kteří jsou držiteli dočasné ochrany na základě Rozhodnutí Rady č. 2022/382, na přemístění se do jiného členského státu. Tento členský stát jim musí v souladu s čl. 8 směrnice vydat povolení k pobytu. Právní úprava nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. c) a písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. tudíž tomuto právu odporuje. Nelze ji proto aplikovat.“.
51. Nejvyšší správní soud pod bodem 78 shrnul, že v budoucnu může při posuzování žádostí o poskytnutí dočasné ochrany dojít k několika situacím:
 1. Žádost o dočasnou ochranu v České republice bude podána, aniž by osoba předtím požádala o pobytové oprávnění v jiném členském státě. Pokud tato osoba bude spadat pod čl. 2 Rozhodnutí Rady č. 2022/382, bude namíste dočasnou ochranu poskytnout a za tím účelem vydat povolení k pobytu.
 2. Žádost o dočasnou ochranu v České republice bude podána poté, co osoba podala žádost v jiném členském státě, avšak pobytové oprávnění v něm ještě neobdržela. V takovém případě nelze uplatnit institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. pro jeho neslučitelnost s právem EU. Žádost tudíž bude nutné věcně projednat a v případě splnění podmínek pobytové oprávnění vydat.
 3. Žádost o dočasnou ochranu v České republice bude podána poté, co osoba již v minulosti obdržela pobytové oprávnění v jiném členském státě, avšak tímto oprávněním k okamžiku podání žádosti prokazatelně již nedisponuje (např. z důvodu, že bylo na žádost žadatele zrušeno). V takovém případě nelze uplatnit institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. pro jeho neslučitelnost s právem EU. Žádost tudíž bude nutné věcně projednat a v případě splnění podmínek pobytové oprávnění vydat.
 4. Žádost o dočasnou ochranu v České republice bude podána poté, co osoba obdržela pobytové oprávnění v jiném členském státě a toto pobytové oprávnění je stále platné a trvá. Ani v takovém případě nelze uplatnit institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. pro jeho neslučitelnost s právem EU. Žádost tudíž bude nutné věcně projednat. Stěžovatel žadatele poučí o nemožnosti čerpání práv plynoucích z dočasné ochrany ve více členských státech současně. Pokud bude žadatel na své žádosti dále trvat s tím, že chce tato práva nově čerpat výlučně v České republice, stěžovatel ověří, zda vydáním povolení k pobytu na území České republiky dojde podle práva dotčeného hostitelského státu automaticky k zániku předchozího

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

pobytového oprávnění. V případě kladného zjištění stěžovatel vydá držiteli dočasné ochrany oprávnění k pobytu. Naopak v případě negativního zjištění, resp. pokud se nepodaří relevantní právní úpravu v hostitelském členském státě vůbec zjistit, vyzve stěžovatel žadatele, aby sám v přiměřené lhůtě učinil kroky k ukončení pobytového oprávnění v hostitelském členském státě. K tomu mu poskytne součinnost.

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

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

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

52. V nyní projednávané věci je nesporné, že žalobkyně v minulosti obdržela pobytové oprávnění v jiném členském státě EU a toto bylo na její žádost zrušeno. Takovou situaci Nejvyšší správní soud označil jako třetí z možných variant a zcela jednoznačně vyslovil, že v tomto případě nelze uplatnit institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 pro jeho neslučitelnost s právem EU a žádost je nutné věcně projednat. Městský soud se s argumentací Nejvyššího správního soudu uvedenou v odůvodnění shora citovaného rozsudku plně ztotožňuje. Nevyhnutelně tak musel dojít k závěru, že vrácením žádosti o poskytnutí dočasné ochrany z důvodu její nepřijatelnosti žalovaný nezákonně zasáhl do práv žalobkyně. Žalovaný proto bude povinen žádost žalobkyně přijmout a zabývat se jí.

53. O návrhu na vydání předběžného opatření soud nerozhodoval, neboť bez zbytečného odkladu přikročil k vlastnímu meritornímu posouzení žaloby. Za této situace by rozhodnutí o návrhu na vydání předběžného opatření bylo nadbytečné a neúčelné.

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

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

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

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

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

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

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

56. Rozsudek městského soudu v nyní projednávané věci lze napadnout kasační stížností. Městský soud tedy může, avšak není povinen požádat Soudní dvůr EU o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu aktů EU relevantních pro daný případ. K tomu lze odkázat také například na usnesení NSS ze dne 22. 11. 2017, č. j. Aprk 24/2017-36, v němž Nejvyšší správní soud postavil na jisto, že „[j]de-li o výklad smluv či aktů Evropské unie, nemá soud, jehož rozhodnutí lze napadnout opravnými prostředky dle vnitrostátního práva, bezvýhradnou povinnost obracet se s předběžnou otázkou na Soudní dvůr Evropské unie.“.
57. Městský soud se neobrátil na Soudní dvůr EU s žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se souladu nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 s unijním právem, neboť to k vynesení tohoto rozsudku nepovažoval za nezbytně nutné, s ohledem na jednoznačné závěry, které vyslovil Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku č. j. 1 Azs 174/2024-42 a s nimiž se městský soud ztotožnil.

V. Závěr a náklady řízení

58. S ohledem na výše uvedené soud pod výrokem I. deklaroval, že zásah žalovaného byl nezákonný, podle § 87 odst. 2 s. ř. s.
59. Na výrok I. navazuje výrok II. tohoto rozsudku, podle něhož je žalovaný povinen obnovit stav před přijetím žádosti žalobkyně o poskytnutí dočasné ochrany. Přitom bude postupovat v mantinelech shora vymezených.
60. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
61. Ve věci měla plný úspěch žalobkyně, která však byla ze zákona osvobozena od placení soudního poplatku a zároveň nebyla zastoupena advokátem, a tak jí soud nemohl přiznat ani náhradu nákladů na zastoupení advokátem podle vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif). Jiné účelně vynaložené náklady žalobkyně nedoložila, ani netvrdila. Žalobkyni tak nevznikly náklady řízení, jejichž náhradu by soud mohl žalovanému uložit, a proto soud pod výrokem III. vyslovil, že žalobkyni se náhrada nákladů nepřiznává.
62. Žalovaný v řízení úspěch neměl, proto soud pod výrokem IV. vyslovil, že nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

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

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

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

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

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.

Praha 13. června 2025

JUDr. Ludmila Sandnerová v. r.
předsedkyně senátu