



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: **P. K.**, narozena dne X, občanka X  
pobytem v ČR na adrese X

proti  
žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, IČ 00007064  
sídlem Nad Štolou 936/3, 170 34 Praha 7

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vrácení žalobkyni žádosti o poskytnutí dočasné ochrany jako nepřijatelné ze dne 22. 1. 2025 evidované pod č. j. OAM-0005562/DO-2025,

**takto:**

- I. Zásah žalovaného, spočívající ve vrácení žalobkyni žádosti o udělení dočasné ochrany jako nepřijatelné ze dne 22. 1. 2025, evidované pod č. j. OAM-0005562/DO-2025, byl nezákonný.
- II. Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování práv žalobkyně a přikazuje se mu obnovit stav před vrácením žádosti žalobkyni o udělení dočasné ochrany evidované pod č. j. OAM-0005562/DO-2025.
- III. Žalobkyni se náhrada nákladů řízení nepřiznává.
- IV. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

## Odůvodnění: I. Vymezení věci

1. Žalobkyně, občanka Ukrajiny, se žalobou původně podanou u Krajského soudu v Plzni domáhala soudní ochrany před tvrzeným nezákonným zásahem žalovaného, který spatřovala ve skutečnosti, že žalovaný jí dne 22. 1. 2025 vrátil její žádost o dočasnou ochranu podle § 5 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (dále též „*Lex Ukrajina*“) jako nepřijatelnou, jelikož dočasnou ochranu získala v jiném členském státě Evropské unie, v Polsku; současně žalobkyně požadovala, aby soud žalovanému zakázal pokračovat v porušování jeho práv a přikázal mu obnovit stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu žalobci.

## II. Obsah žaloby

2. Žalobkyně v žalobě považuje nepřijatelnost žádosti v rozporu s čl. 28 směrnice 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*“). Žalobkyně dále vyjádřila přesvědčení, že důvod nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. c), d) *Lex Ukrajina* odporuje evropskému právu, jelikož bod 16 preambule prováděcího 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 „*Prováděcí rozhodnutí*“), počítá s právem uprchlých osob zvolit si členský stát EU, ve kterém budou požívat práv spojených s dočasnou ochranou, v návaznosti na což byla podle bodu 15 preambule k Prováděcímu rozhodnutí vyloučena možnost aplikace čl. 11 směrnice o dočasné ochraně. Žalobkyně též poukázala na operační pokyny k provádění Prováděcího rozhodnutí a čl. 28 směrnice o dočasné ochraně a konstatovala povinnost brát v potaz existující *soft law*. Poukázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu i krajských soudů.

## III. Vyjádření žalovaného

3. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout, jelikož postupoval podle zákona. K důvodu nepřijatelnosti žádosti uvedl, že žalobkyně figuruje v platformě pro výměnu informací o držitelích dočasné ochrany mezi členskými státy (Temporary Protection Platform) jako bývalá držitelka dočasné ochrany v Polské republice. Z formulace § 5 odst. 1 písm. d) *Lex Ukrajina* plyne, že k naplnění důvodu nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu stačí, pokud cizinec v jiném členském státě dočasnou ochranu získal, žádná další podmínka již není třeba. Zda je aktuálně držitelem povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany, není pro naplnění ustanovení rozhodné. Žalovaný tak neměl jinou možnost než žádost žalobkyně o dočasnou ochranu vyhodnotit za nepřijatelnou.
4. Žalovaný uvedl, že rozsudek Soudního dvora EU ze dne 27. 2. 2025 sp. zn. C-753/23 ve věci *Krasiliva* (dále jen „*rozsudek Krasiliva*“) nelze vztáhnout na případ žalobkyně, je skutkově odlišný. SDEU v něm pod bodem 30. uvedl, že členský stát by měl zkoumat, zda povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany bylo či nebylo jiným členským státem vydáno.

Uvedené žalovaný dodržel, proto má za to, že pokud žadatelka již držitelem povolení byla, pak žádost by měla být vyhodnocena negativně a povolení k pobytu by v dalším členském státě být vydáno nemělo. Dále uvedl, že cílem unijní úpravy bylo, aby osobě, na niž se vztahuje čl. 5 prováděcího rozhodnutí Rady, bylo vydáno povolení k pobytu na území některého členského státu, tato je po dobu trvání dočasné ochrany oprávněna pobývat mimo zemi, z níž byla vysídlena. Směrnice o dočasné ochraně se vztahuje na „osoby požívající dočasné ochrany na území členského státu“, tj. jimž bylo jedním členským státem pobytové oprávnění již vydáno. Povinnost vydat povolení k pobytu osobě, která má povolenou dočasnou ochranu v jiném členském státě, směrnice o dočasné ochraně omezuje toliko na případy z čl. 15 odst. 6 a čl. 26 odst. 4. Ustanovení čl. 15 a 26 směrnice o dočasné ochraně by byla naprosto zbytečná, pokud by z čl. 8 vyplývala členským státům povinnost udělit oprávnění k pobytu z titulu dočasné ochrany i těm osobám požívajícím dočasné ochrany, kterým již bylo pobytové oprávnění k tohoto titulu vydáno v jiném členském státě.

5. Žalovaný považuje závěr Nejvyššího správního soudu o druhotném pohybu vysídlených osob za nesprávný, neboť nevyplývá z Prováděcího rozhodnutí ani z dohody o neaplikaci čl. 11 směrnice o dočasné ochraně. Tento článek upravuje pouze povinnosti členských států navzájem, zavazuje členský stát, který osobě požívající dočasné ochrany vydal povolení k pobytu na svém území, aby ji převzal zpět na své území v případě, že se na území jiného členského státu nachází neoprávněně. Nepoužívání čl. 11 mezi členskými státy samo o sobě nemůže založit osobě požívající dočasné ochrany, které bylo vydáno povolení k pobytu podle čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně jedním členským státem, právo získat toto povolení v jiném členském státě. Žalobkyně z aplikace institutu nepřijatelnosti žádosti dočasné ochrany vyloučena není, dočasná ochrana jí již udělena byla, jen ne v České republice, ale v jiném členském státě. Podle žalovaného, pokud se cizinec povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jednom členském státě vzdal, či mu platnost skončila, je oprávněn o jeho vydání znovu požádat v tom členském státě, který mu jej předtím vydal. Směrnice o dočasné ochraně totiž nepočítá s druhotným pohybem osob, jímž svědčí právo dočasné ochrany, než již zmiňované případy v čl. 15 či 26. směrnice. Smyslem je zabránit cizincům, kteří jsou či již byli drželi dočasné ochrany v jednom členském státě, aby toto pobytové oprávnění získali znovu na území České republiky.
6. Žalovaný v doplněném svém vyjádření v návaznosti na rozsudky Nejvyššího správního soudu, které následovaly vydání rozsudku *Krasiliva*, poukázal na nedostatky, jimiž podle jeho názoru trpí argumentace Nejvyššího správního soudu směřující k závěru o rozporu § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina s unijním právem. Rozebírá zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2025 č. j. 1 Azs 336/2024-42 a navrhuje nově, aby soud předložil opětovně předběžné otázky Soudnímu dvoru EU stran slučitelnosti důvodu nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu uvedeného v § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina s unijním právem. Vyjádřil nesouhlas se závěry Nejvyššího správního soudu ohledně možnosti sekundárního pohybu osob. Podle žalovaného nelze na základě rozsudků SDEU ve spojených věcech C-244/24 a C-290/24, *Kaduna*, či ve věci C-695/20, *Fenix International* pouze Prováděcím rozhodnutím (nadto jeho nenormativní částí) zakotvit právo sekundárního pohybu mezi členskými státy, když takové právo nejen není směrnici o dočasné ochraně zakotveno, ale v kontextu bodu 9 preambule směrnice o dočasné ochraně se jedná o nežádoucí stav. Obdobně podle žalovaného nelze Prováděcím rozhodnutím omezit možnost užití mechanismu solidarity podle čl. 26 směrnice o dočasné ochraně. Citovaný mechanismus společně s povinností slučování rodinných příslušníků dle čl. 15 směrnice o dočasné ochraně nadto podle žalovaného představují jediné případy dovolených případů druhotného pohybu

mezi členskými zeměmi. Žalovaný rovněž podotkl, že cílem tzv. Dublinské úmluvy bylo mimo jiné předejít jevu známému jako *asylum shopping*, tj. situaci, kdy žadatel o poskytnutí mezinárodní ochrany postupně žádá o mezinárodní ochranu ve větším množství států. Z judikatury Nejvyššího správního soudu naopak vyplývá, že by v případech dočasné ochrany u osob podle Prováděcího rozhodnutí mělo dojít k legalizaci jevu *temporary protection shopping*, což dle žalovaného neodpovídá úmyslu evropského zákonodárce a mimoto by založilo nedůvodně privilegované postavení osob s dočasnou ochranou oproti jiným cizincům či občanům EU.

7. Žalovaný zaslal soudu třetí vyjádření, v návaznosti na prováděcí rozhodnutí Rady ze dne 13. 6. 2025, kterým byla prodloužena dočasná ochrana do března 2027. Žalovaný upozornil, že oproti minulému rozhodnutí o prodloužení došlo v recitálech k několika změnám. Žalovaný z nich dovozoval, že druhotný pohyb držitelů dočasné ochrany je nežádoucí a že členský stát by měl žádost osoby, která je držitelem dočasné ochrany v jiném členském státě, zamítnout bez dalšího. Podle žalovaného také Rada upřesnila význam dohody členských států o neaplikování článku 11 směrnice o dočasné ochraně, přičemž nebrání členskému státu odmítnout žádost o udělení dočasné ochrany osobě, která je či byla držitelem dočasné ochrany v jiném členském státě. Žalovaný proto setrval na stanovisku, že žaloba je nedůvodná.

#### IV. Soudní přezkum

8. Městský soud v Praze rozhodl bez nařízení jednání, neboť s takovým projednáním a rozhodnutím věci žalovaný souhlasil a žalobkyně ve stanovené lhůtě nevyjádřila nesouhlas (§ 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „ř. s.“), souhlasila proto konkludentně.
9. Soud konstatuje, že v projednávané věci je mezi žalobkyní a žalovaným spor o to, zda žalovaný měl žádost žalobkyně o poskytnutí dočasné ochrany v ČR shora uvedeného dne přijmout a poskytnout. Soud s odkazem na aktuální judikaturu Nejvyššího správního soudu, zejména na rozsudek ze dne 3. 4. 2025 č. j. 1 Azs 174/2024-42, musí vyslovit, že je žaloba je důvodná a že zásah žalovaného byl nezákonným.
10. Soud předně uvádí, že ze správního spisu, z printscreen z platformy *TPD Temporary Protection Database*, vyplývá, že dne 31. 5. 2022 Polská republika, členský stát EU, poskytla žalobkyni dočasnou ochranu, která je nyní v režimu „*ia*“, což je zkratka „*inactive*“. Znamená, že dočasná ochrana byla cizinci udělena, aktuálně platná není. Dne 22. 1. 2025 žalobkyně se u žalovaného domáhala přijetí žádosti o poskytnutí dočasné ochrany v ČR. V ní do kolonky nazvané: „*Uved'te, kdy, kde a výsledek*“ uvedla „*POLSKA 03.06.2022 NEGATYVNY*“. Na žádosti je vyznačeno žalovaným, že je nepřijatelná, jelikož žalobkyně jako žadatelka požádala o udělení dočasné nebo mezinárodní ochrany v jiném členském státě EU.
11. Při posouzení dané věci vycházel soud z následující právní úpravy.
12. Podle 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina *žádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie, nebo [...]*.
13. Podle 5 odst. 2 Lex Ukrajina *Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti; soudní přezkum je vyloučen*.
14. Podle § 82 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*

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

*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.*

15. 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.
16. Podle čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně [čl.]enské 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.
17. 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.
18. Podle čl. 2 odst. 1 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; 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).
19. Soud se v první řadě zabýval posouzením otázky, zda jsou splněny zákonem stanovené podmínky pro to, aby mohl žalobu projednat věcně. Žalobkyni byl vrácen vyplněný formulář žádosti o dočasnou ochranu, přičemž důvody vrácení žádosti pro nepřijatelnost žalobkyně zjistila ze záznamu ve vrácené žádosti.
20. 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.
21. S ohledem na shora uvedené soud 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, v němž lze pojmově spatřovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.
22. Soud se dále zabýval otázkou, zda je možné žalobu posoudit jako nepřípustnou s ohledem na znění věty druhé § 5 odst. 2 Lex Ukrajina 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.

23. Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 Azs 174/2024-42 dovedil (pod bodem [25]), že: *„výlučka ze soudního přezkumu podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. není slučitelná s právem EU, neboť osobám požívajícím dočasné ochrany toto právo nepřipustně odepírá. Nelze ji proto aplikovat. Vrácení žádosti o dočasnou ochranu ministerstvem z důvodu její nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. tudíž lze přezkoumat“.*
24. Ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. může správní soud poskytnout tehdy, jsou-li kumulativně splněny podmínky, aby žalobkyně byla přímo (1. podmínka) zkrácena 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 ní nebo v jeho důsledku bylo proti ní přímo zasazeno (5. podmínka). Není-li byt jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze žalobkyni ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008 č. j. 2 Aps 1/2005-65).
25. Soud konstatuje, že v projednávaném případě účastníci nespouj, že shora konstatovaného dne žalobkyně se na území ČR domáhala přijetí žádosti, aby ČR jí poskytla dočasnou ochranu na území republiky, a taktéž nespouj, že žalovaný tuto žádost odmítl jako nepřijatelnou přijmout s odůvodněním, že žalobkyně o dočasnou ochranu požádala v jiném členském státě EU.
26. V předmětné věci soud považuje za splněné první, druhou a pátou podmínku, neboť vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobkyni 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017 č. j. 10 Azs 153/2016-52). Čtvrtá podmínka výše uvedeného testu je tedy rovněž splněna.
27. Zbývá tak posoudit třetí podmínku, zda žádost o dočasnou ochranu byla žalobkyni vrácena jako nepřijatelná v souladu s právními předpisy, či nezákonně. Jinými slovy, zda institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu z důvodu podle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina, tedy že ji podala cizinka, které již v minulosti byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státě EU, je slučitelný s právem EU.
28. Touto otázkou se podrobně zabýval zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 174/2024-42, který předně vyslovil (pod bodem [34]), že dočasná ochrana pro osoby vymezené rozhodnutím Rady je *„udělována přímo aktem unijního práva, nikoliv rozhodnutím členského státu. Role členských států je v tomto systému omezena na ověření, zda daný žadatel skutečně spadá pod některou ze skupin osob vymezenou v citovaném prováděcím rozhodnutí, a následné vydání odpovídajících dokladů umožňujících přístup k čerpání dílčích práv osobám požívajícím dočasné ochrany“.* Nejvyšší správní soud pod bodem [47] a násl. 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.“* Dále uvedl, že *„[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“.* Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že *„[p]okud 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.“ Nejvyšší správní soud poukázal na rozsudek Krasiliva s tím, že: „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)“. Nejvyšší správní soud dále k tomuto rozsudku konstatoval, že v něm SDEU uvedl, že „orgány členského státu jsou však oprávněny v rámci zkoumání této žádosti ověřit, zda osoby žádající o povolení k pobytu uvedené v čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55 spadají do kategorií osob uvedených v článku 2 prováděcího rozhodnutí 2022/382 a požívají dočasné ochrany a zda již nezískaly povolení k pobytu v jiném členském státě“. Znamená to, že „by práva z dočasné ochrany neměla být současně poskytována ve více členských státech...v případě přesunutí do jiného členského státu musí tento druhý stát žadateli poskytnout všechna práva plynoucí z dočasné ochrany, včetně vydání pobytového oprávnění“. Nejvyšší správní soud proto k této části 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.“ 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).“.

29. V daném případě žalovaný nesporně, a naopak sám uvádí, že žalobkyně již nepožívá polské dočasné ochrany. Tuto skutečnost současně deklaruje výpisem z platformy TPD Temporary Protection Database, z níž vyplývá, že dne 31. 5. 2022 Polská republika, členský stát EU,

poskytla žalobkyni dočasnou ochranu, která je v aktuálním režimu „*ia*“, tedy zkratka „*inactive*“, tj. neaktivní. Jinými slovy dočasná ochrana žalobkyně aktuálně platná není. Žalovaný si je tudíž vědom skutečnosti, že žalobkyně na území Evropské unie nemá žádným členským státem udělenou dočasnou ochranu. Současně žalovaný nezpochybnil, že žalobkyně je Ukrajinka vysídlená z území Ukrajiny, na niž se směrnice o dočasné ochraně vztahuje. To znamená, že žalovaný žalobkyni, vysídlené Ukrajince v situaci, kdy je mu známo, že jmenovaná nemá v žádném členském státě uloženou dočasnou ochranu, přesto jí její žádost jako nepřijatelnou vrátil. Jednání žalovaného, který se hájí tím, že když už jednou žalobkyně měla dočasnou ochranu, pak se na ni zákon nevztahuje, postrádá racionální zdůvodnění. Soud v nyní projednávané věci zdůrazňuje, že žalobkyně aktuálně žádnou dočasnou ochranou v žádném státě nedisponuje. V takové situaci je podle soudu obzvlášť vhodné postavit pobytový status žalobkyně najisto a na základě citovaného je Městský soud v Praze povinen dovodit, že žádost o dočasnou ochranu byla žalobkyni vrácena jako nepřijatelná nezákonně.

30. Nejvyšší správní soud ve shora zmiňovaném rozsudku (č. j. 1 Azs 174/2024-42) pod bodem [78] podrobně shrnul, že v obdobných případech jako je tomu v nyní projednávané věci, „*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 namísto dočasnou ochranu poskytnout a za tím účelem vydat povolení k pobytu.*
2. *Žádost o dočasnou ochranu v České republice bude podána poté, co osoba podala žádost v jiném členském státě, avšak pobytové oprávnění v něm ještě neobdržela. V takovém případě nelze uplatnit institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. pro jeho neslučitelnost s právem EU. Žádost tudíž bude nutné věcně projednat a v případě splnění podmínek pobytové oprávnění vydat.*
3. *Žádost o dočasnou ochranu v České republice bude podána poté, co osoba již v minulosti obdržela pobytové oprávnění v jiném členském státě, avšak tímto oprávněním k okamžiku podání žádosti prokazatelně již nedisponuje (např. z důvodu, že bylo na žádost žadatele zrušeno). V takovém případě nelze uplatnit institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. pro jeho neslučitelnost s právem EU. Žádost tudíž bude nutné věcně projednat a v případě splnění podmínek pobytové oprávnění vydat.*
4. *Žádost o dočasnou ochranu v České republice bude podána poté, co osoba obdržela pobytové oprávnění v jiném členském státě a toto pobytové oprávnění je stále platné a trvá. Ani v takovém případě nelze uplatnit institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. pro jeho neslučitelnost s právem EU. Žádost tudíž bude nutné věcně projednat. Stěžovatel žadatele poučí o nemožnosti čerpání práv plynoucích z dočasné ochrany ve více členských státech současně. Pokud bude žadatel na své žádosti dále trvat s tím, že chce tato práva nově čerpat výlučně v České republice, stěžovatel ověří, zda vydáním povolení k pobytu na území České republiky dojde podle práva dotčeného hostitelského státu automaticky k zániku předchozího pobytového oprávnění. V případě kladného zjištění stěžovatel vydá držiteli dočasné ochrany oprávnění k pobytu. Naopak v případě negativního zjištění, resp. pokud se nepodaří relevantní právní úpravu v hostitelském členském státě vůbec zjistit, vyzve stěžovatel žadatele, aby sám v přiměřené lhůtě učinil kroky k ukončení pobytového oprávnění v hostitelském členském státě. K tomu mu poskytne součinnost.*

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

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

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

31. Nejvyšší správní soud pro úplnost dodal k argumentaci zneužití práva, že pokud by měl žalovaný „v individuálním případě vážné důvody domnívat se, že osoba žádající o poskytnutí dočasné ochrany v České republice tak činí výhradně za účelem jiným, než je skutečný úmysl vedoucí k přesídlení na území ČR, např. s ohledem na opakované přemísťování se po Unii bez jakéhokoli relevantního (rodinného, pracovního, zdravotního apod.) důvodu, může prokázat zneužití práva v daném konkrétním případě. Svůj závěr v tomto směru však musí náležitým způsobem odůvodnit a především dokázat (k tomu blíže např. rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2025, č. j. 5 Azs 190/2024-20).“
32. K argumentaci žalovaného, který zpochybňuje v písemném vyjádření závěry Nejvyššího správního soudu s ohledem na smysl a účel směrnice o dočasné ochraně, dále pak na to, že prováděcí rozhodnutí nemůže zakotvit nová práva, která neupravuje již směrnice o dočasné ochraně, a konečně že by v důsledku interpretace Nejvyššího správního soudu došlo k založení nedůvodně privilegovaného postavení žadatelů o dočasnou ochranu, soud doplňuje, že systém nakládání s vysídlenými osobami podle prováděcího rozhodnutí stanovil *ad hoc* speciální kritéria týkající se tohoto jednoho případu hromadného vysídlení osob. Nikde není stanoveno, že osoba, která disponovala dočasnou ochranou by ji nadále neměla získat. Nejedná se o obecné zakotvení příznivějšího právního standardu než v případě jiných cizinců či občanů EU, jejichž pohyb mezi státy EU podléhá určitým pravidlům. Rovněž je nutné uvést, že oproti občanům EU či osobám žádajícím o azyl ve smyslu Dublinského nařízení jsou držitelé dočasné ochrany v odlišném postavení, jelikož se u nich nepočítá s pobytem přesahujícím existenci důvodu udělení dočasné ochrany. Nelze u nich proto shledat případný důvod přísnější regulace druhotného pohybu, jejich pobyt ať v prvním či druhém členském státě bude na základě tohoto pobytového titulu vždy pouze dočasný.
33. Soud dále neshledává, že by závěry Nejvyššího správního soudu byly rozporné se smyslem a účelem směrnice o dočasné ochraně. Směrnice o dočasné ochraně sice skutečně blíže neupravuje případy druhotného pohybu mimo žalovaným citované čl. 15 a 26. Neznamená to však, že by druhotný pohyb sama zakazovala. Tento závěr ostatně vyplývá rovněž z žalovaným uvedeného sdělení Evropské komise – byť žalovaný považuje závěry Komise za blíže nezdůvodněné a *soft-law*, jedná se o interpretační vodítko, které mělo žalovaného přivést k závěru, že směrnice o dočasné ochraně nezamezuje *a priori* druhotnému pohybu osob čerpajících dočasnou ochranu mezi členskými státy.
34. Žalovanému lze přisvědčit, že členské státy mohou přijmout úpravu nad minimální standard směrnice. Aplikace přerozdělovacího mechanismu podle čl. 26 směrnice o dočasné ochraně ani v případě možnosti volného výběru členského státu pro účely druhotného pohybu přitom není omezena, když aplikace daného mechanismu je na základě čl. 26 odst. 1 směrnice

o dočasné ochraně beztak odvislá od souhlasu dotčených přemísťovaných osob – uvedené ustanovení by postrádalo smysl, pouze pokud by čl. 26 směrnice o dočasné ochraně bylo možné aplikovat i bez souhlasu přemísťovaných osob, protože ty by se v takovém případě mohly vrátit nazpět. Článek 15 směrnice o dočasné ochraně sice při otevření možnosti druhotného pohybu není příliš potřebný, je ale nutné zohlednit, že se jedná o obecný minimální standard. Prováděcí rozhodnutí se nadto k druhotnému pohybu držitelů dočasné ochrany vyjádřilo v tom smyslu, že je na základě dohody států vyloučena aplikace čl. 11 směrnice o dočasné ochraně – uvedený postup fakticky a v souladu s čl. 11 směrnice o dočasné ochraně prakticky vyprázdnil povinné slučování rodin podle čl. 15 směrnice o dočasné ochraně, protože generální výluka jakékoliv aplikace čl. 11 směrnice o dočasné ochraně má za následek nutnost otevřít druhotný pohyb napříč členskými státy nejen fakticky, ale rovněž i legálně. Byť žalovaný výluku čl. 11 směrnice o dočasné ochraně činí spornou s poukazem na jednostranná prohlášení České republiky a Německa, právní irelevancí těchto jednostranných prohlášení se již zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudcích č. j. 1 Azs 174/2024-42 a č. j. 1 Azs 336/2024-42. Samotný fakt jednostranného prohlášení bez odrazu v normativním či nenormativním textu Prováděcího rozhodnutí nemůže mít následky, které žalovaný s uvedeným prohlášením spojuje. Žalovaný mimoto neuvádí žádnou novou skutečnost, která by zpochybnila dřívější závěry Nejvyššího správního soudu.

35. Aktuální znění Lex Ukrajina neobsahuje normu, která by založila nepřijatelnost žádosti o dočasnou ochranu u osoby, která v minulosti byla držitelkou dočasné ochrany v jiném členském státě, ale o tuto ochranu v mezidobí z jakéhokoli důvodu (který není v daném případě známý ani správnímu orgánu) přišla. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina se totiž týká pouze osob pod souběžnou dočasnou ochranou jiného členského státu. Judikatura Nejvyššího správního soudu ovšem nerozporuje, že tento stav možný není, pouze žalovanému uložila, aby v těchto případech byla taková osoba poučena o nemožnosti souběžného využívání dočasné ochrany ve více členských státech, případně aby žalovaný prověřil, zda udělením dočasné ochrany v ČR automaticky zanikne dočasná ochrana udělená v jiném členském státě. Závěry žalovaného zpochybňující citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu neobstojí.
36. Žalovaný tudíž v této věci nepostupoval v souladu s právem, jak bylo vyloženo v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud dovodil, že druhotný pohyb osob ve smyslu § 3 Lex Ukrajina je přípustný za podmínky, že takové osoby nepožívají ve stejný moment dočasnou či mezinárodní ochrany ve více než jednom členském státě EU a že o žádosti o dočasnou ochranu je nutné vést řádné správní řízení.
37. Žalovaný proto měl v této věci nejprve postavit najisto, že žalobkyně skutečně není držitelkou dočasné ochrany v jiném členském státě EU, nepostačí jen paušální odkaz na informační systém TPD, u něhož není dán princip materiální publicity, ani on-line. V této souvislosti je nutné dodat, že pokud v současnosti žalobkyně nedisponuje dočasnou ochranou v Polsku, pak na ni nelze vztáhnout § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina. Cílem Lex Ukrajina bezpochyby totiž nebylo zamezit ukrajinským uprchlíkům přístup k dočasné ochraně, pokud nejsou pod mezinárodní či dočasnou ochranou některého z členských států EU. Takový postup by buďto nutil uprchlíky vracet se do země původu, což není možné v důsledku panujícího válečného konfliktu, nebo pobývat na území ČR bez pobytového oprávnění, či se pokusit získat dočasnou či mezinárodní ochranu v jiném členském státě EU. Tatkováto řešení jsou přitom nežádoucí – nelze právní řád vykládat restriktivně, aby docházelo k systematickému nárůstu počtu osob bez pobytového oprávnění v ČR, stejně

jako není možné, aby byli uprchlíci bez právního titulu *de facto* nuceni opustit území ČR. Takový postup nadto obchází dohodnutou neaplikaci čl. 11 směrnice o dočasné ochraně. Pokud jsou kapacity ČR ve věci dočasné ochrany podle žalovaného již zcela vyčerpány, může ministr vnitra na půdě EU iniciovat akutní změnu Prováděcího rozhodnutí a spuštění mechanismu solidarity podle čl. 26 směrnice o dočasné ochraně. Uvedené soudu doloženo nebylo.

38. Na výše uvedeném posouzení nemůže nic změnit ani žalovaným zmíněné prováděcí rozhodnutí Rady ze dne 13. 6. 2025. Je nezbytné zdůraznit, že jde o recitály (body preambule), tj. odůvodnění normativní části. Recitály nejsou bez významu, nejde ovšem o vlastní normy, nýbrž o výkladová vodítka. Nemění tedy normativní části Prováděcího rozhodnutí ani směrnice o dočasné ochraně. V daném případě recitály (4) a (5a) reagují na rozsudek SDEU ve věci *Krasiliva*. Soud se na rozdíl od žalovaného nedomnívá, že na jejich základě je druhotný pohyb držitelů dočasné ochrany nežádoucí a že je nutné osobě, která je (byla) držitelkou dočasné ochrany v jiném členském státě, *a priori* zamítnout (odmítnout) její žádost o dočasnou ochranu ČR bez dalšího.
39. Předně má soud za to, že žalovaný dezinterpretuje recitál (4), potažmo bod 30. rozsudku SDEU ve věci *Krasiliva*, resp. dovozuje z něj závěry v nich neobsažené. SDEU uvedl, že „orgány členského státu jsou však oprávněny v rámci zkoumání této žádosti ověřit, zda osoby žádající o povolení k pobytu uvedené v čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55 spadají do kategorií osob uvedených v článku 2 prováděcího rozhodnutí 2022/382 a požívají dočasné ochrany a zda již nezískaly povolení k pobytu v jiném členském státě“ – hovoří se o ověření, o zamítnutí žádosti zde není ničeho. Recitál (4) pak sice zmiňuje zamítnutí žádosti osoby, která dočasnou ochranu získala v jiném členském státě, ovšem s ohledem na v něm obsažený odkaz na bod 30. rozsudku SDEU ve věci *Krasiliva* a nutnost postupu v souladu s ním, neshledává soud výklad žalovaného příhodným, přičemž v dané věci žalobkyně dočasnou ochranou nedisponuje.
40. Podstatou recitálu (5a) je podle soudu skutečnost, že nemůže být udělena vícenásobná dočasná ochrana. Sám žalovaný poukazuje na to, že recitál (5a) navazuje na recitál (4) hovořící o cíli *zabránit vícenásobné registraci k dočasné ochraně*. Nejvyšší správní soud ve shora citované judikatuře dospěl k závěru, že pokud již byla v jiném členském státě dočasná ochrana zrušena, může být udělena v České republice, a pokud zrušena nebyla, má žalovaný žadateli umožnit ji zrušit. Tyto závěry Nejvyššího správního soudu přitom nejsou v rozporu ani s bodem 30. rozsudku SDEU ve věci *Krasiliva*, ani s recitály (4) a (5a).
41. Pro úplnost soud doplňuje, že rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022 č. j. 2 Azs 178/2022-46, byl překonán rozsudkem SDEU ve věci *Krasiliva*, jak ostatně plyne i z recentních výše zmíněných rozsudků Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud se proto nemusel s uvedeným rozsudkem nijak vypořádávat, ten byl vydán před navazující judikaturou SDEU v návaznosti na předběžnou otázku položenou Nejvyšším správním soudem.
42. S ohledem na výše uvedené soud pod výrokem I. deklaroval, že zásah žalovaného byl nezákonný podle § 87 odst. 2 s. ř. s., a výrokem II. žalovanému zakázal pokračovat v porušování práv žalobkyně a přikázal mu obnovit stav před vrácením žádosti.

#### V. Náklady řízení

43. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., žalobkyně žádné účelně vynaložené náklady nedoložila ani netvrdila. Nevznikly jí tak náklady řízení, jejichž náhradu by bylo možné uložit žalovanému, a proto soud pod výrokem III. vyslovil, že

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

žalobkyni se náhrada nákladů nepřiznává. 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 nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

V Praze 22. července 2025

JUDr. Ludmila Sandnerová v. r.  
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.