



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: **S. P.**,
státní příslušnost Ukrajina,
bytem X,
zastoupená Organizací pro pomoc uprchlíkům, z. s.,
sídlem Poděbradská 173/5, 190 00 Praha 9,

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

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vrácení žádosti žalobkyně o poskytnutí dočasné ochrany ze dne 12. 4. 2024, č. j. OAM-345654-1/DO-2024, jako nepřijatelné,

takto:

- I. Zásah spočívající v tom, že žalovaný vrátil žalobkyni její žádost o poskytnutí dočasné ochrany ze dne 12. 4. 2024, č. j. OAM-345654-1/DO-2024, 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 12. 4. 2024, č. j. OAM-345654-1/DO-2024.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

III. Žalobkyni se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

IV. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou podanou dne 14. 5. 2024 u Krajského soudu v Ústí nad Labem 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 její žádost o poskytnutí dočasné ochrany podanou dne 12. 4. 2024, evidovanou pod č. j. OAM-345654-1/DO-2024 (dále jen „žádost“), jakožto nepřijatelnou ve smyslu ust. § 5 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (dále jen „zákon č. 65/2022“). Jako důvod nepřijatelnosti žádosti žalovaný označil skutečnost, že žadatelka požádala o udělení dočasné nebo mezinárodní ochrany v jiném členském státě Evropské unie (dále jen „EU“). Žalobkyně žalobním petitem navrhla, aby soud deklaroval nezákonnost zásahu žalovaného a přikázal žalovanému, aby obnovil stav před vrácením žádosti.

II. Žaloba

2. Žalobkyně sděluje, že dne 12. 4. 2024 požádala o udělení dočasné ochrany. Protože žalobkyně disponovala identifikačním číslem PESEL, žalovaný žádost vyhodnotil jako nepřipustnou a označil ji za nepřijatelnou z důvodu, že *„žadatelka požádala o udělení dočasné ochrany nebo ji získala v jiném členském státě EU.“* či *mezinárodní*
3. Žalobkyně má za to, že vrácení její žádosti bylo faktickým úkonem, ve kterém lze pojmově spatřovat nezákonný zásah, který podléhá soudnímu přezkumu.
4. K otázce nezákonnosti zásahu žalobkyně uvádí, že ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 jsou neaplikovatelná, neboť jsou 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*“), a v rozporu s preambulí (čl. 15 a 16) a čl. 2 odst. 1 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 „*rozhodnutí Rady 2022/382*“).
5. Podle žalobkyně je právo na dočasnou ochranu založeno automaticky splněním podmínek stanovených rozhodnutím Rady 2022/382, které zavedlo okamžitou dočasnou ochranu pro všechny kategorie osob uvedené v čl. 2 odst. 1 a 2. To vyplývá i z Operačních pokynů k provádění rozhodnutí Rady 2022/382. Prokázání státní příslušnosti (nebo mezinárodní ochrany udělené na Ukrajině), pobytu na Ukrajině a případně rodinných vazeb je tedy dostatečné k okamžité registraci osoby k dočasné ochraně. Žalobkyně je tedy poživatelkou dočasné ochrany již na základě toho, že spadá do kategorie osob dle čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady, jak vyplývá z čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

6. Dále žalobkyně cituje čl. 28 směrnice o dočasné ochraně a poukazuje na to, že směrnice nezná jako důvod pro vyloučení přístupu cizince k dočasné ochraně „podání žádosti o dočasnou ochranu v jiném členském státě“.
7. Právo pobývat v zemi dle svého výběru podle názoru žalobkyně vyplývá z čl. 16 preambule rozhodnutí Rady 2022/382. Žalobkyně argumentuje rovněž ustanovením čl. 15 preambule prováděcího rozhodnutí, podle něhož se členské státy dohodly, že nebudou uplatňovat článek 11 směrnice o dočasné ochraně, který vyjadřuje závazek zpětného přijetí osob požívajících na území členského státu EU dočasné ochrany. Své závěry žalobkyně opírá také o dokument Evropské komise *Frequently asked questions received on the Interpretation of the Temporary Protection Directive and Council Implementing Decision 2022/382*.
8. Závěrem žalobkyně odkazuje na judikaturu správních soudů, dle níž je výluka soudního přezkumu podle § 5 odst. 2 věty druhé zákona č. 65/2022 v rozporu s unijním právem.

III. Vyjádření žalovaného

9. Ve vyjádření k žalobě ze dne 28. 5. 2024 žalovaný navrhl přerušení řízení s ohledem na probíhající řízení o předběžné otázce vedené u Soudního dvora EU pod sp. zn C-753/23, eventuálně zamítnutí žaloby.
10. Úvodem svého vyjádření se žalovaný ztotožňuje s žalobkyní v tom, že žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu směřující proti postupu při vyřizování žádosti o dočasnou ochranu je přípustná.
11. K důvodu nepřijatelnosti žádosti žalovaný uvádí, že žalobkyně do tiskopisu žádosti sama uvedla, že dne 13. 4. 2022 požádala o udělení dočasné ochrany v Polsku, a předložila dokument o přidělení registračního čísla PESEL. Současně uvedla, že dočasnou ochranu v Polsku má již zrušenu, což žalovaný ověřil - v platformě pro výměnu informací o držitelích dočasné ochrany mezi členskými státy Temporary Protection Platform (dále jen „TPD“) žalobkyně skutečně nefiguruje jako držitelka dočasné ochrany, resp. údaj o tom, že držitelkou dočasné ochrany byla, byl zjevně smazán. I přesto je žalovaný toho názoru, že je u žalobkyně naplněn důvod nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu uvedený v § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022.
12. Žalovaný toto ustanovení chápe tak, že k naplnění důvodu nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu postačí, pokud cizinec v jiném členském státě o dočasnou ochranu požádal, a to, zda ji získal a je stále jejím držitelem, či nikoli, není podstatné. Žalovaný je přesvědčen, že uplatnění tohoto zákonného důvodu nepřijatelnosti žádosti není vázáno na probíhající řízení o žádosti o dočasnou ochranu v jiném členském státě.
13. Žalovaný je toho názoru, že jeho výklad je tzv. eurokonformní, neboť ze směrnice o dočasné ochraně dovozuje, že druhotný pohyb držitelů dočasné ochrany mezi členskými státy je nežádoucí, a to včetně případů, kdy se cizinec na určitý čas vrátí do země původu, jak tomu bylo (opakovaně) u žalobkyně.
14. Žalovaný dále poukazuje na právní zásadu, podle níž právní jednání, kterým jednající své právo zneužívá, by nemělo požívat právní ochrany. Opakovaným podáváním žádostí o dočasnou ochranu podle žalovaného ke zneužívání práva, které svědčí cizincům, na něž se vztahuje rozhodnutí Rady č. 2022/382, dochází.
15. Zároveň žalovaný uvádí, že žalobkyně ve své žádosti neuvedla, že by na území ČR byl přítomen některý z jejích rodinných příslušníků, který by byl již držitelem dočasné ochrany,

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

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 žalobkyninu žádost o dočasnou ochranu vyhodnotit jako nepřijatelnou.

16. Dále se žalovaný vyjádřil k tvrzenému rozporu § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 s právem EU. Připouští, že stávající judikatura krajských soudů skutečně převážně pokládá ust. § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 za rozporná se směrnicí o dočasné ochraně. Žalovaný je však správním orgánem a má povinnost postupovat v souladu s ustanoveními platných a účinných zákonů. Směrnice EU nejsou přímo aplikovatelné. Směrnice o dočasné ochraně byla do českého právního řádu plně transponována, konkrétně její čl. 28, o jehož přímý účinek se soudy ve své judikatuře opírají, byl transponován ustanovením § 9 zákona o dočasné ochraně, a to téměř doslovně. Žalovaný má za to, že v daném případě nejsou dány podmínky pro neaplikování zákonného ustanovení, o němž se soudy domnívají, že je v rozporu s unijním právem, neboť není naplněna doktrína *l'acte clair* (správná aplikace unijního práva je tak zjevná, že nenechává prostor pro jakékoliv pochybnosti) ani *l'acte éclairé* (příslušné ustanovení unijního práva bylo již vyloženo Soudním dvorem EU) a současně na otázce, zda ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 odporují směrnici o dočasné ochraně, závisí konečné rozhodnutí soudu ve věci.
17. Žalovaný poukazuje na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 12. 2023, č. j. 63 A 38/2023-49, z něhož vyplývá opačný závěr, než jaký přijala většina krajských soudů. Cituje rovněž z rozsudku NSS ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46, a upozorňuje na to, že Nejvyšší správní soud neshledal, že by institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu z důvodu podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 byl rozporný s jakýmkoliv ustanovením směrnice o dočasné ochraně. Právě Nejvyšší správní soud také vznesl předběžnou otázku k Soudnímu dvoru EU stran souladu ust. § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 s právem EU. Existují tedy důvodné pochybnosti o rozporu předmětného ustanovení s unijním právem, resp. správná aplikace unijního práva není nikterak zjevná.
18. Žalovaný se závěrem většiny krajských soudů o nesouladu ust. § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 s právem EU nesouhlasí. Směrnice o dočasné ochraně nepředpokládá, že by osoba, které byl přiznán status osoby požívající dočasné ochrany v jednom členském státě, mohla tentýž status získat i v jiném členském státě. Jestliže je totiž cizinec držitelem dočasné ochrany v jiném členském státě, nemůže na něj být pohlíženo jako na osobu vysídlenou, ale jako na osobu usazenou v jiném členském státě, ze kterého přichází. Toto je nespíše též jádrem ustanovení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, které upravuje povinnost členského státu, jenž držiteli dočasné ochrany toto postavení přiznal, převzít jej zpět na své území, pokud se na území jiného členského státu nachází neoprávněně. To, že se členské státy při přijetí rozhodnutí Rady 2022/382 dohodly, že nebudou článek 11 směrnice o dočasné ochraně aplikovat, pouze znamená, že členský stát nebude držitele dočasné ochrany v jiném členském státě, který neoprávněně pobývá na jeho území, aktivně přemísťovat či předávat do členského státu, který mu povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany vydal, a nic dalšího z tohoto ustanovení nelze dovozovat. Žalovaný je tedy přesvědčen, že postavení osoby požívající dočasné ochrany může cizinec mít pouze v jednom členském státě EU a tamtéž požívat práva pobytu a dalších výhod zakotvených ve směrnici o dočasné ochraně.
19. Žalovaný poukazuje na to, že směrnice o dočasné ochraně vůbec neřeší otázku, jak má být naloženo s žádostí o dočasnou ochranu osob, které nespadají do okruhu osob, jimž má být

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

podle rozhodnutí Rady 2022/382 poskytnuta dočasná ochrana. Procesní otázky tak byly ponechány na vnitrostátní úpravě, proto institut nepřijatelnosti žádosti o udělení dočasné ochrany osoby, která již dříve požádala o udělení dočasné ochrany v jiném členském státě nebo tam dočasnou ochranu získala, není v rozporu se směrnicí o dočasnou ochranu. Žalovaný je přesvědčen, že česká právní úprava není ani v rozporu se smyslem a účelem směrnice o dočasné ochraně, jímž je zakotvit mechanismus přerozdělování držitelů dočasné ochrany, nikoliv aprobovat druhotný pohyb držitelů dočasné ochrany. Dle žalovaného není cílem této směrnice, aby cizinci požívali nebo žádali o dočasnou ochranu ve více členských státech, a tím zbytečně, případně účelově vyčerpávali kapacity a zdroje členských států. Český zákonodárce vytvořil v § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 nástroj, jak čelit jednání zneužívajícímu práva vyplývající ze směrnice o dočasné ochraně.

20. Dále žalovaný upozorňuje, že povinnost členského státu vydat držiteli dočasné ochrany v jiném členském státě povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany se omezuje pouze na případy uvedené v článku 15 a 26 směrnice o dočasné ochraně, kde se předpokládá předchozí dohoda členských států na přemístění držitele dočasné ochrany a jeho souhlas. Taková dohoda však mezi orgány České republiky a Polské republiky neexistuje.
21. Žalovaný se vyjádřil též k odkazu žalobkyně na Operační pokyny k provádění rozhodnutí rady 2022/382 [sdělení Evropské komise ze dne 21. března 2022 č. C(2022)1806 final] a dokument *Frequently Asked Questions*. Žalovaný zdůrazňuje informativní, nikoli právně závazný charakter těchto dokumentů a kontext doby jejich vzniku, kdy se členské státy ještě nesetkávaly se zvýšeným druhotným pohybem držitelů dočasné ochrany, jak je tomu v současné době.
22. Žalovaný shrnuje, že z citovaných unijních předpisů nelze dovodit, že by žalobkyni plynulo právo na přiznání další dočasné ochrany, pokud jí tato již byla přiznána jiným členským státem. Česká právní úprava, kterou byla směrnice o dočasné ochraně implementována do českého právního řádu, podle názoru žalovaného neodporuje unijní právní úpravě, a žalovaný jí proto byl při vyřizování žádosti žalobkyně vázán. Vracení žádosti tak není možné pokládat za nezákonný zásah.
23. Podáním ze dne 26. 3. 2025 žalovaný své vyjádření doplnil. Zejména reagoval na vydání rozsudku Soudního dvora EU ze dne 27. 2. 2025, sp. zn. C-753/23 (dále jen „rozsudek C-753/23“).
24. V tomto doplnění vyjádření žalovaný uvádí, že Soudní dvůr EU odpověděl na jednu z otázek položených Nejvyšším správním soudem tak, že čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, podle níž se osobě požívající dočasné ochrany uvedené v rozhodnutí Rady 2022/383 neudělí povolení k pobytu, pokud již tato osoba požádala o takové povolení v jiném členském státě, ale dosud ho nezískala. Tento závěr však nelze vztáhnout na případ žalobkyně, které dočasná ochrana v jiném členském státě již byla udělena, jakkoli následně skončila.
25. Žalovaný dále cituje bod 30 rozsudku C-753/23: „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.“ Z citované části odůvodnění podle žalovaného vyplývá, že skutečnost, že již bylo cizinci vydáno jiným členským státem EU povolení k pobytu ve smyslu článku 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně, je při posuzování žádosti relevantní.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

26. Žalovaný rovněž poukazuje na to, že Soudní dvůr EU v rozsudku C-753/23 odmítl, že by čl. 11 směrnice o dočasné ochraně měl jakoukoliv relevanci k jím posuzovanému případu. Z toho dle názoru žalovaného vyplývá, že skutečnost, že se členské státy zavázaly tento článek neaplikovat, by měla mít význam pro posuzování žádosti o vydání povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany podle čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně. Žalovaný doplňuje, že v rozhodnutí o prodloužení dočasné ochrany z roku 2024 Česká republika připojila prohlášení, podle kterého od neaplikování čl. 11 směrnice o dočasné ochraně odstupuje.

IV. Doplnění žaloby

27. Podáním ze dne 29. 4. 2025 žalobkyně doplnila své stanovisko a vyjádřila se k závěrům přijatým v rozsudku Soudního dvora EU ze dne 27. 2. 2025 ve věci C-753/23, *Krasiliva* (dále též „*rozsudek C-753/23*“). Zejména uvádí, že z tohoto rozsudku jednoznačně plyne, že § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 odporuje unijnímu právu a že každé rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dočasnou ochranu musí být přezkoumatelné soudem. Soudní dvůr však výslovně neodpověděl na část předběžné otázky týkající se situace, kdy již byla dočasná ochrana udělena v jiném členském státě [§ 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022]. Podle žalobkyně z rozsudku nevyplývá, že by čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně umožňoval odmítnout žádost o dočasnou ochranu pouze z důvodu, že žadatel již pobytové oprávnění v jiném členském státě získal.
28. Žalobkyně poukazuje na vyjádření Evropské komise k předběžné otázce ve věci *Krasiliva*, podle něhož dohoda členských států o neuplatňování čl. 11 směrnice o dočasné ochraně znamená, že osoby požívající dočasnou ochranu v jednom státě, které se přemístí do jiného členského státu, nemají povinnost se vracet do původního státu. Komise uvádí, že dočasná ochrana je těmto osobám přiznána přímo rozhodnutím Rady 2022/382 a že druhý členský stát má povinnost jim vydat povolení k pobytu a zajistit, aby požívaly dalších práv, na které se vztahuje kapitola III směrnice o dočasné ochraně.
29. Žalobkyně dále argumentují, že osoba může požívat práv z dočasné ochrany pouze v jednom členském státě, avšak to neznamená, že musí setrvat v tom státě, který jí ochranu původně udělil. V případě přesunu do jiného členského státu by měla původní ochrana zaniknout a nový stát by měl udělit ochranu novou. Tento výklad podle žalobkyně podporuje i sdělení Komise s operačními pokyny k provádění rozhodnutí Rady 2022/382 (2022/C 126 I/01), dle kterého v případě přesunu osoby do jiného členského státu musí skončit platnost původního povolení k pobytu a práva z něj vyplývající.
30. Žalobkyně rovněž uvádí, že Soudní dvůr EU se (vzhledem ke skutkovým okolnostem daného případu) výslovně nevyjádřil k dopadu dohody členských států o neuplatňování čl. 11 směrnice o dočasné ochraně na posuzování žádostí osob, kterým již byla udělena dočasná ochrana v jiném státě. Přesto má tato dohoda zásadní význam pro výklad směrnice o dočasné ochraně. Jejím důsledkem je, že osoby požívající dočasnou ochranu v jednom státě, které se přestěhují do druhého členského státu, nemají povinnost vrátit se do prvního členského státu, který jim udělil pobytové oprávnění.

V. Doplnění vyjádření žalovaného

31. Podáním ze dne 25. 6. 2025 žalovaný své vyjádření doplnil, a to v návaznosti na prováděcí rozhodnutí Rady ze dne 13. 6. 2025.
32. Žalovaný uvádí, že si je vědom dosavadní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, avšak je přesvědčen, že závěry NSS v současnosti již nemohou obstát s ohledem na to, že dne

13. 6. 2025 na základě jednomyslné podpory vyjádřené na Coreperu dne 11. 6. 2025 ministři vnitra na zasedání Rady jednomyslně podpořili další roční prodloužení dočasné ochrany. Oproti minulému rozhodnutí o prodloužení došlo v úvodních ustanoveních (tzv. recitálech) Návrhu č. 9933/25 prováděcího rozhodnutí Rady o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382 do 4. března 2027 (dále též „návrh č. 9933/25“) k několika změnám. Pro oblast týkající se druhotných pohybů byly odsouhlaseny dva nové recitály.

33. První z nich (pod bodem 4) míří na případy, kdy osoba, která je poživitelem dočasné ochrany v jednom členském státě, požádá o udělení dočasné ochrany v druhém členském státě. Takové žádosti by měly být zamítnuty; přitom termín „zamítnout“ má autonomní unijní význam zahrnující všechny formy negativního posouzení.
34. Druhý nový recitál (bod 5a) návrhu č. 9933/25 míří na situace, kdy osoba v době žádosti o dočasnou ochranu v druhém členském státě již není držitelem dočasné ochrany. Z tohoto recitálu dle žalovaného vyplývá, že druhotné pohyby držitelů povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany nejsou žádoucí. Dohoda členských států o neaplikování čl. 11 směrnice o dočasné ochraně nemůže být vykládána tak, že brání členskému státu odmítnout žádost o udělení dočasné ochrany osobě, která držitelem dočasné ochrany byla, ale z nějakého důvodu jím již v současnosti nedisponuje. Takové osobě nic nebrání v tom, aby ve členském státě, kde toto povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany získala, o jeho vydání požádala znovu a získala jej.
35. Žalovaný uzavírá, že jak v případě, kdy cizinec držitelem oprávnění k pobytu z titulu dočasné ochrany v jiném členském státě je, tak i případě, že držitelem dočasné ochrany již není, může být vydání pobytového oprávnění z titulu dočasné ochrany odmítnuto.

VI. Replika žalobkyně k doplnění vyjádření žalovaného

36. Podáním ze dne 18. 7. 2025 žalobkyně reagovala na doplnění vyjádření žalovaného. Právní názor plynoucí z dosavadní judikatury považuje za nadále platný, a to i přes nové prováděcí rozhodnutí Rady, jehož konečné znění zatím přijato nebylo. Lze předpokládat, že prováděcí rozhodnutí bude vycházet z návrhu Komise na prodloužení dočasné ochrany a návrhu doporučení o koordinovaném přístupu k přechodu od dočasné ochrany pro osoby vysídlené z Ukrajiny. Jakkoli návrh Komise v bodu 5 preambule počítá s tím, že stát má mít možnost zamítnout žádost o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany, pokud někdo toto povolení získal v jiném státě, nevyplývá z něj, že by se obecně mělo bránit druhotným pohybům, ale pouze to, že jeden člověk nemůže čerpat výhod plynoucích ze statusu dočasné ochrany současně ve vícero státech. Stejný závěr ovšem plyne z aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu. Ostatně, i pokud by finální znění prováděcího rozhodnutí skutečně v preambuli zahrnovalo žalovaným citovaný bod 5a, plyne pouze to, že stát nemá povinnost vydat povolení k pobytu osobě, která jej získala v jiném členském státě. Neplyne z něj však, že by se toto pravidlo mělo uplatnit také na osoby, které sice dříve povolení k pobytu v jenom státu měli, ale již jím nedisponují. Žalobkyně má za to, že navrhovaný text prováděcího rozhodnutí nezpochybňuje ani postup, který ve svých rozsudcích navrhuje Nejvyšší správní soud, tj. že žádost je nutné ve správním řízení projednat věcně, přičemž žadateli, který již disponuje pobytovým oprávněním v jiné členské zemi EU, je nutné umožnit nechat si existující dočasnou či mezinárodní ochranu zneplatnit. K zániku dočasné ochrany může v jednotlivých zemích docházet různým způsobem. V některých zemích zaniká pobytové oprávnění ex lege, pokud jeho držitel danou zemi na určitou dobu opustí,

v dalších zemích může dočasná ochrana zaniknout v důsledku získání pobytového oprávnění v jiné zemi, případně se lze dočasné ochrany vzdát.

VII. Soudní přezkum

37. Městský soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť s takovým projednáním věci účastníci nevyjádřili ve stanovené lhůtě nesouhlas (§ 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“).
38. 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.
39. 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 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).
40. 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.
41. V nyní projednávané věci není mezi účastníky řízení sporné, že žalovaný vrátil žalobkyni její žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou. Toto žalobní tvrzení žalobkyně doložila fotokopií formulářové žádosti o poskytnutí dočasné ochrany označené podacím razítkem s datem 12. 4. 2024, v jejímž závěru jsou pověřeným pracovníkem žalovaného zatrženy kolonky „JE ŽÁDOST NEPŘIJATELNÁ, NEBOŤ“ a „žadatel(ka) POŽÁDAL(A) o udělení dočasné nebo mezinárodní ochrany v jiném ČS EU.“. Originál tiskopisu žádosti předložil rovněž žalovaný. Je rovněž nesporné, že žalobkyně je státním příslušníkem Ukrajiny a že jí byla dočasná ochrana již v minulosti udělena v Polsku. Oba účastníci předložili fotokopii cestovního pasu žalobkyně a doklad o přidělení čísla PESEL žalobkyni. Soud nepokládal za nutné provádět tyto listiny důkazem při ústním jednání, neboť se buďto jedná o listiny, které předložili shodně oba účastníci, eventuálně z nich vyplývají skutečnosti, které nejsou mezi účastníky sporné, případně které nejsou relevantní pro rozhodnutí ve věci. Jádrem sporu mezi účastníky tohoto soudního řízení je čistě právní otázka, zda žalovaný měl žádost o poskytnutí dočasné ochrany v ČR přijmout a věcně se jí zabývat, či byl oprávněn žádost žalobkyni vrátit jako nepřijatelnou podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022.
42. Soud se dále zabýval posouzením otázky, zda jsou splněny zákonem stanovené podmínky pro to, aby mohl žalobu projednat věcně.
43. Žalobkyni byl vrácen vyplněný formulář žádosti o dočasnou ochranu, přičemž důvod vrácení žádosti (pro nepřijatelnost) zjistila ze záznamu ve vrácené žádosti. Povahou úkonu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

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 konstatuje, 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.

44. Soud se dále zabýval otázkou, zda je možné žalobu posoudit jako nepřijatelnou 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.
45. 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.*
46. Otázku soudního přezkumu vrácení žádosti o dočasnou ochranu z důvodu nepřijatelnosti vyjasnil Nejvyšší správní soud např. 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. Vrácení žádosti o dočasnou ochranu ministerstvem z důvodu její nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. tudíž lze přezkoumat.*“
47. S ohledem na citovaný závěr Nejvyššího správního soudu, 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 nepřijatelná.
48. Soud též ověřil, že žaloba byla podána včas, neboť k tvrzenému zásahu došlo dne 12. 4. 2024 a žalobkyně svou žalobu podala dne 14. 5. 2024, byla tedy zachována subjektivní i objektivní lhůta ve smyslu § 84 odst. 1 s. ř. s.
49. 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.
50. 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.
51. 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.
52. 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

53. 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.
54. Při posouzení věci vycházel soud z následující právní úpravy v rozhodném znění:
55. Podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 *[ž]ádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie.*
56. Podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 *[m]inisterstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti; soudní přezkum je vyloučen.*
57. Podle čl. 2 odst. 1 rozhodnutí Rady 2022/382 *[t]oto rozhodnutí se vztahuje na následující kategorie osob vysídlených z Ukrajiny dne 24. února 2022 nebo po tomto datu v důsledku vojenské invaze ruských ozbrojených sil, jež v uvedený den začala: a) ukrajinští státní příslušníci pobývající na Ukrajině před 24. únorem 2022; b) osoby bez státní příslušnosti a státní příslušníci třetích zemí jiných než Ukrajiny, kterým byla před 24. únorem 2022 poskytnuta mezinárodní ochrana nebo odpovídající vnitrostátní ochrana na Ukrajině, a c) rodinní příslušníci osob uvedených v písmenech a) a b).*
58. 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.*
59. Podle čl. 28 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně *[č]lenské 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.*
60. Podle čl. 28 odst. 2 směrnice o dočasné ochraně *[d]ůvody pro vyloučení podle odstavce 1 se posuzují pouze na základě osobního jednání dané osoby. Rozhodnutí a opatření o vyloučení se řídí zásadou přiměřenosti.*
61. V prvé řadě musí soud vyjasnit otázku výkladu ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022, pod nějž žalovaný podřadil případ žalobkyně, které byla v minulosti udělena dočasná ochrana v jiném členském státě EU, avšak ke dni podání žádosti o dočasnou

ochranou v ČR již tímto pobytovým oprávněním nedisponovala. Soud staví na jisto, že ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 doléhá výhradně na případy probíhajícího řízení o podané žádosti o udělení dočasné ochrany v jiném členském státě. Vyplývá to, byť spíše nepřímě, z početné judikatury správních soudů (viz např. rozsudky NSS č. j. 5 Azs 273/2023-27, č. j. 5 Azs 247/2023-40 – bod 21, č. j. 1 Azs 174/2024-42 – bod 78, č. j. 1 Azs 336/2024-42 – bod 78), ale také ze systematického výkladu ust. § 5 odst. 1 zákona č. 65/2022. Ustanovení písmen c) a d) prvního odstavce § 5 je třeba vnímat ve vzájemné souvislosti. Zatímco v písmenu c) se pojednává o cizinci, který o dočasnou nebo mezinárodní ochranu požádal, následující ustanovení písmene d) upravuje případy, kdy cizinci dočasná nebo mezinárodní ochrana byla udělena, to znamená, že cizinec o ni nejen požádal (což je zde obsaženo implicitně), ale následně ji i získal. Písmeno d) je tak vůči písm. c) lex specialis, tedy právní normou zvláštní, užší. Zvláštní právní úprava má vždy přednost před právní úpravou obecnější (v tomto případě spíše širší). Soud konstatuje, že situace, kdy žádost o dočasnou ochranu v České republice podala osoba, která v minulosti podala žádost v jiném členském státě a tam jí dočasná ochrana byla udělena, nespadá pod ust. § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022, a to bez ohledu na to, zda udělená dočasná ochrana ke dni podání žádosti v ČR stále trvá, nebo již byla ukončena.

62. Rozhodnutí, zda žádost o dočasnou ochranu byla žalobkyni ze strany žalovaného vrácena jako nepřijatelná v souladu s právními předpisy, či nezákonně, je dále 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 byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státě EU, je slučitelný s právem EU.
63. Touto otázkou se podrobně zabýval již zmiňovaný rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42 v případě 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.
64. 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 dočasné ochrany*“.
65. 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*“.
66. 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*“.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

„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, musím jim zde být vydáno povolení k pobytu.“.

67. Obdobně jako ve vyjádření k právě projednávané žalobě, žalovaný již v řízení před NSS poukazoval na prohlášení české delegace na jednání Výboru stálých zástupců a Rady dne 24. 6. 2024, podle kterého již Česká republika není schopna plně uplatňovat odchylku od čl. 11 směrnice o dočasné ochraně. Nejvyšší správní soud toto prohlášení vyhodnotil jako jednostranné politické prohlášení bez právního významu. Poukázal na to, že v souladu s prohlášením členských států učiněným při projednávání návrhu rozhodnutí Rady 2022/382 je možné se od uvedené dohody odchýlit pouze bilaterální dohodou členských států, mezi nimiž by se pak čl. 11 znovu uplatňoval (viz též rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 336/2024-42). Žádnou takovou dohodu však Česká republika neuzavřela. V nynější věci žalovaný zdůrazňuje, že toto prohlášení představuje odstoupení od výše uvedené dohody, avšak takové tvrzení nemá oporu ani v samotném textu prohlášení. V něm česká delegace upozorňuje na „maximální využívání“ českých kapacit při přijímání osob vysídlených z Ukrajiny, připomíná „nutnost včasné diskuse o alternativních trvalých řešeních na úrovni EU“ a uvádí, že „není udržitelné nadále reagovat na potřeby ukrajinských uprchlíků bez dodatečné finanční podpory ze strany EU“. Až v závěrečné části prohlášení konstatuje, že Česká republika již „není schopna plně uplatňovat odchylku od článku 11 směrnice“, aniž by však bylo zřejmé, co z toho česká delegace vyvozuje, tím spíše s ohledem na následně vyjádřenou podporu koordinovanému přístupu na úrovni EU.
68. 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).“.
69. 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 dočasné ochrany a zda již nezískaly povolení k pobytu v jiném členském státě.“. Citovaný dovětek Nejvyšší správní

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

soud vyložil tak, že „by práva z dočasné ochrany neměla být současně poskytována ve více 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.“

70. 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).“
71. 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.“
72. 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 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.“

73. V nyní projednávané věci se jedná o situaci, kterou Nejvyšší správní soud označil jako třetí z možných variant, neboť žalobkyně obdržela pobytové oprávnění v jiném členském státě (v Polsku), avšak tímto oprávněním k okamžiku podání žádosti v ČR prokazatelně již nedisponovala, jak sám žalovaný ověřil. Nejvyšší správní soud vyslovil zcela jednoznačně, že v takovém případě nelze uplatnit institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 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.
74. Na rozdíl od žalovaného je soud toho názoru, že ani samotný zákon č. 65/2022 neobsahuje právní 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 přišla. Jak již soud výše vysvětlil, § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 doléhá výhradně na případy běžícího řízení o podané žádosti o udělení dočasné ochrany v jiném členském státě. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 se pak týká pouze osob pod souběžnou dočasnou ochranou jiného členského státu. Právě vícečetná registrace k dočasné ochraně je totiž stavem nežádoucím.
75. Taktéž návrh č. 9933/25 na prodloužení dočasné ochrany, na který žalovaný odkazuje, toliko akcentuje, že určitá osoba může v daném okamžiku požívat práv spojených s dočasnou ochranou pouze v jednom členském státě. Z žádného ustanovení však neplyne, že v případě zániku první registrace k dočasné ochraně, není možné provést registraci novou, v jiném členském státě. Žalovaný vykládá sousloví „udělená“, resp. „obdržená dočasná ochrana“ příliš extenzivně, pokud pokládá za irelevantní, zda tato dočasná ochrana stále trvá, či nikoli.
76. K argumentaci institutem zneužití práva, kterou žalovaný uplatňuje i v nyní projednávané věci soud odkazuje na bod 80 rozsudku č. j. 1 Azs 174/2024-42, kde Nejvyšší správní soud uvedl, 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).“.

77. Městský soud uzavírá, že vrácením žádosti o poskytnutí dočasné ochrany z důvodu nepřijatelnosti žalovaný nezákonně zasáhl do práv žalobkyně. Žalovaný bude muset žádost přijmout a věcně se jí zabývat. Ověřili-li, že žalobkyně již skutečně nedisponuje pobytovým oprávněním z titulu dočasné ochrany v Polsku, a bude-li žalobkyně splňovat též další podmínky, dočasnou ochranu jí udělí.
78. 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, aby obnovil stav před vrácením žádosti.
79. Pro úplnost soud dodává, že 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 5 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, zamítnout (odmítnout) její žádost o dočasnou ochranu ČR bez dalšího.
80. 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. 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 bylo možné uložit žalovanému, a proto soud pod výrokem III. vyslovil, že 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 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.

Praha 25. srpna 2025

JUDr. Ludmila Sandnerová v. r.
předsedkyně senátu