



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyně Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobce P. T., st. přísl. Ukrajina,
bytem X,

proti

žalovanému Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky,
Nad Štolou 936/3, Praha 7,

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu,

takto:

- I. Zásah žalovaného spočívající v tom, že žalobci vrátil jeho žádost o dočasnou ochranu ze dne 9. 8. 2024, zaevidovanou pod č. j. OAM – 383325/DO-2024, jako nepřijatelnou, byl nezákonný.
- II. Žalovanému **se zakazuje** pokračovat v porušování práv žalobce a **přikazuje se** mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu, zaevidované pod č. j. OAM 383325/DO-2024.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

III. Žalobci se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobce, státní příslušník Ukrajiny, podal dne 9. srpna 2024 žádost o udělení dočasné ochrany na území České republiky jako cizinec spadající pod § 3 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaných invazí vojsk Ruské federace (dále jen „Lex Ukrajina“).
2. Žalovaný označil žádost žalobce za nepřijatelnou ve smyslu § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina s odůvodněním, že žalobci byla již dříve udělena dočasná ochrana ve Slovenské republice, tedy v jiném členském státě Evropské unie.
3. Žalobce považuje postup žalovaného za nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť mu bylo fakticky znemožněno uplatnit žádost o dočasnou ochranu, ačkoliv splňuje podmínky stanovené v § 3 Lex Ukrajina a čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382. Žalobu podal ke Krajskému soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, který usnesením ze dne 18. června 2025, č. j. 50 A 62/2024–50, postoupil věc Městskému soudu v Praze jako soudu místně příslušnému.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

4. V žalobě žalobce namítá, že výluka soudního přezkumu dle § 5 odst. 2 Lex Ukrajina se na daný případ nevztahuje, neboť se nejedná o rozhodnutí, ale o zásah správního orgánu. Odkazuje přitom na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka Liberec, ze dne 25. 7. 2022, č. j. 50 A 495/2022–30, a další judikaturu správních soudů, která připouští soudní ochranu proti nezákonnému zásahu i v případech, kdy je žádost o dočasnou ochranu označena za nepřijatelnou.
5. Žalobce dále odkazuje na stanovisko veřejného ochránce práv (sp. zn. 14372/2022/VOP/VVO), který konstatoval, že odmítnutí přijmout žádost o dočasnou ochranu z důvodu předchozího udělení ochrany v jiném členském státě je v rozporu s právem Evropské unie, konkrétně s čl. 47 Listiny základních práv EU a čl. 29 směrnice Rady 2001/55/ES.
6. Žalobce je (byl) nezletilý občan Ukrajiny, který před vypuknutím ozbrojeného konfliktu pobýval na území Ukrajiny. Dne 16. července 2022 mu byla udělena dočasná ochrana ve Slovenské republice. Následně se spolu se svým otcem přemístil do České republiky, kde již pobývala jeho matka, která zde požívá dočasné ochrany. Otec žalobce získal dočasnou ochranu v České republice na základě sloučení rodiny. Žádost žalobce však byla označena za nepřijatelnou, a to i přesto, že žalobce nemá jiné státní občanství a jeho úmyslem je trvale se usadit v České republice, kde má zajištěno zázemí a ubytování.
7. Žalobce je osobou, na kterou se vztahuje § 3 Lex Ukrajina, neboť je ukrajinským státním příslušníkem a před 24. únorem 2022 pobýval na území Ukrajiny. Zároveň spadá do kategorie osob uvedených v čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

8. Podle čl. 15 a 16 preambule tohoto rozhodnutí se členské státy dohodly, že nebudou uplatňovat čl. 11 směrnice 2001/55/ES, který by jinak omezoval možnost sekundárního pohybu osob požívajících dočasně ochrany. Z toho vyplývá, že udělení dočasné ochrany v jiném členském státě nemůže být samo o sobě důvodem pro odmítnutí žádosti v České republice.
9. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina je proto v rozporu s čl. 28 směrnice 2001/55/ES, čl. 2 odst. 1 a čl. 15 preambule prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 a čl. 47 Listiny základních práv EU.
10. Žalovaný ve svém písemném vyjádření k žalobě navrhl její zamítnutí. Uvedl, že žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), je sice pravděpodobně přípustná, avšak nelze z čl. 29 směrnice Rady 2001/55/ES ani z § 17 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, dovozovat právo brojit proti postupu žalovaného při vyhodnocení žádosti jako nepřijatelné prostřednictvím zásahové žaloby.
11. Podle žalovaného čl. 29 směrnice omezuje okruh osob, kterým přiznává právo podat opravný prostředek, na osoby, které nejsou z důvodů uvedených v čl. 28 odst. 1 směrnice vyloučeny z poskytnutí dočasné ochrany, nebo kterým bylo odepráno sloučení rodiny. Jedná se tedy o osoby, na něž se vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady EU podle čl. 5 směrnice. Přesto jim však členské státy mohou poskytnutí dočasné ochrany odeprít z důvodů uvedených v čl. 28 odst. 1 směrnice.
12. Žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46, podle něhož závěr o nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu z důvodu, že byla již udělena v jiném členském státě, není způsobilý zasáhnout do základních práv žadatelů, a proto lze připustit, aby zákon v těchto případech vyloučil soudní přezkum.
13. Žalovaný dále uvedl, že postupoval v souladu se zákonem, konkrétně s Lex Ukrajina, když vyhodnotil žádost žalobce o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou. Žalobce figuruje v platformě pro výměnu informací o držitelích dočasné ochrany mezi členskými státy (Temporary Protection Platform), jako držitel dočasné ochrany na Slovensku. To dokládá údaj uvedený v rubrice „*Type of Protection*“.
14. Platforma byla zřízena na základě čl. 10 a čl. 27 směrnice 2001/55/ES a slouží k evidenci žadatelů a držitelů dočasné ochrany za účelem účinné aplikace prováděcího rozhodnutí Rady. Žalobce je tedy držitelem dočasné ochrany na Slovensku a nelze jej považovat za osobu prchající z Ukrajiny před důsledky bezpečnostní situace vyvolané ruskou agresí.
15. Žalovaný má za to, že právní jednání, kterým osoba zneužívá své právo, nemůže požívat právní ochrany. V tomto smyslu odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 Azs 70/2008. Podle žalovaného žalobce využívá práva na dočasnou ochranu nikoliv za účelem získání ochrany, ale za účelem pobytu v České republice společně se svými známými, což představuje zneužití institutu dočasné ochrany, který má primárně chránit osoby prchající před válečným konfliktem.
16. Žalobce v žádosti neuvedl, že by na území České republiky byl přítomen některý z jeho rodinných příslušníků, a žalovaný proto nemohl uvažovat ani o udělení dočasné ochrany z důvodu sloučení rodiny podle § 51 zákona o dočasné ochraně.
17. Žalovaný připustil, že převažující judikatura správních soudů pokládá ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina za rozporná s právem Evropské unie. Uvedl však, že jako správní

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

orgán je povinen postupovat v souladu se zákonem. Uvedená ustanovení jsou stále součástí Lex Ukrajina, nebyla zrušena Ústavním soudem pro rozpor s ústavním pořádkem, a žalovaný je povinen je aplikovat.

18. Proto je žalovaný povinen vyhodnocovat žádosti o udělení dočasné ochrany, které jsou podány žadateli nebo držiteli dočasné ochrany v jiném členském státě, jako nepřijatelné. V takovém případě se žádosti nezabývá.
19. Konstatování rozporu ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina se směrnicí při rozhodování by mohly učinit krajské soudy pouze za podmínky, že řešená otázka nemá vztah ke konečnému rozhodnutí soudu, nebo pokud by šlo o akt výkladu unijního práva, který byl již vyložen Soudním dvorem EU („*l'acte éclairé*“), nebo pokud je správná aplikace unijního práva tak zjevná, že nenechává prostor pro jakékoliv pochybnosti („*l'acte clair*“). Tyto podmínky však podle žalovaného v daném případě splněny nejsou. Ostatně existuje i řada rozhodnutí krajských soudů, které dospěly k opačnému závěru.
20. Žalovaný ve svém vyjádření navrhl, aby soud řízení přerušil a předložil Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku ve smyslu článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, a to do doby, než bude rozhodnuto ve věci vedené pod sp. zn. C-753/23. (V době rozhodování soudů v této věci však již bylo v uvedeném řízení rozhodnuto Soudní dvůr rozhodl dne 27. 2. 2025 rozsudkem ve věci C-753/23 (EU:C:2025:133; fiktivní jméno věci je *Krasiliva* – poznámka soudu).
21. Dále žalovaný uvedl, že směrnice Rady 2001/55/ES výslovně neřeší, jak mají členské státy postupovat v případě, kdy osoba, která již požívá dočasné ochrany v jednom členském státě, podá žádost o dočasnou ochranu v jiném členském státě. Z toho podle žalovaného vyplývá, že směrnice ponechává řešení této otázky na vnitrostátní právní úpravě jednotlivých členských států.
22. Institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu, jak je zakotven v § 5 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 65/2022 Sb. (Lex Ukrajina), podle žalovaného pokrývá právě ty situace, které nejsou směrnicí výslovně upraveny. Implementací směrnice má být především dosaženo cíle, pro který byla přijata, přičemž základním interpretačním vodítkem je její preambule.
23. Žalovaný je přesvědčen, že účelem směrnice je mimo jiné zabránit tzv. sekundárnímu pohybu osob, tedy situacím, kdy držitelé dočasné ochrany migrují mezi členskými státy za účelem získání další ochrany. Směrnice však podle žalovaného nebrání těmto osobám v tom, aby požádaly o azyl. Zároveň však žadateli nedává právo na opakované získání dočasné ochrany v jiném členském státě.
24. Dále žalovaný uvedl, že čl. 15 a čl. 26 směrnice 2001/55/ES upravují pouze specifické případy, kdy je členský stát povinen vydat povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany osobě, která již takovou ochranu požívá v jiném členském státě. Mimo tyto případy žádná taková povinnost neexistuje.
25. Institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu, jak je upraven v Lex Ukrajina, podle žalovaného není v rozporu s žádným ustanovením směrnice, ale tato ustanovení doplňuje s cílem zabránit zneužívání práva na dočasnou ochranu. Žádné ustanovení směrnice negarantuje právo držitelů dočasné ochrany volně se pohybovat mezi členskými státy a postupně v nich získávat dočasnou ochranu dle vlastní volby. Z uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

III. Posouzení žaloby

26. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, O podané žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, když účastníci s rozhodnutím věci bez nařízení jednání souhlasili a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
27. Ze správního spisu vyplývá následující:
28. Žalobce podal dne 9. srpna 2024 žádost o udělení dočasné ochrany v České republice, evidovanou pod sp. zn. OAM-383325/DO-2024. V žádosti uvedl údaje o svých rodičích a jejich pobytu na území České republiky. Dále uvedl, že má zajištěno ubytování, což doložil potvrzením o zajištění ubytování. K žádosti připojil rovněž svůj cestovní pas.
29. Součástí správního spisu je také informace Ministerstva vnitra ze dne 5. září 2024 o neudělení dlouhodobého víza za účelem strpění pobytu.
30. Mezi účastníky řízení je nesporné, že žalobci byla udělena dočasná ochrana na území Slovenské republiky.
31. Na základě takto zjištěného skutkového stavu učinil Městský soud následující právní závěry:
32. Žaloba je přípustná (projednatelná). Žalovaný postupoval podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., jenž mu ukládá povinnost vrátit cizinci žádost o dočasnou ochranu, pokud je naplněn některý z důvodů nepřijatelnosti podle odst. 1, a jenž zároveň vylučuje soudní přezkum takového postupu.
33. V rozsudku *Krasiliva* Soudní dvůr jednoznačně potvrdil právo osoby požívající dočasné ochrany na účinný prostředek nápravy před soudem proti postupu členského státu. Výluka ze soudního přezkumu podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. není slučitelná s právem EU, neboť osobám požívajícím dočasné ochrany právo na účinný prostředek nápravy nepřipustně odepírá. K tomu soud odkazuje na nedávné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-42, dle kterého: „*Vrácení žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. podléhá soudnímu přezkumu. Soudní výluku stanovenou v tomto ustanovení v části věty za středníkem nelze aplikovat pro rozpor s právem Evropské unie*“.
34. Soud vycházel při svých úvahách z kritérií pro určení nezákonného zásahu, jak byla definovaná v recentní judikatuře správních soudů, zejména v již zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65.
35. Ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li – a to kumulativně, tedy zároveň - splněny následující podmínky:
36. Žalobce musí být **přímo** (1. podmínka) **zkrácen na svých právech** (2. podmínka) **nezákonným** (3. podmínka) **zásahem, pokynem nebo donucením** („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které **nejsou rozhodnutím** (4. podmínka), a byl **zaměřen přímo proti němu** nebo **v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo** (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byt jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

37. V posuzovaném případě spočíval nezákonný zásah ve vyhodnocení žádosti žalobce o udělení dočasné ochrany jako nepřijatelné dle § 5 odst. 1 písm. b a d) z. č. 65/2022 Sb., neboť dle žalovaného žalobce není osobou dle § 3 lex Ukrajina.
38. Soud se zabýval otázkou, zda jsou v dané věci splněny podmínky pro poskytnutí ochrany dle § 82 a násl. s.ř.s.
39. Soud má za to, že je splněna první, druhá, čtvrtá a pátá podmínka, neboť žalobce byl přímo zkrácen na svých právech, když mu byla vrácena jeho žádost o prodloužení dočasné ochrany. Podstatné však je, zda byla splněna třetí a šestá podmínka, tedy jestli lze vrácení žádosti žalobci z důvodu, že nespadá do osob uvedených v § 3 lex Ukrajina považovat za nezákonný zásah.

Dle § 3 odst. 1 a 2 zákona (ve znění účinném do 12. 2. 2025) zákona č. 65/2022 Sb. *Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky uděluje dočasnou ochranu cizincům, na které se povinně vztahuje rozhodnutí Rady.*

Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky dále uděluje dočasnou ochranu cizinci, který doloží, že

a) byl ke dni 24. února 2022 držitelem platného povolení k trvalému pobytu na území Ukrajiny
a

b) jeho vycestování do státu, jehož je státním občanem, nebo části jeho území, anebo v případě osoby bez státního občanství do státu nebo části jeho území jeho posledního trvalého bydliště před vstupem na území Ukrajiny, není možné z důvodu hrozby skutečného nebezpečí podle § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců na území České republiky.

40. Dle § 5 odst. 1 zákona *Žádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže*

a) není podána osobně,

b) je podána cizincem, který není uveden v § 3,

c) je podána cizincem, který o dočasnou nebo mezinárodní ochranu požádal v jiném členském státě Evropské unie,

d) je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie, nebo

e) je podána cizincem, který je občanem Evropské unie, státu, který je vázán mezinárodní smlouvou sjednanou s Evropskou unií²⁾, z níž mu vyplývá právo na volný pohyb rovnocenné takovému právu občanů Evropské unie, nebo státu, který je vázán Dohodou o Evropském hospodářském prostoru.

41. Dle čl. 1 prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382, ze dne 4. března 2022, *Stanoví se, že na území Unie nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob, které musely opustit Ukrajinu v důsledku ozbrojeného konfliktu.*

42. Dle čl. 2 prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. března 2022, *Osoby, na něž se vztahuje dočasná ochrana: 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. 2. 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

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

c) *rodinný příslušníci osob uvedených v písmenech a) a b)*

43. Dle 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.“
44. Dle 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.“
45. Ustanovení citované směrnice má přímý účinek za předpokladu i) marného uplynutí lhůty pro transpozici směrnice, ii) dostatečné jasnosti a bezpodmínečnosti daného ustanovení a iii) skutečnosti, že přímou aplikací směrnice nedojde k uložení povinností jednotlivci (srov. shodně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2019, č. j. 2 Azs 113/2019-24, bod 23).
46. Transpoziční lhůta uplynula v případě směrnice o dočasné ochraně 31. 12. 2002 (čl. 32 odst. 1 směrnice). Směrnice o dočasné ochraně povinnost jednotlivci neukládá. První a třetí podmínka jsou tedy splněny. Soud se proto dále zabýval tím, zda ze směrnice vyplývá dostatečně jasná úprava, která by vylučovala nepřijetí žádosti dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb.
47. Pokud se jedná o dostatečnou jasnost a bezpodmínečnost směrnice, v této otázce soud odkazuje na závěry vyslovené v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2023, č. j. 11A 80/2022-79. V tomto rozsudku soud uvedl, že „směrnice o dočasné ochraně neupravuje možnost členského státu nepřijmout žádost o dočasnou ochranu z důvodu, že o ni žadatel požádal v jiném členském státu. Směrnice zavádí minimální normy pro poskytování dočasné ochrany (čl. 1 této směrnice), přičemž z podstaty těchto norem vyplývá pravomoc členských států zavádět nebo udržovat příznivější opatření pro osoby požívající dočasné ochrany (bod 12 preambule a čl. 3 odst. 5 této směrnice). Stejně tak prováděcí rozhodnutí uvádí, že má-li členský stát vnitrostátní systém, který je příznivější než úprava podle směrnice o dočasné ochraně, má možnost jej nadále uplatňovat. Pokud by však vnitrostátní systém byl méně příznivý, měl by členský stát zajistit doplňková práva stanovená ve směrnici o dočasné ochraně (bod 17 prováděcího rozhodnutí).“
48. Výše uvedené je projevem tzv. minimální harmonizace – směrnice stanoví nejnižší přípustnou hranici ochrany, přičemž státy mohou poskytnout ochranu vyšší. To však nutně znamená, že členské státy nemohou zavádět opatření nepříznivější, než jsou stanovené minimální normy. Jinak by totiž směrnice ztratila jakýkoliv smysl – členské státy by si mohly stanovit horší i lepší úpravu bez ohledu na to, co upravuje směrnice.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

49. Možnost vyloučit určitou osobou z poskytnutí dočasné ochrany upravuje pouze čl. 28 směrnice o dočasné ochraně. Z výčtu důvodů uvedených v čl. 28 odst. 1 směrnice nevyplývá, že by šlo o výčet demonstrativní. Jde přitom o výjimku z pravidla, že členské státy poskytnou povolení k pobytu osobám, na které se vztahuje prováděcí rozhodnutí (čl. 8 odst. 1 a čl. 5 směrnice), a proto ji je třeba vykládat restriktivně. Vzhledem k tomu, že směrnice v žádném ustanovení neumožňuje rozšiřovat důvody pro vyloučení osob z poskytnutí dočasné ochrany, má soud za to, že výčet v čl. 28 směrnice je taxativní. Ke stejnému závěru dochází i odborná veřejnost (srov. Skordas, A. in: Halbrunner, K. a Thym, D. (eds.), EU Immigration and Asylum Law. Commentary, s. 1101, a Noll, G., Gunneflo, M, Directive 2001/55 Temporary Protection Synthesis Report, Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe, s. 65).
50. Úplný výčet v čl. 28 směrnice o dočasné ochraně ve spojení s tím, že směrnice stanoví minimální normy a členské státy mohou poskytovat pouze příznivější podmínky pro osoby, kterých se směrnice a prováděcí rozhodnutí týkají, tvoří dohromady jasnou a bezpodmínečnou právní normu, která zakazuje členským státům vyloučit z poskytnutí dočasné ochrany osobu, která o dočasnou ochranu požádala v jiném členském státě EU. Je přitom nerozhodné, jak se institut, který tuto osobu z dočasné ochrany fakticky vylučuje, formálně nazývá.
51. Tento výklad potvrzuje též Komise v dokumentu s odpověďmi na často kladené otázky ke směrnici o dočasné ochraně (Frequently asked questions received on the interpretation of the Temporary Protection Directive and Council Implementing Decision 2022/382, dostupné online). V něm Komise uvádí, že: „členský stát je povinen zajistit práva podle směrnice o dočasné ochraně po dobu, po kterou osoba spadá do oblasti působnosti, bez ohledu na to, zda byla osoba dříve registrována v jiném členském státě; členský stát totiž nemůže odmítnout registraci osoby spadající do oblasti působnosti, a tím případně omezit přístup k právům této osoby v dotčeném členském státě z důvodu, že je osoba registrována v jiném členském státě“ (důraz doplněn, Odpověď na otázku č. 5; v originále zní: „A Member State has an obligation to provide for the rights in the TPD for as long as the person falls under the scope, regardless of whether the person was previously registered in another Member State; in fact, a Member State cannot refuse the registration of a person falling under the scope, thus possibly limiting the access to rights to the person in the MS concerned, on the grounds that the person is registered in another MS“.).
52. S uvedeným výkladem se soud plně ztotožňuje a míní, že v zásadě vypořádává argumentaci žalovaného. Soud dále uvádí, že shodný výklad vyplývá i ze Sdělení Komise: Operační pokyny k provádění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana (2022/C 126 I/01). Zde se uvádí: „Pokud se taková osoba (osoba požívající dočasné ochrany – pozn. soudu) 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.“ Tím je také zajištěno, aby žadatel nepožíval výhod plynoucích z dočasné ochrany ve více členských státech současně, což odpovídá směrnici o dočasné ochraně, a bylo zabráněno případnému zneužití práva, na které poukazuje žalovaný.
53. Soud proto uzavírá, že směrnice o dočasné ochraně je postavena na konstrukci, že členské státy mohou být vůči vysídleným osobám vstřícnější, nemohou však stanovit těmto osobám podmínky méně příznivé. Takovou nepovolenou situaci představuje zavedení institutu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb., neboť žadatelům stanovil směrnici nepředpokládaný důvod pro možnost požádat o dočasnou ochranu. Taková úprava je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně, která má v tomto případě přímý účinek, který vylučuje postup podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. Proto soud toto ustanovení neaplikoval. Žalovaný tím, že žalobci vrátil jeho žádost o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost, zasáhl do práv žalobce nezákonným způsobem. Na uvedeném nemůže nic změnit ani účel či pohnutky, pro které žalobce žádal o udělení dočasné ochrany v České republice. Nadále totiž platí, že označení jeho žádosti jako nepřijatelné bylo v rozporu s evropskými předpisy.

54. Jak soud již vysvětlil, směrnice o dočasné ochraně zavádí minimální standardy pro poskytování dočasné ochrany (čl. 1 směrnice), přičemž z podstaty těchto norem vyplývá pravomoc členských států zavádět nebo udržovat příznivější opatření pro osoby požívající dočasnou ochrany (body 8, 12 a čl. 3 odst. 5 této směrnice). Tato úprava je projevem tzv. minimální harmonizace. Členské státy jsou povinny zajistit osobám požívajícím dočasnou ochrany minimální standard vymezený směrnicí o dočasné ochraně. Členské státy navíc mohou těmto osobám poskytnout i podmínky příznivější. Z toho *a contrario* vyplývá, že členské státy nejsou oprávněny stanovit osobám požívajícím dočasnou ochranu podmínky, které by byly méně příznivé než ty, jež vymezuje směrnice o dočasné ochraně (rozsudek NSS ze dne 5. 9. 2024, č. j. 2 Azs 111/2024–29, bod 25).
55. Skutečnost, že žalobce je držitelem dočasné ochrany v jiném členském státě není důvodem pro odmítnutí žádosti pro nepřijatelnost. Podle názoru zdejšího soudu platí, že občan Ukrajiny by měl mít v každý okamžik udělenou dočasnou ochranu pouze v jednom členském státě EU, v praxi se to má však projevit tím způsobem, že se může přemístit do jiného členského státu a požádat o ochranu zde. Dočasná ochrana udělená v původním státě by tím měla zaniknout (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. 3. 2024, č. j. 62 A 14/2024–37, bod 29). Jak už ostatně vysvětlil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 Azs 151/2024–28, i když lze vyložit ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. takovým způsobem, že brání tomu, aby konkrétní osoba požívala v konkrétní čas dvojí dočasnou ochranu, tj. aby mu byla udělena ve dvou členských státech EU současně, nelze ani takový postup, v jehož rámci určitý cizinec podá žádost o dočasnou ochranu v jiném členském státě za situace, kdy již dočasnou ochranou v některém členském státě disponoval, považovat bez dalšího za účelové jednání.
56. Na právě uvedeném nic nemění návrh nového „aktualizačního“ prováděcího rozhodnutí Rady z 13. 6. 2025, a stejně tak ani vlastní „aktualizační“ prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460 z 15. 7. 2025, o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382, jež již bylo publikováno v Úředním věstníku Evropské unie 24. 7. 2025.
57. Prováděcí rozhodnutí 2025/1460 skutečně obsahově převzalo části návrhu, na něž upozornil žalovaný, konkrétně je zařadilo do bodů 4-6 recitálu, které znějí následovně.

Vzhledem k tomu, že určitá osoba může v daném okamžiku požívat práv spojených s dočasnou ochranou pouze v jednom členském státě, by členské státy k zajištění toho, aby tato zásada byla respektována, a s cílem zabránit vícenásobným registracím k dočasné ochraně měly zamítnout žádosti o povolení k pobytu podané na základě čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES, pokud je zřejmé, že dotčená osoba již povolení k pobytu na tomto základě získala v jiném členském státě. To by bylo v souladu s rozsudkem Soudního dvora ze dne 27. února 2025 ve věci C-753/23 (5), a zejména s jeho bodem 30.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

V souvislosti s aktivací dočasné ochrany podle směrnice 2001/55/ES se členské státy v jednomyslně přijatém prohlášení ze dne 4. března 2022 dohodly, že nebudou uplatňovat článek 11 uvedené směrnice na osoby, které požívají dočasné ochrany v daném členském státě v souladu s prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382 a které se přemísťují bez povolení na území jiného členského státu, pokud se členské státy na dvoustranném základě nedohodnou jinak.

S ohledem na tento celkový kontext by nic nemělo být vykládáno tak, že znamená povinnost členského státu vydat povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany osobě, která obdržela povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě.

58. Pomine-li soud tu skutečnost, že dle jeho čl. 2 vstupuje toto „aktualizační“ prováděcí nařízení v platnost až 20. dnem od vyhlášení v Úředním věstníku Evropské unie (ke dni vyhlášení tohoto rozsudku tak dosud není platné a tím spíše nebylo platné v okamžiku odmítnutí žádosti žalobce), stejně jako to, že ustanovení recitálu (preambule) unijních předpisů nejsou závazná, citovaná část recitálu nutně nezpochybňuje závěry Nejvyššího správního soudu učiněné v „dubnové“ judikatuře, pokud jde o výklad relevantního práva EU. I kdyby tedy soud přihlížel k interpretačnímu významu citovaných bodů, není zřejmé, že by se Nejvyšší správní soud mýlil.
59. Předně z nich neplyne, že by členský stát mohl, zvláště v situaci, jaká nastala v nynějším případě, žádost žalobce mechanicky procesně odmítnout jako nepřijatelnou bez toho, aby ji „propustil“ k věcnému posouzení. Podle soudu by měly být okolnosti trvání dočasné ochrany blíže zjišťovány a nelze se spokojit pouze s údajem v informačním systému členských států (*Temporary Protection Platform*).
60. Zároveň je zřejmým cílem vložení nových bodů do recitálu prováděcího rozhodnutí zajistit, aby v jednom okamžiku požívaly oprávněné osoby práv spojených s dočasnou ochranou pouze v jednom členském státě, a zabránit tak vícenásobným registracím. Postup předestřený judikaturou NSS přitom není s těmito cíli nutně v rozporu, nevede k vícenásobné registraci (požívání dočasné ochrany ve více státech). Zejména ne potud, pokud od žalovaného vyžaduje náležitě ověření trvání povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě.
61. Z výše popsanych důvodů soud dle § 87 odst. 2 věty první s. ř. s. určil, že zásah žalovaného spočívající v tom, že žalobci vrátil jeho žádost jako nepřijatelnou, byl nezákonný, a žalovanému přikázal, aby obnovil stav před vrácením této žádosti.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

62. Zásah žalovaného spočívající ve vrácení žádosti žalobce pro nepřijatelnost byl nezákonný (§ 87 odst. 2 s. ř. s.). Jelikož následky tohoto nezákonného zásahu stále trvají, přikázal soud žalovanému, aby obnovil stav před zásahem. Žalovaný je vázán právním závěrem soudu, tedy že žádost z jím specifikovaného důvodu nemůže považovat za nepřijatelnou, jelikož dočasná ochrana dříve udělená jiným státem nepřijatelnost nynější žádosti bez dalšího nezakládá, respektive nelze ji vrátit postupem, který žalovaný zvolil.

63. Výrok o nákladech řízení má oporu v § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, 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.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). 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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 13. srpen 2025

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.