



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Hany Kadaňové, Ph. D. a JUDr. Naděždy Treschlové ve věci

žalobce: **X. X.**, státní příslušnost Ukrajina
bytem X.
zastoupen Mgr. Pavolem Kehlem, advokátem
sídlem Panská 895/6, Praha 1

proti

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

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím ve vrácení žádosti žalobce o dočasnou ochranu ze dne 25. 6. 2025, zaevidované pod č.j. OAM-0390739/DO-2025, jako nepřijatelné

takto:

- I. Zásah spočívající v tom, že žalovaný vrátil žalobci jeho žádost o poskytnutí dočasné ochrany ze dne 25. 6. 2025 jako nepřijatelnou, byl nezákonný.
- II. Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování práv žalobce a přikazuje se mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti o udělení dočasné ochrany ze dne 25. 6. 2025.
- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě v celkové výši 10.140 Kč k rukám jeho právního zástupce, Mgr. Pavola Kehla, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění

Vymezení věci

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

1. Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřoval v tom, že mu žalovaný vrátil žádost o poskytnutí dočasné ochrany podanou dne 25. 6. 2025 pod č. j. OAM-0390739/DO-2025 (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, že žadatel získal dočasnou nebo mezinárodní ochranu v jiném členském státě Evropské unie (dále jen „EU“). Žalobce žalobním petitem navrhl, aby soud žalovanému zakázal pokračovat v porušování jeho práv a přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti.

Žaloba

2. Žalobce sděluje, že je občanem Ukrajiny, po svém vstupu v červnu 2024 na území členských států EU získal dočasnou ochranu v Rumunsku, byť o ni explicitně nežádal. Žalobce však má v České republice známé a zejména zde má nabídku zaměstnání, již absolvoval pracovní pohovory, nicméně s ohledem na jeho „pobyťový status“ nebyl do zaměstnání přijat. Dále uvádí, že se již v minulosti (konkrétně dne 4. 11. 2024) domáhal udělení dočasné ochrany, kdy správní orgán toto jeho podání rovněž označil za nepřijatelné. Žalobce následně podal žalobu proti nezákonnému zásahu, žalobě bylo vyhověno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2024, č.j. 10 A 110/2024-35. Následně tedy žalovaný akceptoval závěry správního soudu a v řízení o žádosti pokračoval. Žalobce z důvodu nedorozumění v rámci jednání na pracovišti žalovaného nedoložil skutečnost, že pobýval na území Ukrajiny před započítím války (byť tomu tak bylo), pročez žalovaný jeho žádosti nevyhověl, konkrétně dne 13. 6. 2025 vydal „Informaci o důvodech neudělení dočasné ochrany na území“, z níž vyplývá, že důvodem pro neudělení je nedoložení dokladu – skutečnosti, že žalobce pobýval na území Ukrajiny před započítím války. Žalobce nehodlal brojit proti tomuto rozhodnutí a podal novou žádost, kdy na pracovišti žalovaného dne 25. 6. 2025 prezentoval rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2024 a k podání předkládal také dokumenty potvrzující, že na území Ukrajiny pobýval i před 24. 2. 2022. Dle slov pracovnice žalovaného se však předmětný rozsudek vztahuje toliko k předchozímu podání žalobce, a žalovaný dle své metodiky nadále považuje žalobcovu žádost za nepřijatelnou.
3. Nezákonnost zásahu žalobce spatřuje v rozporu postupu žalovaného se směrnicí o dočasné ochraně a Prováděcím rozhodnutím Rady (EU) 2022/382 ze dne 4.3.2022 (dále jen „prováděcí rozhodnutí Rady“). Ust. § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. neodpovídá znění čl. 28 směrnice rady 2001/55/ES (dále jen „směrnice“ nebo „směrnice o dočasné ochraně“), odporuje také podstatě registrace osob za účelem dočasné ochrany, které musely opustit zemi svého původu, jako to předpokládá prováděcí rozhodnutí Rady. To zavedlo okamžitou dočasnou ochranu pro všechny kategorie osob uvedené v čl. 2 odst. 1 a 2. Podle Operačních pokynů k provádění prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného odlivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana. Prokázání státní příslušnosti (nebo mezinárodní ochrany udělené na Ukrajině), pobytu na Ukrajině a případně rodinné vazby jsou dostatečné k okamžité registraci osoby k dočasné ochraně. Žalobce je tedy poživitelem 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. Dále žalobci svědčí právo pobývat v zemi dle svého výběru, které je zakotveno např. v bodu 16 preambule prováděcího rozhodnutí Rady. Uvedené je dále možno dovodit

z bodu 15 preambule prováděcího rozhodnutí Rady, kterým se členské státy dohodly, že nebudou uplatňovat článek 11 směrnice o dočasné ochraně. Žalobce je tak toho názoru, že český zákonodárce vytvořil „další“ důvody směřující k nemožnosti udělení dočasné ochrany, na které však směrnice ve svém čl. 28 nepamatuje. Důvodem nepřijatelnosti tedy nemohla být skutečnost, že žalobce již v minulosti získal v Rumunsku dočasnou ochranu.

4. Žalobce odkázal na recentní judikaturu správních soudů, zejména na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2025, č.j. 1 Azs 174/2024-42, kterým soud posuzoval, zda lze jako nepřijatelnou dle ust. § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. označit žádost cizince, kterému již byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státě. Závěry Nejvyššího správního soudu lze shrnout tak, že ani tehdy, když žadatel o dočasnou ochranu již v minulosti obdržel pobytové oprávnění v jiném členském státě a toto pobytové oprávnění stále trvá, nelze uplatnit institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. pro jeho neslučitelnost s právem EU. Proto je třeba takovou žádost věcně projednat a poučit žadatele o nemožnosti čerpání práv plynoucích z dočasné ochrany ve více členských státech současně a dále postupovat podle toho, zda žadatel chce tato práva nově čerpat výlučně v České republice a zda dojde k ukončení jeho pobytového oprávnění v jiném členském státě.

Vyjádření žalovaného

5. Žalovaný je toho názoru, že vyhodnocení žalobcovy žádosti jako nepřijatelné bylo v souladu se zákonem, a proto navrhuje zamítnutí žaloby.
6. Ke skutkovému stavu žalovaný doplnil, že žalobce tvrdí, že po svém vstupu v červnu 2024 na území členských států Evropské unie získal dočasnou ochranu v Rumunsku, byť o toto explicitně nežádal, nicméně žalovaný ověřil, že žalobce již v TPD již nefiguruje. To je však podle žalovaného nerozhodné. Dále uvedl, že z ust. § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. jednoznačně vyplývá, že k naplnění důvodu nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu postačí, pokud cizinec v jiném členském státě dočasnou ochranu získal; žádná další podmínka již není třeba.
7. K námitce rozporu ust. § 5 odst. 1 písm. d) s právem EU žalovaný uvedl, že závěry Nejvyššího správního soudu stran práva sekundárního pohybu držitelů povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany napříč členskými státy EU ve skutečnosti z žádného právního předpisu nevyplývají. Navíc již v současnosti nemohou dle žalovaného obstat. V této souvislosti, že poukázal na návrh prováděcího rozhodnutí Rady ze dne 13. 6. 2025, kterým se prodlužuje dočasná ochrana do března 2027. Zdůraznil, že oproti minulému rozhodnutí o prodloužení došlo v úvodních ustanoveních (tzv. recitálech) k několika změnám, na kterých se členské státy dohodly. Pro oblast týkající se druhotných pohybů byly odsouhlaseny dva nové recitály. První recitál (4) míří na případy, kdy osoba, která je poživitelem dočasné ochrany (resp. povolení k pobytu za tímto účelem) v jednom členském státě, požádá o udělení dočasné ochrany v druhém členském státě. Takové žádosti by měly být zamítnuty. Tento recitál pak odkazuje i na rozsudek SDEU ve věci C-753/23 *Krasiliva*, a to konkrétně na jeho bod 30.
8. Dále uvedl, že má za to, že z textu směrnice č. 2001/55/ES neplyne osobě požívající dočasné ochrany v jiném členském státě právo na získání tohoto postavení a oprávnění k pobytu v jiném členském státě, než v případech výslovně uvedených v čl. 15 a 26 této směrnice, přičemž v obou případech se předpokládá souhlas či rozhodnutí dotčených států. Shrnul, že ani jazykovým výkladem a ani výkladem systematickým nelze dospět k jinému závěru než,

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

že podle čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES má členský stát povinnost vydat povolení k pobytu pouze osobě požívající dočasné ochrany, které nebylo toto pobytové oprávnění ještě vydáno jiným členským státem. Nedopadá tedy na osoby, které již dočasné ochrany požívají v jiném členském státě, přesněji, kterým bylo jiným členským státem vydáno povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany.

9. Dále žalovaný uvedl několik důvodů, proč považuje závěry Nejvyššího správního soudu za nesprávné.
10. Zaprvé uvedl, že závěry Nejvyššího správního soudu z prováděcího rozhodnutí, ani z politické dohody o neaplikaci čl. 11 směrnice 2001/55/ES nevyplývají, když nepoužívání tohoto článku mezi členskými státy nemůže dle žalovaného samo o sobě založit osobě požívající dočasné ochrany, které bylo vydáno povolení k pobytu podle čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES jedním členským státem, právo získat toto povolení v jiném členském státě. Podotkl rovněž, že o žádném právu sekundárního pobyt v současnosti již Evropská komise na svých stránkách nehovoří, proto dle žalovaného nelze přihlížet ke sdělení Komise ze dne 21. 3. 2022 jako k „soft-law“. Dále v tomto bodu žalovaný odkázal na druhý recitál (6) prováděcího rozhodnutí ze dne 13. 6. 2025, dle kterého má Rada sama za to, že dohoda členských států o neaplikování čl. 11 směrnice 2001/55/ES nemá vliv na aplikaci čl. 8 odst. 1 téže směrnice. Toto ustanovení tak nemá být vykládáno v tom smyslu, že by z něj členskému státu vyplývala povinnost vydat povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany osobě, která již držitelem povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany byla v jiném členském státě.
11. Zadruhé žalovaný poukázal na samotné prohlášení členských států ze dne 4. 3. 2022 týkající se neaplikace čl. 11 směrnice č. 2001/55/ES a na prohlášení SRN a České republiky ze dne 24. 6. 2024 se závěrem, že cílem této dohody nebylo umožnění druhotných pohybů v rámci členských států EU, ale naopak rovnoměrné rozprostření vysídlených osob z Ukrajiny po celém území EU a členských států. Navíc Česká republika prohlášením ze dne 24. 6. 2024 odstoupila od politické dohody členských států neaplikovat čl. 11 směrnice č. 2001/55/ES.
12. Zatřetí uvedl, že přijetí závěrů Nejvyššího správního soudu by prakticky znamenalo, že jeden z nejvíce zatížených států Evropské unie, pokud jde o pobyt osob požívajících dočasné ochrany, tedy Česká republika, by byl nucen přijímat na své území a poskytnout povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany i v případě osob, které požívají práva plynoucí z dočasné ochrany v jiném členském státě. K omezenosti práv plynoucích z dočasné ochrany se pak SDEU výslovně vyjádřil v rozsudku ze dne 19. 12. 2024, ve spojených věcech C-244/24 a C-290/24 *Kaduna*.
13. Začtvrté žalovaný uvedl, že ani prováděcí rozhodnutí nemůže rozšířit rozsah práv, která jsou držitelům oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany přiznána (viz čl. 5 směrnice č. 2001/55/ES), resp. přiznat takovým osobám práva, která jim podle směrnice nenáleží. V této souvislosti odkázal rovněž na bod 16 preambule prováděcího rozhodnutí. Žalovaný proto uzavřel, že se domnívá, že ust. § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. není rozporné s unijním právem.

Soudní přezkum

14. Městský soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť s takovým projednáním věci účastníci řízení souhlasili (§ 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“).

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

15. 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.
16. 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).
17. Po podání zásahové žaloby je povinností soudu v prvé 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.
18. V nyní projednávané věci není mezi účastníky řízení sporné, že žalovaný vrátil žalobci jeho žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou. Toto žalobní tvrzení doložil žalobce fotokopií formulářové žádosti o poskytnutí dočasné ochrany označené podacím razítkem s datem 25. 6. 2025, v jejímž závěru jsou pověřeným pracovníkem žalovaného zatrženy kolonky „JE ŽÁDOST NEPŘIJATELNÁ, NEBOŤ“ a „žadatel(ka) ZÍSKAL(A) dočasnou nebo mezinárodní ochranu v jiném ČS EU.“. Je rovněž nesporné, že žalobci byla dočasná ochrana již v minulosti poskytnuta v Rumunsku. V řízení naopak není postaveno na jisto, zda žalobce stále dočasnou ochranou udělenou mu v Rumunsku disponuje, nebo tomu tak již není. Žalobce se k této okolnosti výslovně nevyjádřil, žalovaný soudu sdělil, že podle jeho informací byla žalobci dočasná ochrana v Rumunsku zrušena. K tomu soud uvádí, že z důvodu procesní ekonomie tuto skutkovou okolnost blíže neověřoval, neboť neshledává podstatný vliv pro právní posouzení důvodnosti žaloby, jak bude uvedeno dále.
19. Jádrem sporu je otázka, zda žalovaný měl žalobcovu žádost o poskytnutí dočasné ochrany v ČR přijmout a věcně se jí zabývat, či byl oprávněn žádost žalobci vrátit jako nepřijatelnou podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022.
20. 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.*
21. 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: „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 nepřípustně 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“.
22. S ohledem na citovaný závěr Nejvyššího správního soudu, opírající se o rozsudek Soudního dvora EU ze dne 27. 2. 2025 ve věci C-753/23 *Krasiliva* (dále jen „rozsudek Krasiliva“),

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

městský soud konstatuje, že vrácení žádosti o udělení dočasné ochrany cizinci z důvodu nepřijatelnosti podléhá soudnímu přezkumu, žaloba tak není nepřijatelná.

23. Soud též ověřil, že žaloba byla podána včas, neboť k tvrzenému zásahu došlo dne 25. 6. 2025 a žalobce svou žalobu podal dne 26. 6. 2025, byla tedy zachována subjektivní i objektivní lhůta ve smyslu § 84 odst. 1 s. ř. s.
24. 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.
25. 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 žalobce. 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 žalobci vrácena jako nepřijatelná v souladu s právními předpisy, či nezákonně.
26. Při posouzení věci vycházel soud z následující právní úpravy:
27. 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.*
28. 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).*
29. 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.*
30. 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,*

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

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.

31. 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.
32. Rozhodnutí, zda žádost o dočasnou ochranu byla žalobci ze strany žalovaného vrácena jako nepřijatelná v souladu s právními předpisy, či nezákonně, je závislé na posouzení otázky, zda institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu z důvodu podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022, tedy že ji podal cizinec, kterému již v minulosti byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státě EU, je slučitelný s právem EU.
33. 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 dočasně 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 dočasně ochrany. Její žádost o poskytnutí dočasně ochrany však byla žalovaným vrácena jako nepřijatelná, neboť žadatelka již oprávnění k pobytu plynoucí z dočasně 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.
34. 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 následně vydání odpovídajících dokladů umožňujících přístup k čerpání dílčích práv osobám požívajícím dočasně ochrany“.
35. 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 dočasně ochrany podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. právu EU odporuje.“
36. Dále v bodu 53 uvedl, že rozhodnutí Rady 2022/382 „[d]ržitelům dočasně ochrany přiznává právo primární volby členského státu, v němž jim má být poskytnut komplex práv s touto ochranou spojených. S ohledem na níže uvedené argumenty je NSS přesvědčen, že tento režim nutně zahrnuje i volbu sekundární“. Znamená to, že státní příslušníci Ukrajiny jsou oprávněni „vybrat si členský stát, v němž požádají o (prvotní) pobytové oprávnění. Tento členský stát jim přitom v souladu s čl. 8 směrnice o dočasné ochraně musí pobytové oprávnění vydat.“ ... Pokud tedy mají státní příslušníci Ukrajiny (kteří jsou držiteli dočasně 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 dočasně 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

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.“.

37. Žalovaný již v řízení před Nejvyšším správním soudem 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. 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 Unie.
38. Nejvyšší správní soud dále poukázal na rozsudek Krasiliva: „*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).*“.
39. Nejvyšší správní soud dále citoval z bodu 30 rozsudku Krasiliva, 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 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.*“.
40. 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*

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

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).“.

41. 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.“.

42. Nejvyšší správní soud pod bodem 78 shrnul, že v budoucnu může při posuzování žádostí o poskytnutí dočasné ochrany dojít k několika situacím:

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.

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.

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.

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 nezbytné 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.“

43. Městský soud se se závěry Nejvyššího správního soudu ztotožňuje. Na výše uvedených závěrech nic nemění ani návrh nového prováděcího rozhodnutí Rady ze dne 13. 6. 2025, na který žalovaný poukázal v doplnění svého vyjádření k podané žalobě, a stejně tak ani vlastní prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460 z 15. 7. 2025 (dále jen „prováděcí rozhodnutí 2025/1460“), o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382, jež již bylo publikováno v Úředním věstníku Evropské unie dne 24. 7. 2025.
44. Je nezbytné zdůraznit, že jde o recitály (body preambule), tj. odůvodnění ustanovení 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 6 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.
45. Žalovaný proto tím, že žalobci vrátil jeho žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou z důvodu, že žalobce získal dočasnou nebo mezinárodní ochranu v jiném členském státě EU, zasáhl do práv žalobce nezákonným způsobem. Žalobní argumentace je proto důvodná.
46. Žalobce obdržel pobytové oprávnění v jiném členském státě (v Rumunsku). Žalovaný soud sdělil, že ověřil, že tato dočasná ochrana již není aktivní v platformě pro výměnu informací o držitelích dočasné ochrany mezi členskými státy Temporary Protection Platform.
47. V nyní projednávané věci se tedy zřejmě jedná o situaci, kterou Nejvyšší správní soud označil jako třetí z možných variant. Nejvyšší správní soud zcela jednoznačně vyslovil, že v případě, kdy žadatel o dočasnou ochranu v ČR již prokazatelně nedisponuje dočasnou ochranou udělenou dříve v jiném členském státě EU, nelze uplatnit institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 pro jeho neslučitelnost s právem EU, žádost je nutné věcně projednat a v případě splnění podmínek pobytové oprávnění vydat. Městský soud se s argumentací Nejvyššího správního soudu uvedenou v odůvodnění shora citovaného rozsudku plně ztotožňuje.
48. 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 jakéhokoliv důvodu přišla. Ust. § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 se týká pouze osob pod souběžnou dočasnou ochranou jiného členského státu. Právě vícečetná registrace k dočasné ochraně je totiž stavem nežádoucím. Rovněž návrh č. 9933/25 na prodloužení dočasné ochrany, na který žalovaný odkazuje, pouze 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.

49. Městský soud tak došel k závěru, že vrácením žádosti o poskytnutí dočasné ochrany z důvodu její nepřijatelnosti žalovaný nezákonně zasáhl do práv žalobce. Žalovaný bude muset žádost přijmout a věcně se jí zabývat. Ověřili-li, že žalobce již skutečně nedisponuje pobytoým oprávněním z titulu dočasné ochrany v Rumunsku, a bude-li žalobce splňovat též další podmínky, dočasnou ochranu žalobci udělí.
50. I kdyby se ovšem jednalo o situaci, kterou Nejvyšší správní soud označil jako čtvrtou z možných variant, postupoval žalovaný nezákonně, pokud žalobci jeho žádost vrátil z důvodu nepřijatelnosti. Ačkoli platí, že nelze požívat práv plynoucích z dočasné ochrany ve více členských státech zároveň, Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku podrobně metodicky popsal, jak má žalovaný postupovat, pokud obdrží žádost o poskytnutí dočasné ochrany a zjistí, že ta je již poskytována v jiné členské zemi. Uvedl, že 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. Jestli tedy žalovaný dospěje k závěru, že žalobce disponuje dočasnou či mezinárodní ochranou v členském státě a tato není způsobilá zaniknout postupem analogickým k § 5 odst. 8 písm. b) zákona č. 65/2022 Sb., pak žalobce náležitě poučí o jeho právu nechat si dočasnou či mezinárodní ochranu zneplatnit a o případných důsledcích pro přiznání dočasné ochrany v ČR, pokud by tak neučinil.
51. Právní názor vyslovený v tomto rozsudku je pro žalovaného závazný. Závaznost výroku rozsudku plyne přímo ze zákona (§ 54 odst. 6 s. ř. s.). Platí přitom, že rozsudek je individuální právní akt, jímž soud vrchnostenským způsobem vyslovuje svůj právní názor; tato forma rozhodnutí je tudíž závazná jako celek (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2008 č. j. 2 Afs 67/2008-112). Nejvyšší správní soud též vysvětlil, že výrok rozsudku ve věci žaloby proti nezákonnému zásahu „je třeba vykládat v návaznosti na odůvodnění rozsudku“ (rozsudek ze dne 1. 12. 2022 č. j. 6 As 237/2021-56). V bodě 33 právě citovaného rozsudku je vysvětleno, že zavázal-li správní soud žalovaného k určitému postupu za určitých podmínek, je žalovaný povinen se tohoto postupu držet. Opačný závěr by popíral smysl a význam zásahové žaloby.
52. S ohledem na vše 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 žalobce a přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti.
53. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Jelikož měl žalobce ve věci plný úspěch, náleží mu náhrada nákladů řízení. Tyto náklady představují náklady na odměnu a náhradu hotových výdajů advokáta. Odměna náleží celkem za dva úkony právní služby, a to převzetí a přípravu zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)] a za návrh ve věci samé (žaloba) ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Za každý úkon právní služby náleží zástupci žalobce mimosmluvní odměna ve výši 4 620 Kč [§ 9 odst. 5 ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 450 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 4

advokátního tarifu. Zástupce žalobce není plátcem DPH. Celkem tedy činí náhrada nákladů řízení částku 10 140 Kč, kterou je žalovaný povinen uhradit žalobci k rukám jeho zástupce.

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 12. září 2025

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.