



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: a) O. B.,
b) nezl. A. B.,
zastoupená zákonnou zástupkyní O. B.,
obě státní příslušnost Ukrajina,
obě bytem X,

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 a) o poskytnutí dočasné ochrany ze dne 1. 11. 2023, č. j. OAM-383768/DO-2023, a žádosti žalobkyně b) o poskytnutí dočasné ochrany ze dne 1. 11. 2023, č. j. OAM-383765/DO-2023, jako nepřijatelných,

takto:

- I. Zásah spočívající v tom, že žalovaný vrátil žalobkyni a) její žádost o poskytnutí dočasné ochrany ze dne 1. 11. 2023, č. j. OAM-383768/DO-2023, jako nepřijatelnou, byl nezákonný.
- II. Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování práv žalobkyně a) a přikazuje se mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti o udělení dočasné ochrany ze dne 1. 11. 2023, č. j. OAM-383768/DO-2023.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

- III. Zásah spočívající v tom, že žalovaný vrátil žalobkyni b) její žádost o poskytnutí dočasné ochrany ze dne 1. 11. 2023, č. j. OAM-383765/DO-2023, jako nepřijatelnou, byl nezákonný.
- IV. Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování práv žalobkyně b) a přikazuje se mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti o udělení dočasné ochrany ze dne 1. 11. 2023, č. j. OAM-383765/DO-2023.
- V. Žalobkyním se nepřiznává náhrada nákladů řízení.
- VI. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a postup v řízení

1. Žalobkyně se žalobou podanou dne 15. 3. 2024 u Krajského soudu v Českých Budějovicích a postoupenou Městskému soudu v Praze (dále též „soud“ či „městský soud“) domáhaly ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřovaly v tom, že jim žalovaný vrátil jejich žádosti o poskytnutí dočasné ochrany podané dne 1. 11. 2023, evidované pod č. j. OAM-383768/DO-2023 a OAM-383765/DO-2023 (dále jen „žádosti“), jakožto nepřijatelné 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 žádostí žalovaný označil, že žadatelky požádaly o udělení dočasné ochrany či mezinárodní ochrany nebo ji získaly v jiném členském státě Evropské unie (dále jen „EU“). Žalobkyně žalobním petitem navrhly, aby soud žalovanému zakázal pokračovat v porušování jejich práv a přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žádostí.

II. Žaloba

2. Žalobkyně sdělují, že dne 17. 6. 2022 uprchly z Ukrajiny z důvodu válečného konfliktu. Měly v úmyslu usadit se v České republice, kde manžel žalobkyně a) a otec žalobkyně b) pracuje na základě zaměstnanecké karty. Protože však jeho matka paní A. A. pobývajících v Itálii onemocněla, přicestovaly žalobkyně nejprve za ní, aby o ni pečovaly. Žalobkyně tedy získaly dočasnou ochranu v Itálii. Poté, co zdravotní potíže paní A. pominuly, přesunuly se žalobkyně do ČR, kde dne 1. 11. 2023 požádaly o udělení dočasné ochrany a zároveň téhož dne zažádaly imigrační úřad v Janově písemně o zrušení dočasné ochrany v Itálii. Žádosti žalobkyň žalovaný přijal, avšak po více než třech měsících jim je vrátil včetně všech příloh s vyznačením, že jsou nepřijatelné z důvodu udělené dočasné ochrany v Itálii. Žalobkyně zdůrazňují, že nyní nemají dočasnou ochranu v žádném z členských států Evropské unie.
3. Dále se žalobkyně věnují otázce přípustnosti žaloby. Mají za to, že se neuplatní výluka ze soudního přezkumu podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022, neboť je v rozporu s právem EU.
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

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

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 žalobkyní je právo na dočasnou ochranu založeno automaticky splněním podmínek stanovených rozhodnutím Rady 2022/382. Směrnice o dočasné ochraně ani rozhodnutí Rady 2022/382 neobsahují ustanovení, které by umožňovalo odmítnout udělení dočasné ochrany z důvodu jejího předchozího udělení v jiném členském státě.
6. Žalobkyně dále poukazují na to, že členské státy se výslovně dohodly na neuplatňování čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, který by jinak zakládal povinnost členského státu EU převzít zpět osob požívající na jeho území dočasnou ochranu, pokud se tato osoba bez povolení zdržuje na území jiného členského státu nebo se snaží na toto území vstoupit.
7. Podle žalobkyní je rozhodující, že osoba požívající dočasnou ochranu může požívat práv pouze v jednom členském státě. Stát, do něhož se osoba přemístí, je povinen jí ochranu poskytnout, pokud nadále splňuje podmínky stanovené rozhodnutím Rady. Tento závěr je potvrzen v dokumentu „*Frequently Asked Questions*“, který by měl být jako tzv. soft law při výkladu unijního práva zohledněn.
8. Žalobkyně odkazují na judikaturu krajských soudů, které opakovaně konstatovaly, že institut nepřijatelnosti podle zákona č. 65/2022 je v rozporu s unijním právem. Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 27. 4. 2023, č. j. 11 A 80/2023-79, uvedl, že členské státy mohou být vůči vysídleným osobám vstřícnější, nikoliv však méně příznivé. Stejně závěry učinily i Krajský soud v Plzni (např. č. j. 55 A 6/2023-44, sp. zn. 55 A 12/2023 nebo sp. zn. 57 A 20/2023), ale také např. Krajský soud v Ostravě (č. j. 18 Az 14/2023-20), který zdůraznil, že jediným důsledkem dvojí registrace může být zánik práv v prvním státě, nikoliv odmítnutí ochrany ve druhém. Rozpor české právní úpravy s unijním právem shledal i Veřejný ochránce práv ve svém šetření ve věci neudělení dočasné ochrany ze dne 22. 2. 2023, č. j. KVOP-5417/20231.
9. Žalobkyně se vymezují vůči rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46, který zcela pominul, že čl. 11 směrnice o dočasné ochraně byl prohlášením členských států vyloučen. Tento rozsudek nebyl zařazen do sbírky rozhodnutí a byl kritizován odbornou veřejností i Veřejným ochráncem práv.
10. Žalobkyně dále poukazují na praxi jiných členských států (např. Malta, Rumunsko, Itálie, Belgie, Finsko, Slovensko), které umožňují sekundární pohyb osob požívajících dočasnou ochranu a jejich opětovnou registraci v jiném státě.
11. Protože žadatelkou o dočasnou ochranu byla i nezletilá žalobkyně ad 2), odkazují žalobkyně také na závazky České republiky vyplývající z Úmluvy o právech dítěte. Čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod garantuje respektování rodinného života dítěte.
12. Na základě výše uvedeného žalobkyně dovozují, že zásah žalovaného spočívající ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu z důvodu nepřijatelnosti je nezákonný, a že jim náleží právo na udělení dočasné ochrany v České republice, a to bez ohledu na předchozí udělení této ochrany v jiném členském státě EU.

III. Vyjádření žalovaného

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

13. Ve vyjádření k žalobě ze dne 20. 3. 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.
14. Úvodem svého vyjádření se žalovaný ztotožňuje s žalobkyněmi v tom, že žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu směřující proti postupu při vyřizování žádosti o dočasnou ochranu je přípustná.
15. Ke skutkovým okolnostem žalovaný doplňuje, že k vrácení žádosti žalobkyním došlo dne 2. 2. 2024.
16. K důvodu nepřijatelnosti žádosti žalovaný uvádí, že žalobkyně figurují v platformě pro výměnu informací o držitelích dočasné ochrany mezi členskými státy Temporary Protection Platform (dále jen „TPD“) jako držitelky dočasné ochrany v Itálii. Nejsou tak již osobami, které by prchaly před nebezpečím vyvolaným ruskou agresí v zemi svého původu, zároveň je u nich zřetelně naplněn důvod nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu uvedený v § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022.
17. Žalovaný poukazuje na právní zásadu, podle níž právní jednání, kterým jednájící své právo zneužívá, by nemělo požívat právní ochrany. Žalobkyně využívají svého práva na dočasnou ochranu proto, aby mohly v ČR pobývat společně se manželem a otcem, což žalovaný označuje za postup zneužívající institut dočasné ochrany, který slouží k ochraně osob prchajících před válečným konfliktem, a nikoliv k pobytu v členském státu EU z důvodu existence společenského zázemí.
18. Zároveň žalovaný uvádí, že žalobkyně ve svých žádostech neuvedly, že by na území ČR byl přítomen některý z jejich rodinných příslušníků, který by byl již držitelem dočasné ochrany, a proto žalovaný nemohl uvažovat o udělení dočasné ochrany z důvodu sloučení rodiny podle § 51 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, a ani o udělení dočasné ochrany z důvodů zřetele zvláště hodných podle § 52 téhož zákona. Neměl tedy jinou možnost, než žádosti žalobkyň vyhodnotit jako nepřijatelné.
19. 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.
20. 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.

21. 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 nejspíše 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.
22. Žalovaný poukazuje na to, že směrnice o dočasné ochraně vůbec neřeší otázku, jak má být naloženo s žádostí o dočasnou ochranu osob, které nespádají do okruhu osob, jimž má být 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.
23. 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 Italské republiky neexistuje.
24. Žalovaný se vyjádřil též k odkazu žalobkyň 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 Document*. 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.

25. Podle žalovaného tedy z citovaných unijních předpisů nelze dovodit, že by žalobkyním plynulo právo na přiznání další dočasné ochrany, pokud jim 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 žalobkyň vázán. Vracení žádosti tak není možné pokládat za nezákonný zásah.

IV. Replika žalobkyně

26. Podáním ze dne 2. 4. 2024 žalobkyně vyjádřily souhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání a naopak nesouhlas s návrhem na přerušení řízení, přičemž poukázaly na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 3. 2024, č. j. 9 A 7/2024-27. Žalobkyně mají za to, že již obsáhlá judikatura krajských soudů potvrzuje jejich právní názor.
27. Podáním ze dne 27. 11. 2024 žalobkyně upozornily na rozsudek ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 Azs 151/2024-28, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 nelze aplikovat na případy, kdy dočasná ochrana v jiném státě již zanikla. Žalobkyně mají za to, že by soud měl jejich případ, který je skutkově obdobný, rozhodnout v souladu s citovaným rozsudkem NSS a konstatovat nezákonnost zásahu žalovaného.

V. Vyjádření žalovaného k rozsudku SD EU C-753/23

28. Podáním ze dne 12. 12. 2024 žalovaný sdělil, že žalobkyně jsou dle databáze TPD stále držitelkami dočasné ochrany v Itálii.
29. Podáním ze dne 10. 3. 2025 žalovaný zejména reagoval na vydání rozsudku Soudního dvora EU ze dne 27. 2. 2025, ve věci C-753/23, *Krasiliva* (dále též „rozsudek C-753/23“).
30. 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 žalobkyň, kterým dočasná ochrana v jiném členském státě již byla udělena.
31. 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, stejně jako to, zda žadatel spadá do jedné z kategorií uvedených v čl. 2 rozhodnutí Rady č. 2022/382. Žalovaný trvá na tom, že ze směrnice o dočasné ochraně nevyplývá právo držitelů dočasné ochrany na přesun do jiného členského státu EU.
32. 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. Žalovaný je přesvědčen, že dohodou o neaplikování čl. 11 směrnice se členské státy EU zavázaly pouze k tomu, že si mezi sebou nebudou předávat neoprávněně pobývajících držitele dočasné ochrany, když stejně neexistuje mechanismus, jak toto předání provést.

VI. Vyjádření žalobkyně k rozsudku SD EU C-753/23

33. Podáním ze dne 25. 3. 2025 žalobkyně doplnily Potvrzení o vzdání se dočasné ochrany v Itálii a vyjádřily se k závěrům přijatým v rozsudku C-753/23.
34. Podle názoru žalobkyň z tohoto rozsudku Soudního dvora EU vyplývá, že osoba, která spadá pod režim rozhodnutí Rady 2022/382, má právo požádat o dočasnou ochranu v členském státě, který si zvolí, a že každé rozhodnutí o zamítnutí takové žádosti musí být přezkoumatelné soudem.
35. Žalobkyně poukazují na to, že Soudní dvůr výslovně neodpověděl na část předběžné otázky týkající se situace, kdy již byla dočasná ochrana udělena v jiném členském státě. 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.
36. Dále žalobkyně poukazují 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.
37. Žalobkyně dále argumentují, že osoba může požívat práv z dočasnou 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.
38. 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.
39. K vyjádření žalovaného žalobkyně namítají, že zjišťování, zda personální rozsah směrnice dopadá na žadatele, je samozřejmou součástí řízení, avšak zjištění, že již požívá dočasnou ochrany v jiném státě, nemůže samo o sobě vést k závěru o nepřijatelnosti žádosti. Argumentace žalovaného článku 15 a 26 směrnice o dočasné ochraně je podle žalobkyně nelogická, neboť členské státy se rozhodly čl. 15 neaplikovat.
40. Závěrem žalobkyně opakují, že se dočasnou ochrany v Itálii vzdaly, o čemž informovaly tamní cizineckou policii. Dne 17. 3. 2025 žalobkyně a) osobně odevzdala veškeré doklady (které již pozbyly platnosti) na Cizinecké policii v Janově a byla ústně informována, že ona ani její dcera nejsou v systému TPD evidovány. Žalobkyně opakovaně odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 Azs 151/2024-28, a žádají, aby soud i v jejich případě konstatoval nezákonnost zásahu žalovaného.

VII. Další doplnění vyjádření žalovaného

41. Podáním ze dne 26. 3. 2025 žalovaný po postoupení věci zdejšímu soudu doplnil své vyjádření k žalobě. Trvá na tom, že vyhodnocení žádostí jako nepřijatelných bylo v souladu s vnitrostátní i uniijní právní úpravou a k nezákonnému zásahu do práv žalobkyň nedošlo.
42. Žalovaný uvádí, že závěry rozsudku Soudního dvora EU ve věci C-753/23 nelze aplikovat na případ žalobkyně, tedy na situaci, na niž dopadá ust. § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022. V případě předloženém Soudnímu dvoru EU se jednalo o cizinku, která požádala o dočasnou ochranu v České republice, zatímco řízení o její žádosti v jiném členském státě EU stále probíhalo. Naproti tomu žalobkyně již povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany v jiném členském státě obdržely.
43. Žalovaný poukazuje na bod 30 odůvodnění rozsudku Soudního dvora EU, podle něhož by členský stát měl zkoumat, zda je žadatel osobou, na niž se vztahuje čl. 2 rozhodnutí Rady č. 2022/382 a zda žadatel již nezískal povolení k pobytu podle čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně v jiném členském státě. Skutečnost, zda již bylo cizinci vydáno jiným členským státem EU povolení k pobytu, je tedy při posuzování žádosti relevantní.
44. Žalovaný je toho názoru, že směrnice o dočasné ochraně nezakládá právo na volný pohyb držitelů povolení za účelem dočasné ochrany k pobytu mezi členskými státy ani právo na opakované získání tohoto oprávnění v různých státech. Naopak existence článků 15, 26 a 11 této směrnice podle žalovaného svědčí o tom, že evropský zákonodárce neměl v úmyslu zakotvit právo sekundárního pohybu. Proč by totiž členské státy měly podle čl. 15 směrnice o dočasné ochraně slučovat rodinné příslušníky a jiné závislé osoby, které požívají dočasnou ochranu v různých členských státech, když by stačilo, aby prostě jedna část rodiny přicestovala za tou druhou a v členském státě, kde se nachází zbylá část rodinných příslušníků, požádala také o vydání pobytového oprávnění podle článku 8 směrnice o dočasné ochraně. Mechanismus přesunu podle čl. 26 je pak podmíněn vůlí členského státu, nikoliv jen rozhodnutím samotného cizince. Česká republika však žádné opatření k aktivaci tohoto mechanismu nepřijala. Pokud jde o čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, ten se sice členské státy zavázaly neaplikovat, nicméně opět jeho existence by postrádala smyslu v případě, že by přímo ze směrnice plynulo osobě požívající dočasnou ochranu právo získat stejné pobytové oprávnění ještě v jiném členském státě.
45. Právo cizinců vybrat si členský stát, kde budou dočasnou ochranu požívat poté, co jim již v jednom členském státu byla udělena, podle žalovaného neplyne ani z rozhodnutí Rady č. 2022/382. Čl. 16 jeho preambule neříká nic jiného, než že občanům Ukrajiny svědčí na území členských států bezvízový pobyt. Mají tedy možnost v průběhu 90 dnů bezvízového pobytu ode dne vstupu do EU, zvolit sobě vhodný členský stát, kde o dočasnou ochranu požádají.
46. Žalovaný má za to, že pokud by Česká republika chtěla umožnit držitelům povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě, aby toto pobytové oprávnění získali i v ČR, musela by využít článku 3 odst. 5 směrnice o dočasné ochraně a přijmout vstřícnější právní úpravu. To však Česká republika neučinila. Pokud jiné členské státy vydávají povolení k pobytu osobám, které již takové oprávnění získaly jinde, činí tak na základě vlastní volby, tato praxe však ČR nijak nezavazuje.
47. Závěrem žalovaný odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 14. 3. 2025, č. j. 63 A 2/2025-49, který potvrzuje správnost jeho závěrů.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

48. Podáním ze dne 18. 6. 2025 žalovaný své vyjádření doplnil znovu. Uvádí zde, 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.
49. 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.
50. 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.
51. 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.

VIII. Soudní přezkum

52. Městský soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť s takovým projednáním věci účastníci souhlasili (§ 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“).
53. 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.*
54. 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).

55. 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.
56. V nyní projednávané věci není mezi účastníky řízení sporné, že žalovaný vrátil žalobkyním jejich žádosti o dočasnou ochranu jako nepřijatelné. Toto žalobní tvrzení žalobkyně doložily ověřenými kopiemi formulářových žádostí o poskytnutí dočasné ochrany označených podacím razítkem s datem 1. 11. 2023, v jejichž závěru jsou pověřeným pracovníkem žalovaného zatrženy kolonky „JE ŽÁDOST NEPŘIJATELNÁ, NEBOŤ“ a „žadatel(ka) požádal(a) o udělení DO či mezinárodní ochrany nebo ji získal(a) v jiném ČS EU“. Fotokopie shodných žádostí předložil i žalovaný. Je rovněž nesporné, že žalobkyním byla dočasná ochrana již v minulosti poskytnuta v Itálii, žalobkyně však v soudním řízení opakovaně dokládala, že se dočasné ochrany v Itálii vzdala. Jádrem sporu mezi účastníky tohoto soudního řízení je ryze právní otázka, zda žalovaný měl žádosti o poskytnutí dočasné ochrany v ČR přijmout a věcně se jimi zabývat, či byl oprávněn žádosti žalobkyň vrátit jako nepřijatelné podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022.
57. Soud se dále zabýval posouzením otázky, zda jsou splněny zákonem stanovené podmínky pro to, aby mohl žalobu projednat věcně.
58. Žalobkyním byly vráceny vyplněné formuláře žádostí o dočasnou ochranu, přičemž důvody vrácení žalobkyně zjistily ze záznamu ve vrácených žádostech. Povahou úkonu správního orgánu, kterým je fakticky vrácena žádost, přičemž jsou žadateli sděleny důvody jejího vrácení, se zabývala judikatura Nejvyššího správního soudu. V takovém případě se vyřízení žádosti pro nedostatek formy považuje za jiný úkon, který může představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017 č. j. 7 Azs 227/2016-36). Zákon ostatně vydání správního rozhodnutí nepředpokládá. Soud proto konstatuje, že postup žalovaného spočívající ve vrácení tiskopisů 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. Na uvedeném nicého nemění ani skutečnost, že žalovaný žalobkyním jejich žádosti vrátil až po uplynutí více než tři měsíců po předchozí výzvě k převzetí rozhodnutí.
59. Soud se dále zabýval otázkou, zda je možné žalobu posoudit jako nepřípustnou s ohledem na znění věty druhé § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 ve spojení s obecným ustanovením § 6 s. ř. s., podle kterého z rozhodování soudů ve správním soudnictví jsou vyloučeny věci, o nichž tak stanoví tento nebo zvláštní zákon.
60. 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.*
61. 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“.

62. 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.
63. Soud též ověřil, že žaloba byla podána včas, neboť k tvrzenému zásahu došlo dne 2. 2. 2024 a žalobkyně svou žalobu podaly dne 15. 3. 2024, byla tedy zachována subjektivní i objektivní lhůta ve smyslu § 84 odst. 1 s. ř. s.
64. Žalobkyně jsou aktivně legitimovány k podání žaloby, neboť to byly právě ony, kdo podal žádosti o udělení dočasné ochrany a komu byly tyto žádosti z důvodu nepřijatelnosti vráceny. Tvrzený zásah tak nepochybně byl zaměřen přímo proti žalobkyním.
65. 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 žádostí, proti němuž žalobkyně brojí, došlo ze strany oprávněné úřední osoby Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra.
66. 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.
67. 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 byť jediná z těchto podmínek naplněna, nelze ochranu poskytnout.
68. V předmětné věci soud považuje za zjevně splněné první, druhou a pátou podmínku, neboť vrácení žádostí o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost představuje přímý zásah do práv žalobkyň. 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 žádosti o dočasnou ochranu byly žalobkyním vráceny jako nepřijatelné v souladu s právními předpisy, či nezákonně.
69. Při posouzení věci vycházel soud z následující právní úpravy v rozhodném znění:
70. 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.
71. 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.
72. 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).

73. 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.
74. 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.
75. 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.
76. Rozhodnutí, zda žádosti o dočasnou ochranu byly žalobkyním ze strany žalovaného vráceny jako nepřijatelné v souladu s právními předpisy, či nezákonně, je závislé na posouzení otázky, zda institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu z důvodu podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022, tedy že ji podal cizinec, kterému již byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státě EU, je slučitelný s právem EU.
77. 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 (a obdobně též rozsudek NSS č. j. 1 Azs 336/2024-42) je pro nyní projednávanou věc zcela zásadní, a proto z něj soud níže podrobně cituje.
78. 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“.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

79. 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.“.
80. Dále v bodu 53 uvedl, že rozhodnutí Rady 2022/382 „[d]ržitelům dočasné ochrany přiznává právo primární volby členského státu, v němž jim má být poskytnut komplex práv s touto ochranou spojených. S ohledem na níže uvedené argumenty je NSS přesvědčen, že tento režim nutně zahrnuje i volbu sekundární“. Znamená to, že státní příslušníci Ukrajiny jsou oprávněni „vybrat si členský stát, v němž požádají o (prvotní) pobytové oprávnění. Tento členský stát jim přitom v souladu s čl. 8 směrnice o dočasné ochraně musí pobytové oprávnění vydat.“ ... Pokud tedy mají státní příslušníci Ukrajiny (kteří jsou držiteli dočasné ochrany podle Rozhodnutí Rady č. 2022/382) právo zvolit si hostitelský členský stát a současně se vůči nim neuplatní článek 11 směrnice o dočasné ochraně, nelze podle NSS dospět k jinému závěru, než že mají v průběhu trvání dočasné ochrany rovněž právo přemístit svůj pobyt do jiné, jimi zvolené členské země. Za tím účelem jim musí být vydáno pobytové oprávnění. V opačném případě by vyloučení aplikace článku 11 směrnice o dočasné ochraně ztrácelo význam. Vlastně by to znamenalo, že ačkoli tyto osoby mohou fakticky pobývat kdekoli v Unii, formální změna místa pobytu jim je zapovězena. Takový výklad však považuje NSS za absurdní. Odporuje cíli přiznat státním příslušníkům Ukrajiny rozsáhlá oprávnění k volbě místa, kde budou chtít po dobu trvání dočasné ochrany pobývat. Pokud tedy držitelé dočasné ochrany mohou pobývat na území celé Unie, musí jim být umožněno tento faktický stav legalizovat, a to v členském státě, který si zvolí. Pokud si takto zvolí Českou republiku, musím jim zde být vydáno povolení k pobytu.“.
81. 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).“.
82. 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 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.“.
83. 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).“.

84. 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.“.
85. 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 vyhová 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.“

86. V právě projednávané věci žalobkyně obdržely pobytové oprávnění z titulu dočasné ochrany v Itálii. V době podání žádostí byly evidovány v platformě TPD jako držitelky dočasné ochrany v Itálii, při podání předmětných žádostí však žalovanému doložily, že zažádaly o zrušení tohoto pobytového oprávnění. Zrušení dočasné ochrany v Itálii žalobkyně opakovaně dokládaly i v době po podání žádostí, v tomto kontextu není bez významu, že žalovaný žalobkyním žádosti vrátil až po více než třech měsících od jejich přijetí.
87. Uvedené skutečnosti však nejsou pro posouzení věci soudem rozhodné. Nejvyšší správní soud totiž zcela jednoznačně vyslovil, že pouhá skutečnost, že žadatel již v minulosti obdržel pobytové oprávnění v jiném členském státě, ať už je stále platné, či nikoli, sama o sobě nemůže vést k vrácení žádosti pro nepřijatelnost. Institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 je totiž neaplikovatelný pro jeho neslučitelnost s právem EU. Žádost je tak 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 (a např. rozsudku č. j. 1 Azs 336/2024-42) plně ztotožňuje.
88. Soud tak došel k závěru, že vrácením žádostí o poskytnutí dočasné ochrany pro jejich nepřijatelnost z důvodu, že žalobkyním byla již udělena dočasná ochrana v Itálii, žalovaný nezákonně zasáhl do práv žalobkyň. Žalovaný bude muset žádosti přijmout a věcně se jimi zabývat. Ověřili-li, že žalobkyně již skutečně nedisponují pobytovým oprávněním z titulu dočasné ochrany v Itálii, případně jiném členském státě EU, a budou-li žalobkyně splňovat též další podmínky, dočasnou ochranu žalobkyním udělí.
89. Pro úplnost soud uvádí, že na rozdíl od žalovaného je 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. Ustanovení § 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.
90. 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).“.

91. 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-li o recitály (body preambule), tj. odůvodnění normativní části, nejsou recitály sice bez významu, nejde však o vlastní normy, nýbrž o výkladová vodítka. Nemění tedy normativní části Prováděcího rozhodnutí ani směrnice o dočasné ochraně. 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.

IX. Závěr

92. S ohledem na výše uvedené soud pod výrokem I. a III. deklaroval, že zásah žalovaného byl nezákonný podle § 87 odst. 2 s. ř. s., a výrokem II. a IV. žalovanému zakázal pokračovat v porušování práv žalobkyní a přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žádostí.
93. 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 měly plný úspěch žalobkyně, které však byly ze zákona osvobozeny od placení soudního poplatku a zároveň nebyly zastoupeny advokátem, a tak jim soud nemohl přiznat ani náhradu nákladů na zastoupení advokátem podle vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif). Jiné účelně vynaložené náklady žalobkyně nedoložily, ani netvrdily. Žalobkyním tak nevznikly náklady řízení, jejichž náhradu by bylo možné uložit žalovanému, a proto soud pod výrokem V. vyslovil, že žalobkyním se náhrada nákladů nepřiznává. Žalovaný v řízení úspěch neměl, proto soud pod výrokem VI. 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 29. srpna 2025

JUDr. Ludmila Sandnerová v. r.
předsedkyně senátu