



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudců Mgr. Věry Jachurové a Mgr. Bc. Jana Schneeweise v právní věci

žalobce: **A. B.**

zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem
se sídlem Praha 1, Opletalova 25

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7

o žalobě ze dne 8. 1. 2025 na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného

takto:

- I. Zásah žalovaného spočívající v tom, že žalobci vrátil dne 4. 12. 2024 jeho žádost o udělení dočasné ochrany zaevidovanou pod sp. zn. OAM-418231/DO-2024 jako nepřijatelnou, byl nezákonný.
- II. Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování práv žalobce a přikazuje se mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti žalobce o udělení dočasné ochrany zaevidované pod č. j. OAM-418231/DO-2024.
- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 24 538,80 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Petra Václavka, advokáta.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

Odůvodnění:

1. Žalobou ze dne 8. 1. 2025 se žalobce domáhal vydání rozsudku, kterým by soud vyslovil, že zásah žalovaného spočívající v tom, že žalobci dne 4. 12. 2024 vrátil jeho žádost o udělení dočasné ochrany jako nepřijatelnou, byl nezákonný. Zároveň navrhl, aby soud žalovanému zakázal pokračovat v porušování práv žalobce a přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti o udělení dočasné ochrany žalobci.
2. Žalobce v žalobě uvedl, že žalovaný vyhodnotil předmětnou žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou z důvodu, že žalobci byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státě Evropské unie (dále jen „EU“), konkrétně v Polsku. Nezákonnost postupu žalovaného spatřuje v aplikaci § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaných invazí vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Lex Ukrajina“) rozšiřujícího důvody pro vyloučení osoby z poskytnutí dočasné ochrany nad rámec 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“) ve spojení s prováděcím rozhodnutím Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. března 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana, a též s prováděcím rozhodnutím Rady (EU) ze dne 25. 6. 2024 o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím Rady (EU) 2022/382 (dále jen „prováděcí rozhodnutí 2022/382“).
3. Nezákonný postup žalovaného byl zaměřen přímo proti žalobci a došlo jím k zásahu do jeho práv. Žalobce je v důsledku nezákonného postupu žalovaného oprávněn k pobytu na území České republiky (dále jen „ČR“) pouze po pevně ohraničenou dobu 90 dnů jakožto držitel ukrajinského biometrického cestovního dokladu a v návaznosti na to a s ohledem na neexistenci pobytového oprávnění v jiném členském státě EU je proti své vůli nucen k návratu na území Ukrajiny, kde probíhá válečný konflikt. Žalobce je státním občanem Ukrajiny a vlivem invaze vojsk Ruské federace na území Ukrajiny byl donucen opustit domovskou zemi a vysídlit se na území členských států EU. Dne 19. 7. 2024 žalobce vstoupil na území Polska a získal zde tzv. PESEL (*Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności*, česky Univerzální elektronický systém pro evidenci obyvatelstva). K tomu uvedl, že každý, kdo si na území Polské republiky zaeviduje pobyt na více než 30 dní, získá toto identifikační číslo automaticky. Přidělení tohoto identifikačního čísla však samo o sobě nevypovídá nic o pobytovém statusu cizince a neznamená, že by měl cizinec na území Polské republiky dočasnou nebo mezinárodní ochranu nebo jiný typ oprávnění k pobytu na území Polska. Vzhledem ke zhoršující se bezpečnostní situaci v zemi původu a jejímu nepříznivému vývoji požádal žalobce dne 4. 12. 2024 na příslušném pracovišti žalovaného o udělení dočasné ochrany na území ČR. Žalobce tedy ke dni podání žádosti nebyl fakticky držitelem dočasné ochrany v jiném členském státě EU. Přesto mu byla žádost o udělení dočasné ochrany vrácena s odůvodněním, že žalobce získal v minulosti dočasnou ochranu v jiném členském státě.

4. Výluku ze soudního přezkumu zakotvenou v § 5 odst. 2 Legis Ukrajina považuje žalobce za rozpornou s unijním právem, a tudíž neaplikovatelnou.
5. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina rovněž nemělo být ve věci žalobce aplikováno, neboť žalobce nebyl ke dni podání žádosti držitelem dočasné ochrany v žádném jiném členském státě EU. Dané ustanovení je současně v rozporu s unijním právem, a to konkrétně s čl. 28 směrnice o dočasné ochraně. Tento článek obsahuje taxativní výčet důvodů pro vyloučení vysídlené osoby z poskytnutí dočasné ochrany, přičemž vnitrostátnímu zákonodárci nepřísluší rozšiřovat a doplňovat tento článek o další důvody. Současně prováděcí rozhodnutí nevyklučuje použití čl. 28 a čl. 29 směrnice o dočasné ochraně. Členské státy se dohodly, že nebudou aplikovat pouze čl. 11 směrnice o dočasné ochraně. Lex Ukrajina však nad rámec směrnice o dočasné ochraně formuluje další důvody nepřijatelnosti žádosti, kdy se řízení o žádosti cizince vysídleného z Ukrajiny nezahajuje, ale žádost se vyřizuje faktickým úkonem žalovaného. Tím nepochybně dochází k vyloučení dotčené osoby z poskytnutí dočasné ochrany s ještě závažnějšími důsledky, než by mělo rozhodnutí o neudělení dočasné ochrany podle § 9 Legis Ukrajina. Stěžejním následkem posouzení žádosti žalobce jako nepřijatelné je to, že žalobce je ponechán na území ČR bez platného pobytového oprávnění a s hrozbou nuceného návratu na území Ukrajiny. Aplikovaný § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina představuje nepřípustné rozšíření důvodů pro vyloučení osoby z poskytnutí dočasné ochrany nad rámec směrnice o dočasné ochraně.
6. Vyloučení možnosti přesídlení osob vysídlených z území Ukrajiny z jednoho členského státu EU do jiného zjevně nebylo ani záměrem unijního zákonodárce. To vyplývá z čl. 26 odst. 4 směrnice o dočasné ochraně, který výslovně zmiňuje možnost přemístění vysídlené osoby z jednoho členského státu EU do jiného, přičemž také zavádí pravidlo týkající se skončení platnosti pobytového oprávnění v jednom členském státě EU přemístěním do jiného.
7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl, aby soud žalobu zamítl. Poznamenal, že žalobce sám do tiskopisu žádosti uvedl, že požádal o udělení dočasné ochrany v Polské republice. Otázka na dočasnou ochranu v jiném státě je přitom přeložená do ukrajinštiny, žalobce proto může těžko namítat, že nevěděl, co vyplňuje. Žalovaný současně ověřil, že žalobce již není držitelem dočasné ochrany v Polské republice, a to prostřednictvím společné evropské platformy pro výměnu informací o žadatelích a držitelích dočasné ochrany *Temporary Protection Platform* (dále jen „TPD“). Zde skutečně již žalobce nefiguruje jako držitel dočasné ochrany v Polské republice, resp. záznam o tom, že byl držitelem dočasné ochrany byl polskou stranou smazán.
8. Byť žalobce již není v Polské republice držitelem dočasné ochrany, žalovaný má za to, že je stále naplněn důvod pro vyhodnocení jeho žádosti jako nepřijatelné, minimálně ve smyslu § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina, k jehož naplnění postačí, pokud cizinec v jiném členském státě dočasnou ochranu získal; žádná další podmínka již není třeba.
9. Žalovaný dále poukázal na to, že institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu není směrnici o dočasné ochraně upraven. Členské státy jsou vzhledem k tomu, že směrnice o dočasné ochraně stanoví pouze minimální normy pro poskytování dočasné ochrany, nutně vedeny k tomu, že některé otázky související s její aplikací musí upravit vnitrostátním právem.
10. S odkazem na preambuli směrnice o dočasné ochraně žalovaný konstatoval, že z pohledu evropského zákonodárce je nežádoucí druhotný pohyb držitelů dočasné ochrany mezi členskými státy. Podobně je třeba nahlížet na situaci, kterou evropský zákonodárce úplně

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

nepředpokládal, tedy druhotný pobyt s dlouhodobou „zastávkou“ v zemi, ve které došlo k událostem, které měly za následek vznik situace hromadného přílivu vysídlených osob. I z pohledu samotné směrnice o dočasné ochraně je takové jednání nežádoucí a je jedno, zda se v rámci tohoto pohybu cizinec dočasné ochrany vzdá nebo mu oprávnění k dočasné ochraně zanikne plynutím času. Ač je regulace sekundární migrace řazena mezi cíle směrnice o dočasné ochraně, sama neupravuje nástroje, které by měly být v případech nepředvídaných čl. 15 či čl. 26 aplikovány. Lex Ukrajina proto k provedení tohoto cíle směrnice o dočasné ochraně upravuje institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu.

11. Existence čl. 15 a čl. 26 směrnice o dočasné ochraně je dle žalovaného důkazem toho, že ze směrnice neplyne žádné právo osob, které již dočasnou ochranu v jiném členském státě požívají či dříve získaly, na to, aby získaly dočasnou ochranu v dalším členském státě, byť by jim tím třeba dříve udělená dočasná ochrana, resp. povolení k pobytu zaniklo. Z těchto ustanovení naopak plyne, že kromě důvodu sloučení rodiny a přemístění v rámci mechanismu přerozdělování osob požívajících dočasnou ochranu držitel povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jednom členském státě ji již v žádném dalším státě není oprávněn získat. Pokud z jakéhokoli důvodu pozbylo povolení k pobytu podle čl. 8 směrnice o dočasné ochraně platnosti, pak by cizinec, pokud hodlá i nadále požívat dočasnou ochranu, měl opět požádat o udělení dočasné ochrany, přesněji o udělení povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v členském státě, který mu toto povolení vydal poprvé. Jinak by mohlo docházet k masovému zneužívání dočasné ochrany k „cestování“ po státech EU, tedy přesně k tomu, čemu má směrnice o dočasné ochraně bránit, tj. k druhotnému pohybu osob po území členských států EU a zatěžování jejich kapacit.
12. Vyloučení aplikace čl. 11 směrnice o dočasné ochraně znamená, že členské státy nebudou držitele dočasné ochrany v jiném členském státě, který neoprávněně pobývá na jejich území, aktivně přemísťovat či předávat do členského státu, který mu povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany vydal. Nic dalšího z nepoužití tohoto ustanovení nelze dovodit. Neaplikování čl. 11 směrnice o dočasné ochraně tedy nemůže založit držiteli dočasné ochrany právo na získání dočasné ochrany v jiném členském státě.
13. Žalovaný se rovněž domnívá, že ustanovení čl. 8 směrnice o dočasné ochraně míří na tzv. „prvožádosti“ vysídlených osob o udělení oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany. Tím, že dojde k udělení oprávnění, je podle názoru žalovaného naplněn účel dočasné ochrany, kterým je poskytnutí pobytového oprávnění vysídlené osobě.
14. Je také zapotřebí vzít v úvahu specifika institutu dočasné ochrany, který primárně směřuje k tomu, aby členské státy byly schopny zajistit přijetí velkého počtu vysídlených osob, zajistit jim odpovídající práva a zároveň zamezit tomu, aby azylový, v širším smyslu též migrační systém členských států zkolaboval. Prioritou je tedy zajištění dočasné ochrany osobám, které jí dosud v žádném členském státě nedisponují a sloučení úzkého jádra členů rodiny pobývajících v různých členských státech. Za takové situace unijní právní úprava pochopitelně nepředpokládá, že bude garantována možnost sekundárního pohybu držitelů dočasné ochrany v rámci členských států, neboť se jedná o další prvek odčerpávající kapacity členských států pro zvládání přijímání dalších, nově příchozích osob. Kapacity příslušných orgánů členských států jsou určeny pro nově příchozí přecházející osoby a nikoli pro držitele dočasné ochrany, kteří již statutem a tedy i souvisejícími právy disponují v jiném členském státě, nebo se dobrovolně rozhodly se ho vzdát a přesunout se do jiného členského státu podle svého uvážení.

15. Žalovaný neakceptoval ani názor, že ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina rozšiřuje důvody uvedené v čl. 28 směrnice o dočasné ochraně, pro které lze dočasnou ochranu odeprít. Tento závěr nemůže obstát. Pokud by zákonodárce skutečně chtěl rozšiřovat okruh osob, kterým nelze dočasnou ochranu v ČR vůbec udělit, musel by to udělat jinak. Čl. 28 směrnice o dočasné ochraně totiž dopadá na jinou skupinu osob než ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina. Cizinec, u něhož je dán některý z důvodů čl. 28 směrnice o dočasné ochraně, by nikdy neměl získat dočasnou ochranu. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina však dopadá na ty osoby, které již držiteli dočasné ochrany v jiném členském státě jsou, tedy z dočasné ochrany vyloučeny nejsou a nebyly. Toto ustanovení také nikoho z dočasné ochrany nevylučuje, jen stanoví, že žalovaný nebude znovu posuzovat žádost o udělení dočasné ochrany cizince, který již dočasnou ochranu v jiném členském státě získal nebo o ni požádal. Pokud by měl mít čl. 28 směrnice o dočasné ochraně negativní přímý účinek, jak konstatuje judikatura, pak jedině ve vztahu k § 9 a § 10 Legis Ukrajina, které stanoví důvody neudělení nebo odnětí dočasné ochrany.
16. Žalovaný uzavřel, že žádný z článků směrnice o dočasné ochraně negarantuje právo držitelů dočasné ochrany libovolně se mezi různými členskými státy pohybovat, resp. postupně získávat dočasnou ochranu ve vícero členských státech dle vlastní volby. Česká právní úprava neodporuje unijní právní úpravě, proto nebylo možno vyhodnocení žádosti žalobce o dočasnou ochranu pokládat za nezákonný zásah.
17. Žalobce v replice ze dne 25. 3. 2025 odkázal na svou žalobní argumentaci, na níž plně setrval. Argumentaci žalovaného uvedenou ve vyjádření k žalobě označil za vnitřně rozpornou. Ačkoli žalobce není držitelem dočasné ochrany v jiném členském státě, nemá dle názoru žalovaného nárok na dočasnou ochranu v ČR. Žalovaný se podle žalobce uměle snaží najít důvod, pro který by žalobci dočasnou ochranu nebylo možné udělit. Žalobce zdůraznil, že v jeho případě neexistuje pro udělení dočasné ochrany žádná překážka.
18. Dále žalobce odkázal na závěry rozsudku Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) ze dne 27. 2. 2025 ve věci C-753/23 (dále jen „rozsudek Krasiliva“). Uvedl, že z odůvodnění tohoto rozsudku je zřejmé, že vnitrostátní právo nemůže odeprít povolení k pobytu cizinci, který požádal o takové povolení v jiném členském státě nebo jestliže mu bylo povolení v jiném členském státě již uděleno.
19. Výčet důvodů pro vyloučení vysídlené osoby z poskytnutí dočasné ochrany zakotvený v čl. 28 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně je uzavřený a vnitrostátnímu zákonodárci nepřisluší jej rozšiřovat a doplňovat o další důvody. Prováděcí rozhodnutí 2022/382 použití čl. 28 a čl. 29 nevylučuje. V případech stanovených § 5 odst. 1 písm. a) – e) Legis Ukrajina se jedná o důvody nepřijatelnosti žádosti, kdy se řízení o žádosti cizince vysídleného z území Ukrajiny nezahajuje, ale žádost se vyřizuje faktickým úkonem žalovaného – vrácením žádosti za současného sdělení důvodu nepřijatelnosti žádosti. Tímto faktickým úkonem přitom nepochybně dochází k vyloučení dotčené osoby z poskytnutí dočasné ochrany (čl. 28 směrnice o dočasné ochraně). Aplikované ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina představuje nepřípustné rozšíření důvodů pro vyloučení osoby z poskytnutí dočasné ochrany nad rámec směrnice o dočasné ochraně.
20. Žalobce též zdůraznil, že vyloučení možnosti přesídlení osob vysídlených z území Ukrajiny z jednoho členského státu EU do jiného zjevně nebylo záměrem unijního zákonodárce. V této souvislosti poukázal na čl. 26 odst. 4 směrnice o dočasné ochraně, který výslovně zmiňuje možnost přemístění vysídlené osoby z jednoho členského státu EU do jiného, přičemž taktéž zavádí pravidlo týkající se skončení platnosti pobytového oprávnění

v jednom členském státě EU přemístěním do jiného. Použití tohoto článku na případ vysídlených osob z území Ukrajiny prováděcí rozhodnutí 2022/382 výslovně nevylučuje, ale naopak v souladu s bodem 15 preambule vylučuje uplatnění čl. 11 směrnice o dočasné ochraně.

21. Podáním ze dne 26. 3. 2025 žalovaný doplnil své vyjádření. Odkázal na rozsudek SDEU Krasiliva, konstatoval však, že jeho závěr o výkladu čl. 8 směrnice o dočasné ochraně nelze vztáhnout na případ žalobce, tedy na situaci, na niž dopadá ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina. SDEU se totiž zabýval jinou skutkovou situací, kdy cizinka požádala o dočasnou ochranu v ČR, avšak Spolková republika Německo, kde tato cizinka podala žádost o udělení dočasné ochrany předtím, o její žádosti ještě nerozhodla. Současně poukázal na bod 30 odůvodnění uvedeného rozsudku. Členský stát musí zkoumat důvodnost žádosti, která mu byla předložena, a tedy to, zda žadatel spadá do některé z kategorií uvedených v čl. 2 prováděcího rozhodnutí 2022/382 a zda mu jiný členský stát nevydal povolení k pobytu podle čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně. Pokud členský stát posuzující žádost zjistí, že žadatel nespadá do žádné z kategorií uvedených v čl. 2 prováděcího rozhodnutí 2022/382, není žádost důvodná a povolení k pobytu podle čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně nelze vydat. Logicky stejně by měl postupovat členský stát i v případě, že již jiný členský stát vydal žadateli povolení k pobytu podle čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně. Smyslem dočasné ochrany je poskytnout dočasné útočiště v podobě časově omezeného pobytového oprávnění osobám, které prchají ze země původu v důsledku tamních událostí. Tohoto cíle je však dosaženo už tím, že je takové osobě vydáno jedním z členských států pobytové oprávnění podle čl. 8 směrnice o dočasné ochraně.
22. Žalovaný se domnívá, že pokud by ČR 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 čl. 3 odst. 5 směrnice o dočasné ochraně a přijmout vstřícnější právní úpravu.
23. V dalším podání ze dne 15. 4. 2025 žalovaný navrhl, aby soud položil SDEU předběžnou otázku týkající se souladu ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina s unijním právem. Poukázal na deficit odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2025 č.j. 1 Azs 336/2024-42. Podle žalovaného právo „primární volby“ členského státu ze směrnice o dočasné ochraně vyplývá, ovšem jen toto právo. Dohoda o nepoužití čl. 11 a faktické neuplatňování mechanismu zakotveného v čl. 26 směrnice o dočasné ochraně, jakož i nezařazení informace o kapacitních možnostech přijetí vysídlených osob do normativního textu prováděcího rozhodnutí 2022/382 nemohou založit vysídlené osobě právo na získání pobytového oprávnění podle čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně v dalším členském státě. Možnost či právo zvolit si členský stát, v němž bude vysídlená osoba požívat práv plynoucích z dočasné ochrany, není zakotvena v prováděcím rozhodnutí 2022/382, ale vyplývá implicitně přímo ze směrnice o dočasné ochraně.
24. Prováděcí rozhodnutí 2022/382 naopak neobsahuje žádné ustanovení, které by hovořilo o právu vysídlené osoby na volbu členského státu, v němž uplatní své právo na vydání povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany poprvé a již vůbec nezakotvuje právo na změnu takového státu, tedy na následnou (sekundární) volbu členského státu. Podle názoru žalovaného není ani možné, aby byla prováděcím rozhodnutím 2022/382 vysídleným osobám přiznána práva, která ze směrnice o dočasné ochraně neplynou, tedy zejména právo sekundárního pohybu po EU, nebo aby jím bylo vyloučeno užití mechanismu solidarity mezi členskými státy, který je upraven v čl. 26 směrnice o dočasné ochraně a jež nemůže být aktivován výhradně na základě rozhodnutí držitele dočasné ochrany. Odchýlit se lze pouze

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

od těch ustanovení směrnice o dočasné ochraně, která takové „odchýlení“ připouštějí. To je příklad čl. 11 směrnice o dočasné ochraně. Nadto prováděcí rozhodnutí 2022/382 ve své preambuli deklaruje pouze možnost členského státu vydat povolení k pobytu osobě, která požívala dočasné ochrany v jiném členském státě. Nejde v žádném případě o povinnost členského státu, natož pak stanovenou v normativním textu prováděcího rozhodnutí 2022/382.

25. Žalovaný nesouhlasil ani se závěrem Nejvyššího správního soudu, že prováděcí rozhodnutí 2022/382 a dohoda členských států o neaplikaci čl. 11 směrnice o dočasné ochraně obrací režim popsany v této směrnici, pokud jde o možnosti vysídlené osoby vybrat si stát, kde bude požívat práva plynoucí z vyhlášené dočasné ochrany, neboli že prováděcí rozhodnutí 2022/382 a jeho prodloužení společně s dohodou o neaplikaci čl. 11 směrnice o dočasné ochraně dovolují druhotný pohyb vysídlených osob a předpokládají právo vybrat si stát, kde budou konzumována práva plynoucí z vyhlášené ochrany.
26. Pokud by úmysl unijního zákonodárce byl takový, jak naznačuje Nejvyšší správní soud, nebylo by účelné, aby EU ve spolupráci s členskými státy spolupracovala v síti EU pro připravenost na migraci a pro řešení migračních krizí v souladu s doporučením (EU) 2020/1366. Osoby s dočasnou ochranou by, pokud by byl názor Nejvyššího správního soudu správný, měly privilegované postavení oproti jiným cizincům, včetně občanů EU, bez ohledu na jejich pobytové oprávnění, kdy přesun státních příslušníků třetích zemí v rámci schengenského prostoru má svá pravidla, která jsou rozdílná podle pobytového režimu státních příslušníků třetích zemí.
27. Z neaplikace čl. 11 směrnice o dočasné ochraně se tedy právo sekundárního pohybu osob, kterým již bylo vydáno povolení k pobytu v rámci členských států EU, nedá dovodit.
28. Nejvyšší správní soud podle názoru žalovaného příliš rychle uzavřel, že pokud má cizinec primární právo volby prvního členského státu, kde požádá o udělení povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany, tak mu také svědčí právo tento stát změnit a získat toto pobytové oprávnění v jiném státě. Má-li být jedním z cílů směrnice o dočasné ochraně předcházet riziku druhotného pohybu osob mezi členskými státy (bod 9 preambule směrnice o dočasné ochraně), pak ale nelze prováděcím rozhodnutím 2022/382 podle čl. 5 ani praxí zavést přesný opak, tedy absolutně nekontrolovatelné sekundární přesuny osob požívajících dočasnou ochranu mezi členskými státy.
29. V dalším podání ze dne 18. 6. 2025 žalovaný uvedl, že v mezidobí bylo přijato prováděcí rozhodnutí Rady, kterým se prodlužuje dočasná ochrana do března 2027. Pro oblast týkající se druhotných pohybů byly odsouhlaseny dva nové recitály (č. 4, 5 a 5a), z jejichž textu je zřejmé, že Rada dala najevo, že druhotné pohyby držitelů povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany podle čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně nejsou žádoucí a že členský stát by měl žádost osoby, která je držitelem takového povolení k pobytu v jiném členském státě, zamítnout bez dalšího a nikoli mu ji udělovat nebo jej vyzývat, aby se dočasnou ochranu v jiném členském státě vzdal. Rada upřesnila význam dohody členských států o neaplikování čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, a to tak, že tato dohoda členských států nemůže být vykládána tak, že brání členskému státu odmítnout žádost o udělení dočasné ochrany osobě, která byla držitelem dočasné ochrany, resp. oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany a z nějakého důvodu jím již v současnosti nedisponuje. Takové osobě nic nebrání v tom, aby v členském státě, kde toto povolení z titulu dočasné ochrany získala, o jeho vydání požádala znovu a získala jej. Podle žalovaného není podstatné, jakým způsobem vnitrostátní právní řád toto odmítnutí či zamítnutí provede, zda bude ve věci rozhodovat meritorně nebo zda

bude posuzování takové žádosti odmítnuto jako celek, tak jako v ČR. Z ničeho nevyplývá, jak má vypadat individuální právní akt, kterým se taková žádost o vydání dalšího pobytového oprávnění z titulu dočasné ochrany v jiném členském státě zamítá.

30. Při ústním jednání před soudem, které se konalo dne 16. 10. 2025, žalobce s odkazem na svou argumentaci v žalobě i replice navrhl, aby soud žalobě vyhověl. Poukázal též na recentní rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2025 č. j. 1 Azs 126/2025-28 a ze dne 19. 9. 2025 č. j. 5 Azs 180/2025-25. Žalovaný se z účasti na jednání omluvil a souhlasil s tím, aby věc byla projednána v jeho nepřítomnosti. Setrval na svém procesním stanovisku, jehož důvody popsal ve svých předchozích písemných podáních ve věci.
31. Soud zamítl návrh žalovaného na přerušování řízení, neboť SDEU ve věci Krasiliva již rozhodl, a požadovaný důvod přerušování řízení tedy přestal být aktuální.
32. Po posouzení věci soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
33. Úvodem je třeba zmínit, že Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 3. 4. 2025 č. j. 1 Azs 174/2024-42 a č. j. 1 Azs 336/2024-42 podrobně posoudil (ne)soulad § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina s unijním právem a své závěry strukturovaně a přesvědčivě odůvodnil. Městský soud v Praze tyto závěry následoval například v rozsudcích ze dne 23. 4. 2025 č. j. 10 A 6/2025-61, ze dne 29. 4. 2025 č. j. 3 A 79/2024-46, ze dne 30. 4. 2025 č. j. 17 A 10/2024-50 nebo ze dne 7. 5. 2025 č. j. 11 A 110/2024-44. Posléze zohlednil také novou navazující argumentaci žalovaného, a to v rozsudcích ze dne 16. 5. 2025 č. j. 10 A 42/2025-33, ze dne 20. 5. 2025 č. j. 5 A 42/2025-39, ze dne 3. 6. 2025 č. j. 18 A 22/2025-52, ze dne 17. 6. 2025 č. j. 10 A 56/2025-39, ze dne 1. 7. 2025 č. j. 15 A 58/2025, ze dne 17. 7. 2025 č. j. 18 A 49/2025-33 nebo ze dne 11. 9. 2025 č. j. 17 A 97/2025 – 33. Soud v nyní projednávané věci nevidí důvod se od závěrů vyjádřených v těchto rozhodnutích odchýlovat, proto na ně bude dílem odkazovat a dílem je stručně zopakuje.
34. Ochranu podle ustanovení § 82 a násl. s. ř. s. může správní soud poskytnout tehdy, jsou-li kumulativně splněny podmínky, aby žalobce byl přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze žalobci ochranu podle ustanovení § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, č. j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS).
35. První, druhá, čtvrtá a pátá podmínka jsou v projednávané věci splněny. Vrácení žádosti o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost představuje přímý zásah do práv žalobce. Svou povahou tento úkon žalovaného, který je nepochybně zaměřen přímo proti žalobci, není rozhodnutím a jeho zákonnost je přezkoumatelná v řízení o zásahové žalobě (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017 č. j. 10 Azs 153/2016-52).
36. Zbývá tedy posoudit podmínku třetí, tj. zákonnost postupu žalovaného. Žalovaný je přesvědčen, že žalobci je zapovězeno získání dočasné ochrany (resp. přesněji oprávnění k pobytu plynoucího z dočasné ochrany – k tomu srov. body 30–34 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2025 č. j. 1 Azs 174/2024-42), protože mu byla již dříve udělena dočasná ochrana v Polské republice. Žádost žalobce o dočasnou ochranu v České republice je tedy podle správního orgánu nepřijatelná podle § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina.
37. Je pravdou, že SDEU se ve věci *Krasiliva* explicitně nezabýval otázkou nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu dle § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina, tj. případem, kdy žadatel již

disponuje dočasnou či mezinárodní ochranou jiného členského státu EU, na uvedené rozhodnutí SDEU ovšem navázal Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 1. 4. 2025, č. j. 5 Azs 273/2023-27, ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-42 a ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 336/2024-42, z nichž jednoznačně vyplývá, že důvod nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu dle § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina je rozporný s právem EU. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žádost žadatele o dočasnou ochranu v České republice je nutné ve správním řízení projednat věcně, přičemž tomu žadateli, který již disponuje dočasnou ochranou či jiným dlouhodobým pobytovým oprávněním v některé členské zemi EU, je nutné umožnit nechat si existující dočasnou či mezinárodní ochranu zneplatnit. Učiní-li tak, bude mu dočasná ochrana v České republice udělena, v opačném případě bude jeho žádost zamítnuta.

38. Úvahy žalovaného ohledně neupravení druhotného pohybu ve směrnici o dočasné ochraně jsou s těmito judikaturními závěry Nejvyššího správního soudu v rozporu. Nejvyšší správní soud dovodil, že mají-li osoby dle čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí právo zvolit si hostitelský členský stát a nebude-li současně vůči nim uplatněn čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, pak z toho vyplývá rovněž jejich právo přemístit svůj pobyt do jiné zvolené členské země EU, neboť jinak by výluka z aplikace čl. 11 směrnice o dočasné ochraně postrádala smysl.
39. Žalovaný zpochybňuje výše uvedené závěry Nejvyššího správního soudu s poukazem na to, že prováděcí rozhodnutí nemůže zakotvit nová práva, která neupravuje již směrnice o dočasné ochraně.
40. Soud předně uvádí, že judikurní závěry Nejvyššího správního soudu jsou v souladu se smyslem a účelem směrnice o dočasné ochraně. Směrnice o dočasné ochraně sice skutečně blíže neupravuje případy druhotného pohybu mimo žalovaným citovaný čl. 15 a 26, to ovšem neznamená, že by druhotný pohyb sama zakazovala.
41. Lze konstatovat, že členské státy mohou přijmout úpravu nad minimální standard směrnice. Aplikace přerozdělovacího mechanismu dle čl. 26 směrnice o dočasné ochraně přitom není omezena ani v případě možnosti volného výběru členského státu pro účely druhotného pohybu. Nutno podotknout, že aplikace daného mechanismu na základě čl. 26 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně závisí na souhlasu dotčených přemísťovaných osob. Uvedené ustanovení by postrádalo smysl, pokud by čl. 26 směrnice o dočasné ochraně bylo možné aplikovat i bez souhlasu přemísťovaných osob, protože ty by se v takovém případě mohly vrátit nazpět. Článek 15 směrnice o dočasné ochraně sice při otevření možnosti druhotného pohybu není příliš potřebný, je ale nutné zohlednit, že se jedná o obecný minimální standard. Prováděcí rozhodnutí 2022/382 se nadto k druhotnému pohybu držitelů dočasné ochrany vyjádřilo v tom smyslu, že je na základě dohody států vyloučena aplikace čl. 11 směrnice o dočasné ochraně. Uvedený postup fakticky a v souladu s čl. 11 směrnice o dočasné ochraně prakticky vyprázdnil povinné slučování rodin dle čl. 15 směrnice o dočasné ochraně, protože generální výluka jakékoliv aplikace čl. 11 směrnice o dočasné ochraně má za následek nutnost otevřít druhotný pohyb napříč členskými státy nejen fakticky, ale rovněž i legálně.
42. Lex Ukrajina v současnosti neobsahuje normu, která by založila nepřijatelnost žádosti o dočasnou ochranu u osoby, která byla v minulosti držitelkou dočasné ochrany v jiném členském státě, ale o tuto ochranu v mezidobí z jakéhokoliv důvodu přišla. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina se totiž týká pouze osob pod souběžnou dočasnou ochranou jiného členského státu. Judikatura Nejvyššího správního soudu nerozporuje, že tento stav možný není, pouze žalovanému uložila, aby v těchto případech byla taková osoba poučena

o nemožnosti souběžného využívání dočasné ochrany ve více členských státech, případně aby žalovaný prověřil, zda udělením dočasné ochrany v ČR automaticky zanikne její dočasná ochrana udělená v jiném členském státě. Závěry žalovaného zpochybňující citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu proto neobstojí.

43. Žalovaný tudíž v této věci nepostupoval v souladu s právem, jak bylo vyloženo ve shora citované judikatuře Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud dovodil, že druhotný pohyb osob ve smyslu § 3 Legis Ukrajina je přípustný za podmínky, že takové osoby nepožívají ve stejný moment dočasné či mezinárodní ochrany ve více než jednom členském státě EU, a dále že o žádosti o dočasnou ochranu je nutné vést řádné správní řízení. Žalovaný přitom zjistil, že žalobce dočasnou ochranou v Polské republice nedisponuje, a nemohl tak tuto skutečnost pomíjet.
44. V této souvislosti je nutné dodat, že pokud žalobce v době podání žádosti nedisponoval dočasnou ochranou v jiném členském státě, pak na něj § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina nelze vztáhnout. Cílem Legis Ukrajina bezpochyby totiž nebylo zamezit ukrajinským uprchlíkům přístup k dočasné ochraně, pokud nejsou pod mezinárodní či dočasnou ochranou některého z členských států EU. Takový postup by buďto nutil uprchlíky vracet se do země původu, což není možné v důsledku panujícího válečného konfliktu, nebo pobývat na území ČR bez pobytového oprávnění, či se pokusit získat dočasnou či mezinárodní ochranu v jiném členském státu EU. Obě tato řešení jsou přitom nežádoucí. Právní řád nelze vykládat restriktivně, aby docházelo k systematickému nárůstu počtu osob bez pobytového oprávnění v ČR, stejně jako není možné, aby byli uprchlíci bez právního titulu *de facto* nuceni opustit území ČR. Takový postup by nadto obcházel dohodnutou neaplikaci čl. 11 směrnice o dočasné ochraně. Pakliže má žalovaný dojem, že jsou kapacity ČR ve věci dočasné ochrany již zcela vyčerpány, může ministr vnitra na půdě EU iniciovat změnu Prováděcího rozhodnutí a spuštění mechanismu solidarity dle čl. 26 směrnice o dočasné ochraně.
45. Na výše uvedeném posouzení nemůže nic změnit ani žalovaným zmíněné a nyní již zveřejněné prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460 ze dne 15. 7. 2025 o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382. Je nezbytné zdůraznit, že jde o recitály (body preamble), tj. odůvodnění normativní části. Recitály nejsou bez významu, nejde ovšem o vlastní normy, nýbrž o výkladová vodítka. Nemění tedy normativní části prováděcího rozhodnutí ani směrnice o dočasné ochraně. V daném případě žalovaným označené recitály 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.
46. Soud má předně za to, že žalovaný dezinterpretuje recitál 4, potažmo bod 30 rozsudku SDEU *Krasiliva*, resp. dovozuje z něj závěry v nich neobsažené. SDEU uvedl, že „orgány členského státu jsou však oprávněny v rámci zkoumání této žádosti ověřit, zda osoby žádající o povolení k pobytu uvedené v čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55 spadají do kategorií osob uvedených v článku 2 prováděcího rozhodnutí 2022/382 a požívají dočasné ochrany a zda již nezískaly povolení k pobytu v jiném členském státě“ – hovoří se tedy o ověření, nikoliv o zamítnutí žádosti. Recitál 4 sice zmiňuje zamítnutí žádosti osobě, která dočasnou ochranu získala v jiném členském státě, ovšem s ohledem na v něm obsažený odkaz na bod 30 rozsudku SDEU *Krasiliva* a nutnost postupu v souladu s ním je izolovaný výklad žalovaného nesprávný.

47. Podstatou recitálu 5 je dle náhledu soudu to, že nemůže být udělena vícenásobná dočasná ochrana. Sám žalovaný poukazuje na to, že recitál 5 navazuje na recitál 4 hovořící o cíli *zabránit vícenásobné registraci k dočasné ochraně*. Nejvyšší správní soud ve shora citované judikatuře dospěl k závěru, že pokud již byla v jiném členském státě dočasná ochrana zrušena, může být udělena v ČR, a pokud zrušena nebyla, má žalovaný žadateli umožnit ji zrušit. Tyto závěry Nejvyššího správního soudu nejsou v rozporu s bodem 30 rozsudku SDEU *Krasiliva* ani s uvedenými recitály prováděcího rozhodnutí.
48. Žalobcem tvrzený zásah spočívá v tom, že mu žalovaný vrátil jeho žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou z důvodu, že již získal dočasnou ochranu v jiném členském státě, resp. že o ni v jiném členském státě požádal. Tento důvod ale pro jeho rozpor s čl. 8 směrnice o dočasné ochraně nelze aplikovat. Žalovaný se proto dopustil nezákonného zásahu a stále se jej dopouští tím, že žádost žalobce věcně neposoudil. Soud tudíž shledal žalobu důvodnou, a proto prvním výrokem rozsudku určil, že tvrzený zásah je nezákonný. Druhým výrokem rozsudku pak soud zakázal žalovanému, aby pokračoval v porušování práva žalobce na podání žádosti o dočasnou ochranu, a přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti žalobce o dočasnou ochranu jako nepřijatelné.
49. Úkolem žalovaného bude v souladu s výše uvedenou judikaturou Nejvyššího správního soudu primárně přijmout žalobcovu žádost k věcnému posouzení. Při něm bude žalovaný primárně vycházet z toho, že žalobce v současnosti nemá v Polské republice udělenou dočasnou ochranu, jak ostatně žalovaný sám ověřil. Pouze pokud by žalovaný zjistil, že žalobce disponuje dočasnou ochranu udělenou mu v jiném členském státě, bude jeho úkolem posoudit, zda udělením dočasné ochrany v ČR žalobci automaticky zanikne dočasná ochrana udělená dříve v jiné zemi EU. Jestliže by tomu tak nebylo, žalovaný poučí žalobce o jeho právu nechat si dočasnou či mezinárodní ochranu udělenou mu v jiném členském státě EU zneplatnit a o případných negativních důsledcích pro přiznání dočasné ochrany v ČR, pokud by tak neučinil.
50. 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.
51. Soud nepředložil Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku ohledně slučitelnosti § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina s evropským právem, jak navrhoval žalovaný, a to primárně proto, že uvedená otázka byla již náležitě vyložena Nejvyšším správním soudem v kontextu existující judikatury Soudního dvora EU. Nejvyšší správní soud v bodech 43–46 rozsudku ze dne 3. 4. 2025 č. j. 1 Azs 174/2024-42 vysvětlil tři hlavní důvody, proč nepoložil takovou předběžnou otázku on. Neučinil tak proto, že i) z rozsudku *Krasiliva* a jemu předcházejícího postupu plyne, že Soudní dvůr EU nepovažoval otázky za nové či problematické, ii) Soudní dvůr EU poskytuje toliko rámcová vodítka a je na soudech členských států „finálně“ posoudit slučitelnost vnitrostátního práva s unijními předpisy, iii) poskytnutí včasné ochrany osobám přesídleným z Ukrajiny převažuje nad „abstraktními imperativy jednotného výkladu ve všech detailech“. Tyto důvody si soud osvojil i v nynější věci a v neposlední řadě

připomíná, že pokládání předběžných otázek není jeho povinností, nýbrž „jen“ možností (čl. 267 alinea druhá Smlouvy o fungování EU).

52. Třetí výrok rozsudku o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce měl ve věci úspěch, proto mu přísluší právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení proti žalovanému, který ve věci úspěšný nebyl. Výše těchto nákladů je tvořena odměnou za zastoupení žalobce advokátem, a to za čtyři úkony právní služby po 4 620 Kč (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, podání repliky a účast u jednání) včetně náhrady hotových výdajů po 450 Kč dle § 9 odst. 5, § 11 odst. 1 a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). K tomu náleží částka 4 258,80 Kč, neboť zástupce žalobce je plátcem DPH. Celkem tedy soud přiznal na náhradě nákladů řízení žalobci částku 24 538,80 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen zaplatit žalobci do jednoho měsíce od právní moci rozsudku k rukám jeho právního zástupce.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost 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. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud.

Praha 16. října 2025

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu