



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: O. N., nar. X, st. příslušnost Ukrajina,
t.č. pobytem X
proti
žalovanému: Ministerstvo vnitra,
sídlem Nad Štolou 936/3, 170 34 Praha 7

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vrácení žádosti žalobkyně o poskytnutí dočasné ochrany ze dne 1. 7. 2025 jako nepřijatelné,

takto:

- I. Zásah spočívající v tom, že žalovaný vrátil žalobkyni její žádost o poskytnutí dočasné ochrany ze dne 1. 7. 2025 jako nepřijatelné, byl nezákonný.
- II. Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování práv žalobkyně a přikazuje se mu, aby obnovil stav před vrácením této žádosti o udělení dočasné ochrany ze dne 1. 7. 2025.
- III. Žalobkyni se nepřiznává náhrada nákladů řízení.
- IV. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřovala v tom, že žalovaný jí vrátil žádost o poskytnutí dočasné ochrany podanou dne 1. 7. 2025 (dále jen „žádost“), jakožto nepřijatelnou ve smyslu ust. § 5 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace (dále jen „zákon č. 65/2022“). Jako důvod nepřijatelnosti žádosti žalovaný označil, že žadatel získal dočasnou nebo mezinárodní ochranu v jiném členském státě Evropské unie (dále jen „EU“). Současně žalobkyně navrhla, aby soud žalovanému zakázal pokračovat v porušování jejích práv a přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti.

II. Žaloba

2. V žalobě uvádí žalobkyně, že na počátku války byla na Ukrajině a z Ukrajiny vycestovala dne 15. 10. 2024 přes Polsko do České republiky. Zde získala dočasnou ochranu s platností od 18. 10. 2024 do 31. 3. 2025. Včas se zaregistrovala k prodloužení dočasné ochrany a dne 26. 5. 2025 se dostavila do OAMP v Kladně k vylepení vízového štítku. Zde jí však byla dočasná ochrana zneplatněna, a to na základě údajného získání dočasné ochrany v Portugalsku, kde však nikdy nebyla, proto zde ani nemohla nikdy o dočasnou ochranu žádat. Vyznačení dočasné ochrany v Portugalsku je tak zřejmě důsledkem disfunkčnosti databáze Ministerstva vnitra ČR.
3. Žalobkyně podala dne 1. 7. 2025 na KPCPU novou žádost o dočasnou ochranu, její žádost však byla vyhodnocena jako nepřijatelná s tím, že „žadatel získal dočasnou nebo mezinárodní ochranu v jiném ČS EU“. Žalobkyně s ohledem na uvedené namítá, že získání portugalské dočasné ochrany, k níž nedošlo, není důvodem pro vyhodnocení její nové žádosti jako nepřijatelné.
4. Dále se žalobkyně věnuje otázce přípustnosti žaloby. Má za to, že se neuplatní výluka ze soudního přezkumu podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022, neboť je v rozporu s právem EU.
5. Žalobkyně poukazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 8. 4. 2025, č. j. 9 Azs 20/2024-37, a ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-42 a č. j. 1 Azs 366/2024-42. Žalobkyně je přesvědčena, že z aktuální judikatury plyne, že žalovaný nemůže považovat žádost o dočasnou ochranu za nepřijatelnou pouze proto, že občan Ukrajiny má nebo dříve měl dočasnou ochranu v jiném státě EU. Jakkoli platí, že nelze požívat práv plynoucích z dočasné ochrany (včetně pobytového oprávnění, které je součástí těchto práv) ve více členských státech zároveň, Nejvyšší správní soud v uvedených rozsudcích podrobně metodicky popsal, jak má žalovaný postupovat, pokud obdrží žádost o poskytnutí dočasné ochrany a zjistí, že ta je již poskytována v jiném členském státě EU. Žalovaný má přesto žádost přijmout k věcnému posouzení a ověřit, zda žadatel, který v minulosti obdržel pobytové oprávnění v jiném členském státě, tímto oprávněním prokazatelně disponuje i k okamžiku podání žádosti o dočasnou ochranu v Česku. Pokud ne, musí žalovaný dočasnou ochranu (při splnění dalších podmínek) udělit.
6. Žalobkyně namítá, že unijní právo má aplikační přednost a správní orgány mají povinnost jej použít z úřední povinnosti, je-li s ním vnitrostátní norma v rozporu. O tom, že § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina, je s unijním právem v rozporu, podle mínění žalobkyně již nyní

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

neexistují žádné pochybnosti. Žalovaný však nerespektuje judikaturu Nejvyššího správního soudu a Soudního dvora EU, když i nadále postupuje v rozporu s unijním právem, pokud žádosti ukrajinských občanů, kteří jsou nebo byli držiteli dočasné ochrany v jiném členském státě, označuje za nepřijatelné.

III. Vyjádření žalovaného

7. Žalovaný je toho názoru, že vyhodnocení žádosti žalobkyně jako nepřijatelné bylo v souladu se zákonem, a proto navrhuje zamítnutí žaloby.
8. Žalovaný dále uvedl, že žalobkyně figuruje v Platformě pro výměnu informací o žadatelích dočasné ochrany mezi členskými státy (Temporary Protection Platform) jako držitelka dočasné ochrany v Portugalsku. Svědčí o tom znak „*tp*“ uvedený v rubrice „*Type of protection*“. Tento znak je zkratkou anglického „*empory protection*“ a používá se tam, kde cizinec získal v členském státě povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany a je dosud jeho držitelem.
9. V daném případě žalobkyni byla udělena dočasná ochrana v České republice dne 18. 10. 2024 s platností do 30. 9. 2025. Při prodloužení dočasné ochrany bylo zjištěno, že žalobkyni byla dočasná ochrana udělena v Portugalsku. Z tohoto důvodu došlo k zániku její dočasné ochrany v České republice dne 7. 4. 2025. Neobstojí námitka žalobkyně, že v Portugalsku nikdy nebyla a o dočasnou ochranu zde nežádala, neboť ve výpise z TDP je uvedeno číslo pasu žalobkyně č. X, který je shodný s pasem přiloženým k žádosti o poskytnutí dočasné ochrany, která však byla vyhodnocena jako nepřijatelná.
10. Dále uvedl, že si je vědom aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu, podle níž § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina odporuje unijnímu právu (viz rozsudky ze dne 3. 4. 2025 č. j. 1 Azs 336/2024-42 a č. j. 1 Azs 174/2024-42). Z citovaných rozsudků vyplývá, že osobám, na něž se vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382¹, svědčí právo primární volby členského státu, v němž požádají o vydání povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany, a poté, co takové pobytové oprávnění získají, také právo sekundárního pohybu v rámci Unie či sekundární volby členského státu. Tedy právo požádat a získat pobytové oprávnění z titulu dočasné ochrany v jiném členském státě, kam se rozhodnou přesunout. Takové právo však ze směrnice o dočasné ochraně² nevyplývá. Mimo to v současnosti již ani nemůže obstát. Dne 13. 6. 2025 ministři vnitra na zasedání Rady ministrů vnitra jednomyslně podpořili další roční prodloužení dočasné ochrany. Oproti minulému rozhodnutí o prodloužení ovšem došlo v úvodních ustanoveních (tzv. recitálech) k několika změnám, na kterých se členské státy dohodly. Pro oblast týkající se druhotných pohybů byly odsouhlaseny dva nové recitály. První recitál mluví na případy, kdy osoba, která je poživitelem dočasné ochrany (resp. povolení k pobytu na tímto účelem) 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 (viz např. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/134, čl. 3 odst. 8). Recitál zde odkazuje i na rozsudek SDEU ve věci *Krasiliva* (C-

¹ Rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. března 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana, kterým je Česká republika vázána

² 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

753/23) a konkrétně na bod 30 rozsudku. Tento recitál ani rozsudek SDEU nepožadují žádnou asistenci orgánů členského státu směrem k poživateli dočasné ochrany, jde-li o zrušení jeho dočasné ochrany v druhém členském státě, jak to vyžaduje judikatura Nejvyššího správního soudu. Druhý nový recitál (bod 6) ve znění: „*S ohledem na tento celkový kontext by nic nemělo být vykládáno tak, že znamená povinnost členského státu vydat povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany osobě, která obdržela povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě.*“, by měl být vykládán tak, že čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně nemá být vykládán v tom smyslu, že by z něj členskému státu vyplývala povinnost vydat povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany osobě, která již držitelem povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany byla v jiném členském státě. Pokud by žalovaný i odhlédl od návrhu aktuálního prováděcího rozhodnutí Rady, kterým se prodlužuje dočasná ochrana, z normativního textu směrnice 2001/55/ES skutečně právo sekundárního pohybu držitelů dočasné ochrany (tj. oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany) v rámci členských států EU neplyne. Jejím jazykovým ani systematickým výkladem nelze dospět k jinému závěru, než že podle jejího čl. 8 odst. 1 má členský stát povinnost vydat povolení k pobytu pouze osobě požívající dočasné ochrany, které nebylo toto pobytové oprávnění ještě vydáno jiným členským státem. Nedopadá tedy na osoby, které již dočasné ochrany požívají v jiném členském státě, resp. kterým bylo jiným členským státem vydáno povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany. V opačném případě by byly zcela zbytečné čl. 15 a 26 směrnice o dočasné ochraně, které právě právo na sekundární pohyb těchto osob v některých specifických případech upravují (slučování rodin, přesuny osob požívajících dočasné ochrany z kapacitních důvodů). Toho si byl patrně vědom i Nejvyšší správní soud, jenž toto právo dovodil z prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, z dohody členských o vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně a z výkladových stanovisek Komise jakožto *soft-law*. S těmito závěry však žalovaný nesouhlasí, a to s důsledky, které z vyloučení aplikace čl. 11 směrnice o dočasné ochraně dovodil Nejvyšší správní soud. Podle žalovaného se cizinec v případě vyloučení tohoto článku nemusí obávat, že bude v případě neoprávněného pobytu automaticky předán orgánům členského státu, který mu povolení k pobytu vydal. Právo na získání pobytového oprávnění podle čl. 8 odst. 1 na území členského státu, na jehož území pobývá neoprávněně, mu tím nevznikne, alespoň ne na základě vyloučení čl. 11; tento článek totiž neupravuje žádné povinnosti členských států vůči němu, ale pouze ve vztazích mezi členskými státy. Nepoužívání čl. 11 mezi členskými státy tedy samo o sobě nemůže založit osobě požívající dočasné ochrany, které bylo vydáno povolení k pobytu podle čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně jedním členským státem, právo získat toto povolení v jiném členském státě. V operačních pokynech Komise je sice obsažen názor, podle něž platnost prvního vydaného povolení k pobytu a práva z něj vyplývající skončí udělením pobytu v rámci dočasné ochrany v jiném členském státě, avšak jde pouze o tvrzení, u něž Komise nevysvětluje, z čeho jej dovodila. Naproti tomu na svých internetových stránkách Komise existenci práva na sekundární pohyb nezmiňuje. Operační pokyny tak nemohou mít žádnou váhu ani coby *soft-law*. Žalovaným zastávaný výklad má pak oporu i v novém recitálu (bodu 6) návrhu nového prováděcího rozhodnutí Rady ze dne 13. 6. 2025. Žalovaný dále poukázal na to, že cílem dohody o vyloučení čl. 11 nebylo umožnění druhotných pohybů v rámci členských států Unie, ale naopak rovnoměrné rozprostření vysídlených osob z Ukrajiny po celém území Unie. Kromě toho Česká republika prohlášením z 24. 6. 2024 od této politické dohody členských států odstoupila, proto se v jejích vzájemných vztazích s ostatními členskými státy čl. 11 aplikuje. Tento článek předpokládá, že se členské státy na základě dvoustranné dohody mohou rozhodnout, že jej nebudou aplikovat. V tomto případě

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

se na jeho nepoužívání dohodly všechny členské státy, to ovšem neznamená, že by od takové dohody nemohl žádný členský stát odstoupit. Jde o dohodu, která stojí mimo prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382 a není žádným způsobem součástí normativního textu tohoto rozhodnutí, aby od ní nemohla Česká republika jednostranně odstoupit. Přijetí závěru Nejvyššího správního soudu by prakticky znamenalo, že jeden z nejvíce zatížených států Unie, pokud jde o pobyt osob požívajících dočasně ochrany, by byl nucen přijímat na své území a poskytnout povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany i v případě osob, které požívají práva plynoucí z dočasné ochrany v jiném členském státě. Šlo by o jednoznačný faktor dalšího nedůvodného náporu na Českou republiku. Pokud by cílem prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, které se týká vyhlášení a prodloužení dočasné ochrany, bylo naprosto volné přemísťování osob mezi členskými státy, došlo by k situaci, která nemá právní ani věcný základ v celkovém migračním systému Unie. Žalovaný poukázal rovněž na to, že práva přiznaná osobám požívajícím dočasně ochrany jsou v principu omezenější než práva přiznaná osobám s mezinárodní ochranou. Unijní právo přitom osobám s mezinárodní ochranou umožňuje přesun do jiného členského státu za podmínek definovaných ve směrnici 2003/109/ES, ovšem až po uplynutí pěti let od přiznání mezinárodní ochrany. Právo sekundárního pohybu v rámci Unie tedy nepatří mezi standardní práva přiznaná příslušníkům ze třetích zemí, kteří oprávněně pobývají v některém z členských států, nýbrž náleží pouze občanům EU. Směrnice o dočasné ochraně byla přitom přijata v době, kdy už platila tzv. Dublinská úmluva, jejímž účelem bylo zabránit jevu zvanému *asylum shopping*, tedy opakovanému posuzování žádosti o azyl jednoho cizince v různých členských státech. Pokud právo sekundárního pohybu v rámci Unie neplyne držitelům dočasné ochrany přímo ze směrnice o dočasné ochraně, nelze je dovozovat z prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, kterým byla dočasná ochrana vyhlášena. Soudní dvůr totiž v rozsudku ze dne 19. 12. 2024 ve spojených věcech C-244/24 a C-290/24 naznal, že čl. 1 prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 se omezuje na provedení směrnice o dočasné ochraně, takže nemůže být v rozporu s cílem sledovaným článkem 7 této směrnice ani měnit jeho normativní obsah. Čl. 1 tak nemůže omezit prostor pro volné uvážení, který tento článek 7 přiznává členským státům. Prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382 ve své preambuli deklaruje pouze možnost členského státu vydat povolení k pobytu osobě, která požívala dočasně ochrany v jiném členském státě. Nejde v žádném případě o povinnost členského státu, natož pak stanovenou v normativním textu prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382. Má-li být jedním z cílů směrnice o dočasné ochraně předcházení riziku druhotného pohybu osob mezi členskými státy (bod 9 preambule této směrnice), nelze prováděcím rozhodnutím Rady 2022/382 podle čl. 5 ani praxí členských států zavést přesný opak, tedy absolutně nekontrolovatelné sekundární přesuny osob požívajících dočasně ochrany mezi členskými státy. Žalovaný má tedy za to, že pro vyhodnocení žádosti žalobkyně jako nepřijatelné byl zákonný důvod.

IV. Soudní přezkum

11. Městský soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť s takovým projednáním věci žalobkyně nevyjádřila ve stanovené lhůtě nesouhlas (§ 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“) a žalovaný s rozhodnutím bez ústního jednání výslovně souhlasil.
12. 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

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

13. 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).
14. 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.
15. V nyní projednávané věci není mezi účastníky řízení sporné, že žalovaný vrátil žalobkyni její žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou. Toto žalobní tvrzení doložila žalobkyně fotokopií formulářové žádosti o poskytnutí dočasné ochrany označené podacím razítkem s datem 2. 5. 2025, v jejímž závěru jsou pověřeným pracovníkem žalovaného zatrženy kolonky „JE ŽÁDOST NEPŘIJATELNÁ, NEBOŤ“ a „žadatel(ka) ZÍSKAL(A) dočasnou nebo mezinárodní ochranu v jiném ČS EU.“. V daném případě je však sporné, zda žalobkyni byla dočasná ochrana již v minulosti poskytnuta v Portugalsku. Za této situace je jádrem sporu otázka, zda žalovaný měl žádost o poskytnutí dočasné ochrany v ČR přijmout a věcně se jí zabývat, či byl oprávněn žádost žalobkyni vrátit jako nepřijatelnou podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022.
16. Soud se nejprve zabýval posouzením otázky, zda jsou splněny zákonem stanovené podmínky pro to, aby mohl žalobu projednat věcně.
17. Žalobkyni byl vrácen vyplněný formulář žádosti o dočasnou ochranu, přičemž důvody vrácení žádosti pro nepřijatelnost žalobkyně zjistila ze záznamu ve vrácené žádosti. 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 dospěl k závěru, že postup žalovaného spočívající ve vrácení tiskopisu žádosti není pro nedostatek formy správním rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., nýbrž je faktickým úkonem, v němž lze pojmově spatřovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.
18. 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

19. 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.*
20. 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 nepřipustně odepírá. Nelze ji proto aplikovat. Vrácení žádosti o dočasnou ochranu ministerstvem z důvodu její nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. tudíž lze přezkoumat“.*
21. 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 nepřipustná.
22. Soud též ověřil, že žaloba byla podána včas, neboť k tvrzenému zásahu došlo dne 1. 7. 2025 a žalobkyně svou žalobu podala dne 25. 7. 2025, byla tedy zachována subjektivní i objektivní lhůta ve smyslu § 84 odst. 1 s. ř. s.
23. Žalobkyně je aktivně legitimována k podání žaloby, neboť to byla právě ona, kdo podal žádost o udělení dočasné ochrany a komu byla tato žádost z důvodu nepřijatelnosti vrácena. Tvrzený zásah tak nepochybně byl zaměřen přímo proti žalobkyni.
24. Pasivní legitimace žalovaného je rovněž dána. Podle § 83 s. ř. s. platí, že *žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah*. K vrácení žádosti, proti němuž žalobkyně brojí, došlo ze strany oprávněné úřední osoby Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra.
25. 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.
26. 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 byt jediná z těchto podmínek naplněna, nelze ochranu poskytnout.
27. V předmětné věci soud považuje za zjevně splněné první, druhou a pátou podmínku, neboť vrácení žádosti o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost představuje přímý zásah do práv žalobkyně. Pokud se jedná o hodnocení předmětného úkonu, lze vyjít ze stávající judikatury, podle které bránění v podání žádosti či její nepřijetí mohou představovat nezákonný zásah (viz rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52). Čtvrtá podmínka výše uvedeného testu je tedy rovněž splněna. Zbývá tak posoudit třetí podmínku, zda žádost o dočasnou ochranu byla žalobkyni vrácena jako nepřijatelná v souladu s právními předpisy, či nezákonně.
28. Rozhodnutí, zda žádost o dočasnou ochranu byla žalobkyni ze strany žalovaného vrácena jako nepřijatelná v souladu s právními předpisy, či nezákonně, je závislé na posouzení otázky, zda institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu z důvodu podle § 5 odst. 1

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

písm. d) zákona č. 65/2022, tedy že ji podal cizinec, kterému již v minulosti byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státě EU, je slučitelný s právem EU.

29. Otázka slučitelnosti české právní úpravy nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu, o kterou již bylo dříve požádáno či která již byla poskytnuta jiným členským státem ve smyslu ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina s právem EU, byla recentně řešena rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2025 č. j. 1 Azs 336/2024-42 a č. j. 1 Azs 174/2024-42. Soud i přes následnou polemiku žalovaného je závěry Nejvyššího správního soudu vázán.
30. Nejvyšší správní soud ve výše citovaných rozsudcích ze dne 3. 4. 2025 vyložil, že dočasná ochrana je udělována hromadně aktem unijního práva pro celou skupinu osob definovanou vždy v prováděcím rozhodnutí Rady (EU) přijatým na základě čl. 5 směrnice o dočasné ochraně; prováděcím rozhodnutím je ve vztahu ke státním příslušníkům Ukrajiny prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382. Osoby spadající do některé z kategorií vymezených v článku 2 tohoto prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 tudíž mají přiznané právo na dočasnou ochranu na celém území Unie prováděcím rozhodnutím Rady 2022/382. Členské státy těmto osobám poskytují dílčí práva plynoucí z dočasné ochrany podle kapitoly III směrnice o dočasné ochraně.
31. Nejvyšší správní soud přisvědčil žalovanému, že institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina osobu z dočasné ochrany nevylučuje. Dopadá výhradně na případy, kdy držitelé dočasné ochrany byla práva z ní plynoucí již poskytnuta v jiném členském státě, který mu jako první vydal oprávnění k pobytu. Rovněž souhlasil se žalovaným, že čerpání práv plynoucích z dočasné ochrany je možné pouze v jednom členském státě. Tento závěr výslovně potvrzuje bod 16 odůvodnění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, systematika a znění směrnice o dočasné ochraně, která počítá jen s jedním hostitelským státem (srov. např. čl. 11, čl. 15 odst. 5, čl. 25 a čl. 26), jakož i již zmíněný rozsudek Soudního dvora ve věci *Krasiliva*, podle něhož si státní příslušníci Ukrajiny mohou zvolit členský stát, v němž budou požívat práv plynoucích z dočasné ochrany.
32. Nejvyšší správní soud poté zdůraznil, že klíčová je otázka, zda držitelé dočasné ochrany mají právo na přesun do jimi zvoleného jiného členského státu a zda České republice plyne z práva EU povinnost přijmout žádost o poskytnutí dočasné ochrany od osob usilujících o sekundární přemístění v rámci Unie a vydat jim za tím účelem povolení k pobytu. Konstatoval, že odpověď na tuto otázku nevyplývá přímo ani ze směrnice o dočasné ochraně ani z prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, ale ani z rozsudku SDEU ve věci *Krasiliva*, který se, přes výslovně položenou otázku k (ne)slučitelnosti institutu nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina nevyjádřil. Právě z tohoto posledně uvedeného důvodu Nejvyšší správní soud již neshledal důvod předkládat novou předběžnou otázku SDEU a otázku výkladu unijního práva a především jeho promítnutí do české úpravy posoudil sám (viz blíže body [44] až [47] rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Azs 174/2024).
33. Podle Nejvyššího správního soudu samotná směrnice o dočasné ochraně nezakládá držitelům dočasné ochrany bez dalšího právo volby hostitelského členského státu. Naopak jsou to členské státy samotné, které se mezi sebou dohodnou, který z nich jaké osoby požívající dočasnou ochranu přijme a poskytne jim práva plynoucí z dočasné ochrany na svém území. Podle článku 25 směrnice o dočasné ochraně *„členské státy přijímají osoby oprávněné požadovat dočasnou ochranu v duchu solidarity Společenství. Vyjadří číselně nebo v obecných rysech, jaká je jejich kapacita pro přijetí těchto osob. Tyto informace se zařadí do rozhodnutí Rady*

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

uvedeného v článku 5“. Na překročení takto stanovené kapacity má přitom neprodleně reagovat Rada. Jestliže držitelé dočasné ochrany nemají právo primární volby členského státu, v němž jim má být vydáno (první) pobytové oprávnění, nemají ani právo na sekundární přesun do jimi vybraného členského státu. Tyto situace ale reflektují články 15 (sloučení rodiny) a 26 (ostatní případy) směrnice o dočasné ochraně, přičemž vždy jde o přesuny iniciované a realizované na žádost členských států. Článek 21 směrnice o dočasné ochraně poté předvídá situaci, kdy držitel dočasné ochrany opustí hostitelský stát, avšak z důvodu přetrvávajících okolností v zemi původu žádá o opětovné vydání povolení k pobytu. Článek 11 směrnice o dočasné ochraně poté zavádí mechanismus vnitro-unijního nuceného navrácení nelegálně pobývajících držitelů dočasné ochrany do hostitelského členského státu. V otázce, že směrnice o dočasné ochraně sama o sobě neumožňuje držitelům dočasné ochrany sekundární volbu hostitelského státu, se soud ztotožnil se žalovaným.

34. Podle Nejvyššího správního soudu ve vztahu k dočasné ochraně udělené státním příslušníkům Ukrajiny však unijní orgány zvolily režim odlišný. Prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382, doplněné o dohodu členských států o vyloučení článku 11 směrnice o dočasné ochraně, výše popsany režim obrací. Držitelům dočasné ochrany přiznává právo primární volby členského státu, v němž jim má být poskytnut komplex všech práv s touto ochranou spojených a zmíněný režim zahrnuje i volbu sekundární. K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud na základě pěti argumentů.
35. *Za prvé* prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382 nevychází z kapacitních možností členských států a nestanovuje žádný mechanismus určení, jak budou osoby požívající dočasné ochrany mezi jednotlivé členské země rozděleny. Podle bodu 16 odůvodnění je toto prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382 naopak založeno na východisku, že státní příslušníci Ukrajiny mají právo pohybovat se v rámci 90denního bezvízového pohybu volně po EU a v tomto časovém rámci si mohou svobodně vybrat členský stát, v němž chtějí požívat práv spojených s dočasnou ochranou. Odlišností právní úpravy dočasné ochrany určené pro státní příslušníky Ukrajiny je právo těchto osob vybrat si členský stát, v němž požádají o (prvotní) pobytové oprávnění. Tento členský stát jim podle článku 8 směrnice o dočasné ochraně musí pobytové oprávnění vydat. Došlo tím k odchýlení od obecného režimu směrnice o dočasné ochraně vycházejícího z kapacitních možností jednotlivých členských států, k jejichž zachování slouží právě mechanismy přerozdělování podle článku 15 odst. 5 a článku 26 směrnice o dočasné ochraně.
36. Žalovaný argumentuje, že právo primární volby členského státu vysídleným osobám náleží implicitně přímo z ustanovení článku 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně, jejímž smyslem je podle bodu 9 její preambule zabránit druhotnému pohybu osob, přičemž z bodu 16 preambule prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 nelze dovodit právo na sekundární volbu. Prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382 nemůže podle žalovaného přiznat osobám práva, která jim nevyplývají ze samotné směrnice o dočasné ochraně.
37. Soud poukazuje na to, že podle bodu 8 preambule představuje směrnice o dočasné ochraně především minimální normy pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a k přijetí opatření k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí na přijímání těchto osob a vyrovnávání se s následky z toho plynoucími. Pokud v bodě 9 preambule se deklaruje zájem zabránit druhotnému pohybu osob, odpovídá tomu to, že v případech uvedených v člancích 15 a 26 se umožňuje osobám požívajícím dočasnou ochranu (zásadně za konsenzu členských států) přemístit své bydliště.

38. Z podstaty minimálních norem směrnice o dočasné ochraně vyplývá pravomoc členských států v případě hromadného přílivu vysídlených osob zavádět nebo udržovat opatření příznivější pro osoby požívající dočasné ochrany (srov. bod 12 preambule této směrnice). Takto mohou členské státy postupovat podle článku 3 odst. 5 směrnice o dočasné ochraně, podle kterého se tato směrnice obecně nedotýká výsadního práva členských států stanovit nebo zachovávat příznivější podmínky pro osoby požívající dočasné ochrany, např. i podle článku 7 odst. 1 směrnice mohou rozšířit dočasnou ochranu i na další kategorie vysídlených osob (obdobně srov. bod 13 preambule prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382). Členské státy se ostatně dohodly na vyloučení aplikace článku 11 (srov. bod 15 preambule prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382), což také nepochybně vede k vylepšení postavení vysídlených osob.
39. Prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382 podle článku 5 odst. 3 směrnice o dočasné ochraně definuje dočasnou ochranu a popis osob, na něž se dočasná ochrana vztahuje. Obsah prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 přitom směrnice o dočasné ochraně vymezuje jen demonstrativně, není tedy vyloučeno, aby rozhodnutí upravovalo i další otázky, byť pochopitelně v mezích dané směrnice.
40. Prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382 takto zejména v bodech 6, 7 a 10 definuje (viz článek 5 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně), že nastal případ hromadného vysídlení osob, přičemž polovina přicházejících Ukrajinců se připojí ke svým rodinným příslušníkům nebo bude hledat zaměstnání, druhá polovina požádá o mezinárodní ochranu.
41. Dále bod 16 preambule prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 uvádí, že dočasná ochrana je nejvhodnějším nástrojem, vzhledem k mimořádné a výjimečné povaze situace, včetně vojenské invaze Ruské federace na Ukrajinu a rozsahu hromadného přílivu vysídlených osob, by jim dočasná ochrana měla umožnit požívat v celé EU harmonizovaných práv, která poskytují přiměřenou úroveň ochrany. Kromě toho mají ukrajinští státní příslušníci jako cestující bez vízové povinnosti právo volně se pohybovat v rámci EU poté, co jim byl na její území umožněn vstup na dobu 90 dnů. Mohou si vybrat členský stát, v němž chtějí požívat práv spojených s dočasnou ochranou, a připojit se ke své rodině a přátelům v rámci sítí početných diaspor, které v současnosti existují v celé EU. Jakmile členský stát vydá v souladu se směrnicí o dočasné ochraně povolení k pobytu, má osoba požívající dočasné ochrany sice právo pohybovat se po dobu 90 dnů během období 180 dnů v rámci celé EU, ale využití práv vyplývajících z dočasné ochrany by pro ni mělo být možné pouze v tom členském státě, který povolení k pobytu vydal. Tím by neměla být dotčena možnost členského státu kdykoli se rozhodnout vydat povolení k pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany podle tohoto rozhodnutí.
42. Z uvedeného vyplývá, že zatímco směrnice o dočasné ochraně představuje minimální normy, je obecně přípustné přiznat vysídleným osobám práva i nad rozsah této směrnice (opak je nepřipustný podle článku 8 odst. 2 směrnice o dočasné ochraně). Toto výhodnější přiznání a doplnění již přiznaných práv směrnicí o dočasné ochraně (např. podle článku 15 a 26 této směrnice) podle soudu činí právě prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382, které konkrétně reaguje na situaci vysídlených osob z Ukrajiny, u nichž předpokládá potřebu pohybu na území členských států, tj. cestování, sloučení rodiny, hledání zaměstnání, pobírání dávek. Právě již těmito předpoklady, které konstatuje prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382, se tyto osoby liší od ostatních vysídlených osob, které právo volby členské státu automaticky nemají (viz bod [52] rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Azs

174/2024). Z článku 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně pak vyplývá toliko povinnost členských států přijmout opatření nezbytná k zajištění povolení k pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany a není výslovně provázáno jen s tím členským státem, v němž osoba poprvé požádá o dočasnou ochranu. Je přitom zcela nerozhodné, podle jakého právního předpisu je ukrajinským státním příslušníkům povolen samotný vstup na území členských států. Otázka právního režimu vstupu a pohybu je totiž zcela nezávislá na přiznání práv z dočasné ochrany osoby, která se nachází na území členského státu.

43. *Za druhé* členské státy výslovně prohlásily, že ve vztahu ke státním příslušníkům Ukrajiny nebudou uplatňovat článek 11 směrnice o dočasné ochraně (viz bod 15 odůvodnění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382). Ačkoliv SDEU v rozsudku ve věci *Krasiliva* tento článek směrnice o dočasné ochraně posoudil jako irrelevantní, podle Nejvyššího správního soudu se SDEU tímto článkem zabýval jen ve vztahu k posuzovanému případu. Článek 11 výše citované směrnice, podle kterého se v obecném režimu dočasné ochrany uplatňuje nucené navrácení, je irrelevantním v případě, kdy posuzované osobě právo dočasné ochrany přiznáno nebylo a nelze určit stát, který má tuto osobu převzít.
44. Podle Nejvyššího správního soudu (body [57] a [61] rozsudku sp. zn. 1 Azs 174/2024) je dohoda členských států o vyloučení článku 11 směrnice o dočasné ochraně podstatná pro zodpovězení otázky, zda mají držitelé dočasné ochrany s pobytovým oprávněním v jednom členském státě právo na sekundární přemístění se do jiného členského státu. Znamená to, že ve vztahu ke státním příslušníkům Ukrajiny se neuplatní režim nuceného navrácení neoprávněně pobývajících držitelů ochrany do hostitelského členského státu. Důsledkem je faktická možnost těchto osob pobývat nejen v hostitelském členském státě (tj. státě, který jim formálně vydal pobytové oprávnění), ale na území celé EU. „Neoprávněný“ pobyt v jiném členském státě totiž tak jako tak nemůže vést k nucenému předání do hostitelského státu. Pokud mají státní příslušníci Ukrajiny (kteří jsou držiteli dočasné ochrany podle prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382) právo zvolit si hostitelský členský stát a současně se vůči nim neuplatní článek 11 směrnice o dočasné ochraně, nelze podle kasačního soudu dospět k jinému závěru, než že mají v průběhu trvání dočasné ochrany právo přemístit svůj pobyt do jiné, jimi zvolené členské země. Za tím účelem jim musí být vydáno pobytové oprávnění.
45. Nejvyšší správní soud v bodě [59] výše citovaného rozsudku vyhodnotil vyjádření české delegace na jednání Výboru stálých zástupců a Rady 2022/382 dne 24. 6. 2024, podle kterého již Česká republika není schopna plně uplatňovat odchylku od článku 11 směrnice o dočasné ochraně, jako jednostranné politické prohlášení bez právního významu. Poukázal na to, že v souladu s prohlášením členských států učiněným při projednávání návrhu prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 je totiž možné se od uvedené dohody odchýlit pouze odlišnou bilaterální dohodou členských států (mezi nimiž by se pak článek 11 znovu uplatňoval). Žádnou takovou dohodu však Česká republika neuzavřela. Nejvyšší správní soud rovněž poukázal na to, že prováděcí rozhodnutí Rady č. 2024/1836 ze dne 3. 7. 2024 znovu i po prohlášení České republiky zdůraznilo, že se členské státy dohodly neuplatňovat čl. 11 směrnice o dočasné ochraně.
46. Nejvyšší správní soud tedy dovodil, že pokud mají státní příslušníci Ukrajiny (kteří jsou držiteli dočasné ochrany podle prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382) právo zvolit si hostitelský členský stát a současně se vůči nim neuplatní článek 11 směrnice o dočasné ochraně, mají v průběhu trvání dočasné ochrany rovněž právo přemístit svůj pobyt do jiné,

jimi zvolené členské země. Za účelem legalizace jim poté musí být vydáno pobytové oprávnění.

47. V situaci, kdy se ve vztahu ke státním příslušníkům Ukrajiny neuplatní režim nuceného navrácení neoprávněně pobývajících držitelů ochrany do hostitelského členského státu, který jim povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany vydal, tyto osoby fakticky mohou pobývat na území celé EU. Právě článek 11 směrnice o dočasné ochraně je přitom ustanovením, jehož aplikaci mohou podle této směrnice členské státy dohodou výslovně vyloučit, což členské státy učinily, jak vyplývá z bodu 15 preambule prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382. Přestože Česká republika dne 24. 6. 2024 prohlásila, že se necítí být nadále vázána dohodou o neaplikaci čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, není zřejmé (a žalovaný to nevysvětlil), jak prakticky se tento postoj České republiky projevuje. Nejvyšší správní soud poukázal ve svých rozsudcích na to, že dne 3. 7. 2024, tj. po učiněném jednostranném prohlášení České republiky, přesto došlo k prodloužení dočasné ochrany prováděcím rozhodnutím Rady č. 2024/1836 (Úř. věst. Ze dne 3. 7. 2024, L 2024/1836). V bodě 4 v úvodních ustanovení toto rozhodnutí znovu připomnělo, že došlo k dohodě členských států neuplatňovat ve vztahu k dočasné ochraně státních příslušníků Ukrajiny vnitro-unijní režim navrácení podle čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, a to pro všechny členské státy bez výjimky. Městský soud neshledal důvod přehodnocovat názor, že prohlášení České republiky je bez právního významu.
48. Na věci nic nemění ani vyčerpání kapacit České republiky. Sám žalovaný ostatně uvedl, že i kdyby došlo ke stanovení kapacitních kvót, nezbavilo by to Českou republiku jakožto členský stát povinnosti dočasnou ochranu poskytovat. Podstatou nynější věci ale není povinnost udělit práva z dočasné ochrany žalobci, nýbrž věcně posoudit jeho žádost.
49. *Za třetí závěr o právu přemístit svůj pobyt do jiné členské země podle Nejvyššího správního soudu implicitně vyplývá z rozsudku SDEU ve věci Krasiliva. Ačkoliv osoba může mít pobytové oprávnění pouze v jednom členském státě, podle SDEU samotné podání žádosti nezakládá překážku litispendence, jak ji v podstatě předvídal § 5 odst. 1 písm. c) Lex Ukrajina. Orgány jiného členského státu mají povinnost posuzovat obdrženou žádost i v případě, že stejná žádost již byla podána dříve v jiném členském státě. Pokud tedy mají tyto orgány vést řízení o přiznání práv plynoucích z dočasné ochrany, mají logicky právo také o případné žádosti rozhodnout. Mohou-li ale orgány druhého členského státu práva plynoucí z dočasné ochrany v podobné situaci přiznat, pak již nelze systémově odlišit scénáře podle písm. c) a písm. d) ustanovení § 5 odst. 1 Lex Ukrajina. Pokud je žadateli přiznáno právo volby podat další žádost, které může být i vyhověno, lze jen obtížně strukturálně vyloučit možnost podat následnou žádost jinde.*
50. *Za čtvrté se Nejvyšší správní soud zabýval bodem 30 rozsudku SDEU ve věci Krasiliva (kterým ve zde posuzovaném případě argumentoval žalovaný) a připustil, že orgány členského státu jsou mimo jiné oprávněny ověřit, zda již osoby žádající o povolení k pobytu uvedené v článku 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně již nezískaly povolení k pobytu v jiném členském státě. Podle Nejvyššího správního soudu však tento závěr není v argumentaci SDEU blíže osvětlen, a nenachází odraz ve výroku citovaného rozsudku SDEU. Toto oprávnění koncipoval SDEU jako právo, nikoliv jako povinnost členského státu. Dovětek tak vyložil jako pouhé konstatování, že práva z dočasné ochrany nemají být poskytována naráz ve více členských státech. Nevylučuje však možnost přesunu mezi*

členskými státy (viz body [65] až [67] rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Azs 174/2024).

51. *Za páté* Nejvyšší správní soud odkázal na nezávazné („soft-law“) dokumenty Komise (nezávazné dokumenty mohou být výkladovými vodítky, které silou přesvědčivosti mohou ozřejmit obsah určitého právního předpisu), jmenovitě na dokument Komise s odpověďmi na často kladené otázky ke směrnici o dočasné ochraně a na operační pokyny, v nichž Komise 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.
52. Nejvyšší správní soud proto 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.“* Z prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 vyplývá, že státní příslušníci Ukrajiny, kteří jsou nebo byli držiteli dočasné ochrany na základě tohoto prováděcího rozhodnutí, mají právo na přemístění se do jiného členského státu a tam svůj pobyt legalizovat.
53. Soud proto s ohledem na výše uvedené konstatuje, že žalobkyně je poživatelé dočasné ochrany již na základě toho, že je osobou splňující kritéria uvedená v ustanovení článku 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382. V opačném případě by jí v minulosti v jiném členském státě práva z dočasné ochrany udělena nebyla. Svědčí jí tudíž právo sekundární volby hostitelského státu. Není jí pro zásah žalovaného, který jí vrátil podanou žádost, v současnosti právo na dočasnou ochranu v České republice formálně přiznáno (respektive jí nebyla poskytnuta ona dílčí práva plynoucí z dočasné ochrany).
54. Soud proto s odkazem na výše citované rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2025 uzavírá, že institut nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně. Žalovaný tím, že žalobkyni podle § 5 odst. 2 Lex Ukrajina vrátil žádost o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost, zasáhl do jejich práv nezákonně. Soudu proto nezbyvá než konstatovat, že žaloba byla podána důvodně.
55. Na právě uvedeném nic nemění návrh „aktualizačního“ prováděcího rozhodnutí Rady z 13. 6. 2025, na který žalovaný poukázal ve svém vyjádření k žalobě, ani vlastní „aktualizační“ prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460 z 15. 7. 2025, o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382 publikované v Úředním věstníku EU dne 24. 7. 2025.
56. Prováděcí rozhodnutí 2025/1460 skutečně obsahově převzalo části návrhu, na něž upozornil žalovaný, konkrétně je zařadilo do bodů 4-6 recitálu, které znějí následovně.

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

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

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

57. Pomine-li soud tu skutečnost, že ustanovení recitálu (preambule) unijních předpisů nejsou závazná, citovaná část recitálu nutně nezpochybňuje závěry „dubnové“ judikatury Nejvyššího správního soudu, pokud jde o výklad relevantního práva EU. 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.
58. Předně má soud za to, že žalovaný vykládá recitál 4, potažmo bod 30 rozsudku SDEU ve věci *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 o *ověření*, o zamítnutí žádosti zde není ničeho. Recitál 4 pak sice zmiňuje zamítnutí žádosti osoby, která dočasnou ochranu získala v jiném členském státě, ovšem s ohledem na v něm obsažený odkaz na bod 30 rozsudku SDEU ve věci *Krasiliva* a nutnost postupu v souladu s ním je izolovaný výklad žalovaného nesprávný.
59. Podstatou recitálu 6 je podle soudu skutečnost, že nemůže být udělena vícenásobná dočasná ochrana – sám žalovaný poukazuje na to, že recitál 6 navazuje na recitál 4 s cílem *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 přitom nejsou v rozporu s bodem 30 rozsudku SDEU ve věci *Krasiliva* ani s recitály 4 a 6. Předně z nich neplyne, že by členský stát mohl, zvláště v situaci, jaká nastala v nynějším případě, žádosti mechanicky procesně odmítnout jako nepřijatelné bez věcného posouzení. V daném případě žalobkyně neměla podle svého tvrzení získat dočasnou ochranu v jiném členském státě. Podle soudu žalovaný musí okolnosti takového tvrzení dočasné ochrany blíže zjišťovat, nemůže se spokojit pouze s údajem v informačním systému členských států (*Temporary Protection Platform*).
60. Zároveň je zřejmým cílem vložení nových bodů do recitálu prováděcího rozhodnutí zajistit, aby v jednom okamžiku požívaly oprávněné osoby práv spojených s dočasnou ochranou pouze v jednom členském státě, a zabránit tak vícenásobným registracím. Postup předestřený judikaturou Nejvyššího správního soudu přitom není s těmito cíli v rozporu, nevede k vícenásobné registraci (požívání dočasné ochrany ve více státech).
61. S ohledem na výše uvedené soud pod výrokem I. deklaroval, že zásah žalovaného byl nezákonný podle § 87 odst. 2 s. ř. s., a výrokem II. žalovanému zakázal pokračovat v porušování práv žalobkyně a přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti. 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 měl plný úspěch žalobce, který však byl ze zákona osvobozen od placení soudního poplatku a zároveň nebyl

zastoupen advokátem, a tak mu soud nemohl přiznat ani náhradu nákladů na zastoupení advokátem podle vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif). Jiné účelně vynaložené náklady žalobce nedoložil, ani netvrdil. Žalobci tak nevznikly náklady řízení, jejichž náhradu by bylo možné uložit žalovanému, a proto soud pod výrokem III. vyslovil, že žalobci se náhrada nákladů nepřiznává. Žalovaný v řízení úspěch neměl, proto soud pod výrokem IV. vyslovil, že nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Praze 23. října 2025

JUDr. Ludmila Sandnerová v. r.
předsedkyně senátu