



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl samosoudkyní Mgr. Janou Komínkovou ve věci

žalobkyně: L. V.
zastoupena Organizací pro pomoc uprchlíkům z. s.,
se sídlem Poděbradská 173/15, Praha 190 00

proti
žalovanému: Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky Praha,
se sídlem Nad Štolou 3, 170 34 Praha 7,

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného dne 29. 8. 2025 č. j. OAM-0390918-14/DO-2025,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 8. 2025 č. j. OAM-0390918-14/DO-2025 se zrušuje a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 29. 8. 2025 č. j. OAM-0390918-14/DO-2025, žalovaný rozhodl podle § 5 odst. 7 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zák. č. 65/2022 Sb.“) ve spojení s § 4 odst. 2

zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců (dále jen „zákon o dočasné ochraně“), žádost žalobkyně o udělení ochrany se zamítá a dočasná ochrana se podle § 5 odst. 7 zákona č. 65/2022 Sb. ve spojení s § 10 odst. 1 písm. a) zákona o dočasné ochraně neuděluje, neboť jiný členský stát poskytnul žalobkyni dočasnou ochranu.

II. Žaloba

2. Žalobkyně v žalobě namítala, že dříve skutečně požívala dočasnou ochranu v Litvě, tato dočasná ochrana již byla ukončena a žalobkyně v současnosti nepožívá žádného ochranného statusu. Rozhodnutí žalovaného proto považuje za nezákonné. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že není rozhodující, zda žalobkyně pořád je či není držitelem dočasné ochrany v Litvě. Podstatné je pouze to, že dříve tam dočasnou ochranu měla. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. podle žalovaného neumožňuje žádosti žalobkyně vyhovět. Pouze ji „z procesní opatrnosti“ nemůže znovu vyhodnotit jako nepřijatelnou. Žádost tak zamítl podle § 10 odst. 1 písm. a) zákona o dočasné ochraně, podle kterého platí, že oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany se odejme, jestliže cizinci požívajícímu dočasnou ochranu poskytne dočasnou ochranu jiný stát. Žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1.4.2025, č.j. 5 Azs 273/2023-27, kde soud konstatoval, že by tento důvod měl být použit analogicky pro zamítnutí žádosti o udělení dočasné ochrany, v situaci, kdy žadatel disponuje povolením k pobytu z titulu dočasné ochrany v jiném členském státě (bod 45). Žalovaný také poukázal na přijetí nového prováděcího rozhodnutí Rady 2025/1460 ze dne 15. 7. 2025, které podle něj vyjasnilo výklad unijního práva. Toto nové rozhodnutí podle žalovaného potvrzuje slučitelnost české právní úpravy nepřijatelnosti žádostí o dočasnou ochranu s unijním právem. Postup, který ve svých rozsudcích navrhuje Nejvyšší správní soud, se neopírá o žádný právní předpis. Žalovaný jej proto považuje pouze za nezávazné doporučení. Navíc nové prováděcí rozhodnutí dřívější závěry Nejvyššího správního soudu zpochybňuje.
3. Žalobkyně s názorem žalovaného nesouhlasí s tím, že dle Nejvyššího správního soudu „správní orgány jsou povinny jeho judikaturu v obdobných případech (tj. i mimo kasační závaznost v individuálním případě) respektovat. V opačném případě se jejich postup stává zcela svévolným a popírajícím jak základní zásady fungování veřejné správy, tak i fundamentální principy právního státu založeného na respektu k právům a svobodám jednotlivce. Lze připomenout, že Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře dokonce konstatoval, že odmítne-li se správní orgán řídit názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v obdobné věci pouze s odkazem na údajně nedostatečnou kvalitu odůvodnění, jedná v rozporu s výše uvedenými ustanoveními soudního řádu správního, čímž překračuje své pravomoci, a porušuje tak čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 2 Afs 15/2017-23, bod 27).“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2025, č. j. 1 Azs 111/2025-34, bod 17).
4. Právní stát je založen i na zásadě právní jistoty, která lidem zaručuje předvídatelnost rozhodnutí státních orgánů. Judikatura Nejvyššího správního soudu přispívá k této předvídatelnosti tím, že sjednocuje výklad zákonů. Pokud žalovaný jedná v rozporu s touto judikaturou, narušuje právní jistotu jednotlivců (viz závěrečné stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 27. 8. 2025, sp. zn. 585/2025/VOP, dostupné na <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/14030>).

5. Podle žalobkyně mezi stranami není sporné, že žalobkyně je vysídlenou osobou podle § 3 Lex Ukrajina, resp. čl. 2 Prováděcí 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. Žalovaný ovšem v rozporu s ustálenou judikaturou odmítá udělit žalobkyni dočasnou ochranu, protože ji dříve udělila Litva. Ve správním řízení však žalobkyně prokázala, že jí již dočasná ochrana zanikla.
6. Aktuální judikatura podle žalobkyně jednoznačně zastává názor, že dočasnou ochranu nelze odmítnout z důvodu, že ji daná osoba dříve měla udělenou v jiném členském státě: „Z práva Evropské unie vyplývá právo státních příslušníků Ukrajiny, kteří jsou držiteli dočasné ochrany na základě prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, na přemístění se do jiného členského státu. Tento členský stát jim musí v souladu s čl. 8 směrnice o dočasné ochraně udělit povolení k pobytu. Právní úprava nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. je s tímto právem v rozporu, pročez ji nelze použít“ (důraz doplněn; rozsudek NSS ze dne 8. 4. 2025, č. j. 9 Azs 20/2024 - 37, bod 32, viz také rozsudek ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-42, body 53 až 70 nebo rozsudek z téhož dne, č. j. 1 Azs 366/2024-42, body 53 až 70). Sice zároveň 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 ovšem v citovaných rozsudcích podrobně metodicky popsal, jak má žalovaný postupovat, pokud obdrží žádost o poskytnutí dočasné ochrany a zjistí, že ta je již poskytována v jiné členské zemi. Žalovaný má v první řadě přijmout žádost k věcnému posouzení. V rámci toho posouzení pak má ověřit, zda žadatelka, která v minulosti obdržela 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. Uvedená judikatura se sice týká důvodu nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina. Je však zřejmé, že ze stejného důvodu nelze žádost ani zamítnout s odkazem na jiná zákonná ustanovení. Důsledkem postupu žalovaného je totiž opět rozpor s unijním právem, stejně jako v případě nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu z důvodu přiznání dočasné ochrany v jiném členském státě. Tento postup opět vede k tomu, že žalobci je odepřena možnost sekundární volby členského státu, v němž má být povolen pobyt za účelem dočasné ochrany. Na rozpor s unijním právem nic nemění to, že žalovaný v nynějším případě postupoval a rozhodl dle jiného ustanovení odlišného právního předpisu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2025, čj. 1 Azs 111/2025-34, bod 28 a 29).
7. Podle žalobkyně žádost o dočasnou ochranu proto nelze zamítnout ani s odkazem na § 5 odst. 7 Lex Ukrajina ve spojení s § 10 odst. 1 písm. a) zákona o dočasné ochraně z důvodu, že žadatelce dříve poskytl dočasnou ochranu jiný stát. Z aktuální judikatury tedy jasně plyne, že pokud žadatelka o dočasnou ochranu již nedisponuje oprávněním k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiné zemi a zároveň je vysídlenou osobou a nedopadá na ni ani žádný důvod pro vyloučení, je nutné mu dočasnou ochranu udělit v ČR. Na těchto závěrech nic nemění ani přijetí nového Prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460 ze dne 15. července 2025 o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382 („nové prováděcí rozhodnutí“), které je účinné od 13. 8. 2025 a které v bodech 4 až 6 své preambule (kterých se ve svém rozhodnutí dovolává žalovaný) uvádí:
- (4) 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.

(5) 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.

(6) 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.

8. Žalobkyně v žalobě uváděla, že ustanovení preambule unijních předpisů zároveň nejsou závazná. Co je však důležitější, tak ani nové prováděcí rozhodnutí nic nemění na dosavadních závěrech Nejvyššího správního soudu. Plyne z něj toliko to, že práv plynoucích z dočasné ochrany nelze požívat ve dvou státech současně. Závěry Nejvyššího správního soudu ohledně možnosti ukrajinských uprchlíků přemístit svůj pobyt do jiné, jimi zvolené členské země, se významně opírá zejména o společné prohlášení členských států o vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně: Právě dohoda členských států o vyloučení článku 11 směrnice o dočasné ochraně je podle názoru NSS 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 totiž, že se ve vztahu ke státním příslušníkům Ukrajiny neuplatní režim nuceného navrácení neoprávněně pobývajících držitelů ochrany do hostitelského členského státu. Důsledkem je tak faktická možnost těchto osob pobývat nejen v hostitelském členském státě (tj. státě, který jim formálně vydal pobytové oprávnění), ale na území celé Unie. „Neoprávněný“ pobyt v jiném členském státě totiž tak jako tak nemůže vést k nucenému předání do hostitelského státu“ (důraz doplněn, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-42, bod 57).
9. Podle žalobkyně nadále tak platí závěry Nejvyššího správního soudu, že důvod nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., je rozporný s právem EU. Žádosti o dočasnou ochranu nelze považovat za nepřijatelnou, pokud někdo dočasnou ochranu již dříve získal v jiné zemi. Žádost žalobkyně musí být v každém případě projednána věcně. K jejímu zamítnutí lze přistoupit pouze, pokud v opačném případě hrozilo, že dotyčná osoba bude čerpat práv plynoucích z dočasné ochrany ve dvou zemích zároveň. I Nejvyšší správní soud již odmítl názor žalovaného, že by nové prováděcí rozhodnutí cokoli měnilo na jeho dosavadních závěrech. V rozsudku ze dne 11. 9. 2025, č. j. 1 Azs 126/2025 - 28 konstatoval, že nové prováděcí rozhodnutí nijak normativně nezměnilo obsah dočasné ochrany. Cílem bodů 4 až 6 preambule nového prováděcího rozhodnutí je podle Nejvyššího správního soudu pouze potvrdit nemožnost získat práva spojená s dočasnou ochranou v několika státech současně. Nikoliv nemožnost získat dočasnou ochranu v jiné zemi:

(12) Preambule unijního aktu (na kterou stěžovatel odkazuje a ze které dovozuje svoje závěry) může upřesňovat obsah ustanovení daného aktu a je důležitým interpretačním

vodítkem. Na druhou stranu však Nejvyšší správní soud připomíná, že preambule „nemá právní závaznost a nemůže být uplatňována jako důvod pro odchýlení se od vlastních ustanovení dotčeného aktu ani pro výklad těchto ustanovení ve smyslu zjevně odporujícím jejich znění“ (rozsudek velkého senátu Soudního dvora EU ze dne 19. 12. 2019, Puppink a další v. Komise, C-418/18 P, body 75 a 76 a judikatura tam citovaná).

(13) Pro výklad považuje kasační soud za klíčové, že (nové) prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460 nijak normativně nezměnilo obsah dočasné ochrany. Podle čl. 1 tohoto rozhodnutí došlo pouze k prodloužení dřívějšího právního rámce založeného (původním) prováděcím rozhodnutím Rady (EU) 2022/382 bez jakýchkoliv změn. Stejně tomu bylo již v případě předchozího prodlužování v prováděcích rozhodnutích Rady (EU) 2023/2409 a 2024/1836. Omezení sekundárního pohybu osob přitom umožňuje čl. 11 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“), jehož aplikace byla vyloučena (rozsudek NSS č. j. 1 Azs 111/2025, bod 31) a k jeho aktivaci nedošlo ani nyní. V tomto ohledu je tak stále relevantní dřívější výklad Nejvyššího správního soudu (viz bod [8] tohoto rozsudku).

(14) Konečně k bodům 4 až 6 preambule (nového) prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460 Nejvyšší správní soud uvádí, že jejich cílem je zjevně pouze potvrdit nemožnost získat práva spojená s dočasnou ochranou v několika státech současně. To vyplývá jak z textu preambule (členské státy by „s cílem zabránit vícenásobným registracím k dočasné ochraně měly zamítnout žádosti“ - viz bod 4 preambule), tak i z opakovaného potvrzení vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně (bod 5 preambule), na což navazuje shrnující bod 6 preambule. I touto optikou tak dosavadní judikatura kasačního soudu ob stojí.

(15) Stěžovatel dále namítá, že prováděcí rozhodnutí Rady nemůže rozšířit rozsah práv, která jsou držitelům oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany přiznána. Čl. 5 směrnice o dočasné ochraně totiž neumožňuje na základě prováděcího rozhodnutí rozšířit rozsah práv, která jsou držitelům dočasné ochrany přiznána. K tomu je třeba uvést, že čl. 5 obsahuje toliko zmocnění Rady, aby rozhodla, zda se jedná o situaci hromadného přílivu vysídlených osob, tedy „aktivovala“ institut dočasné ochrany a v prováděcím rozhodnutí vymezila jeho podmínky. *Právu na sekundární pohyb držitelů dočasné ochrany se toto ustanovení nevěnuje*; to lze dovodit - jak Nejvyšší správní soud uvedl ve svých předchozích rozhodnutích - z výluky z použití čl. 11 směrnice, na níž se všechny členské státy dohodly. Takový postup nemůže být v rozporu s čl. 5 směrnice - pokud jej čl. 11 směrnice předpokládá v podobě bilaterální dohody, nic nebrání tomu, aby tak učinily všechny členské státy. Kasační soud se pak již rovněž vyjádřil, že jednostranná prohlášení ČR a Německa k návrhům prováděcích rozhodnutí nemají právní relevanci (rozsudek č. j. 1 Azs 174/2024 - 42, bod 59). Na tomto závěru také není důvodu nic změnit.

10. Podle žalobkyně ze všeho výše uvedeného vyplývá, že ani nové prováděcí rozhodnutí nezpochybňuje dosavadní výklad podávaný Nejvyšším správním soudem. I nadále platí, že rozhodující okolností je faktický stav - tedy zda žadatelka aktuálně požívá práv spojených s dočasnou ochranou v jiném členském státě. Není-li tomu tak, musí mu být dočasná ochrana udělena v ČR.

III.

Vyjádření žalovaného

11. Ve vyjádření k žalobě žalovaný navrhl její zamítnutí s tím, že důvody pro neudělení dočasné ochrany upravuje zákon o dočasné ochraně v § 9, ovšem skutkové podstaty důvodů pro neudělení dočasné ochrany v tomto ustanovení uvedené nepokrývají v situaci, kdy žadateli o udělení dočasné ochrany v České republice již jiný členský stát oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany vydal. Na obdobnou situaci však reaguje ustanovení § 10 odst. 1 písm. a) zákona o dočasné ochraně. Dle ustanovení § 10 odst. 1 písm. a) zákona o dočasné ochraně, totiž platí, že oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany se odejme, jestliže cizinci požívajícímu dočasné ochrany poskytne dočasnou ochranu jiný stát.
12. Žalovaný tak i s ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1.4.2025, č.j. 5 Azs 273/2023 -27, který citoval v napadeném rozhodnutí, dospěl k závěru, že ustanovení § 10 odst. 1 písm. a) zákona o dočasné ochraně je třeba vztáhnout i na situace, kdy správní orgán teprve rozhoduje o žádosti o udělení oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany. A právě z tohoto důvodu žalovaný panu žalobci neudělil oprávnění k pobytu na území za účelem dočasné ochrany.
13. Žalovaný si je vědom současné judikatury, na kterou žalobkyně v žalobě odkazuje a která pokládá ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. za nesouladné s unijním právem a v postupu podle něj shledává nezákonný zásah do práv žadatelů o udělení dočasné ochrany. V rozsudku ze dne 3.4.2025, č.j. 1 Azs 174/2024-42, Nejvyšší správní soud dokonce naznačil, jak by měl žalovaný postupovat v případech, kdy žadatel již dříve získal povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany v jiném členském státě (viz. bod 78 odůvodnění tohoto rozsudku). V každém případě Nejvyšší správní soud hovoří o tom, že má žalovaný žádosti těchto osob posuzovat meritorně.
14. Nejvyšší správní soud a po něm i Městský soud v Praze považuje ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) za rozporné s právem EU především z toho důvodu, že má za to, že osobám, které již využily práv souvisejících s dočasnou ochranou, tedy zejména získaly povolení k pobytu podle čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES v jiném členském státě, svědčí právo na přemístění se do jiného členského státu a s tím spojenou možnost požívat práv plynoucích z udělené dočasné ochrany v členském státě, kam se samy přemístí, tedy včetně získání povolení k pobytu podle čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES. Právo na získání tohoto pobytového oprávnění je však podle dosavadní judikatury podmíněno tím, že takovému cizinci původně vydané pobytové oprávnění, buď podle vnitrostátní právní úpravy členského státu, který jej vydal, zanikne, nebo cizinec učiní potřebné kroky k tomu, aby se tohoto pobytového oprávnění v jiném členském státě vzdal.
15. Žalovaný ať už ve vyjádření k žalobám nebo ve svých kasačních stížnostech vždy uváděl, že žádné právo na přemístění do jiného členského státu již osoba, která využila práv souvisejících s dočasnou ochranou v jiném členském státě, nemá. Jenže na jeho argumentaci vlastně žádný soud nereagoval jinak, než odkazem již zmíněné dubnové rozsudky Nejvyššího správního soudu s tím, že ani nově přijaté recitály prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460 na závěrech Nejvyššího správního soudu nic změnit nemohou.
16. Žalovaný bohužel nikdy neměl možnost dočíst se v odůvodnění žádného rozsudku vysvětlení, jak může politická dohoda členských států o neaplikování čl. 11 směrnice 2001/55/ES založit jednotlivci právo, které nevyplývá ze směrnice 2001/55/ES samotné. Nehledě na to, že čl. 11 obsahuje pouze readmisní doložku, tedy upravuje pouze povinnosti

členských států vůči sobě navzájem ve vztahu k neoprávněně pobývajícím držitelům oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany vydané jiným členským státem. Přesněji dohoda o neaplikaci čl. 11 zbavuje členské státy povinnosti přijmout na své území zpět držitele oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany neoprávněně pobývajících v jiném členském státě. Nic se tím ale nemění na případném neoprávněném pobytu držitele oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany samotného. Konečně toto ustanovení je zcela bez vlivu na držitele dočasné ochrany, kteří v rámci pobytu bez víza pobývají na území jiného členského státu oprávněně. Přesto jim všem (oprávněně i neoprávněně pobývajícím) z neaplikování čl. 11 směrnice 2001/55/ES má podle judikatury plynout právo na přemístění a získání pobytového oprávnění podle čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES v České republice.

17. Nově přijaté recitály prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460 podle žalovaného zcela vyvracejí to, že by popsané právo na přemístění existovalo a že by dohoda členských států o neaplikování čl. 11 směrnice 2001/55/ES mohla takové právo osobám požívajícím dočasné ochrany založit. Z tohoto důvodu má žalovaný za to, že judikatura založená na „dubnových“ rozsudcích Nejvyššího správního soudu je tímto překonána. osoby, které již svých práv vyplývajících z vyhlášené dočasné ochrany využily v jiném členském státě, nemají právo na to, aby těchto práv čerpaly v jiném členském státě (tedy s výjimkou situací popsaných v čl. 15 a 26 směrnice č. 2001/55/ES), a to bez ohledu na to, zda povolením k pobytu za účelem dočasné ochrany aktuálně v jiném členském státě disponují nebo ne. Nelze totiž zapomínat, že zákon č. 65/2022 Sb. stále ukládá žalovanému povinnost takovou žádost vyhodnotit jako nepřijatelnou, a to v § 5 odst. 1 písm. d) a nyní i v § 5 odst. 1 písm. f) a že na ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) ve světle nově přijatých recitálů prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460 nelze automaticky pohlížet jako na rozporné s právem EU. Právě nový šestý recitál prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460 poukazuje na to, že význam dohody členských států o neaplikování čl. 11 směrnice 2001/55/ES, který mu přiřkla Evropská komise ve svých Operačních pokynech k provádění prováděcího rozhodnutí Rady č. 2022/382 (Úř. věst. C 126I) a následně se k ní připojil i Nejvyšší správní soud, není správný.
18. Žalovaný ve svém vyjádření zejména zdůraznil, že Nejvyšší správní soud v dubnové judikatuře (zejména rozsudky ze dne 3.4.2025 č.j. 1 Azs 336/2024-42 a č.j. 1 Azs 174/2024-42) dospěl k závěru, že ze směrnice 2001/55/ES nevyplývá právo osob, které již požívají dočasné ochrany v jiném členském státě na získání stejného pobytového oprávnění v jiném členském státě (s výjimkou sloučení rodiny či humanitárních důvodů a situaci přemístění podle čl. 26 téže směrnice). Dále jen „právo na přemístění“.
19. Podle žalovaného toto právo nevyplývá z textu směrnice č. 2001/55/ES ani implicitně. Svědčí o tom, již samotná textace čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES, kdy má každý členský stát povinnost přijmout opatření za účelem zajištění povolení k pobytu vůči „*osobám požívajícím dočasné ochrany*“ (čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES). Tímto termínem směrnice 2001/55/ES obecně označuje osoby, na něž se vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady přijaté podle čl. 5 této směrnice. Ovšem tuto povinnost nemohou členské státy logicky mít vůči osobám, kterým již bylo oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany některým členským státem vydáno. Ustanovení čl. 8 odst. 1 směrnice č. 2001/55/ES, když stanoví povinnost přijmout opatření, jejichž výsledkem má být vydání povolení k pobytu na území členského státu, totiž používá množného čísla. Tato povinnost je jim směrnicí stanovena společně a nerozdílně. Tedy ten členský stát, který takové pobytové oprávnění osobě požívající dočasnou ochranu vydal, tuto povinnost splnil i za ostatní členské státy. Byl tím

naplněn cíl tohoto ustanovení. Cílem tedy je, aby osobě, na niž se vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady podle čl. 5 bylo vydáno povolení k pobytu na území některého členského státu a je tedy po dobu trvání dočasné ochrany oprávněna pobývat mimo zemi, ze které byla vysídlena. Pokud by toto ustanovení mělo dopadat i na osoby, které již toto pobytové oprávnění získaly v jiném členském státě, muselo by znít jinak, a především by nesměla být součástí směrnice již zmíněná ustanovení čl. 15 a čl. 26. Směrnice 2001/55/ES totiž pro označení osob, kterým již členským státem bylo vydáno povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany, používá termínu: „*osoby požívající dočasné ochrany na území členského státu*“. Jde například o články 10, 11, 15 nebo čl. 26 směrnice 2001/55/ES. Tohoto označení směrnice používá vždy tam, kde reguluje postup členských států vůči osobě, již bylo již jedním členským státem pobytové oprávnění z titulu dočasné ochrany vydáno. Povinnost vydat povolení k pobytu osobě, která je již držitelem povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany v jiném členském státě, směrnice 2001/55/ES omezuje pouze na případy uvedené v § 15 odst. 6 a také v čl. 26 odst. 4.

20. Žalovaný připomíná, že ani z vnitrostátního práva nevyplývá cizinci právo na získání oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany v případě, že již pobytové oprávnění ze stejného titulu získal v jiném členském státě. Naopak z ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) a v současnosti i v § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 65/2022 Sb. vyplývá, že právo na přemístění, pokud jde o přemístění do České republiky, cizincům nesvědčí. Ukládají totiž žalovanému, aby žádosti o dočasnou ochranu těchto osob vyhodnotil jako nepřijatelné. Aby bylo možno konstatovat, že tato ustanovení zákona č. 65/2022 Sb. jsou rozporná s právem EU, musela by směrnice 2001/55/ES právo osob, které již získaly pobytové oprávnění z titulu dočasné ochrany v některém členském státě, získat stejné pobytové oprávnění v jiném členském státě zakotvit, aby se jej tyto osoby mohly dovolávat. Jinými slovy směrnice 2001/55/ES by musela mít přímý účinek, aby žalovaný nebyl povinen aplikovat vnitrostátní právní úpravu. Směrnice 2001/55/ES žádné takové ustanovení, které by zakotvovalo „*právo na přemístění*“ neobsahuje. Ve svém čl. 8 odst. 1 tato směrnice upravuje pouze povinnost členského státu vysídlené osobě vydat její první pobytové oprávnění z titulu dočasné ochrany. Této povinnosti pak logicky koresponduje právo vysídlené osoby na získání takového pobytového oprávnění. Pouze tohoto práva se lze dovolávat v případě, že vnitrostátní právo členského státu tento článek směrnice netransponovalo, případně taková transpozice byla provedena nesprávně či neúplně.
21. Nejvyšší správní soud v konkrétně odůvodnění rozsudku ze dne 3.4.2025, č.j. 1 Azs 174/2024-42 uvádí, že směrnice 2001/55/ES nepočítá s právem vysídlených osob zvolit si členský stát pobytu, tedy zvolit si členský stát, v němž požádají o vydání povolení k pobytu podle čl. 8 odst. 1 téže směrnice [bod 52 odůvodnění rozsudku]. Toto právo „primární volby“ podle Nejvyššího správního soudu vyplývá z prováděcího rozhodnutí Rady (EU) č. 2022/382. Hovoří v této souvislosti o odlišném režimu, který oproti směrnici 2001/55/ES prováděcí rozhodnutí Rady (EU) č. 2022/382 přijalo. Svůj závěr opírá také o dohodu členských států neaplikovat ustanovení čl. 11 směrnice 2001/55/ES a nepostupovat podle čl. 25-26 směrnice 2001/55/ES.
22. Právo na přemístění podle žalovaného neplyne ani z prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382, kterým byla dočasná ochrana vyhlášena, a to ani z jeho normativního textu a ani jeho existenci nenasvědčuje žádný z článků (recitálů) preambule tohoto rozhodnutí. Toto právo nelze podle žalovaného dovodit z toho, že prováděcí rozhodnutí Rady č. 2022/382

nestanovilo v normativní části kapacitní kvóty, které možná předvídá čl. 25 odst. 1 směrnice č. 2022/382. I kdyby kapacitní kvóty toto prováděcí rozhodnutí Rady stanovilo, je potřeba se prát, jaký význam by to mělo pro vysídlené osoby žádající o vydání povolení k pobytu podle čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES v České republice. Žalovaný si troufá tvrdit, že žádný. Ve smyslu čl. 25 odst. 3 směrnice 2001/55/ES mají při naplnění těchto kapacit být totiž přijata pouze blíže určená opatření, aby členskému státu pomohla se se situací vypořádat. V každém případě taková situace nezabývá členský stát, jehož kapacity byly naplněny, povinnosti uvedené v čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES. Ze stavu, kdy prováděcím rozhodnutím Rady (EU) nebyly stanoveny žádné kapacitní kvóty, nelze dovozovat, že by vysídlená osoba, které již bylo uděleno povolení k pobytu podle čl. 8 odst. 1, měla právo na získání stejného povolení v jiném členském státě, tedy, pokud nejde o situaci sloučení rodiny. Ustanovení čl. 15 a 26 směrnice 2001/55/ES oproti tomu dopadají na případy vysídlených osob, kterým již bylo některým členským státem vydáno povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany. Účelem čl. 26 není dopředu stanovit kvóty vysídlených osob, které ten, který členský stát přijme a vydá jim pobytové oprávnění podle čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES, ale jde naopak o následný řízený přesun osob, kterým toto pobytové oprávnění bylo již vydáno jedním členským státem do druhého členského státu po jejich vzájemné dohodě. Není rovněž zřejmé, na základě jakých postupů či rozhodnutí by bylo vyloučeno užití čl. 15 a čl. 26 směrnice, o němž Nejvyšší správní soud v bodě 55 odůvodnění rozsudku č.j. 1 Azs 174/2024-42 hovoří. Směrnice totiž vůbec nedefinuje podmínky, za kterých by tato ustanovení neměla být aplikována.

23. Právo na přemístění podle žalovaného neplyne ani z dohody členských států o nepoužívání článku 11 směrnice 2001/55/ES, podle něhož „členský stát převezme zpět osobu požívající na jeho území dočasné ochrany, pokud se tato osoba v průběhu doby stanovené rozhodnutím Rady podle článku 5 bez povolení zdržuje na území jiného členského státu nebo se bez povolení snaží na toto území vstoupit. Na základě dvoustranné dohody členské státy mohou rozhodnout, že tento článek nebudou používat.“ Čl. 11 upravuje podle žalovaného pouze povinnosti členských států navzájem, když zavazuje členský stát, který osobě požívající dočasné ochrany vydal povolení k pobytu na svém území, aby ji převzal zpět na své území v případě, že se na území jiného členského státu nachází neoprávněně. Nic dalšího z tohoto článku nevyplývá. Tím, že upravuje vzájemnou povinnost členských států, na držitele oprávnění k pobytu podle čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES může mít nanejvýše zprostředkovaný vliv. V případě vyloučení jeho aplikace se tedy cizinec nemusí obávat, že bude v případě neoprávněného pobytu orgány státu, kde neoprávněně pobývá, orgánům členského státu, který mu povolení k pobytu vydal, automaticky předán. To je ale vše. 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, nemá totiž jak, když tento článek neupravuje žádné povinnosti členských států vůči němu, ale pouze ve vztazích mezi členskými státy. Má snad skutečně vyloučení aplikace čl. 11 znamenat, že když se rozhodne Česká republika nepředat neoprávněně pobývajícího držitele oprávnění k pobytu z titulu dočasné ochrany, kterému vydal jiný členský stát oprávnění k pobytu z titulu dočasné ochrany do tohoto státu, musí mu vydat povolení k pobytu na území ČR? Jestliže je z politické dohody členských států o neaplikaci článku 11 směrnice 2001/55/ES dovozován vznik práva na přemístění do jiného členského státu nad rámec článku 15 či 26 směrnice 2001/55/ES, pak jde podle žalovaného o dotváření práva. Nejde v žádném případě o mezeru v právu, respektive o její zacelení. Pokud by totiž evropský zákonodárce skutečně jen opomněl upravit možnost sekundárního pohybu, pak není důvod, proč by ve směrnici

2001/55/ES bylo ustanovení čl. 15 a čl. 26, a proč by recitál 9 její preambule hovořil o předcházení rizika druhotného pohybu osob.

24. O neexistenci *práva na přemístění* svědčí podle žalovaného recitály 4 až 6 preambule prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460, jímž se vyhlášená dočasná ochrana prodlužuje do roku 2027:

„(4) Vzhledem k tomu, že určitá osoba může v daném okamžiku požívat práv spojených s dočasnou ochranou pouze v jednom členském státě, by členské státy v zájmu zajištění, že tomu tak je, 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 dotyčná osoba již povolení k pobytu na tomto základě získala v jiném členském státě.

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

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

25. Z tohoto podle žalovaného vyplývá, že Rada sama má za to, že dohoda členských států o neaplikování čl. 11 směrnice 2001/55/ES nemá vliv na aplikaci čl. 8 odst. 1 téže směrnice. Přesněji nemá být vykládáno v tom smyslu, že by z něj členskému státu vyplývala povinnost vydat povolení k pobytu z titulu dočasně ochrany osobě, která již držitelem povolení k pobytu z titulu dočasně ochrany byla v jiném členském státě. Stěžejní je, jaký význam dohodě o neaplikování čl. 11 směrnice 2001/55/ES přikládají její účastníci, tedy členské státy, a nikoliv judikatura vnitrostátních soudů. Při výkladu této dohody, stejně jako v případě výkladu jakéhokoli jiného právního jednání má totiž přednost skutečná vůle účastníků takového jednání. Ostatně i pro oblast smluv mezinárodních je rozhodujícím výkladovým hlediskem právě opravdová vůle stran. Na nově přijatých recitálech prováděcího rozhodnutí Rady č. 2025/1460 je jasně patrná vůle členských států jako účastníků dohody o neaplikaci čl. 11 směrnice 2001/55/ES nepředávat si neoprávněně pobývajících držitelů povolení k pobytu za účelem dočasně ochrany a nic víc. Zejména tedy jejím smyslem a cílem nebylo zakládat osobám požívajícím dočasně ochrany právo se volně pohybovat a pobývat na území členských států EU s tím, že budou žádat a získávat povolení k pobytu z titulu dočasně ochrany v různých členských státech dle svého výběru.

IV.

Posouzení věci soudem

26. Žaloba je důvodná.

27. Dle § 3 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, (dále jen „zákon č. 65/2022 Sb.“) Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky uděluje dočasnou ochranu cizincům, na které se povinně vztahuje rozhodnutí Rady.

28. Dle § 5 odst. 1 písm. d) tohoto zákona žádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie
29. Dle čl. 2 odst. 1 písm. a) prováděcího 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 (dále jen „rozhodnutí Rady (EU) č. 2022/382“), se toto rozhodnutí vztahuje na ukrajinské státní příslušníky pobývající na Ukrajině před 24. únorem 2022.
30. Ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně dne 25.06.2025 podala žádost o udělení dočasné ochrany na území České republiky. Žalobkyně dříve získala povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany ve smyslu čl. 8 odst. 1 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 „směrnice 2001/55/ES“) v Litvě. Žalobkyně je státní příslušnicí Ukrajiny ve smyslu cit. čl. 2 odst. 1 písm. a) prováděcího rozhodnutí Ray (EU) č. 2022/382.
31. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl: „Je-li žádost nepřijatelná z některého z důvodů uvedených v § 5 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb., nelze na základě takové žádosti dočasnou ochranu udělit. Dne 13.6.2025 došlo k přijetí prováděcího rozhodnutí Rady, kterým se prodlužuje dočasná ochrana do roku 2027 a které bylo později publikováno Úředním věstníkem Evropské unie jako prováděcí rozhodnutí rady č. 2025/1460 ze dne 15. července 2025 o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382. Rada v tomto prováděcím rozhodnutí přijala dvě nová úvodní ustanovení (tzv. recitály), jimiž dala jednoznačně najevo, že druhotné pohyby držitelů povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany podle čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES nejsou žádoucí a že členský stát by měl žádost osoby, která je držitelem takového povolení k pobytu v jiném členském státě, zamítnout bez dalšího. Nikoliv mu tedy dočasnou ochranu udělovat (v případě, že členský stát spojuje s udělením dočasné ochrany v jiném státě zánik oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany, kterou cizinci sám udělil) nebo jej vyzývat, aby se dočasné ochrany v jiném členském státě vzdal. Členské státy ve formátu Rady současně v dalším nově přijatém recitálu upřesnily význam své dohody o neaplikování článku 11 směrnice č. 2001/55/ES, a to tak, že jejich dohoda neaplikovat toto ustanovení, nemůže být vykládána tak, že brání členskému státu odmítnout žádost o udělení dočasné ochrany osobě, která držitelem dočasné ochrany, respektive oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany, byla a z nějakého důvodu jím již v současnosti není, tedy nedisponuje platným oprávněním k pobytu z titulu dočasné ochrany. Takové osobě totiž nic nebrání v tom, aby ve členském státě, kde toto povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany získala, o jeho vydání požádala znovu a získala jej. Správní orgán se domnívá, že stěžejní je, jaký význam dohodě o neaplikování čl. 11 směrnice 2001/55/ES přiřkládají její účastníci, tedy členské státy, a nikoliv judikatura vnitrostátních soudů. Při výkladu této dohody, stejně jako v případě výkladu jakéhokoliv jiného právního jednání má totiž přednost skutečná vůle účastníků takového jednání. Ostatně pro oblast smluv mezinárodních je rozhodujícím výkladovým hlediskem právě opravdová vůle stran. Protože nové recitály prováděcího rozhodnutí Rady (EU) č. 2025/1460 nejsou součástí normativního textu tohoto prováděcího rozhodnutí, ale slouží jen jako vodítka pro výklad, je zřejmé, že nejsou vázány na účinnost samotného prováděcího rozhodnutí Rady č. 2025/1460, do jehož textu byly začleněny. Jejich text tedy dodatečně osvětluje význam dohody členských států o neaplikaci čl. 11 směrnice č. 2001/55/ES a dále poukazuje na to, že druhotný pohyb držitelů oprávnění k pobytu z dočasné ochrany je nežádoucí, což ostatně zmiňuje i recitál 9 samotné směrnice 2001/55/ES. Je tedy jedno,

kdy žadatelka žádost o udělení dočasné ochrany v České republice podala, zda před nebo po účinnosti prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. by tedy nemělo být rozporné s právem EU, a proto je správní orgán povinen jej ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) aplikovat.

32. Žadatelka sice podle údajů nacházejících se v Platformě pro výměnu informací o žadatelích a držitelích dočasné ochrany (Temporary Protection Platform) již držitelkou oprávnění k pobytu z titulu dočasné oprávnění k čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES v Litvě není, nicméně to nemění nic na tom, že i v takovém případě může jiný členský stát žádost o vydání povolení k pobytu podle čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES odmítnout, tedy povolení k pobytu nevydat. Samotná směrnice 2001/55/ES totiž v čl. 21 odst. 2 předpokládá opakované vydání povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany pouze státem, v němž cizinec dočasné ochrany již požíval (byť v souvislosti s dobrovolným návratem do země původu). Tedy správní orgán je oprávněn povolení k pobytu osobě, které bylo povolení k pobytu podle čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES již dříve jiným členským státem vydáno, odeprít, a to bez ohledu na to, zda je v jiném stále jeho držitelem nebo ne. Navíc s ohledem na dikci ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. má správní orgán za to, že nemá možnost volby a je povinen tak učinit, tedy žádost o vydání oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany v České republice zamítnout, když z procesních důvodů či spíše opatrnosti nemůže žádost žadatelky opětovně vyhodnotit jako nepřijatelnou.
33. Správní orgán s ohledem na některá rozhodnutí soudů, v nichž se objevuje názor, že ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. nedopadá na situaci, kdy již cizinec není držitelem platného oprávnění k pobytu z titulu dočasné ochrany v jiném členském státě, si dovoluje uvést, že tomuto závěr neodpovídá jeho znění, resp. jazykovým výkladem tohoto ustanovení nelze než dospět k závěru, že toto ustanovení dopadá na všechny, kdo někdy v jiném členském státě získali oprávnění k pobytu z titulu dočasné ochrany. Tento jazykový výklad navíc odpovídá i smyslu a účelu úpravy unijní. Jazykový výklad ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. je podle správního orgánu jednoznačný a doslovné znění tohoto ustanovení nekoliduje s jeho smyslem a účelem a ani se směrnicí 2001/55/ES. Mezi cíle směrnice se totiž řadí i cíl přijmout opatření k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí na přijímání těchto osob a vyrovnávání se s následky z toho plynoucími (bod 8 preambule směrnice). Tyto normy a opatření jsou z důvodů účinnosti, souvislosti a soudržnosti, a zejména proto, aby se předešlo riziku druhotného pohybu osob, vzájemně provázané a na sobě závislé (bod 9 preambule směrnice). Ač je regulace sekundární migrace řazena mezi cíle směrnice, sama směrnice neupravuje nástroje takové regulace, je tedy na vnitrostátním zákonodárci, aby učinil na vnitrostátní úrovni patřičná opatření, která budou mít za cíl druhotné migraci čelit. To právě činí zákon č. 65/2022 Sb. zakotvením institutu nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu v § 5 odst. 1 písm. d).
34. Dle § 5 odst. 7 zákona č. 65/2022 Sb. platí, že ve věci neudělení nebo odnětí dočasné ochrany se použije zákon o dočasné ochraně cizinců, tedy zákon č. 221/2003 Sb. Důvody pro neudělení dočasné ochrany upravuje zákon o dočasné ochraně v § 9, ovšem skutkové podstaty důvodů pro neudělení dočasné ochrany v tomto ustanovení uvedené nepokrývají v situaci, kdy žadateli o udělení dočasné ochrany v České republice již jiný členský stát oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany vydal. Ovšem na obdobnou situaci reaguje ustanovení § 10 odst. 1 písm. a) zákona o dočasné ochraně. Dle ustanovení § 10 odst. 1 písm. a) zákona o dočasné ochraně, totiž platí, že oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany se odejme, jestliže cizinci požívajícímu dočasné ochrany poskytne dočasnou ochranu jiný stát. Správní orgán by tedy v případě žadatele měl její žádost zamítnout a dočasnou ochranu neudělit s přiměřeným použitím ustanovení § 10 odst. 1 písm. a) zákona o dočasné ochraně. Toto by nemohl učinit pouze za předpokladu, že by v

případě žadatele existoval důvod pro udělení dočasné ochrany z důvodu sloučení rodiny podle § 51 zákona o dočasné ochraně nebo případně, kdyby byl shledán důvod zřetele zvlášť hodný a byly splněny další podmínky uvedené v § 52 zákona o dočasné ochraně. Žadatelka je sice vdaná za držitel dočasné ochrany (pan P. M.), ovšem k uzavření manželství došlo až po 24.2.2022, tedy přesněji dne 23.8.2024. Manželství je zatím bezdětné. Žadatelka je starší 18 let, proto podmínky pro udělení dočasné ochrany z důvodu sloučení rodiny uvedené v § 51 zákona o dočasné ochraně zjevně nesplňuje. Dle § 52 zákona o dočasné ochraně platí, že osobě blízké cizince požívajícího dočasné ochrany, která není uvedena v § 51 odst. 2, může být uděleno z důvodu hodného zvláštního zřetele oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany, za předpokladu, že spolu trvale žili v době, kdy došlo k událostem vedoucím k hromadnému přílivu vysídlených osob na území. Jedná se však o možnost správního orgánu, nikoliv o jeho povinnost. Zřejmě proto již zákon o dočasné ochraně není tak kategorický jako v případě udělení dočasné ochrany z titulu sloučení rodiny. Správnímu orgánu totiž nenařizuje, aby se automaticky zabýval tím, zda jsou či nejsou plněny podmínky pro udělení dočasné ochrany z důvodu hodného zvláštního zřetele. Z obsahu žádosti by takový důvod musel vyplývat, a navíc by musela existovat i osoba žadatelce blízká, které byla v České republice dočasná ochrana udělena. Z obsahu žádosti ani správního spisu nevyplývá žádná skutečnost, kterou by měl správní orgán považovat za zřetele zvlášť hodnou a ani mu nebyla jakkoliv identifikována osoba, která by mohla být osobou k žadatelce blízkou, která je současně držitelem či držitelkou oprávnění k pobytu na území za účelem dočasné ochrany. Za takové situace se nemá smysl zabývat možností udělení dočasné ochrany z důvodu podle § 52 zákona o dočasné ochraně.“

35. Z výše shrnutého obsahu odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí i vyjádření žalovaného k žalobě jednoznačně vyplývá, že žalovanému je známa judikatura správních soudů v obdobných věcech a že žalovaný s jejími závěry nesouhlasí.
36. Dále ze žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný své argumenty pro zamítnutí žádosti žalobkyně o dočasnou ochranu opírá především o výše cit. recitály č. 4-6 prováděcího rozhodnutí Rady (EU) č. 2025/1460, přestože sám žalovaný v napadeném rozhodnutí připouští, že nejsou právně závazné, mají za účel pouze poskytnout výkladové vodítko.
37. Za této situace se zdejší soud domnívá, že na projednávanou věc lze plně aplikovat závěry obsažené v odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2025 čj. 1 Azs 126/2025-28, na který se odvolává žalobkyně v žalobě, přestože se jednalo o žalobu proti nezákonnému zásahu.
38. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku uvedl následující:
39. „(8) z unijního práva plyne právo na sekundární pohyb osob s dočasnou ochranou. V důsledku toho úprava nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. c) a písm. d) lex Ukrajina, která stanovuje nepřijatelnost žádosti o udělení dočasné ochrany, pokud o ni cizinec požádal v jiném členském státě nebo ji už obdržel, odporuje unijnímu právu (rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024–42, č. 4682/2025 Sb. NSS, bod 70.)
40. (9) Tento právní názor, který je zveřejněn i ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, byl judikaturou kasačního soudu opakovaně potvrzen (viz rozsudek NSS ze dne 17. 7. 2025, č. j. 1 Azs 111/2025 – 34, body 26 až 27 a tam obsáhle citovanou judikaturu). Kasační soud již v dřívějším rozsudku č. j. 1 Azs 111/2025 – 34 dovodil, že „správní orgány jsou povinny jeho judikaturu v obdobných případech (tj. i mimo kasační závaznost v individuálním případě) respektovat“ a je od nich očekáváno, že svoji správní praxi uvedou do souladu s rozhodovací praxí správních soudů

(body 17 a 20 tamtéž). Správní orgány samozřejmě mohou vznášet racionální a závažné konkurující důvody proti rozhodnutím soudů (bod 21 tamtéž). Je ovšem obtížně představitelné, pokud Nejvyšší správní soud v nedávné době a v takovém rozsahu vyjádřil svůj právní názor, že by neustálé vyjadřování nesouhlasu ze strany stěžovatele mohlo vést k odlišnému výsledku. Naopak opakované nerespektování soudních rozhodnutí správním orgánem je v konečném důsledku projevem svévole a popírá jak základní zásady fungování veřejné správy, tak i principy právního státu založeného na respektu k právům a svobodám jednotlivce (bod 17 tamtéž).

41. [11] Stěžovatel v kasační stížnosti poukazuje na (nové) prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460, které bylo přijato dne 15. 7. 2025 a publikováno v Úředním věstníku dne 24. 7. 2025. Toto rozhodnutí nabylo účinnosti dne 13. 8. 2025,
42. [12] Lze připustit, že obsah tohoto (nového) prováděcího rozhodnutí může mít vliv na výklad (původního) prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382. Preambule unijního aktu (na kterou stěžovatel odkazuje a ze které dovozuje svoje závěry) může upřesňovat obsah ustanovení daného aktu a je důležitým interpretačním vodítkem. Na druhou stranu však Nejvyšší správní soud připomíná, že preambule „nemá právní závaznost a nemůže být uplatňována jako důvod pro odchýlení se od vlastních ustanovení dotčeného aktu ani pro výklad těchto ustanovení ve smyslu zjevně odporujícím jejich znění“ (rozsudek velkého senátu Soudního dvora EU ze dne 19. 12. 2019, *Puppink a další v. Komise*, C-418/18 P, body 75 a 76 a judikatura tam citovaná).
43. [13] Pro výklad považuje kasační soud za klíčové, že (nové) prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460 nijak normativně nezměnilo obsah dočasné ochrany. Podle čl. 1 tohoto rozhodnutí došlo pouze k prodloužení dřívějšího právního rámce založeného (původním) prováděcím rozhodnutím Rady (EU) 2022/382 bez jakýchkoliv změn. Stejně tomu bylo již v případě předchozího prodloužení v prováděcích rozhodnutích Rady (EU) 2023/2409 a 2024/1836. Omezení sekundárního pohybu osob přitom umožňuje čl. 11 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“), jehož aplikace byla vyloučena (rozsudek NSS č. j. 1 Azs 111/2025, bod 31) a k jeho aktivaci nedošlo ani nyní. V tomto ohledu je tak stále relevantní dřívější výklad Nejvyššího správního soudu (viz bod [8] tohoto rozsudku).
44. [14] Konečně k bodům 4 až 6 preambule (nového) prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460 Nejvyšší správní soud uvádí, že jejich cílem je zjevně pouze potvrdit nemožnost získat práva spojená s dočasnou ochranou v několika státech současně. To vyplývá jak z textu preambule (členské státy by „s cílem zabránit vícenásobným registracím k dočasné ochraně měly zamítnout žádosti“ – viz bod 4 preambule), tak i z opakovaného potvrzení vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně (bod 5 preambule), na což navazuje shrnující bod 6 preambule. I touto optikou tak dosavadní judikatura kasačního soudu ob stojí.
45. [15] Stěžovatel dále namítá, že prováděcí rozhodnutí Rady nemůže rozšířit rozsah práv, která jsou držitelům oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany přiznána. Čl. 5 směrnice o dočasné ochraně totiž neumožňuje na základě prováděcího rozhodnutí rozšířit rozsah práv, která jsou držitelům dočasné ochrany přiznána. K tomu je třeba uvést, že čl. 5 obsahuje toliko zmocnění Rady, aby rozhodla, zda se jedná o situaci hromadného přílivu vysídlených osob, tedy „aktivovala“ institut dočasné ochrany a v prováděcím rozhodnutí vymezila jeho podmínky. Právu na sekundární pohyb držitelů dočasné ochrany se toto ustanovení nevěnuje; to lze dovodit – jak Nejvyšší správní soud uvedl ve svých předchozích rozhodnutích – z výluky z použití čl. 11 směrnice, na níž se všechny členské státy dohodly. Takový postup nemůže být v rozporu s čl. 5

směrnice – pokud jej čl. 11 směrnice předpokládá v podobě bilaterální dohody, nic nebrání tomu, aby tak učinily všechny členské státy. Kasační soud se pak již rovněž vyjádřil, že jednostranná prohlášení ČR a Německa k návrhům prováděcích rozhodnutí nemají právní relevanci (rozsudek č. j. 1 Azs 174/2024 – 42, bod 59). Na tomto závěru také není důvodu nic změnit.

46. *[16] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že tento případ byl jen dalším z mnoha, které stěžovatel zcela zbytečně vyvolal. Z úřední činnosti je totiž soudu známo, že stěžovatel již po několik měsíců opakovaně podává ve věcech sekundárního pohybu osob spadajících pod dočasnou ochranu kasační stížnosti. V těchto řízeních neustále polemizuje s právní otázkou možnosti sekundárního pohybu, s čímž je opakovaně neúspěšný. Od začátku roku 2025 vydaly všechny senáty Nejvyššího správního soudu k jeho kasačním stížnostem již vyšší desítky rozhodnutí, v nichž postupují jednotně v souladu s výše uvedeným právním názorem (bod [8] tohoto rozsudku). Kromě toho kasační soud eviduje další vyšší desítky kasačních stížností podaných stěžovatelem v typově totožných věcech, o nichž dosud nerozhodl.*
47. *[17] Je tak zřejmé, že se nejedná o ojedinělé selhání, ale o systémový nedostatek, který je zjevně projevem neochoty respektovat rozhodnutí správních soudů, která u stěžovatele přetrvává již po několik měsíců (viz rozsudek č. j. 1 Azs 111/2025 – 34, bod 20, nebo Sládeková, S. Komplikace ukrajinských uprchlíků pokračují a ministerstvo ignoruje judikaturu NSS. Právo21. 21. 4. 2025; dostupné z: <https://pravo21.cz/pravo/komplikace-ukrajinskych-uprchliku-pokracuji-a-ministerstvo-ignoruje-judikaturu-nss>). Nejvyšší správní soud považuje za nanejvýš žádoucí, aby stěžovatel promítl závěry judikatury kasačního soudu do své praxe a namísto množství opakujících se kasačních stížností ukončil nezákonné zásahy do práv jednotlivců.“*
48. *Zdejší soud konstatuje, že i v právě projednávaném případě žalovaný pochybil, když odmítl udělit dočasnou ochranu žalobkyni s odkazem na § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. (tzv. lex Ukrajina), který podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze aplikovat, neboť § 5 odst. 1 písm. písm. d) lex Ukrajina, stanovující nepřijatelnost žádosti o udělení dočasné ochrany, pokud o ni cizinec požádal v jiném členském státě nebo ji už obdržel, odporuje unijnímu právu.*
49. *Jak dále vyplývá z odůvodnění rozsudku NSS, stávající judikatura soudů ob stojí i po vydání prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460 ze dne 15. 7. 2025, jehož se žalovaný v napadeném rozhodnutí nejvíce dovolává, především bodů 4-6 v preambuli. Soud připomíná, že preambule právního aktu není právně závazná. Z prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460 ani z jeho preambule také nevyplývá nesprávnost dosavadního výkladu, který umožňuje sekundární přemístění žadatelů o dočasnou ochranu, jeho cílem je pouze zabránit „vícenásobným registracím“, tedy tomu, aby byla získávána práva spojená s dočasnou ochranou v několika státech současně.*
50. *Z vyložených důvodů soud v souladu s § 78 odst. 1 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil napadené rozhodnutí pro nesprávné právní posouzení a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Současně soud zavázal správní orgán výše uvedeným právním názorem.*

V.

Náklady řízení

51. *O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., kdy by na náhradu nákladů řízení měla právo žalobkyně, jež měla ve věci plný úspěch. Žalobkyně však žádné náklady řízení neuplatnila, proto nebyla náhrada nákladů žádnému z účastníků řízení přiznána.*

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu se sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno, který o kasační stížnosti rozhoduje. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. Jestliže kasační stížnost ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost. (§ 12 odst. 1, § 102, § 104a, § 106 odst. 2 a 4 s.ř.s.).

Plzeň 31. října 2025

Mgr. Jana Komínková v.r.
samosoudkyně