



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaromíra Klepše a soudců JUDr. Ing. Viery Horčicové a JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila v právní věci

žalobce: **Y. K.**
bytem xxx
zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem
sídlem Opletalova 25, Praha 1

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
sídlem Nad štolou 936/3, 170 00 Praha 7

v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, který spočíval ve vrácení žádosti sp. zn. OAM-0377852/DO-2025 o dočasnou ochranu pro její nepřijatelnost dne 6. 5. 2025

takto:

- I.** Zásah žalovaného spočívající v tom, že žalobci vrátil dne 6. 5. 2025 jeho žádost sp. zn. OAM-0377852/DO-2025, o udělení dočasné ochrany z důvodu nepřijatelnosti žádosti, **byl nezákonný**.
- II.** Žalovanému **se zakazuje** pokračovat v porušování práv žalobce a **přikazuje se** mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti žalobce sp. zn. OAM-0377852/DO-2025 o udělení dočasné ochrany.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

- III. Žalovaný je povinen** žalobci nahradit náklady řízení ve výši **12.270 Kč** ve lhůtě do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Petra Václavka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce vlivem invaze vojsk Ruské federace na území Ukrajiny opustil domovskou zemi a vysídlil na území členských států Evropské unie. V roce 2023 tak žalobce vstoupil do Rumunska, kde mu byla udělena dočasná ochrana. Dne 9. 9. 2023 na Rumunské ambasádě požádal o její zrušení, což dokládá úředně ověřeným potvrzením z ambasády, přičemž v tento den současně odevzdal průkaz držitele dočasné ochrany. Dne 6. 5. 2025 požádal na příslušném pracovišti žalovaného o udělení dočasné ochrany na území České republiky. Podle žalobce nebyl ke dni podání žádosti o dočasnou ochranu v ČR fakticky držitelem dočasné ochrany v jiném členském státě. Přesto mu však žádost byla vrácena s odůvodněním, že získal dočasnou nebo mezinárodní ochranu v jiném členském státě Evropské unie, což je důvodem nepřijatelnosti žádosti.
2. Žalobce se domáhá u Městského soudu v Praze (dále jen „*soud*“ či „*městský soud*“) ochrany před zásahem Ministerstva vnitra České republiky, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „*žalovaný*“).

II. Žaloba

3. Žalobce nezákonnost postupu žalovaného spatřuje v aplikaci § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (dále jen „*zákon o dočasné ochraně*“) rozšiřujícího důvody pro vyloučení osoby z poskytnutí dočasné ochrany nad rámec Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (dále jen „*směrnice 2001/55/ES*“) ve spojení s Prováděcím rozhodnutím Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. března 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana (dále jen „*prováděcí rozhodnutí rady 2022/382*“). Poukázal na to, že v důsledku nezákonného postupu žalovaného byl oprávněn k pobytu na území členských států EU pouze po pevně ohraničenou dobu 90 dnů jakožto držitel ukrajinského biometrického cestovního dokladu ve smyslu čl. 4 odst. 1 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1806 ze dne 14. listopadu 2018, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (dále jen „*nařízení 2018/1806*“) a v návaznosti na to a s ohledem na neexistenci pobytového oprávnění v jiném členském státě Evropské unie po jejich uplynutí proti své vůli nucen k návratu na území Ukrajiny, kde probíhá válečný konflikt, a to v rozporu s čl. 2 a čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 3 odst. 2 směrnice 2001/55/ES.
4. Žalobce předně považuje výluku soudního přezkumu zakotvenou v § 5 odst. 2 zákona Zákona o dočasné ochraně za rozpornou s unijním právem, a tudíž neaplikovatelnou. Podle čl. 29 směrnice 2001/55/ES, by každá osoba, která byla vyloučena členským státem Evropské unie z poskytnutí dočasné ochrany, měla mít možnost podat v tomto členském státě opravný prostředek. Žalobce byl tak fakticky vyloučen z poskytnutí dočasné ochrany z důvodu nezahrnutého do taxativního výčtu v čl. 28 směrnice 2001/55/ES, tj. z důvodu nad jeho rámec.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

5. Žalobce je dále přesvědčen, že ke dni podání žádosti o udělení dočasné ochrany v České republice nebyl držitelem dočasné ochrany v jiném členském státě EU, nemělo být tedy aplikováno ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) zákona o dočasné ochraně.
6. Současně je toho názoru, že toto ustanovení je v rozporu s unijním právem, konkrétně s čl. 28 směrnice 2001/55/ES. Čl. 28 odst. 1 směrnice 2001/55/ES obsahuje výčet důvodů, pro které lze osobu vyloučit z poskytnutí dočasné ochrany. Jedná se převážně o důvody související s ochranou veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti. Čl. 28 směrnice 2001/55/ES provádí § 9 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o dočasné ochraně cizinců*“). Další důvody vyloučení osoby z poskytnutí dočasné ochrany ze směrnice nevyplývá, přičemž směrnice 2001/55/ES současně ani nepředpokládá, že by členské státy Evropské unie mohly důvody vyloučení osoby z poskytnutí dočasné ochrany rozšiřovat. Z čl. 1 směrnice 2001/55/ES je účelem této směrnice stanovit minimální normy pro poskytování dočasné ochrany, tj. stanovit minimální harmonizační rámec, od něhož se členské státy Evropské unie mohou odchýlit pouze ve prospěch, nikoliv však v neprospěch vysídlené osoby.
7. Prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382 použití čl. 28 a čl. 29 směrnice 2001/55/ES nevylučuje, kdy podle bodu 15 preambule prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 se členské státy dohodly, že nebudou aplikovat pouze čl. 11 směrnice 2001/55/ES upravující navrácení osob požívajících dočasné ochrany v jiném členském státě Evropské unie.
8. Nad rámec směrnice 2001/55/ES vymezených důvodů neudělení dočasné ochrany však formuluje zákon o dočasné ochraně v § 5 odst. 1 písm. a) – e) pro případ vysídlených osob další důvody vyloučení osoby z poskytnutí dočasné ochrany, jejichž zakotvení však nemá oporu ani ve směrnici 2001/55/ES, ani v prováděcím rozhodnutí Rady 2022/382. Tímto faktickým úkonem přitom prakticky nepochybně dochází k vyloučení dotčené osoby z poskytnutí dočasné ochrany (čl. 28 směrnice 2001/55/ES). V případě žalobce bylo stěžejním následkem posouzení jeho žádosti jako nepřijatelné ponechání na území České republiky bez platného pobytového oprávnění, a to zejména z pohledu bezprostřední hrozby nuceného návratu na území Ukrajiny, kde probíhá válečný konflikt, to vše v rozporu s čl. 3 odst. 2 směrnice 2001/55/ES a čl. 2 a čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.
9. Žalobce je rovněž názoru, že vyloučit možnost přesídlení osob vysídlených z území Ukrajiny z jednoho členského státu Evropské unie do jiného zjevně nebylo ani záměrem unijního zákonodárce.
10. Čl. 26 odst. 4 směrnice 2001/55/ES výslovně zmiňuje možnost přemístění vysídlené osoby z jednoho členského státu Evropské unie do jiného, přičemž taktéž zavádí pravidlo týkající se skončení platnosti pobytového oprávnění v jednom členském státě Evropské unie přemístěním do jiného. Použití tohoto článku na případ vysídlených osob z území Ukrajiny prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382 výslovně nevylučuje, ba naopak v souladu s bodem 15 preambule prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 vylučuje uplatnění čl. 11 směrnice 2001/55/ES upravujícího navrácení osob požívajících dočasné ochrany v jiném členském státě Evropské unie do tohoto členského státu Evropské unie. Uplatňování čl. 26 směrnice 2001/55/ES pak výslovně připouští a reflektuje taktéž Evropská komise ve Sdělení Komise: Operační pokyny k provádění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, 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 2022/C 126 I/01 ze dne 21. 3. 2022. Na podporu uvedeného žalobce odkázal zejména na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024 – 42.

III. Vyjádření žalovaného

11. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žádost jako nepřijatelnou vyhodnotil, neboť žalobce figuruje v Platformě pro výměnu informací o žadatelích a držitelích dočasné ochrany mezi členskými státy (Temporary Protection Platform) jako bývalý držitel dočasné ochrany v Rumunsku. Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

Pro nepřijatelnost jeho žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona o dočasné ochraně tak stačilo, že žádost byla podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie. Žádná další podmínka nebyla třeba.

12. Je názoru, že ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. není rozporné s unijním právem.
13. Žalovaný přisvědčil žalobkyni v závěrech, které vyplývají z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 3.4.2025, č.j. 1 Azs 336/2024-42 a 1 Azs 174/2024-42). Nesouhlasil však s tím, že držitelům povolení z titulu dočasné ochrany svědčí právo sekundárního pohybu napříč členskými státy EU. Držitelům dočasné ochrany jsou přiznána práva definovaná v kapitole III směrnice 2001/55/ES, resp. členským státům jsou ve vztahu k těmto osobám definovány povinnosti v člácích 8–16. Z žádného z uvedených ustanovení neplyne, že by dotčeným osobám bylo též přiznáno právo sekundárního pohybu v rámci EU.
14. Žalovaný poukázal na článek 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně, podle něhož má každý členský stát povinnost přijmout opatření za účelem zajištění povolení k pobytu vůči „osobám *požívajícím dočasnou ochranu*“. Cílem 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. Tuto povinnost nemohou členské státy logicky mít vůči osobám, kterým již bylo oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany některým členským státem vydáno. Takové osoby požívají označení „*osoby požívající dočasnou ochranu na území členského státu*“ – např. čl. 10, 11, 15 nebo 26 směrnice o dočasné ochraně. Povinnost vydat povolení k pobytu osobě, která je již držitelem povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany v jiném členském státě, směrnice o dočasné ochraně omezuje pouze na případy uvedené v § 15 odst. 6 a také v čl. 26 odst. 4. Tato ustanovení by pak byla naprosto zbytečná, pokud by z čl. 8 vyplývala členským státům povinnost udělit oprávnění k pobytu z titulu dočasné ochrany i těm osobám požívajícím dočasnou ochranu, kterým již bylo pobytové oprávnění k tohoto titulu vydáno v jiném členském státě. Směrnice by pak nemusela řešit slučování rodin ani přesuny osob požívajících dočasnou ochranu z kapacitních důvodů.
15. O tom, že nebylo nikdy úmyslem evropského zákonodárce umožňovat vysídleným osobám získávat oprávnění k pobytu z titulu dočasné ochrany v jiném členském státě, svědčí především čl. 8, 9 a 15 preambule směrnice o dočasné ochraně. Z citovaných ustanovení preambule vyplývá, že jednotné minimální standardy, které směrnice o dočasné ochraně na úrovni EU zavádí, mají obecně za cíl předcházet sekundárnímu pohybu držitelů oprávnění k pobytu vydaných z titulu dočasné ochrany.
16. Žalovaný poté nesouhlasí s názorem Nejvyššího správního soudu, že právo na získání pobytového oprávnění podle čl. 8 odst. 1 má každá osoba požívající dočasnou ochranu za předpokladu, že povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany automaticky zanikne, nebo se ho osoba vzdá. A nesouhlasí rovněž s tím závěrem, že právo sekundárního pohybu vyplývá z prováděcího rozhodnutí Rady a jeho prodloužení společně s dohodou o neaplikaci čl. 11 směrnice o dočasné ochraně.
17. Žalovaný uvedl, že samotné prohlášení o neaplikaci čl. 11 bylo podpořit členské státy, které jsou hlavními vstupními místy hromadného přílivu vysídlených osob prchajících před válkou z Ukrajiny, na něž se vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady ze dne 4. března 2022, a s cílem prosazovat rovnováhu mezi úsilím všech členských států, nikoliv umožnění druhotných pohybů v rámci členských států EU, ale naopak rovnoměrné rozprostření vysídlených osob z Ukrajiny po celém území EU a členských států. V rámci prodloužení dočasné ochrany zveřejnila Česká republika obdobně jako Německo dne 24. června 2024 prohlášení, v němž uvedla, že se i s ohledem na nerovnoměrné zatížení členských států některých členských včetně České republiky a vyčerpání národní kapacit, které jsou v ČR k dispozici pro osoby požívající dočasnou ochranu, necítí být nadále vázána dohodou o neaplikaci čl. 11 směrnice o dočasné ochraně ze dne 4. března 2022. Česká republika svým prohlášením tedy od této dohody odstoupila, článek 11 se tedy bude k ostatním Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

státům aplikovat. Z dohody o neaplikaci článku 11 nemohl tedy dovodit právo osob, které již získaly pobytové oprávnění z titulu dočasné ochrany na získání oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany v České republice, už z toho důvodu, že Česká republika od této dohody odstoupila.

18. Aplikace politické dohody k čl. 11 směrnice o dočasné ochrany tedy znamená, že 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. Právo na získání pobytového oprávnění podle čl. 8 odst. 1 na území členského státu, na jehož území pobývá neoprávněně, mu tím ale nevznikne, článek 11 navíc neupravuje povinnosti členských států vůči němu, ale vůči sobě navzájem.
19. Pokud prováděcí rozhodnutí Rady nestanovilo kapacitní kvóty, nemá to na věc vliv. I pokud by kvóty byly stanoveny, ve smyslu čl. 25 odst. 3 směrnice o dočasné ochraně 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 o dočasné ochraně.
20. Žalovaný rovněž sporuje závěr sdělení Komise nazvané „*Operační pokyny k provádění prováděcího rozhodnutí Rady č. 2022/382, 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 2022/C 126 I/01*“ ze dne 21.3.2022, č. C/2022/1806, které připouští udělení povolení k pobytu v jiném členském státě. Takový názor podle žalovaného však postrádá odůvodnění. Oproti tomu Evropská komise na svých stránkách (https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/asylum-eu/temporary-protection_en) vypočítává práva osob požívajících dočasnou ochranu, k otázce pohybu v rámci EU. Uvádí přitom jen právo přesunu do jiného členského státu EU před vydáním povolení a volný pohyb v členských státech EU po dobu 90 dní v průběhu 180 dní po vydání povolení k pobytu v členském státě. O žádném právu sekundárního pohybu, tedy o možnosti přesunout se do jiného členského státu a tam získat povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany na svých stránkách v současnosti již Komise nehovoří. Proto ke sdělení Komise nelze podle žalovaného přistupovat jako k soft-law.
21. Žalovaný poukázal na to, že jeden z nejvíce zatížených států Evropské unie, pokud jde o pobyt osob požívajících dočasnou ochranu, tedy Česká republika, by byl nucen přijímat na své území a poskytnout povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany i v případě osob, které požívají práva plynoucí z dočasné ochrany v jiném členském státě. Šlo by o jednoznačný faktor dalšího nedůvodného náporu na Českou republiku. Pokud by cílem prováděcího rozhodnutí Rady, které se týká vyhlášení a prodloužení dočasné ochrany, bylo naprosto volné přemísťování osob mezi členskými státy, šlo by o situaci, která nemá právní ani věcný základ v celkovém systému Evropské unie, pokud jde o migraci. Tento princip by znamenal nabourání práva EU jak v oblasti azylu, kam úprava dočasné ochrany patří, tak ale také v oblasti úpravy schengenské spolupráce, ale i úpravy legální migrace. Osoby s dočasnou ochranou by, pokud by byl názor Nejvyššího správního soudu správný, měly privilegované postavení oproti jiným cizincům, včetně občanů Evropské unie, bez ohledu na jejich pobytové oprávnění, kdy přesun státních příslušníků třetích zemí v rámci schengenského prostoru má svá pravidla, která jsou rozdílná, podle pobytového režimu státních příslušníků třetích zemí. Takové privilegované zacházení s osobami požívajícími dočasnou ochranu není ani logické. Práva přiznaná osobám požívajícím dočasnou ochranu jsou v principu omezenější než práva přiznaná osobám s mezinárodní ochranou. Jeden z hlavních cílů unijní právní úpravy, kterým je mimo zajištění adekvátní ochrany dotčeným osobám též udržení funkčnosti azylových systémů členských států, aby nedošlo k jejich přehlcení a paralýze. Unijní právo přitom osobám s mezinárodní ochranou umožňuje přesun do jiného čl. státu za podmínek definovaných ve směrnici 2003/109/ES, ovšem až po uplynutí 5 let od přiznání mezinárodní ochrany. Právo sekundárního pohybu v rámci EU tedy nepatří mezi standardní práva přiznaná příslušníkům ze třetích zemí, kteří oprávněně pobývají v některém z členských států. Takové právo dle čl. 20 SFEU pouze občanům Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

EU. Omezenost práv plynoucích z dočasné ochrany výslovně potvrdil také Soudní dvůr EU v rozsudku ze dne 19. 12. 2024, ve spojených věcech C-244/24 a C-290/24.

22. Žalovaný poukázal rovněž na to, že směrnici o dočasné ochraně evropský zákonodárce přijímal v době, kdy se již uplatňovala v případě žadatelů o udělení azylu (dnes mezinárodní ochrany) tzv. Dublinská úmluva (Úmluva o posouzení státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v některém z členských států Evropských společenství byla podepsána dne 15. června 1990), která vznikla, aby zabránila jevu zvanému „*asylum shopping*“, tedy opakovanému posuzování žádosti o azyl jednoho cizince v různých členských státech, a to určením jednoho z nich, který bude za posouzení jeho žádosti odpovědný. V tomto kontextu by bylo zvláštní, pokud by evropský zákonodárce směrnicí 2001/55/ES chtěl zavést či spíše regulerně povolit „*temporary protection shopping*“. Tedy obdobný jev, spočívající v získávání dočasné ochrany v různých členských státech.
23. Žalovaný dále uvedl, že ani prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382 nemůže rozšířit rozsah práv, která jsou držitelům oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany přiznána. Čl. 5 směrnice o dočasné ochraně totiž nepředpokládá, a tedy ani neumožňuje na základě Prováděcího Rozhodnutí Rady rozšířit rozsah práv, která jsou držitelům dočasné ochrany směrnicí přiznána. S odkazem na související judikaturu rozsudku SDEU ze dne 19. 12. 2024, ve spojených věcech C-244/24 a C-290/24 žalovaný dovodil, že prováděcí rozhodnutí Rady skutečně nemůže přiznat osobě požívající dočasné ochrany práva, která jí podle směrnice nenáleží. Je názoru, že o to se ani prováděcí rozhodnutí Rady nepokouší, když fakticky neobsahuje žádné ustanovení, které by právo sekundárního pohybu osobám, kterým již bylo vydáno pobytové oprávnění jiným členským státem, zakotvilo. Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 v bodu 16 preambule deklaruje pouze možnost členského státu vydat povolení k pobytu osobě, která požívala dočasné ochrany v jiném členském státě, což vyplývá i z článku 3 odst. 5 směrnice o dočasné ochraně.
24. Žalovaný rovněž namítl, že má-li být jedním z cílů směrnice o dočasné ochraně předcházet riziku druhotného pohybu osob mezi členskými státy (bod 9 preambule směrnice), pak nelze prováděcím rozhodnutím Rady podle čl. 5 ani praxí členských států zavést přesný opak, tedy absolutně nekontrolovatelné sekundární přesuny osob požívajících dočasné ochrany mezi členskými státy.
25. Žalovaný zpochybňuje názor Nejvyššího správního soudu (bez položení předběžné otázky) v situaci, kdy se SDEU v případě C-753/23, K. nezabýval konformitou § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., s unijním právem. Poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.10.2022, č.j. 2 Azs 178/2022-46, který se s postupem žalovaného naopak ztotožnil s tím, že judikatura Nejvyššího správního soudu se doposud k tomuto rozsudku nevymezila.
26. Žalovaný je toho názoru, že pokud se cizinec povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jednom členském státě vzdal, případně jeho platnost skončila, je oprávněn o jeho vydání znovu požádat pouze v členském státě, který mu jej předtím vydal. Uvedené podle žalovaného vyplývá předně z ustanovení čl. 21 odst. 2 směrnice 2001/55/ES a současně z toho, že směrnice 2001/55/ES nepočítá s druhotným pohybem osob, jimž svědčí právo dočasné ochrany, než pouze v případech, na něž dopadá čl. 15 nebo 26 směrnice 2001/55/ES. Proto ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) zákona o dočasné ochraně by podle názoru žalovaného mělo být vykládáno v souladu s jeho doslovným jazykovým zněním, tedy tak, že jeho smyslem je zabránit cizincům, kteří jsou nebo již jednou byli držiteli povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jednom členském státě, aby toto pobytové oprávnění získali znovu na území České republiky. Tento jazykový výklad odpovídá podle názoru žalovaného i smyslu a účelu unijní úpravy. V tomto případě nelze navíc použít výkladu teleologického, protože úmysl zákonodárce nebyl nikdy zvlášť vyjeven.
27. Jazykový výklad ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) zákona o dočasné ochraně je podle žalovaného jednoznačný a doslovné znění tohoto ustanovení podle názoru žalovaného 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 Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

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 neupravuje nástroje, které by měly v případech nepředvídaných v čl. 15 či čl. 26 použity. Zákona o dočasné ochraně proto k provedení tohoto cíle směrnice upravuje institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu.

28. Žalovaný proto podal podnět soudu, aby soud u Soudního dvora EU inicioval řízení o předběžné otázce stran souladu ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. s právem EU.
29. Soud neshledal, že by vyjádření žalovaného přineslo natolik zásadní argumenty k věci, k nimž by bylo nezbytně třeba vyjádření žalobce. Rozhodl tedy, aniž by žalobci uplynula lhůta k případné replice.

IV. Posouzení věci Městským soudem v Praze

30. Soud při přezkoumání tvrzeného zásahu vycházel ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí [§ 87 odst. 1 s. ř. s. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“)].
31. Soud na úvod jen stručně poznamenává, že ačkoli § 5 odst. 2 zákona o dočasné ochraně vylučuje ze soudního přezkumu vrácení nepřijatelné žádosti cizinci, Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024, konstatoval výluku soudního přezkumu z důvodu § 5 odst. 1 písm. d) zákona o dočasné ochraně (jako je i v nyní posuzované věci) za nesouladnou s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod i čl. 29 směrnice o dočasné ochraně. Městský soud je proto toho názoru, že předmětnou výluku dle § 5 odst. 2 zákona o dočasné ochraně nelze aplikovat, neboť osobám požívajícím dočasné ochrany toto právo nepřipustně odepírá a není tak slučitelná s právem Evropské unie.
32. O žalobě rozhodl soud bez nařízení jednání, neboť žalobce i žalovaný s tímto postupem výslovně souhlasili. Nařídít jednání nebylo třeba ani kvůli dokazování. Soud si uvědomuje, že ve věcech, o nichž vede řízení o ochraně před nezákonným zásahem, žalovaný *zpravidla* nevede spis ve smyslu § 17 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, který by odrážel průběh správního řízení a sloužil jako podklad napadeného správního rozhodnutí, se kterým by se stěžovatel mohl seznámit dříve než v soudním řízení a reagovat na jeho obsah (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2023, č. j. 10 As 326/2022-88, a rozhodnutí v něm citovaná). Nyní posuzovaná věc však představuje výjimku z tohoto pravidla, jelikož podkladem pro rozhodnutí soudu je primárně tiskopis žádosti o dočasnou ochranu, který žalobce u žalovaného podal a který mu žalovaný zase vrátil.
33. Soud neshledal důvod provádět dokazování ani Prohlášením SRN a České republiky ze dne 24.6.2024 v dokumentu Generálního sekretariátu Rady č. 11119/2024. Obsah tohoto dokumentu je oběma účastníkům řízení z povahy věci dobře znám a posouzení důvodnosti žaloby záleží na zodpovězení právní otázky. Tento dokument není součástí správního spisu předloženého žalovaným, avšak byl podkladem pro přijetí Prováděcího rozhodnutí (jde tedy o jeden z podkladů pro přípravu právního předpisu a do jisté míry o obdobu důvodové zprávy), soudu je jeho obsah znám z mnoha předchozích řízení o obdobných žalobách a mezi účastníky řízení není o jeho obsahu spor. Soud má proto za to, že jím není třeba provádět dokazování, což potvrzuje veškerá dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu, jenž jej v řadě níže citovaných rozsudků v obdobných věcech opakovaně hodnotil, aniž by jím on nebo příslušný krajský soud v předchozích řízeních provedl dokazování.
34. Soud předesílá, že v nedávné době došlo k výraznému judikатурnímu vývoji stran chápání dočasné ochrany. Tento judikатурní vývoj byl způsoben již citovaným rozsudkem Soudního dvora ve věci C-753/23 a následně i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2025, č. j. 5 Azs 273/2023-27, a ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 336/2024-42 a č. j. 1 Azs 174/2024-42, na které navázaly i další senáty Nejvyššího správního soudu (např. rozsudky ze dne 8. 4. 2025, č. j. 9 Azs 20/2024-37, ze dne 17. 4. 2025, č. j. 2 Azs 271/2024-43, ze dne 24. 4. 2025, č. j. 10 Azs 4/2025-

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

49, ze dne 25. 4. 2025, č. j. 5 Azs 217/2023-36). V návaznosti na tento judikaturní vývoj upravil svoji argumentaci i žalovaný. Městský soud na tuto argumentaci obsáhle reagoval již v rozsudku ze dne 23. 4. 2025, č. j. 10 A 6/2025-61. V nynější věci pak žalovaný svou argumentaci oproti dřívějším řízením opět doplnil, přičemž s touto doplněnou argumentací se vypořádal Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 16. 5. 2025, č. j. 10 A 42/2025 - 33. Oproti uvedeným věcem žalovaný v nynější věci částečně znovu doplnil své vyjádření k žalobě, v němž setrval zkrátka na svém přesvědčení, že Směrnice o dočasné ochraně a ani Prováděcí rozhodnutí druhotnou migraci neumožňují a naopak je účelem a cílem směrnice, aby k takové migraci nedošlo.

35. Městský soud však i v tomto případě shledal, že vyjádření žalovaného nepřineslo žádné zásadní nové argumenty, s nimiž by se Nejvyšší správní soud (a v návaznosti na něj i městský soud) ve svých předchozích rozsudcích nezabýval a výslovně či alespoň implicitně je nevyvrátil. Soud proto z těchto rozsudků vyjde, do značné míry převezme jejich odůvodnění a na příslušných místech bude stručně reagovat na ty argumenty, které žalovaný uplatnil nově.
36. Právě proto, že argumentace žalovaného není způsobilá zpochybnit nyní již jednoznačnou judikaturu Nejvyššího správního soudu, nevyhověl městský soud návrhu žalovaného na podání předběžné otázky Soudnímu dvoru týkající se slučitelnosti § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. s právem Unie.
37. Smyslem institutu předběžné otázky ve smyslu článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie je poskytování výkladu Smluv a rozhodování o platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie Soudním dvorem. Vystane-li taková otázka před soudem členského státu, může tento soud požádat Soudní dvůr o rozhodnutí o této otázce, považuje-li je za nezbytné k vynesení svého rozsudku. Otázka předestřená žalovaným však již byla Soudnímu dvoru jednou předložena, a to usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023-37. Soudní dvůr na ni však odpověď neposkytl. Nejvyšší správní soud proto tuto otázku posoudil sám, přičemž tento svůj postup podrobně odůvodnil v bodech 43 – 47 rozsudku č. j. 1 Azs 174/2024-47 (a shodně také v bodech 43 – 47 rozsudku č. j. 1 Azs 336/2024-47). Za této situace nevidím důvod k předložení předběžné otázky ani městský soud.
38. Ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. může správní soud poskytnout tehdy, jsou-li kumulativně splněny podmínky, aby žalobce byl přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze žalobci ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (k tomu srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, č. j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS).
39. V nyní projednávané věci je mezi účastníky nesporné, že žalobce získal v minulosti (v roce 2023) dočasnou ochranu v Rumunsku a že tato ochrana již netrvá, neboť i dle sdělení žalovaného je žalobce veden v systému Temporary Protection Platform jako „inactive“. Sporné je mezi stranami to, jestli na takovou situaci žalobce možno aplikovat institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona o dočasné ochraně, tedy z důvodu, že žalobci byla již udělena dočasná ochrana v jiném členském státě EU.
40. Soud tak má za to, že jsou splněny první, druhá a pátá podmínka, neboť vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobci pro nepřijatelnost představuje přímý zásah do jeho práv, a to bez ohledu na to, že mu již v minulosti byla dočasná ochrana udělena v jiném členském státě Unie. Jedná-li se o hodnocení tohoto úkonu, zde lze vyjít z existující judikatury, podle které bránění v podání žádosti či její nepřijetí mohou představovat nezákonný zásah (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS). Čtvrtá podmínka výše uvedeného testu je tedy taktéž splněna.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

41. Zbývá tedy posoudit, zda žádost o dočasnou ochranu byla žalobci vrácena jako nepřijatelná nezákonně. Soud při tom vyšel z následující právní úpravy.
42. Podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. *[ž]ádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie, nebo [...].“*
43. Podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. *„[m]inisterstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti; soudní přezkum je vyloučen.“*
44. Podle čl. 3 odst. 5 směrnice o dočasné ochraně se tato směrnice *„[...] nedotýká výsadního práva členských států stanovit nebo zachovávat příznivější podmínky pro osoby požívající dočasné ochrany.“*
45. Podle čl. 5 odst. 1 směrnice Rada kvalifikovanou většinou rozhodne, zda se jedná o případ hromadného přílivu vysídlených osob na návrh Komise, která rovněž posoudí jakoukoli žádost členského státu na předložení návrhu Radě.
46. Podle čl. 8 odst. 1 směrnice *„[č]lenské státy přijmou opatření nezbytná k zajištění povolení k pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany, a to na celé období trvání ochrany. Za tímto účelem budou vydány potřebné dokumenty nebo jiné rovnocenné doklady.“*
47. Podle čl. 11 směrnice *„[č]lenský 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.“*
48. Podle čl. 15 odst. 5 směrnice *„[d]otyčné členské státy rozhodnou s ohledem na články 25 a 26, ve kterém členském státě ke sloučení rodiny dojde.“*
49. Podle článku 25 odst. 1 směrnice *„členské státy přijímají osoby oprávněné požadovat dočasnou ochranu v duchu solidarity Společenství. Vyjádří číselně nebo v obecných rysech, jaká je jejich kapacita pro přijetí těchto osob. Tyto informace se zařadí do rozhodnutí Rady uvedeného v článku 5. Po přijetí tohoto rozhodnutí mohou členské státy prostřednictvím oznámení Radě a Komisi oznámit další kapacity pro přijetí. Tyto informace se bez prodlení předají UNHCR.“*
50. Podle čl. 26 odst. 1 směrnice *„[p]o dobu trvání dočasné ochrany členské státy vzájemně spolupracují s ohledem na přemístění bydliště osob požívajících dočasné ochrany, z jednoho členského státu do druhého, s výhradou souhlasu osob, kterých se toto přemístění týká.“*
51. Podle čl. 28 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně *„[č]lenské státy mohou vyloučit osobu z poskytnutí dočasné ochrany, pokud a) existují závažné důvody se domnívat, že i) tato osoba spáchala zločin proti míru, válečný zločin nebo zločin proti lidskosti, jak jsou definovány v mezinárodních dokumentech vypracovaných za účelem přijetí předpisů týkajících se těchto zločinů; ii) tato osoba spáchala vážný nepolitický zločin mimo území hostitelského členského státu předtím, než na území tohoto státu byla přijata jako osoba požívající dočasné ochrany. Závažnost očekávaného trestního postihu se posoudí na základě povahy trestného činu, z něhož je daná osoba podezřelá. Mimořádně kruté činy mohou být kvalifikovány jako vážné nepolitické zločiny, přestože byly údajně spáchány s politickým cílem. Toto se vztahuje jak na účastníky trestných činů, tak na jejich návodce; iii) tato osoba je vinna činy proti cílům a zásadám Spojených národů; b) existuje důvodné podezření, že by tato osoba mohla ohrozit bezpečnost hostitelského členského státu nebo že vzhledem ke skutečnosti, že byla na základě pravomocného rozsudku odsouzena za mimořádně závažný trestný čin, představuje nebezpečí pro společnost hostitelského členského státu.“*
52. Podle čl. 28 odst. 2 směrnice o dočasné ochraně *„[d]ůvody pro vyloučení podle odstavce 1 se posuzují pouze na základě osobního jednání dané osoby. Rozhodnutí a opatření o vyloučení se řídí zásadou přiměřenosti.“*
53. Podle čl. 2 odst. 1 Prováděcího rozhodnutí *„[t]oto rozhodnutí se vztahuje na následující kategorie osob vysídlených z Ukrajiny dne 24. února 2022 nebo po tomto datu v důsledku vojenské invaze ruských ozbrojených sil, jež v uvedený den začala: a) ukrajinští státní příslušníci pobývající na Ukrajině před 24. únorem 2022; b) osoby*

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

bez státní příslušnosti a státní příslušníci třetích zemí jiných než Ukrajiny, kterým byla před 24. únorem 2022 poskytnuta mezinárodní ochrana nebo odpovídající vnitrostátní ochrana na Ukrajině, a c) rodinní příslušníci osob uvedených v písmenech a) a b).“

54. 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 přijatým na základě čl. 5 směrnice o dočasné ochraně; prováděcím rozhodnutím je ve vztahu ke státním příslušníkům Ukrajiny Prováděcí rozhodnutí. Osoby spadající do některé z kategorií vymezených v článku 2 tohoto prováděcího rozhodnutí tudíž mají přiznané právo na dočasnou ochranu na celém území Unie, a to právě již samotným Prováděcím rozhodnutím. Členské státy těmto osobám pouze poskytují dílčí práva plynoucí z dočasné ochrany podle kapitoly III směrnice o dočasné ochraně, a již z tohoto důvodu mají pouze omezenou možnost odeprít práva plynoucí z dočasné ochrany osobám, které ji v Unii požívají na základě Prováděcího rozhodnutí. Jakékoli případné omezení v poskytnutí těchto práv tudíž musí být v souladu se směrnicí o dočasné ochraně a prováděcím rozhodnutím, a to pochopitelně i v případech unijním právem výslovně neupravených. Systémově se totiž jedná o vnitrostátní realizaci nároků či oprávnění přímo plynoucích z unijního práva.
55. Nejvyšší správní soud přisvědčil žalovanému, že institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. osobu z dočasné ochrany nevylučuje. Dopadá totiž 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, 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 C-753/23, podle něhož si státní příslušníci Ukrajiny mohou zvolit členský stát, v němž budou požívat práv plynoucích z dočasné ochrany.
56. 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 Unie 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 Rozhodnutí Rady č. 2022/382, a nakonec ani z rozsudku Soudního dvora ze dne 27. 2. 2025 ve věci C-753/23, který se přes výslovně položenou otázku k (ne)slučitelnosti institutu nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. nevyjádřil.
57. Podle názoru 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 přijme jaké osoby požívající dočasné ochrany a poskytne jim práva plynoucí z dočasné ochrany na svém území. To potvrzuje článek 25 směrnice, podle něhož „*členské státy přijímají osoby oprávněné požadovat dočasnou ochranu v duchu solidarity Společenství. Vyjádří číselně nebo v obecných rysech, jaká je jejich kapacita pro přijetí těchto osob. Tyto informace se zařadí do rozhodnutí Rady uvedeného v článku 5*“. Na překročení takto stanovené kapacity má přitom neprodleně reagovat Rada. Pakliže 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, přičemž vždy jde o přesuny iniciované a realizované na žádost členských států. Článek 21 směrnice o dočasné ochraně 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 zavádí mechanismus vnitro-unijního nuceného navracení nelegálně pobývajících držitelů dočasné ochrany do hostitelského členského státu. V tom, že směrnice o dočasné ochraně sama o sobě neumožňuje

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

držitelům dočasné ochrany sekundární volbu hostitelského státu, se tedy městský soud ztotožnil se žalovaným.

58. Podle názoru Nejvyššího správního soudu však nelze směrnici o dočasné ochraně vykládat izolovaně. A v této souvislosti je stěžejní, že ve vztahu k dočasné ochraně udělené státním příslušníkům Ukrajiny zvolily unijní orgány režim odlišný. Prováděcí rozhodnutí, doplněné o dohodu členských států o vyloučení článku 11 směrnice o dočasné ochraně, totiž celý výše popsaný režim obrací. Držitelům dočasné ochrany přiznává právo primární volby členského státu, v němž jim má být poskytnut komplex práv s touto ochranou spojených a tento režim nutně zahrnuje i volbu sekundární. K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud na základě pěti zásadních argumentů.
59. **Za prvé** Prováděcí rozhodnutí nevychází z kapacitních možností členských států a nestanovuje žádný mechanismus určení, jak budou osoby požívající dočasné ochrany mezi jednotlivé členské země rozděleny. Dle bodu 16 odůvodnění je toto prováděcí rozhodnutí naopak založeno na východisku, že státní příslušníci Ukrajiny mají právo pohybovat se v rámci 90denního bezvízového pohybu volně po Unii a v tomto časovém rámci si mohou svobodně vybrat členský stát, v němž chtějí požívat práv spojených s dočasnou ochranou. Argumentace žalovaného nadměrným zatížením České republiky oproti jiným členským státům tak může být věcně správná, ale nemá oporu v koncepci zvolené Prováděcím rozhodnutím.
60. První klíčovou odlišností právní úpravy dočasné ochrany určené pro státní příslušníky Ukrajiny je tedy právo těchto osob vybrat si členský stát, v němž požádají o (prvotní) pobytové oprávnění. Tento členský stát jim přitom v souladu s čl. 8 směrnice o dočasné ochraně musí pobytové oprávnění vydat. Tím došlo k odchýlení se od obecného režimu směrnice 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.
61. Žalovaný je toho názoru, že právo primární volby členského státu vysídleným osobám náleží implicitně přímo z článku 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně, jejímž smyslem je dle bodu 9 její preambule zabránit druhotnému pohybu osob, přičemž z bodu 16 preambule Prováděcího rozhodnutí nelze dovodit právo na sekundární volbu. Prováděcí rozhodnutí nemůže podle žalovaného přiznat osobám práva, která jim nevyplývají ze samotné směrnice o dočasné ochraně.
62. Městský soud poukazuje na to, že dle 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. A pakliže v bodě 9 preambule deklaruje zájem zabránit druhotnému pohybu osob, odpovídá tomu to, že pouze v případech uvedených v člancích 15 a 26 umožňuje osobám požívajícím dočasnou ochranu (zásadně za konsenzu členských států) přemístit své bydliště.
63. Z podstaty minimálních norem směrnice o dočasné ochraně však vyplývá pravomoc členských států v případě hromadného přílivu vysídlených osob zavádět nebo udržovat opatření příznivější pro osoby požívající dočasné ochrany (srov. bod 12 preambule 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). Členské státy se ostatně dohodly na vyloučení aplikace článku 11 (srov. bod 15 preambule prováděcího rozhodnutí), což také nepochybně vede k vylepšení postavení vysídlených osob.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

64. Konečně je to právě prováděcí rozhodnutí dle článku 5 odst. 3 směrnice, které definuje dočasnou ochranu a popis osob, na něž se dočasná ochrana vztahuje. Obsah prováděcího rozhodnutí přitom směrnice vymezuje jen demonstrativně, není tedy vyloučeno, aby rozhodnutí upravovalo i další otázky, byť pochopitelně v mezích směrnice.
65. Prováděcí rozhodnutí takto zejména v bodech 6, 7 a 10 definuje (srov. článek 5 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně), že nastal případ hromadného vysídlení osob, přičemž polovina uprchlíků se připojí ke svým rodinným příslušníkům nebo bude hledat zaměstnání, druhá polovina požádá o mezinárodní ochranu.
66. Dále bod 16 preambule Prováděcího rozhodnutí uvádí, že dočasná ochrana je nejvhodnějším nástrojem, a vzhledem k mimořádné a výjimečné povaze situace, včetně vojenské invaze Ruské federace na Ukrajinu a rozsahu hromadného přílivu vysídlených osob, by jim měla umožnit požívat v celé Unii harmonizovaných práv, která poskytují přiměřenou úroveň ochrany. Kromě toho mají ukrajinští státní příslušníci jakožto cestující bez vízové povinnosti právo volně se pohybovat v rámci Unie poté, co jim byl na její území umožněn vstup na dobu 90 dnů. Na tomto základě si mohou 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 Unii. Jakmile členský stát vydá v souladu se směrnicí 2001/55/ES povolení k pobytu, má osoba požívající dočasně ochrany sice právo pohybovat se po dobu 90 dnů během období 180 dnů v rámci celé Unie, ale využití práv vyplývajících z dočasné ochrany by pro ni mělo být možné pouze v členském státě, který povolení k pobytu vydal. Tím by neměla být dotčena možnost členského státu kdykoli se rozhodnout vydat povolení k pobytu osobám požívajícím dočasně ochrany podle tohoto rozhodnutí.
67. Z uvedeného vyplývá, že zatímco směrnice o dočasné ochraně představuje minimální normy, je obecně přípustné přiznat vysídleným osobám práva i nad rozsah směrnice (opak je nepřípustný dle článku 8 odst. 2 směrnice). Toto výhodnější přiznání a doplnění již přiznaných práv směrnicí o dočasné ochraně (např. podle článku 15 a 26 směrnice) podle názoru městského soudu činí právě Prováděcí rozhodnutí, které konkrétně reaguje na situaci vysídlených osob z Ukrajiny, u nichž předpokládá potřebu pohybu na území členských států, tj. cestování, sloučení rodiny, hledání zaměstnání atd. Právě již těmito předpoklady, které konstatuje Prováděcí rozhodnutí, se tyto osoby liší od ostatních vysídlených osob, které právo volby členského státu automaticky nemají (srov. bod 52 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 174/2024-48). Ze samotného článku 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně pak vyplývá toliko povinnost členských států přijmout opatření nezbytná k zajištění povolení k pobytu osobám požívajícím dočasně ochrany a není výslovně provázáno jen s tím členským státem, v němž osoba poprvé požádá o dočasnou ochranu. Soud dodává, že je zcela nerozhodné, na základě 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.
68. Soud se neztotožnil se žalovaným v tom, že by tímto postupem Nejvyšší správní soud dovodil bezdůvodně existenci privilegovaného postavení ukrajinských státních příslušníků vůči ostatním cizincům. Postavení osob náležejících do osobního rozsahu Prováděcího rozhodnutí je totiž specifické právě tím, že je způsobeno válečným konfliktem probíhajícím na území Ukrajiny; jde o mimořádnou a výjimečnou situaci. Oproti ostatním skupinám vysídlených osob podle obecné úpravy směrnice o dočasné ochraně jsou podle názoru soudu namítaná privilegia dostatečně odůvodněna v preambuli Prováděcího rozhodnutí, čímž se reflektuje specifická situace osob zahrnutých do režimu prováděcího rozhodnutí. Soud pak není oprávněn toto do jisté míry politické rozhodnutí vrcholného orgánu Unie zpochybňovat.
69. **Za druhé** členské státy výslovně prohlásily, že ve vztahu ke státním příslušníkům Ukrajiny nebudou uplatňovat článek 11 směrnice o dočasné ochraně (srov. bod 15 odůvodnění Prováděcího

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

rozhodnutí). Ačkoliv Soudní dvůr v rozsudku ve věci C-753/23 tento článek směrnice o dočasné ochraně posoudil jako irrelevantní, podle názoru Nejvyššího správního soudu se Soudní dvůr tímto článkem zabýval jen ve vztahu k tehdy posuzovanému případu, jenž se od nynější věci podstatně odlišoval. Článek 11, podle kterého se v obecném režimu dočasné ochrany uplatňuje nucené navrácení, skutečně je irrelevantní v případě, kdy posuzované osobě právo dočasné ochrany doposud přiznáno nebylo a nelze tak určit stát, který má tuto osobu převzít.

70. Naopak podle názoru Nejvyššího správního soudu (odstavce 57 a 61 rozsudku č. j. 1 Azs 174/2024-42) je právě dohoda členských států o vyloučení článku 11 směrnice o dočasné ochraně podstatná pro zodpovězení otázky, zda mají držitelé dočasné ochrany s pobytoým 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. Pokud tedy mají státní příslušníci Ukrajiny (kteří jsou držiteli dočasné ochrany podle Prováděcího rozhodnutí) právo zvolit si hostitelský členský stát a současně se vůči nim neuplatní článek 11 směrnice o dočasné ochraně, nelze dospět k jinému závěru, než že mají v průběhu trvání dočasné ochrany rovněž právo přemístit svůj pobyt do jiné, jimi zvolené členské země. Za tím účelem jim musí být vydáno pobytové oprávnění. Tato dohoda byla inkorporována do unijního právního rámce právě Prováděcím rozhodnutím, a je pro všechny členské státy závazná (bod 58 rozsudku Nejvyššího správního soudu). Nejde tedy „pouze“ o politické prohlášení, jak na některých místech vyjádření k žalobě naznačuje žalovaný.
71. Ačkoliv žalovaný již v řízení před Nejvyšším správním soudem poukazoval na vyjádření české delegace na jednání Výboru stálých zástupců a Rady dne 24. 6. 2024, podle kterého již Česká republika není schopna plně uplatňovat odchylku od článku 11 směrnice o dočasné ochraně, Nejvyšší správní soud toto jednostranné prohlášení v bodě 59 rozsudku vyhodnotil jako jednostranné politické prohlášení bez právního významu. Poukázal na to, že v souladu s prohlášením členských států učiněným při projednávání návrhu Prováděcího rozhodnutí je 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. V nynější věci žalovaný zdůrazňuje, že toto prohlášení představuje odstoupení od výše uvedené dohody, avšak takové tvrzení nemá oporu ani v samotném textu prohlášení. V něm česká delegace upozorňuje na „*maximální využívání*“ českých kapacit při přijímání osob vysídlených z Ukrajiny, připomíná „*nutnost včasné diskuse o alternativních trvalých řešeních na úrovni EU*“ a uvádí, že „*není udržitelné nadále reagovat na potřeby ukrajinských uprchlíků bez dodatečné finanční podpory ze strany EU*.“ Až v závěrečné části prohlášení konstatuje, že Česká republika již „*není schopna plně uplatňovat odchylku od článku 11 směrnice*“, aniž by však bylo zřejmé, co z toho česká delegace vyvozuje, tím spíše s ohledem na následně vyjádřenou podporu koordinovanému přístupu na úrovni Unie. Městský soud proto považuje za stěžejní skutečnost, na kterou upozornil již Nejvyšší správní soud, a sice že také Prováděcí rozhodnutí Rady č. 2024/1836 ze dne 3. 7. 2024 znovu – i po prohlášení České republiky – zdůraznilo, že se členské státy dohodly neuplatňovat článek 11. V bodě 4 v úvodních ustanovení toto rozhodnutí znovu připomnělo, že k dohodě členských států neuplatňovat ve vztahu k dočasné ochraně státních příslušníků Ukrajiny vnitro-unijní režim navrácení podle čl. 11 směrnice, a to pro všechny členské státy bez výjimky. Městský soud proto ve shodě s NSS seznal, že dohoda o vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně nadále platí, je pro Českou republiku závazná a směrnici je třeba vykládat i s přihlédnutím k jejímu obsahu.
72. Z toho vyplývá, že pokud mají státní příslušníci Ukrajiny (kteří jsou držiteli dočasné ochrany podle Prováděcího rozhodnutí) 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

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

právo přemístit svůj pobyt do jiné, jimi zvolené členské země. Za účelem legalizace jim poté musí být vydáno pobytové oprávnění.

73. Soud se přitom neztotožňuje s názorem žalovaného, podle kterého nemá vyloučení aplikace článku 11 směrnice o dočasné ochraně význam pro otázku sekundárního pohybu. Naopak, v situaci, kdy se ve vztahu ke státním příslušníkům Ukrajiny neuplatní režim nuceného navracení 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 Unie. 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.
74. Na věci nic nemění ani vyčerpání kapacit České republiky. Městský soud již v rozsudku č. j. 10 A 6/2025-61 uvedl, že i kdyby došlo ke stanovení kapacitních kvót, nezbavilo by to Českou republiku jakožto členský stát povinnosti dočasnou ochranu poskytovat. Soud podotýká, že podstatou nynější věci není povinnost udělit práva z dočasné ochrany žalobkyni, ale toliko přijmout a věcně posoudit její žádost, v situaci, kdy dříve požívala dočasnou ochranu v Portugalsku, ale trvání tam uděleného pobytového oprávnění nyní zpochybňuje.
75. **Za třetí** závěr o právu přemístit svůj pobyt do jiné členské země podle Nejvyššího správního soudu implicitně vyplývá z rozsudku Soudního dvora ve věci C-753/23. Ačkoliv osoba může mít pobytové oprávnění pouze v jednom členském státě, podle názoru Soudního dvora samotné podání žádosti nezakládá překážku litispendence, jak ji v podstatě předvídal § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. 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 pozitivně 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). Pokud je žadateli přiznáno právo volby podat další žádost, které může být vyhověno, pak lze jen obtížně strukturálně vyloučit možnost podat následnou žádost jinde.
76. **Za čtvrté** se Nejvyšší správní soud zabýval bodem 30 rozsudku Soudního dvora ve věci sp. zn. C-753/23 (kterým ve zde posuzovaném případě argumentoval žalovaný). Soudní dvůr připustil, že orgány členského státu jsou mimo jiné oprávněny ověřit, zda 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 Soudního dvora blíže osvětlen, nenachází odraz ve výroku jeho rozsudku a toto oprávnění bylo koncipováno jako právo, nikoliv povinnost členského státu. Nejvyšší správní soud tak vyložil tento dovětek jako pouhé konstatování, že práva z dočasné ochrany nemají být poskytována naráz ve více členských státech. Nevylučuje to však možnost přesunu mezi členskými státy (srov. body 65 – 67 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 174/2024-42).
77. **Za páté** Nejvyšší správní soud odkázal na nezávazné (*soft-law*) dokumenty Komise, jež lze považovat za výkladová vodítka, která silou přesvědčivosti mohou ozřejmit obsah určitého právního předpisu. Jmenovitě jde o 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.
78. 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 tedy vyplývá, že státní příslušníci Ukrajiny, kteří jsou (nebo jako v případě žalobce byli) držiteli dočasné ochrany na základě tohoto prováděcího rozhodnutí, mají právo na přemístění se do jiného členského státu a tam svůj pobyt Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

legalizovat. Obsah internetových stránek Komise, jež slouží pro informování široké veřejnosti a nemají ani povahu soft-law, nemůže podle názoru soudu nic změnit na tomto výkladu vyplývajícím z právních předpisů, a proto soud nepovažoval za nutné provádět jím dokazování.

79. Žalobce je poživitelem dočasné ochrany již na základě toho, že je osobou splňující kritéria uvedená v ustanovení článku 2 odst. 1 Prováděcího rozhodnutí. Ačkoliv je osobou splňující výše uvedená kritéria pro přiznání dočasné ochrany ve smyslu prováděcího rozhodnutí (v opačném případě by mu dříve v Rumunsku práva z dočasné ochrany udělena nebyla) a svědčí mu právo sekundární volby hostitelského státu, není mu pro zásah žalovaného, který mu vrátil podanou žádost, v současnosti právo na dočasnou ochranu v České republice formálně přiznáno (respektive mu nebyla poskytnuta ona dílčí práva plynoucí z dočasné ochrany). Navíc mezi stranami není vůbec sporné, že žalobce není držitelem oprávnění z dočasné ochrany v Rumunsku k datu podání žádosti v České republice.
80. O návrhu na nařízení předběžného opatření soud nerozhodoval, neboť rozsudek ve věci samé vydal ještě před uplynutím lhůty pro rozhodnutí o uvedeném procesním návrhu (srov. § 38 odst. 3 s. ř. s.).

V. Závěr a náklady řízení.

81. Soud shrnuje, že soudní výluka je ve vztahu k důvodům nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. v rozporu s evropským právem a nelze ji aplikovat. Proto soud žalobu projednal a shledal, že je důvodná. Důvod nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. d) citovaného zákona je v rozporu s právem Unie, konkrétně směrnicí o dočasné ochraně a Prováděcím rozhodnutím. Z tohoto důvodu soud podle § 87 odst. 2 věta první s. ř. s. určil, že zásah žalovaného spočívající v tom, že žalobci vrátil dne 6. 5. 2025 jako nepřijatelnou jeho žádost sp. zn. OAM-0377852/DO-2025 o udělení dočasné ochrany, byl nezákonný, žalovanému zakázal pokračovat v porušování práv žalobce a současně mu přikázal, aby obnovil stav před vrácením žádosti žalobce o udělení dočasné ochrany.
82. Ohledně dalšího postupu žalovaného soud poukazuje na bod 78 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 174/2024-42. Pokud žádost o dočasnou ochranu v České republice bude podána poté, co osoba již v minulosti obdržela pobytové oprávnění v jiném členském státě, avšak tímto oprávněním k okamžiku podání žádosti prokazatelně již nedisponuje, nelze uplatnit institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. pro jeho neslučitelnost s právem Unie. Žádost tudíž bude nutné věcně projednat a v případě splnění podmínek pobytové oprávnění vydat. Pokud původní pobytové oprávnění je stále platné a trvá, pak ani v takovém případě nelze uplatnit institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. pro jeho neslučitelnost s právem Unie. Žádost tudíž bude nutné věcně projednat. Žalovaný žadatele poučí o nemožnosti čerpání práv plynoucích z dočasné ochrany ve více členských státech současně. Pokud bude žadatel na své žádosti dále trvat s tím, že chce tato práva nově čerpat výlučně v České republice, žalovaný ověří, zda vydáním povolení k pobytu na území České republiky dojde podle práva dotčeného hostitelského státu automaticky k zániku předchozího pobytového oprávnění. V případě kladného zjištění žalovaný vydá držiteli dočasné ochrany oprávnění k pobytu. V případě negativního zjištění, resp. pokud se nepodaří relevantní právní úpravu v hostitelském členském státě vůbec zjistit, vyzve žalovaný žadatele, aby sám v přiměřené lhůtě učinil kroky k ukončení pobytového oprávnění v hostitelském členském státě. K tomu mu poskytne součinnost.
83. O nákladech řízení soud rozhodnul podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce byl v řízení plně úspěšný, proto má proti žalovanému právu na náhradu nákladu řízení, které zahrnují úkony zastoupení žalobce advokátem. Žalobce je zastoupen advokátem Mgr. Petrem Václavkem. Tato náhrada spočívá podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění účinném od 1. 1. 2025 (dále jen „advokátní tarif“) v náhradě za 2 úkony – přípravu a převzetí věci, sepis žaloby ve výši 4 620 Kč za jeden úkon (§ 7, § 9 odst. 5 advokátního tarifu) a v paušální náhradě nákladů advokáta za tento úkon ve výši 450 Kč podle ustanovení § 13 advokátního tarifu, Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

celkově tedy **2 x 5 070 Kč**. Advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, částka náhrady se tak zvyšuje o tuto daň (**2.130 Kč**). Celkově tedy městský soud žalobci přiznal výrokem II. náhradu nákladů ve výši **12.270 Kč** (2 x 5 070 + 2.130 Kč) a k její výplatě stanovil žalovanému přiměřenou lhůtu.

84. Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni tyto náklady v přiměřené lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 4. června 2025

JUDr. Jaromír Klepš v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.