

Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci nepřijatelnosti žádostí o dočasnou ochranu

Ve zprávě o šetření ze dne 3. dubna 2025 jsem se věnoval nenabírání¹ žádostí o dočasnou ochranu, pokud už ji někdo získal v jiném členském státě, a rozsudku Soudního dvora Evropské unie (SDEU) ve věci *Krasiliva*.²

Zjistil jsem, že SDEU jasně vyložil, že pokud člověk požádá o dočasnou ochranu (aniž by ji získal) a následně o ni požádá v jiném členském státě, **nemůže druhý členský stát tuto žádost odmítnout jako nepřijatelnou pouze z toho důvodu, že žádost již byla podána v prvním členském státě.**

I po rozsudku *Krasiliva* platí, že na základě prohlášení členských států o neuplatňování článku 11 směrnice o dočasné ochraně neexistuje žádné územní omezení pro držitele dočasné ochrany týkající se místa podání žádosti o dočasnou ochranu. Dočasná ochrana se vztahuje na všechny osoby v osobní působnosti prováděcího rozhodnutí Rady.

Vyzval jsem proto ředitelku odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra (OAMP) Mgr. et Mgr. Pavlu Novotnou, aby se k mým závěrům vyjádřila, což neučinila. V mezidobí od vydání zprávy až dosud došlo k několika novým skutečnostem.

Nejvyšší správní soud (NSS) vydal několik rozhodnutí, **v nichž konstatoval, že OAMP musí přijímat žádosti o dočasnou ochranu i v případech, že ji dotyčný získal v jiném členském státě.**³ Stanovil k tomu OAMP podrobný návod.

Ministerstvo vnitra judikaturu NSS nerespektuje. Dál nenabírá žádosti o dočasnou ochranu a vyhodnocuje je jako nepřijatelné. Vzhledem k tomu, že zde dochází k porušování principů právního státu, jsem se setkal i s ministrem vnitra a situaci jsme prodiskutovali.

Dne 15. července 2025 pak Rada přijala nové prováděcí rozhodnutí, kterým prodloužila dočasnou ochranu do roku 2027.⁴

1 Podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace: „Žádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže je podána cizincem, který o dočasnou nebo mezinárodní ochranu požádal v jiném členském státě Evropské unie; je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie.“

2 Rozsudek SDEU ze dne 27. února 2025, C-753/23, *Krasiliva*; curia.europa.eu.

3 NSS dospěl ke stejným závěrům jako má zpráva ze dne 3. dubna 2025.

4 Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460 ze dne 15. července 2025 o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382, dostupné zde: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202501460.

Ke všem jednotlivým krokům se vyjádřím v dalších částech mého stanoviska.

A. Vyjádření úřadu a navržená opatření k nápravě

Ministr vnitra na jednání uvedl, že si je vědom judikatury NSS. V každém jednotlivém případě rozhodnutí soudů respektují a dočasnou ochranu případně udělují. Nenabírají však nové žádosti. Ředitelka OAMP mimo jiné podotkla, že je možné žádat o pobyt na velvyslanectví Česka na Ukrajině.

Podle ředitelky OAMP nové prováděcí rozhodnutí Rady, které bylo v době naší schůzky schválené, ale nebylo veřejně dostupné, situaci změní. Bude jasné, že nelze změnit stát ochrany.

S postupem a názorem Ministerstva vnitra nesouhlasím. Z tohoto důvodu vydávám závěrečné stanovisko a navrhuji opatření k nápravě.⁵

Správní orgány nesmí odmítat žádosti o dočasnou ochranu pouze s odkazem na skutečnost, že **žadatel již získal dočasnou ochranu v jiném členském státě, aniž by ověřily, zda ji nadále fakticky požívá**. Právní rámec – včetně aktuálně platného prováděcího rozhodnutí Rady a směrnice o dočasné ochraně – nevylučuje možnost žádat o dočasnou ochranu v jiném členském státě poté, co osoba ochranu v původním státě ukončila. Nové znění prováděcího rozhodnutí sice výslovně uvádí, že členský stát **není povinen** udělit dočasnou ochranu osobě, která ji již požívá jinde, neznamená to však, že taková žádost **může být automaticky odmítnuta** bez individuálního posouzení. Klíčová zůstává zásada, že **jeden člověk může požívat výhod dočasné ochrany pouze v jednom členském státě současně**, nikoli zákaz podání nové žádosti po zániku předchozí ochrany.

Navrhuji, aby OAMP:

- Respektoval závaznou judikaturu NSS.⁶
- Přijímal všechny žádosti o dočasnou ochranu a posuzoval je věcně.
- Ve formuláři k podání žádosti o dočasnou ochranu zrušil důvody nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina.
- V rámci další novelizace Lex Ukrajina navrhl vypustit ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) a d) a návětí, které vylučuje soudní přezkum.⁷

5 Podle § 18 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv a o ochránci práv dětí.

6 Rozsudky NSS ze dne 3. dubna 2025, č. j. 1 Azs 336/2024-42 a 1 Azs 174/2024-42 (publikovaný ve Sbírce NSS pod č. 4682/2025).

7 Podle § 5 odst. 2 Lex Ukrajina: „Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti; soudní přezkum je vyloučen.“

B. Odůvodnění

B.1 Nepřijatelnost žádostí o dočasnou ochranu po rozsudku Krasiliva a judikatuře NSS

B.1.1 Závěry z mé zprávy a judikatury NSS

Ve věci *Krasiliva* se SDEU vyjádřil k **nepřijatelnosti žádostí. Reagoval však pouze na část předběžné otázky a pominul situaci, kdy bylo povolení v jiném členském státě již uděleno:** „Pokud osoba požívající dočasné ochrany požádala o povolení k pobytu na základě čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55 v prvním členském státě, ale dosud je nezískala, a následně odcestuje do druhého členského státu, v němž podá podobnou žádost, **nemůže druhý členský stát tuto žádost odmítnout jako nepřijatelnou pouze z toho důvodu, že žádost již byla podána v prvním členském státě.** Druhý členský stát proto musí zkoumat důvodnost žádosti, která mu byla předložena.“⁸ (zvýraznění doplněno)

Zároveň mají členské státy právo ověřit, zda žadatelé skutečně spadají do kategorií osob požívajících dočasné ochrany a zda již získali povolení k pobytu v jiném státě.⁹

Z rozsudku plyne závěr, že institut nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. c) Lex Ukrajina není v souladu s unijním právem. **Pokud tedy někdo podal žádost o dočasnou ochranu v jednom členském státě, o níž doposud nebylo rozhodnuto, a následně se přesunul do jiného státu, správní orgán posledně jmenovaného státu musí jeho žádost přijmout a vyhodnotit.**

Totéž však platí i pro osoby, které si dočasnou ochranu zrušily. SDEU v rozsudku *Kaduna* potvrdil, že se prováděcí rozhodnutí Rady povinně vztahuje na stanovené osoby.¹⁰ To stejné připomněl v rozsudku *Krasiliva*.¹¹ Status dočasné ochrany má deklaratorní povahu. SDEU tím fakticky potvrdil názor Komise, který již dříve vyslovila ve svém sdělení.¹²

8 Rozsudek *Krasiliva*, bod 29; curia.europa.eu.

9 Tamtéž, bod 30.

10 Rozsudek SDEU ze dne 19. prosince 2024, spojené věci C-244/24 a C-290/24, *Kaduna*, bod 84.

11 Bod 26 rozsudku *Krasiliva*.

12 Bod 4: „Na druhé straně, pokud by Rada na návrh Komise v souladu s čl. 6 odst. 1 písm. b) směrnice 2001/55/ES přijala rozhodnutí o ukončení dočasné ochrany před těmito daty, pozbyla by vydaná povolení k pobytu jakožto pouze deklaratorní (jelikož samotné rozhodnutí zakládá práva) platnost a měla by být zrušena. Členské státy by měly prostřednictvím svých vnitrostátních postupů a kanálů zveřejnit, že všechna povolení k pobytu v rámci dočasné ochrany pozbyla platnosti ke konkrétnímu datu.“ Komise ve své infografice uvádí, že rozhodnutí o udělení dočasné ochrany je automatické. Více zde: <https://www.consilium.europa.eu/cs/infographics/temporary-protection-displaced-persons/>.

Právo na dočasnou ochranu je okamžité. Rada vyhlásila prováděcí rozhodnutí a garantuje dočasnou ochranu. Členské státy ji „pouze“ udělují.¹³ I po rozsudku Krasiliva se domnívám, že je možné změnit zemi dočasné ochrany. Tím není dotčeno, že práv vyplývajících z dočasné ochrany nelze využívat ve více členských státech zároveň.

V dubnu 2025 vydal NSS k této věci dvě zásadní rozhodnutí.¹⁴ Má za to, že státní příslušníci Ukrajiny, kterým byla poskytnuta dočasná ochrana, **mají právo přemístit se do jiného členského státu a tam požádat o novou. NSS zdůraznil, že také institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina není v souladu s právem Evropské unie.**

Závěry NSS ve shrnutí říkají, že směrnice o dočasné ochraně upravuje povinnost členského státu převzít zpět osobu, která se bez povolení zdržuje v jiném členském státě.¹⁵

EU v případě lidí z Ukrajiny stanovila zvláštní režim. Podle prováděcího rozhodnutí Rady a dohody členských států se neuplatní článek 11 směrnice o dočasné ochraně, který jinak upravuje návrat osob do původního hostitelského státu. To znamená, že se na státní příslušníky Ukrajiny nepoužije režim nuceného navracení. Proto mohou pobývat v novém členském státě.¹⁶

Tato dohoda je pro Českou republiku závazná a nelze se od ní jednostranně odchýlit, jak to udělala Česká republika.¹⁷ „Její jednostranné prohlášení, samo o sobě navíc dosti nejasně formulované, je bez právního významu.“¹⁸

13 Prováděcí rozhodnutí Rady každému oprávněnému zaručuje, že mu bude udělena dočasná ochrana. Stejně argumentuje i Komise, která má za to, že členské státy mohou odepřít dočasnou ochranu jen těm lidem, kteří nespádají do osobní působnosti prováděcího rozhodnutí Rady.

14 Rozsudky NSS ze dne 3. dubna 2025, č. j. 1 Azs 336/2024-42 a 1 Azs 174/2024-42 (uveřejněný ve Sbírce NSS pod č. 4682/2025).

15 Článek 11 směrnice o dočasné ochraně.

16 Body 56 a 57 rozsudku NSS č. j. 1 Azs 336/2024-42.

17 Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2024/1836 ze dne 25. června 2024 o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382. Prohlášení České republiky k návrhu PROVÁDĚCÍHO ROZHODNUTÍ RADY o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382 (dokument 11031/24) ze dne 24. června 2024: „V této souvislosti a s ohledem na další otázku druhotného pohybu, ne zcela funkční nástroj IT a z toho vyplývající možnost spekulativního podávání žádostí o dočasnou ochranu již Česká republika není schopna plně uplatňovat odchylku od článku 11 směrnice o dočasné ochraně, jak bylo původně dohodnuto v prohlášení ze dne 4. března 2022.“

18 Bod 59 rozsudku NSS č. j. 1 Azs 336/2024-42.

Závěrem NSS konstatuje, že lidé z Ukrajiny mají právo se v rámci dočasné ochrany přestěhovat do jiného členského státu a tam požádat o povolení k pobytu. Odmítnutí žádosti jen proto, že již byla podána v jiném státě, je v rozporu s unijním právem.¹⁹

NSS analyzuje i bod 30 rozsudku SDEU a uvádí, že možnost ověřit, zda žadatel požívá dočasné ochrany, není promítnuta do výrokové části rozsudku, a to navzdory tomu, že první předběžná otázka NSS na tuto situaci výslovně směřovala. Podle NSS lze tento dovětek nejlépe vyložit jako výraz obecné zásady, že práva z dočasné ochrany by neměla být souběžně poskytována ve více členských státech.²⁰ Nicméně z rozsudku samotného nelze dovodit, že by přemístění držitele dočasné ochrany z jednoho členského státu do jiného bylo nepřípustné. Naopak mohou nastat situace, kdy se osoba předchozího oprávnění vzdá, nebo jí zanikne z jiného důvodu. V takových případech nelze vyloučit přiznání práv z dočasné ochrany v jiném členském státě, byť by šlo již o druhou žádost.

NSS v poslední části rozsudku komplexně upřesňuje, jak má správní orgán postupovat při rozhodování o žádostech o dočasnou ochranu v situacích, kdy existuje souvislost se žádostí či pobytovým oprávněním v jiném členském státě EU.

Každou žádost musí OAMP věcně projednat. V případě, že stěžovatel dočasnou ochranu stále má v jiném státě, nelze vydat další, dokud předchozí nezanikne. OAMP sám má přitom zkoumat, zda dočasná ochrana v jiném státě zaniká, pokud ji udělí jiný členský stát.²¹ Pokud taková úprava neexistuje, OAMP je povinen žadatele informovat o nutnosti ukončení ochrany v jiném státě a stanovit mu přiměřenou lhůtu k doložení kroků ke zrušení tohoto pobytu. Pokud žadatel doloží, že učinil potřebné kroky, avšak zánik pobytového oprávnění nenastal kvůli nečinnosti hostitelského státu, nesmí mu to být kladeno k tíži. Naopak v případě, že žadatel trvá na zachování práv v obou státech, bude žádost zamítnuta.²²

B.1.2 Postup OAMP po judikatuře NSS

OAMP reflektuje závěry SDEU ve věci *Krasiliva* a nepřijatelnost žádosti podle § 5 odst. 1 písm. c) Lex Ukrajina nepoužívá. I když dostal podrobnou příručku od NSS, jak postupovat, rozhodl se ji ignorovat. **V konkrétních věcech rozhodnutí NSS respektuje. Obecně však svou praxi nezměnil.**

19 Podle NSS ke stejnému závěru dospěla i Komise ve svém vyjádření k řízení.

20 Bod 67 NSS č. j. 1 Azs 336/2024-42.

21 Pokud má jiný členský stát obdobnou úpravu jako § 5 odst. 8 písm. d) Lex Ukrajina, kdy získáním dočasné ochrany v jiném státě česká dočasná ochrana zaniká ze zákona.

22 Body 73-77 NSS č. j. 1 Azs 336/2024-42.

Mí kolegové navštívili některá KACPU a zjistili, že tamější pracovníci stále nenabírají žádosti o dočasnou ochranu v případě, že ji někdo již dříve získal v jiném členském státě (bez ohledu na to, zda byla zrušena, či ne).²³

B.1.3 Mé zhodnocení

Tímto svým jednáním se OAMP nejen staví mimo rámec judikatury, ale přímo podryvá důvěru v závaznost soudních rozhodnutí a právní stát jako takový. NSS svými rozhodnutími stanovuje závazný výklad právních předpisů a výkonná moc se jím musí řídit. OAMP nedbá rozhodnutí NSS a tím se oslabuje kontrolní funkce soudní moci nad mocí výkonnou.²⁴

Právní stát je založen i na zásadě právní jistoty, která lidem zaručuje předvídatelnost rozhodnutí státních orgánů. Judikatura NSS přispívá k této předvídatelnosti tím, že sjednocuje výklad zákonů. Pokud OAMP jedná v rozporu s touto judikaturou, narušuje právní jistotu jednotlivců, kteří se ocitají v řízení před OAMP.

Na postup OAMP reagoval i NSS: „Jak již Nejvyšší správní soud opakovaně dovodil, 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 „[o]dmítne-li se nicméně 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).“²⁵ (zdůraznění doplněno)

Podle NSS jsou správní orgány povinny respektovat ustálenou judikaturu správních soudů, protože její ignorování vede ke zrušení jejich rozhodnutí, narušuje principy právního státu a ztěžuje soudům plnit jejich ústavní roli ochrany práv. **Z praktického hlediska navíc způsobuje průtahy, vede k nezákonným rozhodnutím, zakládá**

23 Zástupce veřejného ochránce práv a ochránce práv dětí. Tisková zpráva ze dne 28. dubna 2025: „Neakceptování pravomocných soudních rozhodnutí je v rozporu s povinnostmi českých úřadů. Orgány veřejné moci si nemohou vybírat, která soudní rozhodnutí, navíc vydaná nejvyšší soudní instancí, budou naplňovat, a která ne. Svévolný postup správních orgánů ohrožuje důvěru veřejnosti v právní stát.“ https://www.ochrance.cz/aktualne/ministerstvo_vnitra_ignoruje_rozhodnuti_nejvyšsiho_spravniho_soudu-_nebezpecny_precedens_obava_se_zastupce_ombudsmana_a_zada_schuzku_s_ministrem/.

24 Tento výklad zopakovaly různé senáty NSS již nejméně v 86 rozsudcích.

25 Rozsudek NSS ze dne 17. července 2025, č. j. 1 Azs 111/2025-34, bod 17; nssoud.cz.

odpovědnost státu za škodu a znamená opakovanou procesní neúspěšnost správních orgánů spojenou s hrazením nákladů řízení.²⁶

„Od správních orgánů se tak očekává promítnutí rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu do jejich správní praxe. Jak kasační soud zcela jasně uvedl ve věci týkající se provádění identifikačních úkonů policií, jimiž se zabýval opakovaně, „je patrné, že se v dané věci nemusí jednat o ojedinělé selhání stěžovatelky [zde správní orgán], nýbrž o systémový nedostatek, jenž svědčí o nedostatečném promítnutí závěrů judikatury do správní praxe. [...] Pokud tedy stěžovatelka uvázla ve starších stereotypech svého uvažování, které sama doposud nebyla schopna či ochotna přehodnotit v návaznosti na vyvíjející se judikaturu, je nejvyšší čas, aby svoji praxi uzpůsobila judikатурním požadavkům, a tedy vyvarovala se nezákonných (ba dokonce neústavních) zásahů do práv jednotlivců“ (rozsudek NSS ze dne 10. 8. 2023, č. j. 2 As 115/2023-38, bod 20).“²⁷

NSS rozhodl, že místně příslušný k žalobám na ochranu před nezákonným zásahem týkajícím se dočasné ochrany je vždy Městský soud v Praze.²⁸ Nejvíce vytížený správní soud v republice tak bude muset ještě navíc řešit potenciálně desítky sporů, které vůbec nemusely vzniknout, pokud by ministerstvo postupovalo, jak má.²⁹ Nejenže stát porušuje své právní závazky, ale zároveň vytváří prostor pro vznik zbytečných žalob a plýtvání veřejnými prostředky. Zvyšování počtu žalob, které vzniknou v důsledku nezákonného postupu ministerstva, znamená další náklady na soudní řízení a právní zastupování.³⁰

26 Tamtéž, bod 18.

27 Tamtéž, bod 20.

28 Usnesení NSS ze dne 13. března 2025, č. j. Nad 28/2025 – 47.

29 Sládeková, S. Komplikace ukrajinských uprchlíků pokračují a ministerstvo ignoruje judikaturu NSS. Právo 21 [online]; <https://pravo21.cz/pravo/komplikace-ukrajinskych-uprchliku-pokracuji-a-ministerstvo-ignoruje-judikaturu-nss>.

30 V tuto chvíli je v databázi NSS 82 rozsudků Městského soudu v Praze, které potvrzují výklad NSS. Většinou se jedná o zásahové žaloby proti OAMP. Ten v rozporu s NSS vrací žadatelům o dočasnou ochranu jejich žádosti jako nepřijatelné. Např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. července 2025, č. j. 3 A 60/2025-46. Žalobce, občan Ukrajiny, se domáhal ochrany před nezákonným zásahem Ministerstva vnitra, které mu dne 5. května 2025 vrátilo žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou s odkazem na to, že již má dočasnou ochranu v jiném členském státě EU (Irsku). Žalobce tvrdil, že irskou ochranu zrušil, a odvolával se na unijní právo a judikaturu SDEU i NSS, podle níž má právo na „sekundární“ výběr hostitelského státu. Soud se opřel o závěry NSS (rozsudek č. j. 1 Azs 174/2024-42), podle nichž je dočasná ochrana přiznávána přímo unijním aktem, členský stát vydává pouze doklady. Lidé z Ukrajiny mají právo na přemístění do jiného členského státu a tento stát jim musí vydat povolení k pobytu. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina je v rozporu s právem EU a nelze jej použít, i pokud dočasná ochrana v jiném státě stále trvá – stát má žadateli umožnit ji ukončit.

B.2 Nové prováděcí rozhodnutí Rady

OAMP na jednání avizoval, že Rada vydá nové prováděcí rozhodnutí, které se bude lišit od návrhu Komise a zásadně změní situaci.

Komise v návrhu prodloužení dočasné ochrany do roku 2027³¹ opět potvrdila, že osoby s dočasnou ochranou mohou čerpat související práva a pomoc pouze v jednom členském státě EU. Podle Komise to nyní znamená, že osoby požívající dočasnou ochrany, které se přestěhují do jiného členského státu, aby tam požívaly dočasnou ochrany, by neměly využívat sociální pomoci ve dvou členských státech současně. Aby se předešlo vícenásobným registracím a zajistilo se dodržování tohoto principu, **členské státy by měly zamítnout žádosti o povolení k pobytu, pokud žadatel již takové povolení získal v jiné členské zemi a využívá tam práv spojených s dočasnou ochranou.** Komise odkázala na bod 30 rozsudku *Krasiliva*. S tím jednoznačně souhlasím.

Dále Komise připomněla účel Platformy pro registraci dočasné ochrany. „Aby platforma řádně fungovala, je důležité pravidelně nahrávat údaje (včetně počtu neaktivních registrací) a – je-li potřeba – v případě dvojí registrace rychle přijmout následná opatření.“ Jaká opatření a kdo přesně by je měl přijmout, Komise neupřesnila.

Pokud si člověk zruší dočasnou ochranu (vzdá se jí), může se přesunout jinam a požádat o novou. Nečerpá totiž práv plynoucích z dočasné ochrany ani sociální dávky. Komise apeluje na pravidelnou aktualizaci údajů, včetně údajů o neaktivních registracích – to směřuje k tomu, že ty neaktivní by měly být zaznamenány v systému právě proto, aby si člověk mohl o dočasnou ochranu znovu požádat. **Spíše je zdůrazněna potřeba koordinace a zabránění zneužití.**

Ačkoli nové prováděcí Rozhodnutí Rady³² v podstatě odpovídá původnímu návrhu Komise, obsahuje dodatek, který součástí původního návrhu nebyl. Do odůvodnění byl vložen nový bod 6, který zní: „V tomto celkovém kontextu by nic nemělo být vykládáno tak, že členský stát je povinen vydat povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany osobě, která již získala povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě.“

Toto ustanovení, které bylo zjevně ovlivněno správními postupy některých vnitrostátních orgánů, by mohlo být vykládáno jako zpřísnění pravidel upravujících

31 Návrh Prováděcího rozhodnutí Rady ze dne 4. června 2025 o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382 do 4. března 2027; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025PC0650>.

32 Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460 ze dne 15. července 2025 o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382; eur-lex.europa.eu.

pohyb držitelů dočasné ochrany mezi členskými státy. **Výklad v tomto smyslu však není jednoznačný.**

Tento nový bod nelze vykládat jako zásah do práva na dočasnou ochranu jako takového. Komise i Rada opakovaně zdůraznily, že jednotlivec může požívat práva vyplývající z dočasné ochrany pouze v jednom členském státě a že není přípustné požadovat související sociální dávky ve více státech současně. To je nesporné a od členských států se očekává, že se budou odpovídajícím způsobem bránit vícenásobným registracím. Cílem tedy není omezit sekundární mobilitu, ale zabránit zneužívání systému.

Rozhodnutí zároveň výslovně neřeší situace, kdy osoba ukončí dočasnou ochranu v jednom členském státě a následně požádá o ochranu v jiném členském státě.

Argument, že pouhá skutečnost, že byla osobě udělena dočasná ochrana v jednom státě, brání tomu, aby jí byla ochrana udělena jinde, není jasně podložen textem prováděcího rozhodnutí ani článkem 11 směrnice o dočasné ochraně, který zůstává v platnosti a nebyl ani zpochybněn, ani nově vyložen Radou nebo Komisí.

Je rovněž třeba poznamenat, že i Rada zdůraznila potřebu pravidelné aktualizace údajů v příslušných systémech, včetně informací o neaktivních registracích.

K novému prováděcímu rozhodnutí Rady se již vyjádřil Městský soud v Praze: „Z citovaného textu vyplývá pouze soudem již shora zdůrazněný závěr, že žadatel o dočasnou ochranu by neměl požívat dočasnou ochranu ve vícero státech současně, nikoliv to, že lze žádost bez jejího věcného posouzení označit za nepřijatelnou bez případného upozornění žadatele na možnost vzdát se dočasné ochrany v jiném členském státě (pakliže jí disponuje).“³³ V novém prováděcím rozhodnutí státy zopakovaly svůj závazek neuplatňovat článek 11. Proto i nadále platí závěry NSS.

I s novým odstavcem přidaným do prováděcího rozhodnutí Rady právní rámec stále umožňuje získat dočasnou ochranu v jiném členském státě, pokud daná osoba již nepožívá ochrany v prvním státě.

B.2.1 Zpětné použití nového Prováděcího rozhodnutí Rady

Zásadně nesouhlasím s tím, že by nové prováděcí rozhodnutí Rady nějakým způsobem zakazovalo druhotný pohyb. OAMP se však domnívá, že ano. Proto zasílá Městskému soudu v Praze a NSS (už v červnu 2025, kdy ještě rozhodnutí nebylo zveřejněné, natož účinné) doplnění. V nich uvádí, že Rada přijala nové prováděcí rozhodnutí, a navrhuje, aby soudy běžící zásahové žaloby odmítly.

OAMP uvedl, že „v [prováděcím rozhodnutí] dala Rada najevo, že druhotný pohyb držitelů dočasné ochrany není žádoucí a že by členské státy měly žádost osoby, která je

33 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. června 2025, č. j. 15 A 35/2025-46, bod 19; nssoud.cz.

držitelem takového povolení k pobytu v jiném členském státě, bez dalšího zamítnout, a nikoliv takovému žadateli dočasnou ochranu udělovat nebo ji vyzývat, aby se dočasné ochrany v jiném členském státě vzdala.“³⁴

Podle Městského soudu v Praze však směrnice o dočasné ochraně nevylučuje možnost podat žádost o dočasnou ochranu poté, co ji již někdo získal dříve. Žadatel by pouze neměl požívat dočasnou ochranu ve více státech současně. „**Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina se týká pouze osob pod souběžnou dočasnou ochranou jiného členského státu.** Na tomto závěru nic nemění ani poslední vyjádření žalovaného, které nadto odkazuje na dosud veřejně nedostupný dokument“.³⁵ (zdůraznění doplněno)

Nové prováděcí rozhodnutí vydala Rada dne 15. července 2025. Účinnosti nabylo dne 13. srpna 2025.³⁶ Proto ho OAMP nemůže uplatňovat na žádosti již vyhodnocené jako nepřijatelné a v rámci běžícího soudního řízení.

Jak uvedl NSS: „Pokud jde o doplnění kasační stížnosti, v němž stěžovatel odkazuje na návrh nového prováděcího rozhodnutí Rady, kterým má být prodloužena platnost dočasné ochrany, je třeba uvést, že takový odkaz nelze považovat za právně relevantní pro posouzení zákonnosti postupu stěžovatele v nyní posuzované věci žalobkyně. Stěžovatel žádost žalobkyně o udělení dočasné ochrany odmítl jako nepřípustnou podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., v době, kdy bylo účinné prováděcí rozhodnutí Rady (EU) č. 2022/382 ve znění rozhodnutí Rady (EU) č. 2023/2409 ze dne 19. října 2023. Vzhledem k tomu byl stěžovatel povinen vycházet z tehdy platného a účinného právního rámce. Návrh nového rozhodnutí Rady (č. 9933/25), na který stěžovatel odkazuje, dosud nenabyl účinnosti. Jedná se o legislativní návrh, který se nachází ve fázi projednávání, a nelze mu přiznat zpětnou účinnost ani jej aplikovat retroaktivně. Právní účinky takového aktu mohou nastat až po jeho formálním přijetí a zveřejnění v Úředním věstníku Evropské unie. Stěžovatel byl při posuzování žádosti žalobkyně povinen řídit se právní úpravou účinnou v době posuzování žádosti žalobkyně, a to nejen z hlediska vnitrostátního práva, ale rovněž s přihlédnutím k výkladu unijního práva, jak jej poskytl SDEU v rozsudku ve věci Krasiliva, a jak byl dále rozvinut v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Z těchto rozhodnutí vyplývá, že skutečnost, že žadatel již požívá nebo v minulosti požíval dočasnou ochranu v jiném členském státě, sama o sobě nezakládá důvod pro odmítnutí žádosti jako nepřípustné. Taková žádost musí být posouzena věcně, přičemž případné zamítnutí musí být založeno na individuálním posouzení konkrétních okolností případu.“³⁷

34 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. června 2025, č. j. 15 A 35/2025-46, bod 6; nssoud.cz.

35 Tamtéž, bod 19.

36 Článek 2 prováděcího rozhodnutí Rady: „Toto rozhodnutí vstupuje v platnost dvacátým dnem po vyhlášení v Úředním věstníku Evropské unie.“

37 Rozsudek NSS ze dne 27. června 2025, č. j. 3 Azs 244/2024 – 57; nssoud.cz.

Závěrem platí, že zákonnost správního rozhodnutí je třeba posuzovat výhradně podle právního stavu účinného v době jeho vydání. Odkazování správního orgánu na nepřijatý návrh nového prováděcího rozhodnutí Rady, který se v době rozhodování nachází teprve ve fázi legislativního projednávání, není právně relevantní a nelze jej použít jako podklad pro správní rozhodnutí. Takový návrh nemá právní účinky a nelze mu přiznat zpětnou účinnost.

C. Výzva ke zjednání nápravy

Závěrečné stanovisko zasílám ministrovi vnitra Mgr. Bc. Vítu Rakušanovi. Žádám, aby mi sdělil,³⁸ zda provedl navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska.

Pokud Ministerstvo vnitra nepřijme navržená opatření k nápravě, nebo provedená opatření nebudu považovat za dostatečná, vyrozumím vládu, případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem úřadu.³⁹

Brno 27. srpna 2025

JUDr. Vít Alexander Schorm
zástupce veřejného ochránce práv
(podepsáno elektronicky)

38 Podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv a o ochránci práv dětí.

39 Podle § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv a o ochránci práv dětí.