



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyně Mgr. Andrey Veselé a Mgr. Jany Jurečkové ve věci

žalobkyně

M. S., nar. X
státní příslušnost Ukrajina
zastoupena opatrovníkem Mgr. Milanem Dvořákem,
advokátem
se sídlem Karla Rezka 304, 27309 Kladno

proti
žalovanému

Ministerstvo vnitra
se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem

takto:

- I. Zásah žalovaného spočívající v tom, že žalobkyni vrátil dne 19. 5. 2023 žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou, byl nezákonný.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Ustanovenému opatrovníkovi žalobkyně Mgr. Milanu Dvořákovi, advokátovi, se přiznává odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši 11870 Kč, která

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

mu bude vyplacena z účtu Městského soudu v Praze do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá určení nezákonnosti zásahu, který jí měl být způsoben tím, že žalovaný vyhodnotil její žádost o udělení dočasné ochrany ze dne 19. 5. 2023 jako nepřijatelnou ve smyslu § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace (dále jen „Lex Ukrajina“).
2. Záhy po podání žaloby však soud zjistil, že žalobkyni není možno doručovat, když se poučení dle § 8 odst. 5 soudního řádu správního soudu vrátilo jako nedoručitelné. Jako nedoručitelné se soudu vrátily též další písemnosti, které se pokusil žalobkyni zaslat. Soud tedy dle § 64 soudního řádu správního ve spojení s ustanovením § 29 odst. 3 o. s. ř. z důvodu neznámého pobytu žalobkyně jí k ochraně jejích práv ustanovil opatrovníka, Mgr. Milana Dvořáka, advokáta, a to usnesením ze dne 15. 12. 2023, č. j. 8 A 89/2023 – 34.
3. Usnesením ze dne 4. 12. 2024, č. j. 8 A 89/2023-44, soud řízení přerušil, neb zjistil, že před Nejvyšším správním soudem je pod sp. zn. 8 Azs 93/2023 vedeno řízení, jehož výsledek by mohl mít dopad na nyní projednávanou věc.
4. O pokračování v řízení pak městský soud rozhodl usnesením č. j. 8 A 89/2023-54 ze dne 10. 4. 2025.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

5. Žalobkyně se nejprve vyjádřila ke znění § 5 odst. 2 Lex Ukrajina, uvádějící, že soudní přezkum vrácení žádosti z důvodů nepřijatelnosti je vyloučen. Při tom s odkazem na dosavadní rozhodovací praxi namítla, že v jejím případě nelze tento princip aplikovat, přičemž má za to, že vrácení žádosti o poskytnutí dočasné ochrany jako nepřijatelné soudnímu přezkumu podléhá – a to s ohledem na čl. 29 směrnice Rady 2001/55/ES (dále také jen „směrnice“), neboť tímto postupem by byl z poskytnutí dočasné ochrany vyloučen.
6. Žalobkyně má dále za to, že ust. § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina, podle kterého je žádost nepřijatelná, pokud je podána cizincem, který o dočasnou nebo mezinárodní ochranu požádal v jiném členském státě Evropské unie nebo mu tato byla v jiném členském státě udělena, je v rozporu se zněním čl. 28 směrnice, odporuje samotné podstatě registrace osob za účelem dočasné ochrany, které musely opustit zemi původu. Žalobkyně dále podává výklad čl. 28 směrnice v souvislosti se zněním bodu 15 a 16 preambule prováděcího rozhodnutí Rady a dospívá k závěru, že osoba, na niž se úprava vztahuje, má právo zvolit si členský stát, ve kterém chce požívat práv spojený s dočasnou ochranou. Aktuální judikatura správních soudů, jakožto i zahraniční praxe, tento závěr dle jejího názoru potvrzuje.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

7. Z výše uvedených důvodů tedy žalobkyně navrhla, aby byl v tom, že mu byla dne 19. 5. 2023 její žádost o dočasnou ochranu vrácena jako nepřijatelná, shledán nezákonný zásah a aby soud zakázal žalovanému pokračovat v porušování jeho práv
8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě připustil, že žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu dle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, je v tomto případě přípustná.
9. K věci samotné uvedl, že žalobkyně figuruje v platformě pro výměnu informací Temporary Protection Platform jako držitelka dočasné ochrany ve Spolkové republice Německo, a navíc ani neuvedla, že by na území ČR byl přítomen některý z jejích rodinných příslušníků. Žalovaný postupoval přesně dle znění § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina, vrátil-li žalobkyni žádost jako nepřijatelnou. Přitom zopakoval ty samé argumenty, které již vícekrát snesl v jiných řízeních před zdejším soudem (např. též v řízení pod sp. zn. 18 A 38/2025).
10. V posledním doplnění svého vyjádření ze dne 25. 6. 2025 žalovaný uvedl, že by si je vědom dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu stran práva sekundárního pohybu držitelů povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany napříč členskými státy EU, jeho závěry již v současnosti nemůže obstát. Dne 13. 6. 2025 totiž na základě jednomyslné podpory vyjádřené na Coreperu dne 11. 6. 2025 ministři vnitra na zasedání Rady ministrů vnitra jednomyslně podpořili další roční prodloužení dočasné ochrany. Oproti minulému rozhodnutí o prodloužení došlo v úvodních ustanoveních (tzv. recitálech) k několika změnám, na kterých se členské státy dohodly. Pro oblast týkající se druhotných pohybů byly odsouhlaseny dva nové recitály (tj. úvodní ustanovení).
11. První recitál míří na případy, kdy osoba, která je poživitelem dočasné ochrany (resp. povolení k pobytu na tímto účelem) v jednom členském státě, požádá o udělení dočasné ochrany v druhém členském státě. Takové žádosti by měly být zamítnuty; přitom termín „zamítnout“ má autonomní unijní význam zahrnující všechny formy negativního posouzení (viz např. azylové procedurální nařízení [Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/134, čl. 3 odst. 8). Recitál zde odkazuje i na rozsudek SDEU ve věci *Krasiliva* (C-753/23) a konkrétně na bod 30 rozsudku. Tento recitál ani rozsudek Soudního dvora EU nepožadují žádnou asistenci orgánů členského státu směrem k poživiteli dočasné ochrany, jde-li o zrušení jeho dočasné ochrany v druhém členském státě, jak to vyžaduje judikatura Nejvyššího správního soudu.
12. I s odkazem na tyto skutečnosti žalovaný trval na zamítnutí žaloby.

III.

Posouzení žaloby

13. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadený postup žalovaného v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán. Jiné vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal.
14. Soud o věci uvážil takto:
15. Žaloba je důvodná.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

16. Z níže uvedených důvodů se soud vyjádřil se pouze k otázce žalovaným tvrzené nepřijatelnosti podání žádosti o dočasnou ochranu.
17. Podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina „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.“
18. Výklad sporného zákonného ustanovení byl předmětem rozsáhlé (a nejednotné) judikatury správních soudů – ostatně účastníci ve svých podáních na rozličná rozhodnutí soudů odkazují.
19. Aktuálně však Nejvyšší správní soud zaujal již ve věci jednoznačné stanovisko. Městský soud odkazuje na argumentaci plynoucí z recentních rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2025 ve věcech sp. zn. 1 Azs 174/2024 a sp. zn. 1 Azs 336/2024.
20. Podle čl. 28 odst. 1 směrnice č. 2001/55/ES členské 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 je definují mezinárodní dokumenty vypracované za účelem přijetí předpisů týkajících se těchto zločinů
 - ii) tato osoba spáchala vážný nepolitický zločin mimo území hostitelského členského státu předtím, než ji tento stát přijal na své území jako osobu požívající dočasnou ochranu;
 - iii) tato osoba je vinna činy proti cílům a zásadám Spojených národů; anebo
 - (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.
21. Ze shora odkazovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu vyplývá, že zákon č. 65/2022 Sb. je v těchto ustanoveních o nepřijatelnosti žádosti v rozporu s unijním právem. Český zákonodárce totiž v tomto zákoně vytvořil nové důvody pro nepřijatelnost žádosti nad rámec směrnice č. 2001/55/ES. Úprava ve směrnici je projevem tzv. minimální harmonizace a členské státy nemohou svou národní úpravou snížit takto nastavenou úroveň ochrany, mohou ji pouze zvýšit. Výčet důvodů uvedených v čl. 28 směrnice č. 2001/55/ES, pro které je možno vyloučit osobu z poskytnutí dočasné ochrany, je taxativní.
22. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 4. 2025 výslovně uvádí: „*Institut nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. se nevztahuje k udělení dočasné ochrany jako takové. [Dočasná ochrana je totiž udělována hromadně již na unijní úrovni, a to pro celou skupinu osob definovanou vždy v prováděcím rozhodnutí Rady přijatém na základě čl. 5 směrnice o dočasné ochraně. Takovým prováděcím rozhodnutím je ve vztahu ke státním příslušníkům Ukrajiny rozhodnutí Rady č. 2022/382. 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 Rady. Členské státy těmto osobám pouze poskytují dílčí práva plynoucí z dočasné ochrany podle kapitoly III směrnice o dočasné ochraně, jako je oprávnění k pobytu (článek 8) a s ním dále spojená práva na zaměstnání (článek 12), přiměřené ubytování a zdravotní péči (článek 13) nebo přístup do vzdělávacího systému hostitelského členského státu čl. 14)*

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

23. *Udělení „dočasné ochrany“ ve smyslu zákona č. 65/2022 Sb. tak ve skutečnosti znamená poskytnutí dílčích práv osobám požívajícím dočasné ochrany podle rozhodnutí Rady č. 2022/382, nikoli udělení, resp. přiznání dočasné ochrany jako takové. „Dočasná ochrana“ ve smyslu českých právních předpisů je tedy pouze jakousi legislativní zkratkou pro oprávnění k pobytu na území České republiky (jak je i zřejmé z § 2 zákona č. 65/2022 Sb. a § 2 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců), tj. pobytové oprávnění, které jsou členské státy včetně České republiky povinny držitelům dočasné ochrany vystavit a poskytnout jim v souladu s čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně.*
24. *Již z uvedeného přitom plyne, že členské státy mají pouze omezenou možnost odeprít práva plynoucí z dočasné ochrany osobám, které ji v Unii požívají na základě rozhodnutí Rady č. 2022/382. Podle článku 8 směrnice jsou totiž povinny přijmout opatření nezbytná k zajištění pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany, a to na celé období trvání ochrany. Za tím účelem jim musí vydat potřebné dokumenty nebo jiné rovnocenné doklady. 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.“*
25. *Vycházejí z této argumentace, městský soud dospěl k závěru, že důvodem nepřijatelnosti žádosti žalobkyně proto nemohlo být to, že o dočasnou ochranu (možná) požádala, resp. ji dříve získala v jiném členském státě Evropské unie. Výklad § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina zastávaný žalovaným je v rozporu se Směrnicí č. 2001/55/ES a nelze jej aplikovat; zákonost postupu veřejné správy nemůže být totiž hodnocena jen prizmatem národního práva. Referenční rámec soudního přezkumu je širší, zahrnuje i normy unijní, stejně jako normy mezinárodního práva. Žalovaný je proto povinen žádost žalobkyně přijmout.*
26. *Na právě uvedeném nic nemění návrh nového „aktualizačního“ prováděcího rozhodnutí Rady z 13. 6. 2025, na který žalovaný poukázal ve svém vyjádření k žalobě, a stejně tak ani vlastní „aktualizační“ prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460 z 15. 7. 2025, o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382, jež již bylo publikováno v Úředním věstníku Evropské unie 24. 7. 2025.*
27. *Prováděcí rozhodnutí 2025/1460 skutečně obsahově převzalo části návrhu, na něž upozornil žalovaný, konkrétně je zařadilo do bodů 4-6 recitálu, které znějí následovně:*
28. *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.*
29. *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.*

30. *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.*
31. Pomine-li soud tu skutečnost, že dle jeho čl. 2 vstupuje toto „aktualizační“ prováděcí nařízení v platnost až 20. dnem od vyhlášení v Úředním věstníku Evropské unie (ke dni vyhlášení tohoto rozsudku tak dosud není platné), stejně jako to, že ustanovení recitálu (preambule) unijních předpisů nejsou závazná, citovaná část recitálu nutně nezpochybňuje závěry Nejvyššího správního soudu“ učiněné v „dubnové“ judikatuře, pokud jde o výklad relevantního práva EU. I kdyby tedy soud přihlížel k interpretačnímu významu citovaných bodů, není zřejmé, že by se Nejvyšší správní soud mýlil. Předně z nich neplyne, že by členský stát mohl, zvláště v situaci, jaká nastala v nynějším případě, žádost žalobkyně mechanicky procesně odmítnout jako nepřijatelnou bez toho, aby ji „propustil“ k věcnému posouzení.
32. Zároveň je zřejmým cílem vložení nových bodů do recitálu prováděcího rozhodnutí zajistit, aby v jednom okamžiku požívaly oprávněné osoby práv spojených s dočasnou ochranou pouze v jednom členském státě, a zabránit tak vícenásobným registracím. Postup předestřený judikaturou Nejvyššího správního soudu přitom není s těmito cíli nutně v rozporu, nevede k vícenásobné registraci (požívání dočasné ochrany ve více státech). Zejména ne potud, pokud od žalovaného vyžaduje náležitě ověření trvání povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě.
33. Z výše popsanych důvodů soud dle § 87 odst. 2 věty první soudního řádu správního určil, že zásah žalovaného spočívající v tom, že žalobkyni 19. 5. 2023 vrátil její žádost jako nepřijatelnou, byl nezákonný, a žalovanému přikázal, aby obnovil stav před vrácením této žádosti.
34. Žádost tudíž bude nutné věcně projednat a v případě splnění podmínek vydat pobytové oprávnění. Pokud je původní německé pobytové oprávnění skutečně nadále platné a trvá, žalovaný žalobkyni poučí o nemožnosti čerpání práv plynoucích z dočasné ochrany ve více členských státech současně. Jestliže bude žalobkyně 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 dle práva dotčeného hostitelského státu automaticky k zániku předchozího pobytového oprávnění. V případě kladného zjištění jí žalovaný vydá oprávnění k pobytu. V případě negativního zjištění, resp. pokud se nepodaří relevantní právní úpravu v hostitelském členském státě vůbec zjistit, vyzve žalobkyni, aby sama v přiměřené lhůtě učinila kroky k ukončení pobytového oprávnění v jiném hostitelském státě. K tomu jí žalovaný poskytne potřebnou součinnost.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

35. Městský soud v Praze tak konstatoval, že zásah žalovaného spočívající ve vrácení žádosti žalobkyně pro nepřijatelnost, byl nezákonný (§ 87 odst. 2 soudního řádu správního). Jelikož následky tohoto nezákonného zásahu stále trvají, přikázal soud žalovanému, aby obnovil stav před zásahem. Žalovaný je vázán právním závěrem soudu, tedy že žádost z jím specifikovaného důvodu nemůže považovat za nepřijatelnou, jelikož dočasná ochrana dříve udělená jiným státem nepřijatelnost nynější žádosti nezakládá.
36. Vzhledem k tomu, že soud ustanovil žalobkyni, která je neznámého pobytu, k ochraně jejích práv opatrovníka, advokáta Mgr. Milana Dvořáka, rozhodl o jeho odměně za zastupování

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

ve výši 11 870 Kč. Tuto částku tvoří odměna za dva úkony úkon právní služby po 3100 Kč (převzetí zastoupení a změna žalobního návrhu), resp. jednoho za 4 620 Kč (doplnění žalobní argumentace), a ze související náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč za dva úkony, resp. ve výši 450 Kč za jeden úkon, podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění platném do 31. 12. 2024, resp. od 1. 1. 2025. Odměna bude Mgr. Milanu Dvořákovi vyplacena z účtu Městského soudu v Praze do 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 ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

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

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 23. července 2025

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.