



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudců Mgr. Kateřiny Kozákové a Mgr. Ondřeje Hrabce ve věci

žalobce: O. A., nar. X
st. přísl. Gruzie
bytem X

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

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu ze dne 16. 6. 2025, zaevidované pod č. j. OAM-0387021/DO-2025, jako nepřijatelné,

takto:

- I. Žaloba **s e z a m í t á**.
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Žalobce je občanem Gruzie. V České republice dne 16. 6. 2025 požádal o dočasnou ochranu ve smyslu zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaných invazí vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů (dále „Lex Ukrajina“). Tuto žádost však žalovaný označil jako nepřijatelnou, neboť žalobce získal dočasnou nebo mezinárodní ochranu v jiném členském státě Evropské unie (Německo). Nepřijatelnost vyznačil přímo v tiskopisu žádosti.
2. Žalobce se podanou žalobou domáhá vydání rozsudku, kterým by soud konstatoval, že zásah žalovaného spočívající v tom, že mu dne 16. 6. 2025 vrátil žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou, byl nezákonný. Zároveň požaduje, aby soud zakázal žalovanému pokračovat v porušování jeho práv, a přikázal žalovanému, aby obnovil stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu.

II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

3. Žalobce v podané žalobě uvedl, že je pravda, že v minulosti měl dočasnou ochranu udělenou v Německu, ale ta skončila 4. 3. 2024. Po skončení pobytu se na nějakou dobu vrátil zpět na Ukrajinu, odkud přicestoval do České republiky. Žalovaný při označení jeho žádosti jako nepřijatelné zřejmě čerpal z informačního systému členských států Temporary Protection Platform (TPD), podle kterého měl žalobce udělenou dočasnou ochranu v Německu.
4. Ohledně přípustnosti žaloby žalobce poukázal na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 27. 2. 2025, sp. zn. C-753/23, ve věci *Krasiliva*, stanovující § 5 odst. 2 Lex Ukrajina jako rozporný s unijním právem.
5. Ohledně přijatelnosti žádosti žalobce poukázal na aktuální judikaturu Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudky z 3. 4. 2025, čj. 1 Azs 174/2024-42 a čj. 1 Azs 366/2024-42 či z 8. 4. 2025, čj. 9 Azs 20/2024-37), z níž vyplývá, že žalovaný je povinen jeho žádost přijmout a v zahájeném správním řízení zjistit, jaký je status ochrany v jiném členském státě. Konkrétně, pokud žadatel bude na své žádosti o udělení dočasné ochrany v České republice trvat, ověří, zda vydáním povolení k pobytu na území České republiky dojde podle práva dotčeného hostitelského státu automaticky k zániku předchozího pobytového oprávnění, případně, zda je žadatel povinen učinit před přiznáním ochrany v České republice kroky k ukončení dočasné ochrany v tomto jiném členském státě Evropské unie. Žalovaný takto nepostupoval a žádost žalobci toliko z důvodu dosud zapsané dočasné ochrany v Německu vrátil. A to bez ohledu na to, že žalobce pracovníku žalovaného doložil, že mu dočasná ochrana v Německu již vypršela a že si ji znovu neprodloužil. Tuto skutečnost dokládá pomocí přiložené kopie vylepeného štítku s datem konce pobytu. Je tedy zřejmé, že učinění nezbytných kroků ke zrušení dočasné ochrany není třeba posuzovat. Žalovaný měl v této situaci ověřit, zda k zániku německé dočasné ochrany již skutečně došlo.
6. Žalobce dále uvedl, že je státním příslušníkem Gruzie, na území Ukrajiny již však měl ke dni začátku války povolen trvalý pobyt. Tím splňuje podmínku ust. § 3 odst. 2 písm. a) Lex Ukrajina. Současně splňuje i podmínku § 3 odst. 2 písm. b) Lex Ukrajina, neboť vycestování do jeho vlasti brání hrozba skutečného nebezpečí. Žalobce ještě před počátkem války dlouhodobě pobýval a pracoval v Kyjevě. Během této doby mu zavolał kamarád, který pracoval na Ministerstvu vnitra v Gruzii. Tento kamarád ho požádal o pomoc při

organizování politické kampaně. Žalobce jeho přání vyhověl a vrátil se dočasně do Gruzie, aby kamarádovi pomohl. Jelikož se politicky angažoval, začalo mu být vyhrožováno od osob, které také pracovaly na ministerstvu vnitra. Vyhrožováno mu bylo jak po telefonu, tak osobně v místě bydliště žalobce. Podle těchto výhrůžek měl opustit zemi a nic se mu nestane. Jelikož tak žalobce neučinil, byl následně těmito osobami unesen a odvezen do lesa za město. Tam mu bylo již vyhrožováno mnohem intenzivněji s tím, že má poslední šanci odjet a nikdy se nevrátit. Z tohoto důvodu se žalobce nemůže vrátit do země původu, jelikož by mu hrozilo skutečné nebezpečí ve smyslu možného porušení článku 2 až 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv.

7. Žalobce v žalobě také navrhl, aby soud nařídil předběžné opatření, jímž by uložil žalovanému a Policii ČR strpět jeho pobyt na území České republiky až do skončení řízení o žalobě. Jinak mu hrozí, že po uplynutí 90 dnů v rámci 180 dní se stane osobou, která se nachází na území ČR nelegálně. Vycestovat do země původu nemůže a není si vědom skutečnosti, že by měl v jiné zemi povolený pobyt. Dle platných právních předpisů není možné požádat o žádný jiný pobytový status.
8. **Žalovaný** ve vyjádření k žalobě uvedl, že v případě žalobce je naplněn důvod nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina, i podle § 5 odst. 1 písm. b) Lex Ukrajina, byť tento druhý důvod na vrácení žádosti přímo nezaškrtl. Žalobce totiž není osobou uvedenou v § 3 Lex Ukrajina.
9. K důvodu nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. b) Lex Ukrajina žalovaný uvedl, že žalobce je státním občanem Gruzie, přičemž měl ke dni 24. 2. 2022 povolen na Ukrajině trvalý pobyt. Tyto skutečnosti prokázal cestovním pasem č. 20AC17303 vydaným gruzínskými příslušnými orgány a dále předložil průkaz o povolení k trvalému pobytu na Ukrajině. Žádné další skutečnosti do žádosti neuvedl, především pak skutečnosti o nebezpečí, které by mu mohlo hrozit v Gruzii, pokud by byl nucen se tam vrátit. Rovněž žalobce k žádosti nepřipojil žádné písemné vyjádření o těchto skutečnostech. Až v žalobě se tak vyjádřil k tomu, že splňuje podmínku § 3 odst. 2 písm. a) i b) Lex Ukrajina, tedy, že mu v návratu do jeho vlasti bránil hrozba skutečného nebezpečí podle § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. I přesto se žalovaný při vyhodnocení žádosti zabýval i tím, zda lze Gruzii považovat za bezpečnou zemi ve smyslu § 2 odst. 1 písm. l) zák. č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“) ve spojení s § 2 vyhlášky Ministerstva vnitra č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců. Dle bodu 8 v § 2 této vyhlášky Česká republika považuje Gruzii za bezpečnou zemi. Ze své úřední činnosti je žalovanému známo, že žalobce dne 24. 3. 2022 podal žádost o udělení mezinárodní ochrany v České republice, a to z důvodu obav z výhrůžek kvůli jeho předvolební agitační činnosti za stranu Sjediněné národní hnutí před komunálními volbami v roce 2021 v Gruzii. Rozhodnutím ze dne 13.4.2022 č.j. OAM-368/ZA-ZA11-ZA06-2022 byla jeho žádost zamítnuta jako zjevně nedůvodná, neboť žalobce v řízení neprokázal, že v jeho případě nelze Gruzii za bezpečný stát považovat. K agitační činnosti žalobce rozhodující správní orgán uvedl, že žalobce nebyl členem strany Sjediněné národní hnutí, ale byl pouze jejím sympatizantem a kromě této činnosti v roce 2021 nebyl v Gruzii nijak politicky aktivní, neboť žil trvale na Ukrajině. Žalobce údajné vyhrožování nikde neohlásil, pouze ho oznámil členům tohoto hnutí. Rovněž je třeba podotknout, že z otisků hraničních razítek v cestovním dokladu žalobce vyplývá, že žalobce území Gruzie navštěvuje. Pokud by mu opravdu hrozilo nebezpečí, jistě by se do Gruzie již nevracel. Nad rámec uvedeného žalobce ani v žádosti ani v žalobě neuvedl žádné konkrétní skutečnosti, které by svědčily o

tom, že by mu v Gruzii hrozilo skutečné nebezpečí. Proto žalovaný vycházel ze skutečnosti, že Gruzie je považována za bezpečnou zemi původu, kde mu nehrozí skutečné nebezpečí podle § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

10. K důvodu nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina žalovaný předeslal, že si je vědom aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu, podle níž § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina odporuje unijnímu právu (rozsudky ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 336/2024-42 a 1 Azs 174/2024-42). Z citovaných rozsudků vyplývá, že osobám, na něž se vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382¹, svědčí právo primární volby členského státu, v němž požádají o vydání provolení k pobytu z titulu dočasné ochrany, a poté, co takové pobytové oprávnění získají, také právo sekundárního pohybu v rámci Unie či sekundární volby členského státu. Tedy právo požádat a získat pobytové oprávnění z titulu dočasné ochrany v jiném členském státě, kam se rozhodne přesunout. Takové právo však ze směrnice o dočasné ochraně² nevyplývá. Mimo to v současnosti již ani nemůže obstát.
11. Dne 13. 6. 2025 ministři vnitra na zasedání Rady ministrů vnitra jednomyslně podpořili další roční prodloužení dočasné ochrany. Oproti minulému rozhodnutí o prodloužení ovšem došlo v úvodních ustanoveních (tzv. recitálech) k několika změnám, na kterých se členské státy dohodly. Pro oblast týkající se druhotných pohybů byly odsouhlaseny dva nové recitály. První recitál 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. 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. Druhý nový recitál (bod 5a) ve znění: *„S ohledem na tento celkový kontext by nic nemělo být vykládáno tak, že znamená povinnost členského státu vydat povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany osobě, která obdržela povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě.“*, by dle názoru žalovaného měl být vykládán tak, že ust. čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně nemá být vykládáno v tom smyslu, že by z něj členskému státu vyplývala povinnost vydat povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany osobě, která již držitelem povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany byla v jiném členském státě.
12. Ovšem, i pokud by žalovaný odhlédl od návrhu aktuálního prováděcího rozhodnutí Rady, kterým se prodlužuje dočasná ochrana, z normativního textu směrnice 2001/55/ES skutečně právo sekundárního pohybu držitelů dočasné ochrany (tj. oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany) v rámci členských států EU neplyne. Jejím jazykovým ani systematickým výkladem nelze dospět k jinému závěru, než že podle jejího čl. 8 odst. 1 má členský stát povinnost vydat povolení k pobytu pouze osobě požívající dočasné ochrany,

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

² Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími

které nebylo toto pobytové oprávnění ještě vydáno jiným členským státem. Nedopadá tedy na osoby, které již dočasné ochrany požívají v jiném členském státě, resp. kterým bylo jiným členským státem vydáno povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany. V opačném případě by byly zcela zbytečné čl. 15 a 26 směrnice o dočasné ochraně, které právě právo na sekundární pohyb těchto osob v některých specifických případech upravují (slučování rodin, přesuny osob požívajících dočasné ochrany z kapacitních důvodů). Toho si byl patrně vědom i Nejvyšší správní soud, jenž toto právo dovodil z prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, z dohody členských o vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně a z výkladových stanovisek Komise jakožto *soft-law*. S těmito závěry však žalovaný nesouhlasí.

13. Žalovaný předně nesouhlasí s důsledky, které z vyloučení aplikace čl. 11 směrnice o dočasné ochraně dovodil Nejvyšší správní soud. Podle názoru žalovaného se cizinec v případě vyloučení tohoto článku nemusí obávat, že bude v případě neoprávněného pobytu automaticky předán orgánům členského státu, který mu povolení k pobytu vydal. To je ale vše. Právo na získání pobytového oprávnění podle čl. 8 odst. 1 na území členského státu, na jehož území pobývá neoprávněně, mu tím nevznikne, alespoň ne na základě vyloučení čl. 11; tento článek totiž neupravuje žádné povinnosti členských států vůči němu, ale pouze ve vztazích mezi členskými státy. Nepoužívání čl. 11 mezi členskými státy tedy samo o sobě nemůže založit osobě požívající dočasné ochrany, které bylo vydáno povolení k pobytu podle čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně jedním členským státem, právo získat toto povolení v jiném členském státě. V operačních pokynech Komise je sice obsažen názor, podle nějž platnost prvního vydaného povolení k pobytu a práva z něj vyplývající skončí udělením pobytu v rámci dočasné ochrany v jiném členském státě, avšak jde pouze o tvrzení, u nějž Komise nevysvětluje, z čeho jej dovodila. Naproti tomu na svých internetových stránkách Komise existenci práva na sekundární pohyb nezmiňuje. Operační pokyny tak nemohou mít žádnou váhu ani coby *soft-law*. Žalovaným zastávaný výklad má pak oporu i v novém recitálu (bodu 5a) návrhu nového prováděcího rozhodnutí Rady ze dne 13. 6. 2025.
14. Žalovaný dále poukazuje na to, že cílem dohody o vyloučení čl. 11 nebylo umožnění druhotných pohybů v rámci členských států Unie, ale naopak rovnoměrné rozprostření vysídlených osob z Ukrajiny po celém území Unie. Kromě toho Česká republika prohlášením z 24. 6. 2024 od této politické dohody členských států odstoupila, proto se v jejích vzájemných vztazích s ostatními členskými státy čl. 11 aplikuje. Tento článek předpokládá, že se členské státy na základě dvoustranné dohody mohou rozhodnout, že jej nebudou aplikovat. V tomto případě se na jeho nepoužívání dohodly všechny členské státy, to ovšem neznamená, že by od takové dohody nemohl žádný členský stát odstoupit. Jde o dohodu, která stojí mimo prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382 a není žádným způsobem součástí normativního textu tohoto rozhodnutí, aby od ní nemohla Česká republika jednostranně odstoupit.
15. Dalším důvodem je skutečnost, že přijetí závěru Nejvyššího správního soudu by prakticky znamenalo, že jeden z nejvíce zatížených států Unie, pokud jde o pobyt osob požívajících dočasné ochrany, by byl nucen přijímat na své území a poskytnout povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany i v případě osob, které požívají práva plynoucí z dočasné ochrany v jiném členském státě. Šlo by o jednoznačný faktor dalšího nedůvodného náporu na Českou republiku. Pokud by cílem prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, které se týká vyhlášení a prodloužení dočasné ochrany, bylo naprosto volné přemísťování osob mezi členskými státy, došlo by k situaci, která nemá právní ani věcný základ v celkovém migračním systému

Unie. Žalovaný poukázal rovněž na to, že práva přiznaná osobám požívajícím dočasné ochrany jsou v principu omezenější než práva přiznaná osobám s mezinárodní ochranou. Unijní právo přitom osobám s mezinárodní ochranou umožňuje přesun do jiného členského státu za podmínek definovaných ve směrnici 2003/109/ES, ovšem až po uplynutí pěti let od přiznání mezinárodní ochrany. Právo sekundárního pohybu v rámci Unie tedy nepatří mezi standardní práva přiznaná příslušníkům ze třetích zemí, kteří oprávněně pobývají v některém z členských států, nýbrž náleží pouze občanům Unie. Směrnice o dočasné ochraně byla přitom přijata v době, kdy už platila tzv. Dublinská úmluva, jejímž účelem bylo zabránit jevu zvanému *asylum shopping*, tedy opakovanému posuzování žádosti o azyl jednoho cizince v různých členských státech.

16. Nakonec žalovaný namítl, že pokud právo sekundárního pohybu v rámci Unie neplyne držitelům dočasné ochrany přímo ze směrnice, nelze je dovozovat z prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, kterým byla dočasná ochrana vyhlášena. SDEU totiž v rozsudku ze dne 19. 12. 2024 ve spojených věcech C-244/24 a C-290/24 naznal, že čl. 1 prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 se omezuje na provedení směrnice o dočasné ochraně, takže nemůže být v rozporu s cílem sledovaným článkem 7 této směrnice ani měnit jeho normativní obsah. Čl. 1 tak nemůže omezit prostor pro volné uvážení, který tento článek 7 přiznává členským státům. Prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382 ve své preambuli deklaruje pouze možnost členského státu vydat povolení k pobytu osobě, která požívala dočasnou ochranu v jiném členském státě. Nejde v žádném případě o povinnost členského státu, natož pak stanovenou v normativním textu prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382. Žalovaný uzavřel, že má-li být jedním z cílů směrnice o dočasné ochraně předcházení riziku druhotného pohybu osob mezi členskými státy (bod 9 preambule směrnice), pak nelze prováděcím rozhodnutím Rady 2022/382 podle čl. 5 ani praxí členských států zavést přesný opak, tedy absolutně nekontrolovatelné sekundární přesuny osob požívajících dočasnou ochranu mezi členskými státy.
17. Žalovaný se domnívá, že ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina není rozporné s unijním právem, a proto nelze žalobě vyhovět. Návrh na vydání předběžného opatření žalovaný považuje za nedůvodný, neboť žalobce v žalobě uvádí zjevnou nepravdu, pokud tvrdí, že dočasnou ochranou v Německu již nedisponuje. Podle záznamů v Platformě pro výměnu informací ze strany držitelů dočasné ochrany (*Temporary Protection Database-TPD*) totiž touto ochranou stále disponuje.

III. Posouzení žaloby

18. Městský soud v souladu s § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přezkoumal popsany skutkový děj. Vycházel při tom ze skutkového a právního stavu ke dni rozhodnutí (§ 87 odst. 1 část věty před středníkem s. ř. s.). O věci rozhodl bez jednání, jelikož s takovým postupem žalobce i žalovaný vyjádřili souhlas, resp. nevyjádřili nesouhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Pro rozhodnutí městského soudu podstatné dokumenty jsou součástí předloženého správního spisu, kterým se dokazování neprovádí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Soud neshledal potřebu dokazovat ani dalšími přílohami žaloby ani přílohami vyjádření žalovaného. Žádný z těchto dokumentů nemohl nic změnit na věcném hodnocení tohoto sporu.

19. Městský soud uvádí, že v nedávné době došlo k výraznému judikaturnímu vývoji stran chápání dočasné ochrany. Tento judikaturní vývoj byl způsoben již citovaným rozsudkem Soudního dvora ve věci *Krasiliva* 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 4/2025-49, 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. Následně žalovaný svoji argumentaci dále doplnil, na což reagoval městský soud ve svém rozsudku ze dne 17. 6. 2025, č. j. 10 A 56/2025-39. Argumentace žalovaného v tomto řízení je takřka totožná, nyní rozhodující senát se závěry vyslovenými desátým senátem v obou citovaných rozhodnutích souhlasí, a proto z nich bude v dalším posouzení vycházet.
20. Městský soud na úvod poznamenává, že přestože § 5 odst. 2 zákona o dočasné ochraně vylučuje ze soudního přezkumu vrácení nepřijatelné žádosti cizinci, Nejvyšší správní soud s ohledem na rozsudek ve věci *Krasiliva* v rozsudku sp. zn. 1 Azs 174/2024 uvedl, že tato výlučka je v rozporu s právem Evropské unie a výslovně se odklonil od rozsudku kasačního soudu ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46.
21. 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 více viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, č. j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS).
22. V této věci má soud 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 byla dočasná ochrana udělena v jiném členském státě Evropské unie. Jedná-li se o hodnocení předmětného 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.
23. Zbývá tedy posoudit, zda žádost o dočasnou ochranu byla žalobci vrácena jako nepřijatelná v souladu s právními předpisy či nezákonně.
24. Městský soud na úvod poznamenává, že přestože § 5 odst. 2 Lex Ukrajina vylučuje ze soudního přezkumu vrácení nepřijatelné žádosti cizinci, Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-42, jednoznačně potvrdil, že vrácení žádosti o dočasnou ochranu ministerstvem z důvodu její nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 Lex Ukrajina lze přezkoumat (srov. bod [25] citovaného rozsudku).
25. Soud se nejprve zabýval otázkou nezákonnosti zásahu z důvodu nepřijatelnosti žádosti dle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina.

III.1 Nepřijatelnost žádosti o dočasnou ochranu z důvodu dle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina

26. Otázka slučitelnosti české právní úpravy nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu, o kterou již bylo dříve požádáno či která již byla poskytnuta jiným členským státem ve smyslu ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina s právem Evropské unie, byla recentně řešena rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 336/2024-42 a č. j. 1 Azs 174/2024-42. Městský soud přitom i přes následnou polemiku žalovaného neshledal důvod se od závěrů Nejvyššího správního soudu odchýlit.
27. Nejvyšší správní soud ve výše citovaných rozsudcích ze dne 3. 4. 2025 vyložil, že dočasná ochrana je udělována hromadně aktem unijního práva pro celou skupinu osob definovanou vždy v prováděcím rozhodnutí Rady (EU) přijatým na základě čl. 5 směrnice o dočasné ochraně; prováděcím rozhodnutím je ve vztahu ke státním příslušníkům Ukrajiny prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382. Osoby spadající do některé z kategorií vymezených v článku 2 tohoto prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 tudíž mají přiznané právo na dočasnou ochranu na celém území Unie, a to právě již samotným prováděcím rozhodnutím Rady 2022/382. Členské státy těmto osobám pouze poskytují dílčí práva plynoucí z dočasné ochrany podle kapitoly III směrnice o dočasné ochraně.
28. Nejvyšší správní soud přisvědčil žalovanému, že institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina 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 Rady 2022/382, systematika a znění směrnice o dočasné ochraně, která počítá jen s jedním hostitelským státem (srov. např. čl. 11, čl. 15 odst. 5, čl. 25 a čl. 26), jakož i již zmíněný rozsudek Soudního dvora ve věci *Krasiliva*, podle něhož si státní příslušníci Ukrajiny mohou zvolit členský stát, v němž budou požívat práv plynoucích z dočasné ochrany.
29. Nejvyšší správní soud poté zdůraznil, že klíčová je otázka, zda držitelé dočasné ochrany mají právo na přesun do jimi zvoleného jiného členského státu a zda České republice plyne z práva EU povinnost přijmout žádost o poskytnutí dočasné ochrany od osob usilujících o sekundární přemístění v rámci Unie a vydat jim za tím účelem povolení k pobytu. Konstatoval, že odpověď na tuto otázku nevyplývá přímo ani ze směrnice o dočasné ochraně ani z prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 a nakonec ani z rozsudku Soudního dvora ve věci *Krasiliva*, který se, přes výslovně položenou otázku k (ne)slučitelnosti institutu nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina nevyjádřil. Právě z tohoto posledně uvedeného důvodu Nejvyšší správní soud již neshledal důvod předkládat novou předběžnou otázku Soudnímu dvoru a předmětnou otázku výkladu unijního práva a především jeho promítnutí do české úpravy posoudil sám (srov. blíže body [44] až [47] rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Azs 174/2024).
30. 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 jaké osoby požívající dočasnou ochrany přijme a poskytne jim práva plynoucí z dočasné ochrany na svém území. To potvrzuje článek 25 směrnice o dočasné ochraně, 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 č. 2022/382 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 poté předvídá situaci, kdy držitel dočasné ochrany opustí hostitelský stát, avšak z důvodu přetrvávajících okolností v zemi původu žádá o opětovné vydání povolení k pobytu. Článek 11 směrnice o dočasné ochraně poté zavádí mechanismus vnitro-unijního nuceného navracení nelegálně pobývajících držitelů dočasné ochrany do hostitelského členského státu. V tom, že směrnice o dočasné ochraně sama o sobě neumožňuje držitelům dočasné ochrany sekundární volbu hostitelského státu, se tedy městský soud ztotožnil se žalovaným.

31. Podle názoru Nejvyššího správního soudu ve vztahu k dočasné ochraně udělené státním příslušníkům Ukrajiny však unijní orgány zvolily režim odlišný. Prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382, doplněné o dohodu členských států o vyloučení článku 11 směrnice o dočasné ochraně, celý výše popsany 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.
32. **Zprvé** prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382 nevychází z kapacitních možností členských států a nestanovuje žádný mechanismus určení, jak budou osoby požívající dočasné ochrany mezi jednotlivé členské země rozděleny. Dle bodu 16 odůvodnění je toto prováděcí rozhodnutí naopak založeno na východisku, že státní příslušníci Ukrajiny mají právo pohybovat se v rámci 90 denního 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.
33. 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.
34. Žalovaný je v souvislosti s tím toho názoru, že právo primární volby členského státu vysídleným osobám náleží implicitně přímo z ustanovení 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 Rady 2022/382 nelze dovodit právo na sekundární volbu. Prováděcí rozhodnutí nemůže podle žalovaného přiznat osobám práva, která jim nevyplývají ze samotné směrnice o dočasné ochraně.
35. 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 člácích 15 a 26

umožňuje osobám požívajícím dočasnou ochranu (zásadně za konsenzu členských států) přemístit své bydliště.

36. 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 dočasnou 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 dočasnou 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.
37. Konečně je to právě prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382 dle článku 5 odst. 3 směrnice, které definuje dočasnou ochranu a popis osob, na něž se dočasná ochrana vztahuje. Obsah prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 přitom směrnice vymezuje jen demonstrativně, není tedy vyloučeno, aby rozhodnutí upravovalo i další otázky, byť pochopitelně v mezích dané směrnice.
38. Prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382 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 přicházejících Ukrajinců se připojí ke svým rodinným příslušníkům nebo bude hledat zaměstnání, druhá polovina požádá o mezinárodní ochranu.
39. Dále bod 16 preambule prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 uvádí, že dočasná ochrana je nejvhodnějším nástrojem, vzhledem k mimořádné a výjimečné povaze situace, včetně vojenské invaze Ruské federace na Ukrajinu a rozsahu hromadného přílivu vysídlených osob, by jim dočasná ochrana měla umožnit požívat v celé 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 o dočasné ochraně povolení k pobytu, má osoba požívající dočasnou ochrany sice právo pohybovat se po dobu 90 dnů během období 180 dnů v rámci celé Unie, ale využití práv vyplývajících z dočasnou 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 dočasnou ochrany podle tohoto rozhodnutí.
40. 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 Rady 2022/382, které konkrétně reaguje na situaci vysídlených osob z Ukrajiny, u nichž předpokládá potřebu pohybu na území členských států, tj. cestování, sloučení rodiny, hledání zaměstnání. 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 sp. zn. 1 Azs 174/2024). Ze samotného ustanovení článku 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně pak vyplývá toliko povinnost členských států přijmout opatření nezbytná k zajištění povolení k pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany a není výslovně provázáno jen s tím členským státem, v němž osoba poprvé požádá o dočasnou ochranu. Soud dodává, že je přitom 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.

41. **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 rozhodnutí Rady 2022/382). Ačkoliv Soudní dvůr v rozsudku ve věci *Krasiliva* tento článek směrnice o dočasné ochraně posoudil jako irrelevantní, podle názoru Nejvyššího správního soudu se Soudní dvůr tímto článkem zabýval jen ve vztahu k posuzovanému případu. Článek 11 výše citované směrnice, podle kterého se v obecném režimu dočasné ochrany uplatňuje nucené navrácení, skutečně je irrelevantním v případě, kdy posuzované osobě právo dočasné ochrany doposud přiznáno nebylo a nelze tak určit stát, který má tuto osobu převzít.
42. Naopak podle názoru Nejvyššího správního soudu (body [57] a [61] rozsudku sp. zn. 1 Azs 174/2024) je právě dohoda členských států o vyloučení článku 11 směrnice o dočasné ochraně podstatná pro zodpovězení otázky, zda mají držitelé dočasné ochrany s pobytovým oprávněním v jednom členském státě právo na sekundární přemístění se do jiného členského státu. Znamená 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 Rady 2022/382) právo zvolit si hostitelský členský stát a současně se vůči nim neuplatní článek 11 směrnice o dočasné ochraně, nelze podle kasačního soudu dospět k jinému závěru, než že mají v průběhu trvání dočasné ochrany rovněž právo přemístit svůj pobyt do jiné, jimi zvolené členské země. Za tím účelem jim musí být vydáno pobytové oprávnění.
43. Nejvyšší správní soud v bodě [59] výše citovaného rozsudku vyhodnotil 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, jako jednostranné politické prohlášení bez právního významu. Poukázal na to, že v souladu s prohlášením členských států učiněným při projednávání návrhu prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 je totiž možné se od uvedené dohody odchýlit pouze odlišnou bilaterální dohodou členských států (mezi nimiž by se pak článek 11 znovu uplatňoval). Žádnou takovou dohodu však Česká republika neuzavřela. Nejvyšší správní soud rovněž poukázal na to, že prováděcí rozhodnutí Rady č. 2024/1836 ze dne 3. 7. 2024 znovu i po prohlášení České republiky zdůraznilo, že se členské státy dohodly neuplatňovat článek 11.
44. Nejvyšší správní soud tedy dovodil, že pokud mají státní příslušníci Ukrajiny (kteří jsou držiteli dočasné ochrany podle prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382) právo zvolit si hostitelský členský stát a současně se vůči nim neuplatní článek 11 směrnice o dočasné

ochraně, mají v průběhu trvání dočasné ochrany rovněž právo přemístit svůj pobyt do jiné, jimi zvolené členské země. Za účelem legalizace jim poté musí být vydáno pobytové oprávnění.

45. 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 navrácení neoprávněně pobývajících držitelů ochrany do hostitelského členského státu, který jim povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany vydal, tyto osoby fakticky mohou pobývat na území celé Evropské 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, jak vyplývá z bodu 15 preambule prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382. Přestože Česká republika dne 24. 6. 2024 prohlásila, že se necítí být nadále vázána dohodou o neaplikaci čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, není zřejmé (a žalovaný to nevysvětlil), jak prakticky se tento postoj České republiky projevuje. Městský soud opakuje, že Nejvyšší správní soud poukázal ve svých rozsudcích i na to, že dne 3. 7. 2024, tj. po učiněném jednostranném prohlášení České republiky, došlo k prodloužení dočasné ochrany prováděcím rozhodnutím Rady č. 2024/1836 (Úř. věst. ze dne 3. 7. 2024, L 2024/1836). V bodě 4 v úvodních ustanovení toto rozhodnutí znovu připomnělo, že došlo k dohodě členských států neuplatňovat ve vztahu k dočasné ochraně státních příslušníků Ukrajiny vnitro-unijní režim navrácení podle čl. 11 směrnice, a to pro všechny členské státy bez výjimky. Městský soud neshledal důvod přehodnocovat názor, že prohlášení České republiky je bez právního významu.
46. Na věci nic nemění ani vyčerpání kapacit České republiky. Sám žalovaný ostatně uvedl, že i kdyby došlo ke stanovení kapacitních kvót, nezbavilo by to Českou republiku jakožto členský stát povinnosti dočasnou ochranu poskytovat. Soud podotýká, že podstatou nynější věci není povinnost udělit práva z dočasné ochrany žalobci, ale toliko přijmout a věcně posoudit jeho žádost.
47. **Za třetí** závěr o právu přemístit svůj pobyt do jiné členské země podle Nejvyššího správního soudu implicitně vyplývá z rozsudku Soudního dvora ve věci *Krasiliva*. 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) Lex Ukrajina. Orgány jiného členského státu mají povinnost posuzovat obdrženou žádost i v případě, že stejná žádost již byla podána dříve v jiném členském státě. Pokud tedy mají tyto orgány vést řízení o přiznání práv plynoucích z dočasné ochrany, mají logicky právo také o případné žádosti 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) ustanovení § 5 odst. 1 Lex Ukrajina. Pokud je žadateli přiznáno právo volby podat další žádost, které může být vyhověno, pak lze jen obtížně strukturálně vyloučit možnost podat následnou žádost jinde.
48. **Za čtvrté** se Nejvyšší správní soud zabýval bodem 30 rozsudku Soudního dvora ve věci *Krasiliva* (kterým ve zde posuzovaném případě argumentoval žalovaný). Soudní dvůr připustil, že orgány členského státu jsou mimo jiné oprávněny ověřit, zda již osoby žádající o povolení k pobytu uvedené v článku 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně již nezískaly povolení k pobytu v jiném členském státě. Podle Nejvyššího správního soudu však tento závěr není v argumentaci Soudního dvora blíže osvětlen, nenachází odraz ve výroku

citovaného rozsudku Soudního dvora a toto oprávnění koncipoval jako právo, nikoliv povinnost členského státu. Dovětek tak vyložil jako pouhé konstatování, že práva z dočasné ochrany nemají být poskytována naráz ve více členských státech. Nevyklučuje však možnost přesunu mezi členskými státy (srov. body [65] až [67] rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Azs 174/2024).

49. **Za páté** Nejvyšší správní soud odkázal na nezávazné („soft-law“) dokumenty Komise (nezávazné dokumenty mohou být výkladovými vodítky, které silou přesvědčivosti mohou ozřejmit obsah určitého právního předpisu), jmenovitě na dokument Komise s odpověďmi na často kladené otázky ke směrnici o dočasné ochraně a na operační pokyny, v nichž Komise uvedla, že v případě přesunutí do jiného členského státu musí tento druhý stát žadateli poskytnout všechna práva plynoucí z dočasné ochrany, včetně vydání pobytového oprávnění.
50. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že *„z unijního práva plyne právo státních příslušníků Ukrajiny, kteří jsou držiteli dočasné ochrany na základě Rozhodnutí Rady č. 2022/382, na přemístění se do jiného členského státu. Tento členský stát jim musí v souladu s čl. 8 směrnice vydat povolení k pobytu. Právní úprava nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. c) a písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. tudíž tomuto právu odporuje. Nelze ji proto aplikovat.“* Z prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 tedy vyplývá, že státní příslušníci Ukrajiny, kteří jsou nebo byli držiteli dočasné ochrany na základě tohoto prováděcího rozhodnutí, mají právo na přemístění se do jiného členského státu a tam svůj pobyt legalizovat.
51. Na právě uvedeném nic nemění návrh nového „aktualizačního“ prováděcího rozhodnutí Rady, na který žalovaný poukázal ve svém vyjádření k žalobě. Soud nepominul, že se jedná o rozhodnutí, které měla Rada přijmout 13. 6. 2025, a tedy před rozhodnutím soudu v nynější věci. Dle znění jeho návrhu, na který žalovaný upozornil, a kterého se žalovaný rovněž dovolává při výkladu práva EU, má toto prováděcí rozhodnutí nabýt účinnosti (platnosti) až dvacátým dnem po dni vyhlášení v Úředním věstníku. Soud ovšem zjistil, že toto rozhodnutí dosud nebylo zveřejněno v Úředním věstníku EU. Nejde tedy o právní úpravu, k níž by soud měl přihlížet (§ 87 odst. 1 s. ř. s.). Jistě by bylo možné již teď uvažovat o jisté „hodnotě“ tohoto nového rozhodnutí pro výklad dosavadních právních předpisů, avšak ani z argumentů, které předložil žalovaný, přímo neplyne, že by se NSS v „dubnové“ judikatuře ve výkladu práva EU jakkoli zmýlil. Z žalovaným předloženého návrhu prováděcího rozhodnutí neplyne, že by členský stát mohl v situaci, jaká nastala v nynějším případě, žádost žalobkyně mechanicky procesně odmítnout jako nepřijatelnou bez toho, aby ji „propustil“ k věcnému posouzení.
52. Soud proto s odkazem na výše citované rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2025 uzavírá, že institut nepřijatelnosti podle ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně.
53. Soud se dále s ohledem na uplatněná tvrzení ve věci nesplnění kritérií stanovených v ustanovení článku 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, zabýval i existencí důvodu nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. b) Lex Ukrajina.

III.2 Nepřijatelnost žádosti o dočasnou ochranu z důvodu dle § 5 odst. 1 písm. b) Lex Ukrajina

54. Lex Ukrajina v § 3 definuje cizince, kterým se na území České republiky v návaznosti na prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382 poskytuje dočasná ochrana. Pokud žadatel do

definované kategorie cizinců nespadá, žádost je podle § 5 odst. 1 písm. b) Lex Ukrajina nepřijatelná a cizinci se vrátí.

55. Podle § 3 odst. 2 Lex Ukrajina se dočasná ochrana uděluje cizinci, který doloží, že ke dni 24. 2. 2022 byl držitelem platného povolení k trvalému pobytu na území Ukrajiny a jeho vycestování do státu, jehož je státním občanem, nebo části jeho území, anebo v případě osoby bez státního občanství do státu nebo části jeho území jeho posledního trvalého bydliště před vstupem na území Ukrajiny, není možné z důvodu hrozby skutečného nebezpečí podle § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. V případě § 3 odst. 2 Lex Ukrajina vnitrostátní zákonodárce využil možnosti odchýlit se od čl. 2 odst. 2 prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382. Podmínku pro udělení dočasné ochrany v podobě nemožného návratu do země nebo regionu původu cizince *za bezpečných a trvalých podmínek* podle čl. 2 odst. 2 rozhodnutí Rady nahradil podmínkou nemožnosti návratu z důvodu hrozby skutečného nebezpečí dle § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, jímž je *navrácení v rozporu s článkem 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod*. Jinak řečeno, vnitrostátní úprava zakládá nárok na udělení dočasné ochrany, mimo osoby, na něž se povinně vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382, mj. těm osobám, které byly k 24. 2. 2022 držiteli platného povolení k trvalému pobytu na území Ukrajiny, a jejichž vycestování do státu, jehož jsou státním občanem, nebo části jeho území není možné z důvodu, že by bylo v rozporu s čl. článkem 2 až 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.
56. Ve věci není sporu o tom, že žalobce není státním příslušníkem Ukrajiny. Stejně tak není sporu o tom, že ke dni 24. 2. 2022 žalobce disponoval trvalým pobytem na Ukrajině. Zbývá tedy posoudit otázku, zda je v případě žalobce splněna podmínka skutečného nebezpečí ve smyslu § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.
57. Podle § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců platí, že *za skutečné nebezpečí se podle tohoto zákona považuje navrácení v rozporu s článkem 2 až 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod*. Články 2 až 6 Úmluvy přitom přiznávají základní lidská práva spočívající v právu na život, zákazu mučení, zákazu otroctví a nucené práce, právu na svobodu a osobní bezpečnost a právu na spravedlivý proces.
58. Z žádosti žalobce o udělení dočasné ochrany vyplývá, že žalobce o dočasnou ochranu požádal jako státní příslušník Gruzie, s povoleným trvalým pobytem na Ukrajině, existujícím ke dni 24. 2. 2022. Až v podané žalobě žalobce svá tvrzení doplnil o popis událostí, které dle jeho názoru jsou způsobilé ohrozit jeho bezpečí v případě návratu na území Gruzie. Žalobce konkrétně uvedl, že mu v minulosti bylo vyhrožováno od osob působících na ministerstvu vnitra v souvislosti s jeho aktivitami v rámci politické kampaně. V souvislosti s tím byl i unesen a odvezen za město, kdy mu bylo sděleno, že toto je jeho poslední šance a má opustit území Gruzie. Proto se odstěhoval a nyní se nemůže do země původu již vrátit. Svá tvrzení nijak blíže nekonkretizoval ani k nim nepředložil žádné důkazy.
59. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě poukázal na to, že při vrácení žádosti přezkoumal i ostatní důvody její nepřijatelnosti a shledal, že je nepřijatelná i z důvodu podle § 5 odst. 1 písm. b) Lex Ukrajina, když žalobce neprokázal, že by mu v případě návratu do Gruzie hrozilo skutečné nebezpečí. Toto mu dle názoru žalovaného ani nehrozí. Žalobce do Gruzie cestuje (viz otisk razítek z cestovního pasu), Gruzie samotná je Českou republikou považována za bezpečnou zemi (viz § 2 bod 8. vyhlášky Ministerstva vnitra č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců). Žalovanému je navíc

z úřední činnosti známo, že žalobce dne 24. 3. 2022 podal žádost o udělení mezinárodní ochrany v České republice, a to z důvodu obav z výhrůžek kvůli jeho předvolební agitační činnosti za stranu Sjednocené národní hnutí před komunálními volbami v roce 2021 v Gruzii. Přičemž rozhodnutím ze dne 13.4.2022 č.j. OAM-368/ZA-ZA11-ZA06-2022 byla jeho žádost zamítnuta jako zjevně nedůvodná, neboť žalobce v řízení neprokázal, že v jeho případě nelze Gruzii za bezpečný stát považovat.

60. Soud z kopie cestovního pasu žalobce založeného ve správním spise ověřil, že žalobce ještě v roce 2024 Gruzii navštívil (razítko z cestovního pasu žalobce, ze dne 19. 9. 2024, Kutaisi). Rovněž stvrzuje, že z ust. § 2 bodu 8. vyhlášky Ministerstva vnitra č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců, vyplývá, že Česká republika považuje Gruzii za bezpečnou zemi. Tvrdí-li žalobce, že mu v případě návratu do země původu hrozí skutečné nebezpečí ve smyslu § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, je povinen toto své tvrzení podle § 3 odst. 2 Lex Ukrajina i doložit. Žalobce tuto svou povinnost nesplnil, a to ani ke dni podání žádosti ani ke dni vydání tohoto rozhodnutí. Z kopie cestovního pasu žalobce vyplývá, že žalobce Gruzii v posledním roce navštívil, žalovaný pak poukázal na skutečnost, že žádost žalobce o udělení mezinárodní ochrany v České republice podaná z důvodu obav z výhrůžek kvůli jeho agitační činnosti byla již v roce 2022 zamítnuta jako nedůvodná.
61. Jelikož tak žalobce v podané žádosti žalovanému ani netvrdil a v soudním řízení nedoložil, že by mu v případě návratu do Gruzie hrozilo skutečné nebezpečí ve smyslu § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců a byl tak osobou splňující kritéria § 3 odst. 2 Lex Ukrajina, a tedy ani kritéria pro přiznání dočasné ochrany ve smyslu prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, neshledal soud zásah žalovaného spočívající ve vrácení žalobcovy žádosti ze dne 16. 6. 2025, zaevidované pod č. j. OAM-0387021/DO-2025, za nezákonný.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

62. Soud shrnuje, že soudní výluka je ve vztahu k důvodům nepřijatelnosti podle ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina v rozporu s evropským právem a nelze ji aplikovat. Proto soud žalobu projednal a shledal, že není důvodná. Důvod nepřijatelnosti podle ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) citovaného zákona je sice v rozporu s právem Evropské unie, konkrétně směrnici o dočasné ochraně a prováděcím rozhodnutím Rady 2022/382, nicméně ve věci je dán jiný důvod nepřijatelnosti žádosti, a to důvod podle ustanovení § 5 odst. 1 písm. b) Lex Ukrajina.
63. V řízení o zásahové žalobě podle § 82 a násl. s. ř. s. správní soud neposuzuje zákonnost důvodů a úvah, které správní orgán vedly k zásahu, nýbrž zákonnost zásahu jako takového. Věc nemůže vrátit správnímu orgánu k dalšímu posouzení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2022, č. j. 6 As 237/2021-56). Z tohoto důvodu soud žalobu zamítl.
64. Vzhledem k tomu, že soud rozhodl o podané žalobě, již samostatně nerozhodoval o návrhu na vydání předběžného opatření.
65. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení žádné náklady nad rámec jeho úřední povinnosti, proto mu soud podle § 60 odst. 7 s. ř. s. náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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 dne 23. července 2025

JUDr. Ladislav Hejtmánek v.r.
předseda senátu