



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže, soudkyně Mgr. Věry Jachurové a soudce Mgr. Bc. Jana Schneeweise v právní věci

žalobce: **M. Z.**
narozený X.
státní příslušník Ukrajiny
bytem X.

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vrácení žádosti žalobce o dočasnou ochranu evidované pod č. j. OAM-0394893/DO-2025 jako nepřijatelné dne 7. 7. 2025

takto:

- I. Zásah žalovaného spočívající v tom, že žalobci vrátil dne 7. 7. 2025 jeho žádost o udělení dočasné ochrany zaevidovanou pod č. j. OAM-0394893/DO-2025 z důvodu nepřijatelnosti žádosti, byl nezákonný.
- II. Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování práv žalobce a přikazuje se mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti žalobce o udělení dočasné ochrany zaevidované pod č. j. OAM-0394893/DO-2025.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal toho, aby soud určil, že zásah žalovaného spočívající v tom, že dne 7. 7. 2025 vrátil žalobci jeho žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou, byl nezákonný. Zároveň požadoval, aby soud zakázal žalovanému pokračovat v porušování jeho práv a přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti.
2. V žalobě žalobce – občan Ukrajiny - vyličil, že krátce po začátku válečného konfliktu utekl ze své vlasti do Polska, kde získal dočasnou ochranu. Nyní se rozhodl přestěhovat do České republiky, kde dne 7. 7. 2025 požádal o dočasnou ochranu. Žalovaný mu ale vrátil žádost bez projednání jako nepřijatelnou, a to podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Lex Ukrajina“), tedy proto, že mu byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státě. Uvedený postup žalovaného považuje žalobce za nezákonný zásah.
3. Žalobce vyjádřil své přesvědčení, že žaloba je přípustná a projednatelná ve správním soudnictví. Dále namítl, že § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina odporuje unijnímu právu. Považuje se za poživatele práva na dočasnou ochranu podle prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. března 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana (dále jen „prováděcí rozhodnutí“). Tuzemská úprava odporuje směrnici Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001, o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (dále jen „směrnice o dočasné ochraně“). Právo cizince pobývat v krajině dle svého výběru plyne přímo ze směrnice o dočasné ochraně, mimo jiné proto, že se členské státy dohodly neaplikovat čl. 11. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina odpírá vysídlené osobě ochranu z důvodu, který směrnice o dočasné ochraně nepředpokládá, a proto jej není možné aplikovat.
4. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobce má udělenou dočasnou ochranu v Polsku, což plyne z evidence *Temporary Protection Platform* (TPD). Důvod nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina je tedy bez dalšího naplněn. Uvedené ustanovení zaplňuje mezery ve stručné úpravě směrnice o dočasné ochraně, jejíž účel vyjádřený v její preambuli nadto zapovídá tzv. druhotný pohyb cizinců, tj. brání tomu, aby se cizinci s již udělenou dočasnou ochranou přesouvali do jiných členských států. Na tom nic nemění ani skutečnost, že se členské státy dohodly, že nebudou aplikovat čl. 11 směrnice o dočasné ochraně. Soudní dvůr Evropské unie se v rozsudku ze dne 27. 2. 2025, *Krasiliva*, C-753/23 (dále jen „rozsudek *Krasiliva*“) k důvodu nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina nevyjádřil.
5. Žalovaný odkázal na judikaturu Spolkového správního soudu Švýcarska, která řešila otázku duplicitní žádosti o poskytnutí dočasné ochrany obdobným způsobem. Dále citoval (v angličtině i češtině) dle něj relevantní pasáže nově schváleného prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460 ze dne 15. 7. 2025 o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (dále jen „aktualizační prováděcí rozhodnutí“). Jeho recitály podle názoru žalovaného vylučují takový výklad práva EU, který dovodil Nejvyšší správní soud v judikatuře navazující na rozsudek *Krasiliva*. Žalovaný je přesvědčen, že cizinci sice mají právo vybrat si členský stát, ve kterém o udělení dočasné ochrany požádají (primární právo volby), nicméně není cílem, aby žádali o dočasnou ochranu ve více členských státech a tím

zbytečně či případně účelově vyčerpávali kapacity a zdroje členských států (sekundární právo volby). Žalovaný se též obsáhle věnoval znění čl. 8, 15 a 26 směrnice o dočasné ochraně a textu její preambule.

6. Soud shledal, že žaloba je přípustná. Soudní dvůr EU v rozsudku *Krasiliva* dovodil, že čl. 47 Listiny základních práv EU vyžaduje, aby osoba žádající o dočasnou ochranu ve smyslu směrnice o dočasné ochraně měla přístup k účinné soudní ochraně. Ustanovení § 5 odst. 2 Legis Ukrajina je tedy rozporné s čl. 47 Listiny základních práv EU, a soud proto neaplikoval soudní výluky dle uvedeného ustanovení. Pro úplnost lze dodat, že Nejvyšší správní soud v tomto směru v reakci na rozsudek *Krasiliva* překonal svou dřívější opačnou judikaturu a dovodil, že soudní výluky nelze aplikovat (viz jeho rozsudek ze dne 3. 4. 2025 č. j. 1 Azs 174/2024-42, č. 4682/2025 Sb. NSS).
7. Po posouzení věci dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná.
8. Úvodem je třeba zmínit, že Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 3. 4. 2025 č. j. 1 Azs 174/2024-42 a č. j. 1 Azs 336/2024-42 podrobně posoudil (ne)soulad § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina s unijním právem a své závěry strukturovaně a přesvědčivě odůvodnil. Městský soud v Praze tyto závěry následoval například v rozsudcích ze dne 23. 4. 2025 č. j. 10 A 6/2025-61, ze dne 29. 4. 2025 č. j. 3 A 79/2024-46, ze dne 30. 4. 2025 č. j. 17 A 10/2024-50 nebo ze dne 7. 5. 2025 č. j. 11 A 110/2024-44. Posléze zohlednil také novou navazující argumentaci žalovaného, a to v rozsudcích ze dne 16. 5. 2025 č. j. 10 A 42/2025-33, ze dne 20. 5. 2025 č. j. 5 A 42/2025-39, ze dne 3. 6. 2025 č. j. 18 A 22/2025-52, ze dne 17. 6. 2025 č. j. 10 A 56/2025-39, ze dne 1. 7. 2025 č. j. 15 A 58/2025, nebo ze dne 17. 7. 2025 č. j. 18 A 49/2025-33. Soud v nyní projednávané věci nevidí důvod se od závěrů vyjádřených v těchto rozhodnutích odchýlovat, proto na ně bude dílem odkazovat a dílem je pro přehlednost stručně zopakuje.
9. Ochranu podle ustanovení § 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 ustanovení § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, č. j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS).
10. První, druhá, čtvrtá a pátá podmínka jsou v projednávané věci splněny. Vrácení žádosti o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost představuje přímý zásah do práv žalobce. Svou povahou tento úkon žalovaného, který je nepochybně zaměřen přímo proti žalobci, není rozhodnutím a jeho zákonnost je přezkoumatelná v řízení o zásahové žalobě (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017 č. j. 10 Azs 153/2016-52).
11. Zbývá tedy posoudit podmínku třetí, tj. zákonnost postupu žalovaného. Žalovaný je přesvědčen, že žalobci je zapovězeno získání dočasné ochrany (resp. přesněji oprávnění k pobytu plynoucího z dočasné ochrany – k tomu srov. body 30–34 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2025 č. j. 1 Azs 174/2024-42) proto, že jeho dočasná ochrana v Polsku stále trvá. Žádost žalobce o dočasnou ochranu v České republice je tedy podle něj nepřijatelná podle § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina.

12. Obecně lze žalovanému přisvědčit v tom, že institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina osobu z dočasné ochrany nevylučuje. Lze mu dát za pravdu i v závěru, že čerpání práv plynoucích z dočasné ochrany je možné pouze v jednom členském státě (bod 16 prováděcího rozhodnutí). Samotná směrnice o dočasné ochraně nezakládá držitelům dočasné ochrany bez dalšího právo volby hostitelského členského státu; předně je na členských státech, aby mezi sebou ujednaly, který z nich dané osoby přijme a poskytne jim práva plynoucí z dočasné ochrany na svém území. Z toho plyne, že uvedená směrnice nepředvídá ani právo držitele dočasné ochrany „primární volby“ členského státu, což logicky znamená, že nepředvídá ani právo „sekundární volby“.
13. Členské státy ale v případě osob vysídlených kvůli invazi ruských vojsk na Ukrajinu zvolily odlišný postup. Prováděcí rozhodnutí doplnily o dohodu o vyloučení aplikace článku 11 směrnice o dočasné ochraně, který upravuje mechanismus vnitro-unijního nuceného navrácení nelegálně pobývajících držitelů dočasné ochrany do hostitelského členského státu. Režim předvídaný směrnicí o dočasné ochraně (mechanismus určení, jak budou osoby požívající dočasné ochrany mezi jednotlivé členské země rozděleny), tudíž u ukrajinských státních příslušníků není možno použít.
14. Nejvyšší správní soud výlukou aplikace čl. 11 směrnice o dočasné ochraně a právo vysídlených osob zvolit si hostitelský stát plynoucí z čl. 2 odst. 1 prováděcího nařízení vyložil tak, že držitelé dočasné ochrany z Ukrajiny mají 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. Generální výluka aplikace čl. 11 směrnice o dočasné ochraně znamená nutnost otevřít druhotný pohyb napříč členskými státy nejen fakticky, ale rovněž legálně. Opačný výklad by smysl výluky popíral. Názor žalovaného, že osoby vysídlené nemají právo druhotné volby hostitelského státu a přesunu mezi členskými státy, je tudíž mylný.
15. Žalobce měl právo na přemístění se do jiného členského státu. Tento členský stát mu musí v souladu s čl. 8 směrnice vydat povolení k pobytu. Právní úprava nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina tomuto právu odporuje, a nelze ji proto aplikovat.
16. Žalovaný výlukou čl. 11 směrnice o dočasné ochraně činí spornou s poukazem na jednostranná prohlášení České republiky a Německa [příloha Návrhu prováděcího rozhodnutí Rady o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382 – Prohlášení Německa a České republiky, dokument Rady č. 11031/24]. Právní irelevanci těchto jednostranných prohlášení se již zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudcích č. j. 1 Azs 174/2024-42 (bod 59) a č. j. 1 Azs 336/2024-42 (bod 59). Žalovaný neuvedl žádnou novou skutečnost, která by závěry Nejvyššího správního soudu zpochybnila.
17. Nelze přisvědčit ani argumentaci žalovaného, že závěr o nemožnosti aplikace důvodu nepřijatelnosti žádosti dle § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina nedůvodně zakládá privilegované postavení žadatelů o dočasnou ochranu. Systém nakládání s vysídlenými osobami dle prováděcího rozhodnutí stanovil *ad hoc* speciální kritéria týkající se tohoto jednoho případu hromadného vysídlení osob. Nejedná se proto o obecné zakotvení příznivějšího právního standardu, než který platí v případě jiných cizinců či občanů EU, jejichž pohyb mezi státy EU podléhá určitým pravidlům. Žalovaný též nepřiléhavě poukazuje na právní úpravu přemísťování osob žádajících o azyl dle tzv. Dublinského nařízení. Na rozdíl od osob žádajících o azyl jsou držitelé dočasné ochrany v odlišném

postavení, jelikož se u nich nepočítá s pobytem přesahujícím existenci důvodu pro udělení dočasné ochrany. Není u nich proto dán případný důvod pro přísnější regulaci druhotného pohybu, jelikož jejich pobyt (ať v prvním či druhém členském státě) bude na základě tohoto pobytového titulu vždy pouze dočasný.

18. Na věci nic nemění ani aktualizací prováděcí rozhodnutí, jež bylo publikováno v Úředním věstníku Evropské unie dne 24. 7. 2025. V bodech 4 - 6 jeho recitálu se uvádí, že v daném okamžiku může osoba požívat dočasné ochrany jen v jednom členském státě, a proto by měly být žádosti žadatelů prokazatelně požívajících toto pobytové oprávnění zamítnuty. To ale vůbec nezpochybňuje výše předestřený závěr vycházející z judikatury Nejvyššího správního soudu. Z aktualizací prováděcího nařízení neplyne, že by členský stát mohl žádost žalobce mechanicky procesně odmítnout jako nepřijatelnou bez toho, aby ji „propustil“ k věcnému posouzení.
19. Zřejmým cílem vložení nových bodů do recitálu aktualizací prováděcího rozhodnutí je 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 v rozporu, neboť nesměřuje k vícenásobné registraci (požívání dočasné ochrany ve více státech). To je zřejmé již z toho, že od žalovaného vyžaduje náležitě ověření trvání povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě.
20. K žalovaným citované judikatuře švýcarských soudů lze uvést, že názory v ní obsažené nejsou pro posouzení problematiky v dané věci relevantní, neboť Švýcarsko není členským státem Evropské unie a při posuzování žádostí o dočasnou ochranu se řídí zcela jinými předpisy.
21. Lze shrnout, že žalobcem tvrzený zásah spočívá v tom, že mu žalovaný vrátil jeho žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou z důvodu, že již získal dočasnou ochranu v jiném členském státě. Tento důvod ale pro jeho rozpor s čl. 8 směrnice nelze aplikovat. Žalovaný se proto dopustil nezákonného zásahu a stále se jej dopouští tím, že žádost žalobce věcně neposoudil. Soud tudíž shledal žalobu důvodnou, a proto prvním výrokem rozsudku určil, že tvrzený zásah je nezákonný. Druhým výrokem rozsudku pak soud zakázal žalovanému, aby pokračoval v porušování práva žalobce na podání žádosti o dočasnou ochranu, a přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti žalobce o dočasnou ochranu jako nepřijatelné.
22. Úkolem žalovaného bude v souladu s výše uvedenou judikaturou Nejvyššího správního soudu primárně přijmout žádost k věcnému posouzení. V rámci jejího posuzování musí jednak poučit žalobce o nemožnosti souběžného využívání dočasné ochrany ve více členských státech a zároveň prověřit, zda udělením dočasné ochrany v České republice automaticky zanikne dočasná ochrana udělená žalobci v Polsku. Pokud tomu tak nebude, vyzve žalobce, aby sám učinil kroky ke vzdání se dočasné ochrany v jiném členském státě, resp. k jejímu ukončení a za tímto účelem stanoví žalobci přiměřenou lhůtu a poskytne mu nezbytnou součinnost. Teprve pokud žalobce takové výzvě nevyhoví, může žalovaný jeho žádost zamítnout (v podrobnostech viz bod 78 odrážku č. 4 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2025 č. j. 1 Azs 174/2024-42). Žalovaný přitom musí okolnosti trvání této dočasné ochrany blíže zjišťovat; nemůže se spokojit pouze s údajem obsaženým v informačním systému členských států (*Temporary Protection Platform*).
23. Právní názor vyslovený v tomto rozsudku je pro žalovaného závazný. Závaznost výroku rozsudku plyne přímo ze zákona (§ 54 odst. 6 s. ř. s.). Platí přitom, že rozsudek je

individuální právní akt, jímž soud vrchnostenským způsobem vyslovuje svůj právní názor; tato forma rozhodnutí je tudíž závazná jako celek (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2008 č. j. 2 Afs 67/2008-112). Nejvyšší správní soud též vysvětlil, že výrok rozsudku ve věci žaloby proti nezákonnému zásahu „je třeba vykládat v návaznosti na odůvodnění rozsudku“ (rozsudek ze dne 1. 12. 2022 č. j. 6 As 237/2021-56). V bodě 33 právě citovaného rozsudku je vysvětleno, že zavázal-li správní soud žalovaného k určitému postupu za určitých podmínek, je žalovaný povinen se tohoto postupu držet. Opačný závěr by popíral smysl a význam zásahové žaloby.

24. Soud neshledal důvod provádět ve věci samé dokazování a za tím účelem nařídít ústní jednání, neboť veškeré podklady a listiny, z nichž při rozhodování vycházel a jichž se dovolávaly i procesní strany ve svých podáních, jsou obsaženy v žalobcem i žalovaným doložených písemnostech, které jsou oběma stranám známy. O věci proto soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl bez nařízení jednání (žalovaný s rozhodnutím bez nařízení jednání výslovně souhlasil a žalobce ve stanovené lhůtě nevyjádřil nesouhlas s tímto postupem).
25. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalobce, jemuž ale žádné důvodně vynaložené náklady v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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 26. srpna 2025

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu