



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Jana Kratochvíla a Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **O. V.**, zastoupená Mgr. Tomášem Verčímákem, advokátem se sídlem Dřevná 382/2, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, spočívajícím ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu pro její nepřijatelnost žalobkyni dne 15. 5. 2025, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 6. 2025, čj. 10 A 56/2025-39,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 5 070 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce, Mgr. Tomáše Verčímáka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci se Nejvyšší správní soud již poněkolikrát zabýval sekundárním pohybem osob, jejichž žádost o pobytové oprávnění za účelem dočasné ochrany v Česku shledal žalovaný nepřijatelnou, protože jim již dříve oprávnění k pobytu přiznal jiný členský stát EU. Konkrétně potvrdil, že závěry dosavadní judikatury (vycházející z rozsudku NSS ze dne 3. 4. 2025, čj. 1 Azs 174/2024-42, č. 4682/2025 Sb. NSS), jsou platné i po přijetí prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460 ze dne 15. 7. 2025, publikovaného v Úředním věstníku dne 24. 7. 2025.

[2] Žalobkyně v důsledku invaze ruských vojsk na Ukrajinu opustila zemi původu a získala v Lotyšsku pobytové oprávnění, jehož povaha je sporná. Zatímco žalobkyně tvrdí, že v Lotyšsku požádala pouze o humanitární vízum (a nikoli o poskytnutí dočasné ochrany),

podle žalovaného tam žalobkyně získala povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany. Žalovaný proto žádost žalobkyně o poskytnutí dočasné ochrany v Česku vrátil jako nepřijatelnou dle § 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“), jelikož žalobkyně již dříve získala povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě.

[3] Proti tomuto postupu žalovaného se žalobkyně bránila zásahovou žalobou, které městský soud napadeným rozsudkem vyhověl s tím, že postup žalovaného byl nezákonný a žalovaný musí obnovit předchozí stav. Městský soud vyšel z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (zejména rozsudku NSS ze dne 3. 4. 2025, čj. 1 Azs 174/2024-42, č. 4682/2025 Sb. NSS) a uzavřel, že i pokud by žalobkyně skutečně v minulosti získala pobytové oprávnění za účelem dočasné ochrany v Lotyšsku, má právo přemístit se do Česka. Její žádost o poskytnutí dočasné ochrany tak nelze vrátit jako nepřijatelnou. Skutečnost, zda žalobkyni byla dočasná ochrana poskytnuta v jiném členském státě, má pouze vliv na postup žalovaného v rámci věcného projednání její žádosti.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti sporuje závěry existující judikatury Nejvyššího správního soudu. Ta podle jeho názoru vychází z nesprávné interpretace unijního práva, což obsáhle odůvodňuje. K tomu poukázal na (nové) prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460, kterým byl režim dočasné ochrany prodloužen a které má potvrzovat jeho výklad. Konkrétně poukazuje na nové body preambule (body 4 až 6), z nichž má plynout, že držitelé dočasné ochrany nemají právo na přemístění do jiného členského státu.

[5] Žalobkyně navrhla kasační stížnost zamítnout. Souhlasí se závěrem městského soudu, na kterém nic nezměnilo ani přijetí prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460 ze dne 15. 7. 2025. Rovněž upozorňuje, že žalovaný opakovaně nerespektuje ustálenou judikaturu správních soudů.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud se obdobnými případy již opakovaně zabýval. Dospěl k závěru, že z unijního práva plyne právo na sekundární pohyb osob s dočasnou ochranou. V důsledku toho úprava nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. c) a písm. d) lex Ukrajina, která stanovuje nepřijatelnost žádosti o udělení dočasné ochrany, pokud o ni cizinec požádal v jiném členském státě nebo ji už obdržel, odporuje unijnímu právu (rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2025, čj. 1 Azs 174/2024 42, č. 4682/2025 Sb. NSS, bod 70).

[7] Tento právní názor, který je zveřejněn i ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, byl judikaturou kasačního soudu opakovaně potvrzen (např. rozsudky NSS ze dne 1. 4. 2025, čj. 5 Azs 273/2023-27, č. 4683/2025 Sb. NSS; ze dne 8. 4. 2025, čj. 9 Azs 20/2024-37; ze dne 17. 4. 2025, čj. 2 Azs 271/2024-43; ze dne 24. 4. 2025, čj. 10 Azs 4/2025-49; ze dne 24. 5. 2025, čj. 3 Azs 166/2024-32; ze dne 28. 4. 2025, čj. 4 Azs 398/2023-38; ze dne 29. 4. 2025, čj. 8 Azs 244/2024-42; ze dne 30. 4. 2025, čj. 7 Azs 218/2024-37; nebo ze dne 30. 5. 2025, čj. 21 Azs 57/2025-44).

pokračování

[8] Nejvyšší správní soud navíc v rozsudku ze dne 17. 7. 2025, čj. 1 Azs 111/2025-34, dovodil, že „*správní orgány jsou povinny jeho judikaturu v obdobných případech* (tj. i mimo kasační závaznost v individuálním případě) *respektovat*“ a je od nich očekáváno, že svoji správní praxi uvedou do souladu s rozhodovací praxí správních soudů (body 17 a 20). Správní orgány samozřejmě mohou vznášet racionální a závažné konkurující důvody proti rozhodnutím soudů (bod 21). Je ovšem obtížně představitelné, pokud Nejvyšší správní soud v nedávné době a v takovém rozsahu vyjádřil svůj právní názor, že by neustálé vyjadřování nesouhlasu ze strany stěžovatele mohlo vést k odlišnému výsledku. Naopak opakované nerespektování soudních rozhodnutí správním orgánem je v konečném důsledku projevem svévole a popírá jak základní zásady fungování veřejné správy, tak i principy právního státu založeného na respektu k právům a svobodám jednotlivce (bod 17).

[9] Městský soud v projednávané věci rozhodl zcela v souladu s uvedeným právním názorem kasačního soudu (body 33 až 57 a bod 61 napadeného rozsudku). Ostatně stěžovatel ani netvrdí, že by městský soud postupoval v rozporu s existující judikaturou; omezuje se jen na polemiku s ní. Tak činí především s odkazem na přijetí (nového) prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460 ze dne 15. 7. 2025, publikovaného v Úředním věstníku dne 24. 7. 2025.

[10] Obsahově stejnou kasační argumentaci stěžovatele nicméně již odmítl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 9. 2025, čj. 1 Azs 126/2025-28. Nejvyšší správní soud nyní neshledal důvod se od těchto dříve vyslovených závěrů odchýlit. Ve shodě s rozsudkem čj. 1 Azs 126/2025-28 proto potvrzuje závěry ustálené judikatury, podle níž držitelé dočasné ochrany mají v průběhu jejího trvání právo přesunout se do jiného členského státu (bod [6] výše). Tyto závěry se uplatní i po přijetí prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460 ze dne 15. 7. 2025.

[11] Je pravdou, že dne 13. 8. 2025 nabylo účinnosti nové prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460 (přijaté dne 15. 7. 2025 a publikované v Úředním věstníku dne 24. 7. 2025). Současně lze připustit, že ačkoli samotný okamžik účinnosti tohoto (nového) prováděcího rozhodnutí nastal až po rozhodnutí městského soudu v projednávané věci (dne 17. 6. 2025), jeho obsah může přesto mít v obecné rovině vliv i na výklad (původního) prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382. Preambule unijního aktu (na kterou stěžovatel odkazuje a ze které dovozuje svoje závěry) totiž může upřesňovat obsah ustanovení daného aktu a je důležitým interpretačním vodítkem. Argumentaci stěžovatele tak nelze odmítnout jen z důvodu, že městský soud vycházel z právního stavu ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 část věty před středníkem soudního řádu správního).

[12] Na druhou stranu však Nejvyšší správní soud připomíná a zdůrazňuje, že preambule unijních aktů „*nemá právní závaznost a nemůže být uplatňována jako důvod pro odchýlení se od vlastních ustanovení dotčeného aktu ani pro výklad těchto ustanovení ve smyslu zjevně odporujícím jejich znění*“ (rozsudek velkého senátu Soudního dvora EU ze dne 19. 12. 2019, *Puppinck a další v. Komise*, C-418/18 P, ECLI:EU:C:2019:1113 , body 75 a 76 a judikatura tam citovaná).

[13] Nejvyšší správní soud považuje za klíčové, že (nové) prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460 nijak normativně nezměnilo obsah dočasné ochrany. Podle článku 1 tohoto rozhodnutí došlo pouze k prodloužení dřívějšího právního rámce založeného (původním)

prováděcím rozhodnutím Rady (EU) 2022/382 bez jakýchkoliv změn. Stejně tomu bylo již v případě předchozího prodlužování v prováděcích rozhodnutích Rady (EU) 2023/2409 a 2024/1836. Omezení sekundárního pohybu osob přitom umožňuje článek 11 Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (dále jen „směrnice o dočasné ochraně“), jehož aplikace byla dohodou členských států vyloučena (rozsudek NSS čj. 1 Azs 111/2025, bod 31) a k jehož aktivaci nedošlo ani nyní. V tomto ohledu je tak stále relevantní dřívější výklad Nejvyššího správního soudu (viz bod [6] tohoto rozsudku).

[14] K bodům 4 až 6 preambule (nového) prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460 Nejvyšší správní soud uvádí, že jejich cílem je zjevně pouze potvrdit nemožnost získat práva spojená s dočasnou ochranou v několika státech současně.

[15] Bod 4 preambule sice stanoví, že členské státy by „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, a zejména s jeho bodem 30.“ Tak však mají členské státy činit s ohledem na zásadu, že „určitá osoba může v daném okamžiku požívat práv spojených s dočasnou ochranou pouze v jednom členském státě“, a to výslovně právě k „zajištění, aby tato zásada byla respektována“. Citovaný bod preambule se tedy nijak netýká otázky práva držitelů dočasné ochrany přesunout se v průběhu jejího trvání do jiného členského státu za podmínky, že jejich pobytové oprávnění v jiném členském státě zanikne, jak dovodila výše citovaná judikatura (viz bod [6] tohoto rozsudku).

[16] Nejvyšší správní soud naopak poukazuje na fakt, že zásada, podle níž držitel dočasné ochrany může čerpat práv plynoucích z dočasné ochrany pouze v jednom členském státě, je v citovaném bodě 4 preambule výslovně ukotvena k jednomu samému okamžiku (viz „v daném okamžiku“). Právě uvedené tak svědčí v neprospěch výkladu prosazovaného stěžovatelem, tedy že z unijního práva nemá plynout možnost sekundárního přemístění žadatelů o dočasnou ochranu. Pokud by tomu tak bylo, časové ukotvení zákazu souběhu vícečetného čerpání dočasné ochrany pouze k jednomu okamžiku by bylo nadbytečné. Výslovné zdůraznění nemožnosti získat pobytové oprávnění ve více členských státech současně k „danému okamžiku“ naopak podporuje dosavadní judikaturu správních soudů, která sekundární přemístění držitelů dočasné ochrany umožňuje, avšak podmiňuje jej zánikem předchozího pobytového oprávnění v původním hostitelském státu.

[17] Bod 5 preambule poté opakovaně potvrzuje dohodu členských států, že mezi sebou nebudou uplatňovat článek 11 směrnice o dočasné ochraně. Rovněž tento bod proto v plném rozsahu podporuje klíčové závěry dosavadní judikatury.

[18] Konečně bod 6 preambule zní: „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.“

pokračování

[19] Ani ten však na výše vyslovených závěrech ustálené judikatury ničeho nemění. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je nepochybné, že bod 6 preambule je pouze shrnujícím ustanovením, které bezprostředně navazuje na body 4 a 5 preambule. To je zřejmé již z uvození věty „*s ohledem na tento celkový kontext*“. Tímto kontextem je totiž právě zásada nemožnosti „v daném okamžiku“ čerpat práv plynoucích z dočasné ochrany ve více členských státech současně (bod 4) a vyloučení uplatnění článku 11 směrnice o dočasné ochraně (bod 5). Právě a výlučně v tomto kontextu je proto nutné chápat i citovaný bod 6 preambule. Znamená pouze to, že členské státy nemohou být nuceny vydat povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany osobě, pokud ta již takové pobytové oprávnění obdržela v jiném členském státě a chce si jej zachovat. Pouze v takovém případě vyžaduje respektování zásady vymezené v bodě 4 preambule, aby členský stát ta stejná práva „v daném okamžiku“ znovu neposkytl. Stejně tak nadále platí, že dohoda členských států o vyloučení uplatnění článku 11 směrnice, nyní opakovaně potvrzena i (novým) prováděcím rozhodnutím Rady (EU) 2025/1460 (bod 5 preambule), by ztrácela význam, pokud by držitelé dočasné ochrany sice mohli fakticky pobývat kdekoli v Unii, avšak formální změna místa jejich pobytu by jim byla zapovězena (rozsudek čj. 1 Azs 174/2024-42, bod 61).

[20] Na tomto závěru ničeho nemění ani využití odlišných časů v anglickém znění bodů 4 (předpřítomný čas) a 6 (minulý čas) preambule, jak na to v kasační stížnosti poukazuje stěžovatel. Kontext, pro který byl bod 6 preambule výslovně formulován, je nepochybný a nijak se netýká situací druhotného přesunu držitelů dočasné ochrany do jiného členského státu.

[21] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že rovněž optikou prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460, včetně bodů 4 až 6 jeho preambule, dosavadní judikatura ob stojí.

[22] Stěžovatel dále namítá, že prováděcí rozhodnutí Rady nemůže rozšířit rozsah práv, která jsou držitelům oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany přiznána na základě směrnice o dočasné ochraně. Článek 5 směrnice o dočasné ochraně totiž neumožňuje na základě prováděcího rozhodnutí rozšířit rozsah práv, která jsou držitelům dočasné ochrany přiznána.

[23] Ani tato námitka není důvodná. Článek 5 směrnice o dočasné ochraně obsahuje toliko zmocnění Rady, aby rozhodla, zda se jedná o situaci hromadného přílivu vysídlených osob, tedy „aktivovala“ institut dočasné ochrany a v prováděcím rozhodnutí vymezila jeho podmínky. Právu na sekundární pohyb držitelů dočasné ochrany se toto ustanovení nevěnuje; to lze dovodit – jak Nejvyšší správní soud uvedl ve svých předchozích rozhodnutích – z výluky z použití článku 11 směrnice, na kterém se všechny členské státy dohodly a který je výslovně v tomto ustanovení předvídan. Takový postup proto nemůže být v rozporu s článkem 5 směrnice. Pokud jej navíc článek 11 směrnice výslovně předpokládá v podobě bilaterální dohody, nic nebrání tomu, aby tak učinily všechny členské státy. Nejvyšší správní soud přitom již vyjádřil, že jednostranná prohlášení ČR a Německa k návrhům prováděcích rozhodnutí nemají právní relevanci (rozsudek čj. 1 Azs 174/2024 - 42, bod 59). Na tomto závěru také není důvodu nic změnit.

[24] Nejvyšší správní soud navíc poukazuje na rozsudek Soudního dvora ze dne 27. 2. 2025 ve věci C-753/23 (EU:C:2025:133; fiktivní jméno věci je *Krasiliva*). Z bodu 28 jeho odůvodnění jednoznačně plyne, že držitelé dočasné ochrany na základě prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 mají právo zvolit si členský stát, v němž budou požívat

práv plynoucích z dočasné ochrany. Jak nicméně bylo podrobně rozebráno již v rozsudku čj. 1 Azs 174/2024-42, obecný režim směrnice o dočasné ochraně nepředvídá primární ani sekundární volbu hostitelského státu ze strany držitelů dočasné ochrany; takové určení je výlučně na vůli členských států (body 48 až 52). Soudní dvůr tak v rozsudku ve věci *Krasiliva* držitelům dočasné ochrany výslovně přiznal právo spojené s dočasnou ochranou, které ze samotné směrnice o dočasné ochraně explicitně neplyne. Tak učinil s ohledem na vůli členských států, kterou vyjádřili v bodě 16 preambule prováděcího rozhodnutí 2022/382. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že tato odchylka od obecného režimu směrnice je nerozlučně spjata právě s dohodou členských států, že nebudou uplatňovat článek 11 směrnice o dočasné ochraně, což tento článek sám výslovně předvídá. Jelikož tedy Soudní dvůr nad rámec výslovného znění směrnice o dočasné ochraně potvrdil právo držitelů dočasné ochrany učinit primární volbu hostitelského státu, je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že tento režim musí nutně zahrnovat i volbu sekundární (rozsudek NSS čj. 1 Azs 174/2024-42, body 53 až 70).

[25] Nejvyšší správní soud závěrem uvádí, že je mu známo, že stěžovatel již po několik měsíců nerespektuje ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu v této otázce (viz rozsudek NSS čj. 1 Azs 111/2025-34, bod 20; nebo Sládeková, S. Komplikace ukrajinských uprchlíků pokračují a ministerstvo ignoruje judikaturu NSS. *Právo* 21. 21. 4. 2025; dostupné z: <https://pravo21.cz/pravo/komplikace-ukrajinsky-ch-uprchliku-pokracuji-a-ministerstvo-i-gnoruje-judikaturu-nss>). Nejvyšší správní soud proto považuje za nutné znovu zdůraznit, že stěžovatel je povinen respektovat judikaturu v obdobných případech, tedy i mimo kasační závaznost v konkrétní individuální kauze. To platí o to více, pokud jde o judikaturu ustálenou a opakovaně potvrzenou, jako tomu je i v tomto případě. Soustavné nerespektování soudních rozhodnutí správním orgánem v rámci jeho správní praxe je v konečném důsledku projevem svévole a popírá jak základní zásady fungování veřejné správy, tak i principy právního státu založeného na respektu k právům a svobodám jednotlivce (rozsudek NSS čj. 1 Azs 111/2025-34, body 17 a 20). Takové jednání státních orgánů nelze přehlížet.

[26] Nejvyšší správní soud proto považuje za nanejvýš žádoucí, aby stěžovatel bezodkladně promítl závěry judikatury Nejvyššího správního soudu (doplněné o vypořádání nové argumentace stěžovatele) do své praxe a ukončil nezákonné zásahy do práv jednotlivců. Pokud tak neučiní, bude Nejvyšší správní soud nucen v budoucnu zvážit využití dalších v úvahu přicházejících nástrojů na ochranu práv jednotlivců a zajištění principů právního státu v případech systémového nerespektování soudní judikatury ze strany správních orgánů, včetně zahájení postupu k přijetí zásadního usnesení (§ 18 odst. 1 a 2 soudního řádu správního).

IV. Závěr a náklady řízení

[27] S ohledem na výše uvedené důvody dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední soudního řádu správního zamítl (výrok I. tohoto rozsudku).

[28] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 ve spojení s § 120 soudního řádu správního. Ve věci měla úspěch žalobkyně, které tak přísluší náhrada nákladů vůči neúspěšnému žalovanému (stěžovateli). Zástupce

pokračování

žalobkyně učinil v řízení o kasační stížnosti jeden úkon právní služby – písemné podání soudu ve věci samé – vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za tento úkon jí náleží odměna 4 620 Kč (§ 7 bod 5 a § 9 odst. 5 advokátního tarifu) spolu s paušální náhradou hotových výdajů za učiněný úkon ve výši 450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). K nákladům řízení se nepřičítá daň z přidané hodnoty, jelikož zástupce žalobkyně není jejím plátcem. Na odměně a náhradě nákladů proto náleží žalobkyni 5 070 Kč, které je stěžovatel povinen zaplatit k rukám zástupce žalobkyně do 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozsudku (výrok II. tohoto rozsudku).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 18. září 2025

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu