



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce

V. S., narozený X
bytem X

proti
žalovanému

Ministerstvo vnitra
se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem

takto:

- I. Zásah žalovaného ze dne 12. 5. 2025, spočívající ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobci jako nepřijatelné, je nezákonný.
- II. Žalovanému se přikazuje, aby obnovil stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu.
- III. Žádnému z účastníků se nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Žalobce, jenž dle svého vyjádření opustil v roce 2024 území Ukrajiny z důvodů probíhající války, dne 12. 5. 2025 požádal o dočasnou ochranu v České republice. Žalovaný mu vrátil formulář žádosti s tím, že je nepřijatelná, přičemž jako důvod nepřijatelnosti ve formuláři vyznačil to, že „žadatel získal dočasnou nebo mezinárodní ochranu v jiném státě EU“. Tento postup žalovaného žalobce považuje za nezákonný zásah.
2. Žalobce ovšem argumentuje, že sice opravdu dříve získal dočasnou ochranu v Rumunsku, avšak ta mu dne 12. 5. 2025 zanikla, protože v jednání žalovaného spatřuje nezákonný zásah.

II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

3. Žalobce je přesvědčen že splňuje podmínky podle § 3 zákona č. 65/2022 Sb. a Rozhodnutí Rady EU č. 2022/382, které zavádí dočasnou ochranu pro osoby vysídlené z Ukrajiny kvůli válce a dále že odmítnutí žádosti o ochranu je v rozporu s právem EU i ČR, konkrétně s články 1, 2, 26, 28, 29 směrnice 2001/55/ES.
4. Domnívá se, že splňuje podmínky podle § 3 zákona č. 65/2022 Sb. a Rozhodnutí Rady EU č. 2022/382, které zavádí dočasnou ochranu pro osoby vysídlené z Ukrajiny kvůli válce. Odmítnutí žádosti o ochranu je v rozporu s právem EU i ČR, konkrétně s čl. 1, 2, 26, 28, 29 směrnice 2001/55/ES.
5. Dále má žalobce za to, že podle čl. 26 odst. 4 směrnice 2001/55/ES má osoba, která se přemísť z jednoho členského státu do druhého, právo na udělení dočasné ochrany v novém státě. Žalobce dle svého vyjádření opustil Slovensko a žádá o ochranu v ČR – má na ni dle svého přesvědčení právní nárok.
6. Namítá, že orgány EU musí jednat nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě a že žalobce má právo být vyslechnut, mít přístup ke spisu a obdržet odůvodněné rozhodnutí. Odmítnutí žádosti bez řádného řízení je dle názoru žalobce porušením tohoto práva.
7. Žalobce též poukázal na dohodu členských států Evropské unie, že nebudou uplatňovat čl. 11 směrnice, a na to že nemá jiný pobytový status v EU a návrat na Ukrajinu by ohrozil jeho život – hrozí mu mučení nebo nelidské zacházení, což je v rozporu s Evropskou úmluvou o lidských právech.
8. Taktéž žalobce uvedl, že se žalovaný se nijak nezabýval nepřiměřeností zásahu do jeho osobních a rodinných poměrů, doložil řadu judikátů, jež by měly dokládat jeho tvrzení a se stejným účelem odkázal na stanovisko Veřejného ochránce práv.
9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrval na svém názoru, že podle zákona je žádost nepřijatelná, pokud cizinec získal dočasnou nebo mezinárodní ochranu v jiném členském státě EU, a to bez ohledu na další okolnosti.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

10. Pokud jde o argumentaci žalobce rozhodnutími Nejvyššího správního soudu (zejména 1 Azs 336/2024 – 42 a 1 Azs 174/2024 – 42 ze dne 3. 4. 2025), na jejichž základě by žalovaný dle žalobce neměl aplikovat § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina pro rozpor s unijním právem, je žalovaný přesvědčen, že tato judikatura je již zastaralá.
11. Předně je žalovaný přesvědčen, že právo sekundárního pohybu není výslovně zakotveno v žádném právním předpisu EU. Ze samotné směrnice 2001/55/ES dle žalovaného nevyplyvá právo na sekundární pohyb držitelů dočasné ochrany mezi členskými státy EU.
12. Nejvyšší správní soud ostatně sám v některých rozsudcích připustil, že směrnice výslovně nezakotvuje právo osoby požívající dočasné ochrany požádat o nové oprávnění v jiném členském státě a článek 8 odst. 1 směrnice sice ukládá členským státům povinnost vydat povolení k pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany, ale tuto povinnost nelze vztahovat na osoby, které již takové oprávnění získaly jinde.
13. Žalovaný tedy tvrdí, že jazykový, systematický i teleologický výklad čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES vede k závěru, že členský stát má povinnost vydat povolení k pobytu pouze osobám, které dosud žádné takové oprávnění nezískaly v jiném členském státě a že pokud již osoba dočasnou ochranu v jiném státě má, další stát tuto povinnost nemá.
14. Pokud jde o dohodu o neaplikaci čl. 11 směrnice ze 4. března 2022, žalovaný uvádí, že jejím původním smyslu bylo podpořit státy, které byly hlavními vstupní místy pro uprchlíky z Ukrajiny a zajistit rovnováhu v rozložení vysídlených osob mezi členské státy. Rozhodně nebylo cílem dohody umožnit druhotný pohyb po EU.
15. Dne 24. června 2024 Česká republika (stejně jako Německo) zveřejnila prohlášení, že se necítí být nadále vázána dohodou o neaplikaci čl. 11, přičemž důvodem bylo nerovnoměrné zatížení a vyčerpání kapacit pro osoby požívající dočasné ochrany. Tímto krokem ČR jednostranně odstoupila od politické dohody, která není součástí normativního textu prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, ale pouze jeho preambule. Odstoupením od dohody se článek 11 směrnice opět uplatňuje ve vztazích mezi Českou republikou a ostatními členskými státy. Nejvyšší správní soud tedy dle žalovaného nadále nemůže dovozovat právo na sekundární pohyb z dohody o neaplikaci čl. 11.
16. Přijetí výkladu Nejvyššího správního soudu by dle žalovaného znamenalo, že Česká republika – jeden z nejvíce zatížených států EU – by musela přijímat osoby, které již požívají dočasné ochrany v jiném členském státě. Podle dat Eurostatu (únor 2025) má při tom ČR 36,5 držitelů dočasné ochrany na 1000 obyvatel, což ji činí nejzatíženějším státem EU (Polsko: 27,2/1000). Takový výklad by pak vedl k dalšímu nedůvodnému náporu na český azylový systém.
17. Přijetí výkladu NSS by znamenalo, že Česká republika – jeden z nejvíce zatížených států EU – by musela přijímat osoby, které již požívají dočasné ochrany v jiném členském státě.
18. Podle dat Eurostatu (únor 2025) má ČR 36,5 držitelů dočasné ochrany na 1000 obyvatel, což ji činí nejzatíženějším státem EU (Polsko: 27,2/1000).
19. Takový výklad by vedl k dalšímu nedůvodnému náporu na český azylový systém.
20. Z těchto důvodů žalovaný uzavírá, že z dohody členských států o neaplikaci čl. 11 směrnice 2001/55/ES nelze dovodit právo na sekundární pohyb osob, kterým již bylo vydáno povolení k pobytu v jiném členském státě. Tato dohoda nemůže nahradit chybějící právní úpravu, která by takové právo výslovně přiznávala. Ostatně i Soudní dvůr EU ve věci

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Krasiliva uvedl, že dohoda o neaplikaci čl. 11 není relevantní pro právní posouzení možnosti sekundárního pohybu.

III.

Posouzení žaloby

21. 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.
22. Soud o věci uvažil takto:
23. Žaloba je důvodná.
24. Ochrana podle § 82 a násl. soudního řádu správního je důvodná tehdy, jsou-li - a to kumulativně, tedy zároveň - splněny následující podmínky:
25. Žalobce musí být **přímo** (1. podmínka) **zkrácen na svých právech** (2. podmínka) **nezákonným** (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením ("zásahem" správního orgánu 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), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka).
26. Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. soudního řádu správního poskytnout.
27. Ze skutečností vyličených žalobcem i žalovaným a doložených ve správním spise je zřejmé, že žalobce dne 12. 5. 2025 požádal o poskytnutí dočasné ochrany na území české republiky a že žalovaný tuto žádost odmítl jako nepřijatelnou, neboť žalobce podle něj získal dočasnou nebo mezinárodní ochranu v jiném členském státě Evropské unie, jmenovitě v Rumunsku.
28. Pokud jde o podmínky nezákonného zásahu, z povahy věci je nesporné, že jsou splněny podmínky první, druhá, čtvrtá, pátá i šestá, neboť opatření žalovaného bylo přímo zaměřeno proti žalobci, nejedná se o rozhodnutí, a přímo znamená zkrácení žalobcových práv a jeho důsledky trvají. Zbývalo tedy posoudit, zda je splněna i podmínka třetí, tedy že jde o zásah *nezákonný*.
29. Z níže uvedených důvodů se soud vyjádřil se pouze k otázce žalovaným tvrzené nepřijatelnosti podání žádosti o dočasnou ochranu.
30. 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.“*
31. Výklad sporného zákonného ustanovení byl předmětem rozsáhlé (a nejednotné) judikatury správních soudů – ostatně účastníci ve svých podáních na rozličná rozhodnutí soudů odkazují.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

32. 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.
33. 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 požítvající dočasné ochrany;
 - 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.
34. 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.
35. 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)*
36. Udělení „dočasné ochrany“ ve smyslu zákona č. 65/2022 Sb. tak ve skutečnosti znamená poskytnutí dílčích práv osobám požítvajícím dočasnou ochranu 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

37. Již z uvedeného přitom plyne, že členské státy mají pouze omezenou možnost odepřít 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.“
38. Vycházejí z této argumentace, městský soud dospěl k závěru, že důvodem nepřijatelnosti žádosti žalobce proto nemohlo být to, že o dočasnou ochranu (možná) požádal, resp. ji dříve získal 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; zákonnost 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 žalobce přijmout.
39. Pokud jde o jednostranné odstoupení České republiky od přístupu neaplikace čl. 11 směrnice 2001/55/ES, musí soud podotknout, že též v této věci zaujal Nejvyšší správní soud jasné stanovisko, konkrétně v bodě 59 rozhodnutí ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 336/2024 – 51: „Jedná se však pouze o jednostranné politické prohlášení České republiky, bez jakýchkoli právních následků. V souladu s prohlášením členských států učiněným při projednávání návrhu prováděcího rozhodnutí Rady č. 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. Její jednostranné prohlášení, samo o sobě navíc dosti nejasně formulované, je bez právního významu.“ Městský soud je tímto právním názorem nadřízeného soudu vázán.
40. Na závěr soud připomíná, že výše nadepsaný výrok se týká pouze otázky vrácení žádosti o dočasnou ochranu jako nepřijatelné, nijak tím nepředjímá výsledek tohoto řízení.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

41. Městský soud v Praze tak konstatoval, že zásah žalovaného spočívající ve vrácení žádosti žalobce 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.
42. Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto mu podle § 60 odst. 1 soudního řádu správního náleží právo na náhradu nákladů, které v řízení před soudem účelně vynaložil. Vzhledem k tomu, že žalobce je osvobozen od povinnosti zaplatit soudní poplatek a v řízení mu jiné náklady nevznikly (soudu vznik dalších nákladů žádným způsobem nedoložil), soud mu žádnou náhradu nákladů řízení nepřiznal. Žalovanému pak jako neúspěšnému účastníku právo na náhradu nákladů řízení nenáleží.

Poučení:

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

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 13. srpna 2025

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.