



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Naděždy Řehákové a soudkyň JUDr. Ivanky Havlíkové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové ve věci

žalobkyně: **V. K.**, narozená dne X
státní příslušnost: Ukrajina
zastoupená Organizací pro pomoc uprchlíkům, z. s.
sídlem Poděbradská 5, 190 00 Praha 9 – Vysočany

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, IČO 00007064
sídlem Nad Štolou 936/3, 170 34 Praha 7 – Holešovice

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vrácení žádosti žalobkyně o dočasnou ochranu ze dne 30. 5. 2025 jako nepřijatelné,

takto:

- I. Zásah žalovaného spočívající ve vrácení žádosti žalobkyně o dočasnou ochranu ze dne 30. 5. 2025 jako nepřijatelné byl nezákonný.
- II. Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování práv žalobkyně a přikazuje se mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti žalobkyně o dočasnou ochranu.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Žaloba

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

1. Žalobkyně se žalobou ze dne 30. 5. 2025 podanou k Městskému soudu v Praze domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vrácení její žádosti o dočasnou ochranu ze dne 30. 5. 2025 jako nepřijatelné 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 (dále jen „Lex Ukrajina“) z důvodu, že žalobkyni byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státě Evropské unie, konkrétně v Rakousku. Žalobkyně tento postup považovala za nezákonný zásah.
2. Namítala, že žalovaný užil ust. § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., (Lex Ukrajina) o vrácení žádosti cizinci jako nepřijatelné s vyloučením soudního přezkumu v rozporu s unijním právem, když tento rozpor jednoznačně potvrdil Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 27. 2. 2025 ve věci C-753/23 *Krasiliva*. Ve své odpovědi na druhou z položených předběžných otázek uvedl, že článek 8 odst. 1 Směrnice 2001/55 ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie musí být vykládán v tom smyslu, že osoba požívající dočasné ochrany podle této směrnice má právo na účinný prostředek nápravy před soudem proti rozhodnutí, kterým se žádost o udělení povolení k pobytu ve smyslu tohoto článku 8 odmítá jako nepřijatelná. Nejvyšší správní soud na základě odpovědi Soudního dvora ve věci *Krasiliva* rovněž dospěl k závěru, že uvedené ustanovení odporuje unijnímu právu a nelze jej proto v praxi aplikovat: Žalobkyně odkázala na rozsudek NSS ze dne 8. 4. 2025, č. j. 9 Azs 20/2024–37, bod 32, viz také rozsudek ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-42, body 53 až 70 nebo rozsudek z téhož dne, č. j. 1 Azs 366/2024-42, body 53 až 70).
3. Žalobkyně považuje tento právní názor v současné době již za ustálený, když poukázala rovněž na další rozsudky Nejvyššího správního soudu z dubna 2025 (např. rozsudek ze dne 30. 4. 2025, č. j. 2 Azs 360/2023-42, č. j. 6 Azs 1/2024–30, č. j. 7 Azs 218/2024 – 37, č. j. 8 Azs 249/2023-47, č. j. 9 Azs 212/2024 – 36, ze dne 29. 4. 3 2025, č. j. 4 Azs 26/2025-39, ze dne 25. 4. 2025, č. j. 5 Azs 21/2025 – 31, ze dne 24. 4. 2025, č. j. 3 Azs 166/2024 – 32 nebo č. j. 10 Azs 4/2025 – 49).
4. Dle žalobkyně je tedy žaloba přijatelná, i přes existenci zákonné výluky podle § 5 odst. 2 cit. zákona ze soudního přezkumu. Žalovaný nemůže považovat žádost o dočasnou ochranu za nepřijatelnou pouze proto, že občan Ukrajiny má nebo dříve měl dočasnou ochranu v jiném členském státě EU. Sice zároveň platí, že nelze požívat práv plynoucích z dočasné ochrany (včetně pobytového oprávnění, které je součástí těchto práv) ve více členských státech zároveň, Nejvyšší správní soud ovšem v citovaných rozsudcích podrobně metodicky popsal, jak má žalovaný postupovat, pokud obdrží žádost o poskytnutí dočasné ochrany a zjistí, že ta je již poskytována v jiné členské zemi. Žalovaný má přesto přijmout žádost k věcnému posouzení a ověřit, zda žadatel, který v minulosti obdržel pobytové oprávnění v jiném členském státě, tímto oprávněním prokazatelně disponuje i k okamžiku podání žádosti o dočasnou ochranu v České republice. Pokud ne, musí žalovaný dočasnou ochranu (při splnění dalších podmínek) udělit. Institut nepřijatelnosti nelze použít ani v případě, že občan Ukrajiny ke dni podání žádosti o dočasnou ochranu v jiné zemi pořád disponuje, stejně jako je tomu v případě žalobkyně. V takovém případě má žalovaný poučit o nemožnosti čerpání práv plynoucích z dočasné ochrany ve více členských státech současně. Pokud žadatel hodlá toto právo nově čerpat výlučně v České republice, žalovaný ověří, zda vydáním povolení k pobytu na území České republiky dojde podle práva dotčeného hostitelského státu automaticky k zániku předchozího pobytového oprávnění.
5. V případě kladného zjištění žalovaný vydá držiteli dočasné ochrany oprávnění k pobytu.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

6. V případě negativního zjištění (resp. pokud se nepodaří relevantní právní úpravu v hostitelském členském státě vůbec zjistit), vyzve žalovaný žadatele, aby sám v přiměřené lhůtě učinil kroky k ukončení pobytového oprávnění v hostitelském členském státě. K tomu mu poskytne součinnost.
7. Žalovaný pak žadateli udělí dočasnou ochranu, za předpokladu, že žadatel učiní kroky k ukončení pobytového oprávnění v jiném členském státě a tuto skutečnost ve stanovené lhůtě doloží (například kopií aktu učiněného vůči orgánům původního hostitelského státu) nebo žadatel doloží, že učinil nezbytné kroky k ukončení pobytového oprávnění v hostitelském členském státě, avšak k jeho zániku dosud nedošlo z důvodu nečinnosti na straně orgánů tohoto členského státu; v tomto případě žalovaný o udělení dočasné ochrany žadateli v Česku sám uvědomí orgány původního hostitelského státu a nezbytné údaje vloží do informačního systému TPD.
8. K neudělení dočasné ochrany může žalovaný přistoupit pouze pokud žadatel v přiměřené lhůtě nedoloží, že učinil kroky směřující k ukončení pobytového oprávnění v původním hostitelském členském státě.
9. Žalobkyně uvedla, že je sice pořád držitelkou dočasné ochrany v Rakousku, žalovaný však výše uvedeným způsobem nepostupoval, proto je jeho postup nezákonný.
10. Žalobkyně namítala, že unijní právo má aplikační přednost a správní orgány mají povinnost jej použít z úřední povinnosti, obzvlášť je-li s ním vnitrostátní norma v rozporu. O tom, že § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina, je s unijním právem v rozporu, již nyní neexistují žádné pochybnosti. Žalovaný nerespektuje jasnou judikaturu Nejvyššího správního soudu a Soudního dvora Evropské unie.
11. Z uvedených důvodů žalobkyně navrhla vydání rozsudku, v němž soud vysloví, že:
 - I. Zásah žalovaného, spočívající ve vrácení žádosti žalobkyně o dočasnou ochranu dne 30. 5. 2025, jako nepřijatelné, byl nezákonný.
 - II. Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování práv žalobkyně a přikazuje se mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu žalobkyni.

II. Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný se žalobou nesouhlasil.
13. Připustil, že Nejvyšší správní soud ve svých dubnových rozsudcích (například rozsudky ze dne 3.4.2025, č.j. 1 Azs 336/2024-42 a 1 Azs 174/2024-42) skutečně dospěl k závěru, že ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. odporuje unijnímu právu. Usoudil totiž, že pokud osobám, na něž se vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady (ES) svědčí právo primární volby členského státu, v němž požádají o vydání povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany, náleží jim poté, co takové pobytové oprávnění získají, také právo sekundárního pohybu v rámci EU či sekundární volby členského státu. Tedy právo požádat a získat pobytové oprávnění z titulu dočasné ochrany v jiném členském státě, kam se rozhodne přesunout. Tomu podle Nejvyššího správního soudu odpovídá povinnost členského státu vydat povolení k pobytu (za účelem dočasné ochrany) osobám, které již dříve získaly dočasnou ochranu v jiném členském státě.
14. Žalovaný uvedl, že tento závěr byl Nejvyšším správním soudem dovozen toliko z některých dílčích závěrů Soudního dvora Evropské unie ve věci C-753/23 *Krasiliva*. Zejména je však postaven na úvaze, že právo sekundárního pohybu v rámci EU plyne z vyloučení aplikace

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

čl. 11 směrnice 2001/55/ES členskými státy a dále je toto právo dovozeno z výkladových stanovisek Evropské komise jakožto „soft law“.

15. Žalovaný má za to, že závěr Nejvyššího správního soudu stran práva sekundárního pohybu držitelů povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany napříč členskými státy EU ve skutečnosti z žádného právního předpisu nevyplývá a v současnosti již nemůže obstát. Dne 13.6.2025 totiž na základě jednomyslné podpory vyjádřené na Coreperu dne 11.6.2025 ministři vnitra na zasedání Rady ministrů vnitra jednomyslně podpořili další roční prodloužení dočasné ochrany a došlo ke změnám. Pro oblast týkající se druhotných pohybů byly odsouhlaseny dva nové recitály prováděcího nařízení (tj. úvodní ustanovení). První recitál míří na případy, kdy osoba, která je poživitelem dočasné ochrany (resp. povolení k pobytu za tímto účelem) v jednom členském státě, požádá o udělení dočasné ochrany v druhém členském státě. Takové žádosti by měly být zamítnuty; přitom termín „zamítnout“ má autonomní unijní význam zahrnující všechny formy negativního posouzení (viz např. azylové procedurální nařízení [Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/134, čl. 3 odst. 8). Recitál zde odkazuje i na rozsudek SDEU ve věci *Krasiliva* (C-753/23) a konkrétně na bod 30 rozsudku. Tento recitál ani rozsudek Soudního dvora EU nepožadují žádnou asistenci orgánů členského státu směrem k poživiteli dočasné ochrany, jde-li o zrušení jeho dočasné ochrany v druhém členském státě, jak to vyžaduje judikatura Nejvyššího správního soudu.
16. Žalovaný následně citoval jak z anglického textu, tak i z překladu návrhu, podle kterého by měly být zamítnuty žádosti o povolení k pobytu podané na základě čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES, pokud je zřejmé, že dotyčná osoba již povolení k pobytu na tomto základě získala v jiném členském státě. To by bylo v souladu s rozsudkem Soudního dvora Evropské unie ve věci C-753/23, a zejména s jeho bodem 30. I kdyby by žalovaný odhlédl od 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. Ostatně to potvrdil opakovaně i Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích. Držitelům dočasné ochrany jsou přiznána práva definovaná v kapitole III směrnice 2001/55/ES, resp. členským státům jsou ve vztahu k těmto osobám definovány povinnosti v člancích 8–16. Z žádného z uvedených ustanovení neplyne, že by dotčeným osobám bylo též přiznáno právo sekundárního pohybu v rámci EU.
17. Žalovaný se dále rozsáhle zabýval otázkou neaplikace čl. 11 směrnice o dočasné ochraně vyplývající z dohody členských států s tím, že tato neaplikace sama o sobě nemůže osobě požívající dočasné ochrany, které bylo vydáno povolení k pobytu podle čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES jedním členským státem, založit právo získat toto povolení v jiném členském státě. Žalovaný doplnil, že toto právo rovněž nelze dovodit z toho, že prováděcí rozhodnutí Rady č. 2022/382 nestanovilo v normativní části kapacitní kvóty, které předvídá čl. 25 odst. 1 směrnice č. 2022/382. V bodě 20 preambule prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382, se nicméně zmiňuje, že některé členské státy své kapacitní možnosti Komisi EU oznámily, ovšem s tím, že se mají vyměňovat informace o počtech osob, které na jejich území požívají dočasnou ochranu. O žádném právu sekundárního pohybu, tedy o možnosti přesunout se do jiného členského státu a tam získat povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany na svých stránkách v současnosti již Komise nehovoří. Naopak hovoří pouze o možnosti přesunu do jiného členského státu za určitých podmínek, nikoliv právo postupně získat dočasnou ochranu v různých členských státech EU.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

18. Podle žalovaného jakékoliv případné pochybnosti o důsledcích dohody členských států o nepoužívání čl. 11 směrnice 2001/55/ES však zcela rozptýlil druhý nový recitál prováděcího rozhodnutí Rady dne 13.6.2025. Sama Rada má za to, že dohoda členských států o neaplikování čl. 11 směrnice 2001/55/ES nemá vliv na aplikaci čl. 8 odst. 1 téže směrnice. Přesněji 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.
19. Samotné prohlášení členských států ze dne 4. března 2022 týkající se neaplikace čl. 11 směrnice o dočasné ochraně bylo přijato s cílem rovnoměrného rozproštění vysídlených osob z Ukrajiny po celém území EU a členských států. V rámci prodloužení dočasné ochrany zveřejnila Česká republika obdobně jako Německo dne 24. června 2024 prohlášení, v němž uvedla, že se i s ohledem na nerovnoměrné zatížení členských států některých členských včetně České republiky a vyčerpání národní kapacit, které jsou v ČR k dispozici pro osoby požívající dočasné ochrany, necítí být nadále vázána dohodou o neaplikaci čl. 11 směrnice o dočasné ochraně ze dne 4. března 2022.
20. Skutečnost, že se na nepoužívání čl. 11 dohodly všechny členské státy dle žalovaného neznamena, že by od takové dohody nemohl žádný členský stát, resp. Česká republika nemohly jednostranně odstoupit. Její existenci zmiňuje pouze preambule, tedy nenormativní část prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382. Žalovaný připomíná, že je obecně projevem suverenity státu jako subjektu mezinárodního práva nejen přijímat mezinárodněprávní závazky, ale také od nich odstoupit. V tomto případě navíc jde o politickou dohodu členských států ve formě společného politického prohlášení. Pokud Česká republika dala stejným prohlášením najevo vůli nebýt takovou dohodou již déle vázána, pak je zřejmé, že čl. 11 ve vzájemných vztazích mezi Českou republikou a ostatními členskými státy může být aplikován.
21. Z toho plyne, že Nejvyšší správní soud nemohl z dohody členských států o neaplikaci čl. 11 směrnice 2001/55/ES dovodit právo osob, kterým bylo vydáno oprávnění k pobytu z titulu dočasné ochrany jiným členským státem, na získání oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany v České republice, už z toho důvodu, že Česká republika od této dohody odstoupila.
22. Je nutné stále připomínat, že v rámci celounijního srovnání ČR společně s Polskem a Německem dlouhodobě patří mezi země, které přijaly nejvíce vysídlených osob z Ukrajiny, při přepočtu na obyvatele je ČR dokonce zemí jednoznačně nejzatíženější (dle dat zveřejňovaných Eurostatem se pro ČR jedná o 36,5 držitelů dočasné ochrany na 1000 obyvatel vs druhé Polsko 27,2 držitelů dočasné ochrany na 1000 obyvatel v únoru 2025). Žalovaný dovozuje, že úmysl unijního zákonodárce, jak naznačuje Nejvyšší správní soud, by popřel spolupráci dle čl. 3 prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, jehož cílem je na poli Evropské unie je právě výměna informací a další relevantní spolupráce, která cílí také na podporu nejvíce zasažených států, ke kterým ČR bezesporu patří.
23. Pokud by cílem prováděcího rozhodnutí Rady, které se týká vyhlášení a prodloužení dočasné ochrany, bylo naprosto volné přemísťování osob mezi členskými státy, šlo by o situaci, která nemá právní ani věcný základ v celkovém systému Evropské unie, pokud jde o migraci. Tento princip by znamenal nabourání práva EU jak v oblasti azylu, kam úprava dočasné ochrany patří, tak ale také v oblasti úpravy schengenské spolupráce, ale i úpravy legální migrace. Osoby s dočasnou ochranou by, pokud by byl názor Nejvyššího správního soudu správný, měly privilegované postavení oproti jiným cizincům, včetně občanů

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

Evropské unie, bez ohledu na jejich pobytové oprávnění, kdy přesun státních příslušníků třetích zemí v rámci schengenského prostoru. Přitom 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 čl. státu za podmínek definovaných ve směrnici 2003/109/ES, ovšem až po uplynutí 5 let od přiznání mezinárodní ochrany. Právo sekundárního pohybu v rámci EU tedy nepatří mezi standardní práva přiznaná příslušníkům ze třetích zemí, kteří oprávněně pobývají v některém z členských států. Takové právo dle čl. 20 SFEU náleží, jak již bylo uvedeno, pouze občanům EU.

24. Ostatně omezenost práv plynoucích z dočasné ochrany výslovně potvrdil také Soudní dvůr EU v rozsudku Soudního dvora EU ze dne 19. 12. 2024, ve spojených věcech C-244/24 a C-290/24 [Kaduna] stanoví v bodě (82): *„Tato dočasná a okamžitá ochrana, která je projevem zásady solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy při provádění azylové politiky, stanovené v článku 80 SFEU, má však, jak zdůrazňují body 2 a 13 odůvodnění, jakož i čl. 2 písm. a) uvedené směrnice, výjimečný charakter a musí být omezena na případy hromadného přílivu vysídlených osob (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další, C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, bod 93). Kromě toho přiznává osobám, které jí požívají, práva, která jsou omezenější než práva vyplývající z udělení mezinárodní ochrany ve smyslu směrnice 2011/95 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. září 2017, Slovensko a Maďarsko v. Rada, C-643/15 a C-647/15, EU:C:2017:631, bod 257)“.*
25. Nelze v této souvislosti pominout jeden z hlavních cílů unijní právní úpravy, kterým je mimo zajištění adekvátní ochrany dotčeným osobám též udržení funkčnosti azylových systémů členských států, aby nedošlo k jejich přehlcení a paralýze.
26. Žalovaný tedy má zato, že z neaplikace čl. 11 směrnice, tedy podle názoru žalovaného, právo sekundárního pohybu osob, kterým již bylo vydáno povolení k pobytu v rámci členských států EU, nedá ani při nejlepší vůli dovodit. Dohoda členských států, že ustanovení čl. 11 nebudou aplikovat, totiž nemůže nahradit absenci právní úpravy, která by takové právo vysídleným osobám přiznala. I Soudní dvůr EU ve věci *Krasiliva* uvádí, že dohoda o neaplikaci čl. 11 směrnice není pro řešení otázky právně možných nebo nemožných sekundárních pohybů relevantní.
27. Dle žalovaného ani prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382 nemůže rozšířit rozsah práv, která jsou držitelům oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany přiznána. Čl. 5 směrnice 2001/55/ES totiž nepředpokládá, a tedy ani neumožňuje na základě Prováděcího Rozhodnutí Rady rozšířit rozsah práv, která jsou držitelům dočasné ochrany směrnici přiznána. Pokud tedy právo sekundárního pohybu v rámci EU držitelům dočasné ochrany neplyne přímo ze směrnice, nelze jej dovozovat z Prováděcího rozhodnutí Rady, kterým byla dočasná ochrana vyhlášena.
28. Soudní dvůr EU v již zmíněné věci Kaduna v bodě 120 v této souvislosti uvedl: *„Článek 1 uvedeného prováděcího rozhodnutí se totiž omezuje na provedení Směrnice 2001/55, takže nemůže být v rozporu s cílem sledovaným článkem 7 této směrnice ani měnit jeho normativní obsah (obdobně viz rozsudek ze dne 28. února 2023, Fenix International, C-695/20, EU:C:2023:127, body 49 a 50). Z toho vyplývá, že uvedený článek 1 nemůže omezit prostor pro volné uvážení, který tento článek 7 přiznává členským státům.“*
29. Žalovaný shrnul, že ze Směrnice 2001/55/ES osobám, které již získaly v některém členském státě povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany, neplyne, s výjimkou případů uvedených

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

v čl. 15 a 26, právo na získání stejného povolení k pobytu v jiném členském státě. Toto právo takové osobě neplyne a ani nemůže plynout ani z prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382. Dohoda členských států na tom, že readmisní doložku v čl. 11 směrnice 2001/55/ES ve vzájemných vztazích nebudou aplikovat, není vůbec způsobilá založit osobě požívající dočasné ochrany takové právo. Navíc Česká republika od ní odstoupila, takže pro Českou republiku ve vztazích s ostatními členskými státy toto ustanovení platí a je teoreticky aplikovatelné.

30. Z uvedených důvodů se žalovaný domnívá, že ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. není rozporné s uniijním právem, a protože je stále součástí českého právního řádu, je žalovaný ve smyslu § 2 odst. 1 správního řádu povinen podle něj postupovat.
31. Žalovaný k námitce žaloby ve *Krasiliva C-753/23* uvedl, že Soudní dvůr EU se v rozsudku v této věci bohužel vyslovil pouze k otázce, která souvisela s osobní situací stěžovatelky (paní Krasilivy) v původním řízení a nikoliv k situaci popsané v § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. Dle Soudního dvora EU nelze vyhodnotit žádost o poskytnutí dočasné ochrany jako nepřijatelnou, pokud žádost o poskytnutí dočasné ochrany, tj. žádost o vydání povolení k pobytu podle čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES byla v prvním členském státě podána, ale nebylo o ní přijato žádné rozhodnutí. Soudní dvůr EU se k otázce, zda lze žádost o poskytnutí dočasné ochrany vyhodnotit jako nepřijatelnou, pokud dotčený cizinec již získal povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany v jiném členském státě, nevyjádřil, a to ani explicitně, ani implicitně. Žalovaný též v této souvislosti poukázal na existenci předchozího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12.10.2022, č.j. 2 Azs 178/2022-46, v němž Nejvyšší správní soud naopak potvrdil správnost postupu žalovaného, který vyhodnotil žádost o udělení dočasné ochrany jako nepřijatelnou právě z důvodu uvedeného v § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. V textu žádného ze svých současných rozsudků se Nejvyšší správní soud nikterak k tomuto svému rozhodnutí nevyjádřil a nevymezil se proti němu, ačkoliv právě na tento rozsudek se žalovaný ve svých kasačních stížnostech také odvolával.
32. V závěru svého vyjádření žalovaný konstatoval, že Rada ve svém aktuálním prováděcím rozhodnutí, kterým se prodlužuje platnost dočasné ochrany poskytované občanům Ukrajiny v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na Ukrajině, dala podle názoru žalovaného najevo, že druhotné pohyby držitelů povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany podle čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES nejsou a nikdy nebyly žádoucí a že členský stát by měl žádost osoby, která držitelem takového povolení k pobytu v jiném členském státě, zamítnout bez dalšího. Ne tedy mu dočasnou ochranu udělovat (v případě, že členský stát spojuje s udělením dočasné ochrany v jiném státě zánik oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany, kterou cizinci sám udělil) nebo jej vyzývat, aby se dočasné ochrany v jiném členském státě vzdal, jak dovozuje Nejvyšší správní soud.
33. Z uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby soud podanou žalobu jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení věci Městským soudem v Praze

34. Městský soud v Praze přezkoumal zákonnost postupu žalovaného při odmítnutí žádosti žalobkyně z hlediska podmínek soudní ochrany před nezákonným zásahem podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen s. ř. s.). O věci rozhodoval bez nařízení ústního jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť účastníci řízení takový postup akceptovali. Soud neshledal ani důvod k nařízení ústního jednání za účelem dokazování, neboť veškeré podklady a listiny potřebné pro rozhodnutí soudu, jsou doloženy

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

ve spise žalobkyní i žalovaným a jsou oběma stranám známy, přičemž o skutkovém základu není mezi nimi sporu.

35. Žaloba je důvodná.
36. Soud vyšel z následující právní úpravy a judikatury soudů.
37. Dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 60/2022 Sb. (tzv. Lex Ukrajina) je žádost o udělení dočasné ochrany nepřijatelná, jestliže je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie.
38. Podle čl. 8 odst. 1 Směrnice Rady 2001/55/ES členské státy přijmou opatření nezbytná k zajištění povolení k pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany, a to na celé období trvání ochrany. Za tímto účelem budou vydány potřebné dokumenty nebo jiné rovnocenné doklady.
39. Soud předně vyhověl žalobě na základě již správními soudy dříve judikovaných stanovisek, opírajících se o výchozí postulát 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 Rady 2001/55/ES“ nebo „směrnice o dočasné ochraně“). Směrnice je postavena na konstrukci, že členské státy mohou být vůči vysídleným osobám vstřícnější, nemohou však stanovit těmto osobám podmínky méně příznivé. Takovou nepříznivou situaci představuje zavedení institutu nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., neboť žadatelům stanovil směrnici nepředpokládaný důvod pro možnost požádat o dočasnou ochranu. Taková úprava je v rozporu jak s uvedenou směrnicí, tak i s dalšími akty práva Evropské unie.
40. Soudní dvůr EU v rozsudku *Krasiliva* dovedl, 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 Lex Ukrajina je tedy v rozporu s čl. 47 Listiny základních práv EU. Městský soud v Praze shodně jako i v jiných rozsudcích v současnosti vydaných proto neaplikoval soudní výluky přezkumu dle uvedeného ustanovení. Právní stav dle judikatury v době tvrzeného zásahu (vrácení žádosti dne 30. 5. 2025) a i následně je takový, že Nejvyšší správní soud v tomto směru v reakci na rozsudek *Krasiliva* překonal svou dřívější opačnou judikaturu a dovedl, že soudní výluky nelze aplikovat (rozsudek ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-42).
41. 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) Lex Ukrajina s uniijním právem. Městský soud v Praze tyto závěry včlenil do svých rozsudků, např. ze dne 23. 4. 2025, č. j. 10 A 6/2025-61, ze dne 29. 4. 2025, č. j. 3 A 79/2024-46 nebo ze dne 30. 4. 2025, č. j. 17 A 10/2024-50. Soud v nyní projednávané věci tedy neměl důvod se od již dříve vyslovených závěrů svých i Nejvyššího správního soudu odchýlit. Proto je na místě tyto závěry zopakovat a dílem na ně odkázat.
42. Žalovaný tedy tím, že žalobkyni vrátil její žádost o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost, zasáhl do práv žalobkyně nezákonným způsobem. Na uvedeném nemohou nic změnit ani okolnosti ohledně evidence žalobkyně jako držitelky udělení dočasné ochrany v Rakousku. Podrobněji popsal Nejvyšší správní soud vhodný postup žalovaného ve světle rozsudku Soudního dvora EU ve věci C-753/23, *Krasiliva*, v mnoha svých nedávných rozsudcích

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

(např. č. j. 2 Azs 360/2023-42, č. j. 6 Azs 1/2024-30, č. j. 7 Azs 218/2024-37, č. j. 8 Azs 249/2023-47, č. j. 9 Azs 212/2024-36, č. j. 4 Azs 26/2025-39, č. j. 5 Azs 21/2025-31, č. j. 3 Azs 166/2024-32 nebo č. j. 10 Azs 4/2025-49). Na tuto judikaturu pak žalobkyně přílehuje odkazuje. Platí totiž, že označení žádosti žalobkyně jako nepřijatelné bylo v rozporu s evropskými předpisy, když tento procesní postup vylučuje žalobkyni z možnosti podat žádost o dočasnou ochranu a vylučuje tak řádný soudní přezkum

43. 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, byť 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).
44. První, druhá, čtvrtá a pátá podmínka jsou splněny. Vracení žádosti o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost představuje přímý zásah do práv žalobkyně. 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, č. 3601/2017 Sb. NSS).
45. Předmětem posouzení tak byla podmínka třetí, tj. zákonnost postupu žalovaného. Dle žalovaného se nelze žádostí zabývat i věcně, neboť žalobkyně získala dočasnou ochranu v Rakousku, tedy v jiném členském státě EU.
46. Lze přisvědčit tomu, že čerpání práv plynoucích z dočasné ochrany je možné pouze v jednom členském státě (bod 16 Provděcího rozhodnutí). Samotná Směrnice 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 Směrnice nepředvídá ani právo držitele dočasné ochrany „primární volby“ členského státu, což logicky znamená, že nepředvídá ani právo „sekundární volby“.
47. Členské státy ale v případě osob vysídlených kvůli invazi ruských vojsk na Ukrajinu zvolily odlišný postup. Provděcí rozhodnutí doplnily o Dohodu o vyloučení aplikace čl. 11 Směrnice o dočasné ochraně, který upravuje mechanismus vnítro-unijního nuceného navracení nelegálně pobývajících držitelů dočasné ochrany do hostitelského členského státu. Režim předvídáný Směrnici (mechanismus určení, jak budou osoby požívající dočasnou ochranu mezi jednotlivé členské země rozděleny), tudíž u ukrajinských státních příslušníků nelze použít.
48. Nejvyšší správní soud výluky aplikace čl. 11 Směrnice a právo vysídlených osob zvolit si hostitelský stát plynoucí z čl. 2 odst. 1 Provděcího 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. Tyto úvahy podrobně vysvětlil v bodech 53-70 rozsudku ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-42. Generální výluka aplikace čl. 11 Směrnice 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, proto neobstojí.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

49. Městský soud v Praze se v minulosti vyjádřil též k dalším podpůrným argumentům, které žalovaný vznesl v obdobných řízeních, a to například v rozsudku ze dne 29. 4. 2025, č. j. 3 A 79/2024-46 nebo ze dne 30. 4. 2025, č. j. 17 A 10/2024-50. Také s těmito závěry se soud plně ztotožňuje a pouze ve stručnosti je shrnuje.
50. Žalovaný výlukou čl. 11 Směrnice činí spornou s poukazem na jednostranná prohlášení ČR 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). Stanoviskem žalovaného nebyly tyto závěry zpochybněny.
51. Nelze přisvědčit argumentaci žalovaného, že nemožnost aplikace § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina neodůvodňuje 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.
52. Žalovaný ne zcela přiléhavě poukázal 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.
53. Ani možnost druhotného pohybu osob s dočasnou ochranou dovozená Nejvyšším správním soudem neodporuje smyslu a účelu Směrnice, jak dovozuje žalovaný. Směrnice nevylučuje možnost podat žádost o dočasnou ochranu poté, co již byla dočasná ochrana žadateli poskytnuta v jiném členském státě, pouze z ní vyplývá, že žadatel by neměl požívat dočasně ochrany ve vícero státech *současně*.
54. Žalobkyně měla právo na přemístění se do jiného členského státu. Podala-li v jiném členském státě žádost o dočasnou ochranu, je na členském státě (zde České republice), aby o této žádosti věcně rozhodl. Právní úprava nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. písm. d) Lex Ukrajina však tomuto právu odporuje, a proto ji nelze aplikovat.
55. Žalobkyní tvrzený zásah spočívá v tom, že jí žalovaný vrátil její žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou z důvodu, že již získala dočasnou ochranu v jiném členském státě. Tento důvod ale pro rozpor s evropským právem bez věcného posouzení a postupu dle čl. 8 odst. 1 nelze aplikovat. Žalovaný se tudíž dopustil nezákonného zásahu a stále se jej dopouští tím, že žádost žalobkyně věcně neposoudil.
56. Soud k argumentaci žalovaného návrhem nového „aktualizačního“ prováděcího rozhodnutí Rady ze dne 13. 6. 2025, a stejně tak k vlastnímu aktuálnímu Prováděcímu rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460 ze dne 15. 7. 2025, o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382, které již bylo publikováno v Úředním věstníku Evropské unie dne 24. 7. 2025, poukazuje na následující.
57. Body 4 až 6 recitálu znějí následovně:

Vzhledem k tomu, že určitá osoba může v daném okamžiku požívat práv spojených s dočasnou ochranou pouze v jednom členském státě, by členské státy k zajištění toho, aby tato zásada byla

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

respektována, a s cílem zabránit vícenásobným registracím k dočasné ochraně měly zamítnout žádosti o povolení k pobytu podané na základě čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES, pokud je zřejmé, že dotčená osoba již povolení k pobytu na tomto základě získala v jiném členském státě. To by bylo v souladu s rozsudkem Soudního dvora ze dne 27. února 2025 ve věci C-753/23 (5), a zejména s jeho bodem 30.

V souvislosti s aktivací dočasné ochrany podle směrnice 2001/55/ES se členské státy v jednomyslně přijatém prohlášení ze dne 4. března 2022 dohodly, že nebudou uplatňovat článek 11 uvedené směrnice na osoby, které požívají dočasné ochrany v daném členském státě v souladu s prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382 a které se přemísťují bez povolení na území jiného členského státu, pokud se členské státy na dvoustranném základě nedohodnou jinak.

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.

58. Předně ustanovení recitálu (preambule) unijních předpisů nejsou závazná, současně citovaná část recitálu nutně nezpochybňuje závěry o přijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu i v jiném členském státě a nezbytnost o ní rozhodnout věcně, jakož i umožnit soudní ochranu takovému rozhodnutí. Z ustanovení recitálu neplyne, že by členský stát mohl, zvláště v situaci, jaká nastala v nynějším případě, žádost žalobkyně mechanicky procesně odmítnout jako nepřijatelnou bez toho, aby ji „propustil“ k věcnému posouzení. Soud upozorňuje, že žalobkyně tvrdí, že žalobkyně získala dočasnou ochranu v Rakousku, avšak ve smyslu judikatury Nejvyššího správního (např. rozsudek č.j. 10 Azs 4/2025-49 ze dne 24. 4. 2024, bod 22) nebyly z důvodu vrácení žádosti činěny kroky ze strany žalobkyně i žalovaného k osvětlení okolností trvání dočasné ochrany.
59. Zároveň je zřejmým cílem vložení nových bodů do recitálu prováděcího rozhodnutí zajistit, aby v jednom okamžiku požívaly oprávněné osoby práv spojených s dočasnou ochranou pouze v jednom členském státě, a zabránit tak vícenásobným registracím. Postup předestřený judikaturou NSS přitom není s těmito cíli v rozporu, nevede k vícenásobné registraci (požívání dočasné ochrany ve více státech). Zejména ne potud, pokud od žalovaného vyžaduje náležitě ověření trvání povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě.
60. Z uvedených důvodů městský soud podle § 87 odst. 1 s. ř. s. v prvním výroku určil, že tvrzený zásah je nezákonný, ve druhém výroku pak zakázal žalovanému, aby pokračoval v porušování práva žalobkyně na podání žádosti o dočasnou ochranu a obnovil stav před vrácením žádosti žalobkyně o dočasnou ochranu jako nepřijatelné.
61. V důsledku uvedeného je na žalovaném, aby v souladu s výše uvedenou judikaturou Nejvyššího správního soudu primárně přijal žádost žalobkyně k věcnému posouzení. V rámci jejího posuzování musí znovu, a to v součinnosti se žalobkyní, ověřit, zda žalobkyně disponuje platnou dočasnou či jinou mezinárodní ochranou v jiném členském státě EU (zde v Rakousku). Z podané žaloby je však zřejmé, že žalobkyni je v této věci již znám (a dokonce se ho dovolává) případný postup žalovaného, spočívající ve výzvě k žalobkyni, zda učinila potřebné kroky ke vzdání se rakouské dočasné ochrany. Není tedy vyloučeno, že tak žalobkyně sama již učinila. Pokud žalovaný zjistí, že žalobkyně nedisponuje dočasnou rakouskou ochranou, přičemž je vysídlenou osobou na kterou dopadá Lex Ukrajina, bude na místě žádosti o dočasnou ochranu vyhovět. Jestliže naopak dospěje k závěru, že žalobkyně nadále disponuje dočasnou či mezinárodní ochranou v Rakousku a

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

tato není způsobilá zaniknout postupem analogickým k § 5 odst. 8 písm. b) Lex Ukrajina, pak žalobkyni poučí o jejím právu nechat si dočasnou či mezinárodní ochranu v Rakousku zneplatnit a o případných důsledcích pro přiznání dočasné ochrany v ČR, pokud by tak žalobkyně neučinila.

62. 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.
63. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně byla ve sporu úspěšná, avšak žádné důvodně vynaložené náklady jí nevznikly. Proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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.

Praha 30. července 2025

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.