



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D., ve věci

žalobkyně: **X. X.**, narozená X, státní příslušnost Ukrajina
bytem X
zastoupená advokátem JUDr. Jiřím Pokorným, Ph.D.
sídlem Blanická 1008/28, Praha 2

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky**
se sídlem Nad Štolou 936/3, 170 00 Praha 7 – Holešovice

v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobkyně pro nepřijatelnost dne 16. 7. 2025, o návrhu žalobkyně na nařízení předběžného opatření,

takto:

- I. Zásah žalovaného spočívající ve vrácení žádosti žalobkyně o poskytnutí dočasné ochrany ze dne 16. 7. 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 poskytnutí dočasné ochrany ze dne 16. 7. 2025 jako nepřijatelné.
- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 21 744 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci rozsudku k rukám JUDr. Jiřího Pokorného, Ph.D., advokáta.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobkyně je občankou Ukrajiny. Dne 16. 7. 2025 požádala v Česku o dočasnou ochranu podle zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaných invazí vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Lex Ukrajina“). Tuto žádost žalovaný dne 16. 7. 2025 označil jako nepřijatelnou. Žalobkyně totiž dle něj získala dočasnou ochranu nebo jinou mezinárodní ochranu v jiném členském státě Evropské unie (konkrétně ve Francouzské republice). Nepřijatelnost žádosti žalovaný vyznačil přímo v jejím tiskopisu. Žalobkyně se žalobou podanou v tomto řízení domáhá ochrany před nezákonným zásahem žalovaného. Nezákonnost zásahu žalobkyně spatřuje ve vrácení její žádosti o poskytnutí dočasné ochrany ze dne 16. 7. 2025, evidované pod č. j. OAM-0397882/DO-2025, jako nepřijatelné z toho důvodu, že žalobkyně získala dočasnou ochranu v jiném členském státě Evropské unie. Žalobkyně zároveň požaduje, aby soud přikázal žalovanému obnovit stav před vrácením nepřijatelné žádosti.

II. Žaloba

2. Po vypuknutí ozbrojeného konfliktu v roce 2022 žalobkyně jako občanka Ukrajiny uprchla se svou matkou do Francie, kde 4. 5. 2022 požádala o dočasnou ochranu. Žalobkyně s rodinou (matkou a sestrou) pobývala ve Francii téměř rok. Současně však studovala na Ukrajině, protože její univerzita zavedla kombinovanou (prezenčně-distanční) výuku. Žalobkyně z toho důvodu na přelomu roku 2022-2023 na Ukrajinu dojížděla. Délka cestování oběma směry byla pro žalobkyni nezvladatelná, žalobkyně se proto rozhodla na Ukrajinu vrátit trvale, neboť se bezpečnostní situace v zemi v té době jevila relativně stabilní. Na jaře a v létě roku 2025 se ale bezpečnostní situace v Kyjevě, kde žalobkyně žila, dramaticky zhoršila – téměř každou noc docházelo k masivním raketovým a dronovým útokům. Žalobkyně Ukrajinu okamžitě neopustila, protože dokončovala vysokou školu. V období od května do poloviny července 2025 čelila čtvrti žalobkyně sérii útoků. Po jednom z nich se proto žalobkyně přesunula do Česka, kde se rozhodla společně bydlet se svým snoubencem, který zde požívá dočasnou ochranu od roku 2024.
3. Dne 16. 7. 2025 se tak žalobkyně dostavila do Krajského asistenčního centra pomoci Ukrajincům (KACPU) v Praze a podala žádost o udělení dočasné ochrany (dále jen „žádost“). Žalovaný však její žádost označil za nepřijatelnou. A to z toho důvodu, že žalobkyně získala dočasnou ochranu již v jiném členském státě Evropské unie. Žalobkyně se přesto domnívá, že splňuje podmínky pro udělení dočasné ochrany v Česku. Její žádost měla být posouzena ve správním řízení, nikoli vyhodnocena žalovaným jako nepřijatelná. Vyznačení nepřijatelnosti na žádosti žalobkyně je ze strany žalovaného nezákonným zásahem.
4. Žalobkyně předně uvedla, že žaloba je přípustná. Institut nepřijatelnosti žádosti, který byl ustanovením § 5 odst. 2 Lex Ukrajina v rámci problematiky dočasných ochrany nově zaveden do českého právního řádu, je v rozporu s právem Evropské unie, konkrétně s obsahem směrnice Rady č. 2001/55/ES ze dne 20. 7. 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“). Směrnice totiž zná pouze důvody pro zamítnutí žádosti (srov. čl. 28 směrnice). Obsah směrnice v tomto ohledu odrážela před účinností Lex Ukrajina i tehdejší vnitrostátní právní úprava. Současná praxe, kdy žalovaný nad rámec postupu obsaženého ve směrnici meritorně posuzuje žádost dle Lex Ukrajina tak,

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

že pouze konstatuje její nepřijatelnost, je nepřípustná. Pokud má být žalobkyně jako žadatelka z poskytnutí dočasné ochrany vyloučena, má se tak stát na základě správního rozhodnutí o zamítnutí žádosti. Je tedy nepřípustné, aby byl soudní přezkum o nepřijatelnosti žádosti vyloučen. Nepřípustnost výluky ze soudního přezkumu jednoznačně potvrdil Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 27. 2. 2025 ve věci C-753/23 Krasiliva (dále jen „rozsudek Krasiliva“). Na jeho právní názor navázal Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-24. V něm Nejvyšší správní soud výslovně uvedl, že výlučka soudního přezkumu dle § 5 odst. 2 Lex Ukrajina je neslučitelná s právem EU.

5. Žalobkyně pak ve vztahu k samotné nezákonnosti tvrzeného zásahu odkázala na závěry uvedené v rozsudku Krasiliva a v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 Azs 151/2024-28, ze dne 2. 4. 2025, č. j. 5 Azs 272/2023-31 a v rozsudku 1 Azs 174/2024. Její žádost nemůže být považována za nepřijatelnou pouze proto, že jako vysídlená osoba v minulosti obdržela dočasnou ochranu v jiném členském státě EU. Postup, který dle Lex Ukrajina zvolil žalovaný, je v rozporu s čl. 28 směrnice, s čl. 15 preambule prováděcího rozhodnutí a s čl. 2 odst. 1 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“).
6. Žalobkyně současně podala návrh na vydání předběžného nařízení. Usnesením ze dne 12. 8. 2025, č. j. 6 A 88/2025-30 byl tento návrh soudem zamítnut.

III. Vyjádření žalovaného

7. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout.
8. Žalovaný připustil, že s ohledem na závěry Soudního dvora EU, přijaté v rozsudku Krasiliva, je žaloba přípustná.
9. Žalovaný je přesvědčen, že žalobkyně stále požívá dočasnou ochranu ve Francii. To dle jeho názoru vyplývá z informací, které žalovaný dohledal v databázi Temporary Protection Platform, která členským státům slouží k výměně informací o žadatelích a držitelích dočasné ochrany. Žalobkyně měla ostatně tuto skutečnost sama potvrdit, když takovou informaci uvedla v tiskopisu žádosti. To žalovanému postačovalo k tomu, aby žádost označil za nepřijatelnou dle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina. Žalobkyně navíc v žádosti neuvedla, že by byl na území Česka přítomný některý z jejích rodinných příslušníků. Žalovaný proto ani neuvažoval, zda jsou naplněny podmínky pro udělení dočasné ochrany z důvodu slučování rodin či z důvodu zřetele hodných ve smyslu § 51 a 52 Lex Ukrajina. V úvahu tedy nepřipadalo nic jiného než vyhodnotit žádost jako nepřijatelnou.
10. Žalovaný současně zopakoval své obsáhlé vyjádření, které v podobných případech podává a průběžně jej také aktualizuje. Soudu je z úřední činnosti známo, že totožný právní názor žalovaný zastával např. ve skutkově obdobném řízení sp. zn. 6 A 87/2025 či 10 A 91/2025. I v tomto řízení žalovaný tvrdí, že žádost je nepřijatelná, nesouhlasí s tím, že jeho postup je v rozporu s unijním právem a nesouhlasí se závěry, které v návaznosti na rozsudek Krasiliva zastává Nejvyšší správní soud v tzv. „dubnové judikatuře“ z tohoto roku. Konkrétně neobstojí závěr vyslovený v rozsudku ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 336/2024-42, neboť červnové rozhodnutí o prodloužení dočasné ochrany obsahuje oproti tomu minulému ve vztahu k druhotným pobytům žadatelů odmítavý postoj. Právo „druhotného pobytu“,

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

tedy možnost žadatele vybrat si pro čerpání dílčích práv z dočasné ochrany další stát, ze směrnice nevyplývá a nelze jej nad její rámec dovozovat z obsahu prováděcího rozhodnutí, které má ve vztahu ke směrnici pouze upřesňující charakter.

11. Žalovaný nesouhlasil také s vyloučením aplikace článku 11 směrnice, které bylo všemi členskými státy dne 4. 3. 2022 dohodnuto v dokumentu Generálního Sekretariátu Rady č. 6826/22. Z vyloučení přerozdělovacího mechanismu žadatelů, obsaženého v čl. 11 směrnice, totiž nelze automaticky vyvozovat, že okruh osob postižených dle prováděcího rozhodnutí ruskou agresí na Ukrajině mají nad rámec práv obsažených ve směrnici privilegované postavení a mohou si sekundární členský stát pobytu libovolně zvolit. Od této dohody navíc dle žalovaného Česko společně se Spolkovou republikou Německo společným prohlášením dne 24. 6. 2024 odstoupilo.

IV. Repliky žalobkyně

12. Žalobkyně v reakci na vyjádření žalovaného uvedla, že si dočasnou ochranu ve Francii neprodloužila. Ta jí proto vypršením platnosti v květnu 2023 zanikla, jak vyplývá z přiloženého potvrzení vystaveného prefekturou ve francouzském Rhône. Žalobkyně nemá do platformy Temporary Protection Database přístup, o pozitivním záznamu týkajícím se její dočasné ochrany tedy dosud nevěděla. Nemůže tak jít k její tíži, že je v této databázi stále jako poživatelka dočasné ochrany vedena. Názor žalovaného ve vztahu k právu volby sekundárního hostitelského státu označila za nepřipadný – tím, že se členské státy dohodly na vyloučení přerozdělovacího mechanismu dle čl. 11 směrnice, se tento režim převrátil a žadatelé si mohou během trvání své dočasné ochrany zvolit členský stát, kde budou práva spojená s touto ochranou požívat – žadatel může ale práva požívat pouze vždy v jednom členském státě zároveň. Uvedeným postupem nejsou vysídlené osoby zvýhodňovány oproti jiným cizincům, nejedná se o žalovaným tvrzený „asylum shopping“. Institut nepřijatelnosti dle Lex Ukrajina tak má být aplikován pouze za situace, kdy má být zabráněno, aby žadatel o dočasnou ochranu žádal o pobytové oprávnění v několika členských státech zároveň, nebo aby práva s pobytovým oprávněním spojená čerpal v několika zemích zároveň. Česko jednostranným prohlášením od dohody o neaplikaci navíc neodstoupilo, protože se jednalo pouze o prohlášení politické, tedy bez právního významu.
13. Žalobkyně se vymezila i vůči tvrzení, že by z recitálu 4 nového prováděcího nařízení bylo možné ve vztahu k právu zvolit si sekundární hostitelský stát nově odvodit jakékoliv omezení. Dle anglické verze recitálu, který navíc nemá normativní charakter, by členské státy měly žádost zamítnout, pokud je zřejmé, že žadatel práva odvozená z dočasné ochrany už požívá v jiném členském státě. To ale není případ žalobkyně, která už práva vyplývající z dočasné ochrany ve Francii nevyužívá od května 2023. Stejně nepřiléhavá je i argumentace obsahem recitálu 6 nového prováděcího nařízení. Ani on členským státům nezakazuje vydat pobytové oprávnění za situace, kdy je zřejmé, že žadatel nebude práva z pobytového oprávnění čerpat souběžně. Recitály navíc slouží jako pomocná výkladová kritéria a je tak na správních orgánech a soudech, jak tato kritéria využijí.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

Přípustnost žaloby

14. Městský soud posoudil, zda je zásah žalovaného nezákonný, a vycházel přitom ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 s. ř. s.).

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

15. Soud rozhodoval v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení ústního jednání. Povinnost nařídit jednání za účelem provedení dokazování je v soudním řádu správním stanovena v § 77 odst. 1 s. ř. s. Toto ustanovení je součástí úpravy, která se týká řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Systematickým výkladem a v souladu s principem racionálního zákonodárce lze proto dojít k závěru, že povinnost nařídit jednání za tímto účelem na řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu nedopadá. Pokud by totiž bylo záměrem zákonodárce, aby bylo jednání nařizováno i v rámci řízení o zásahové žalobě, vtělil by obdobné ustanovení buď do obecných ustanovení o řízení, nebo přímo do příslušného dílu zákona, který tento žalobní typ upravuje. Dle § 64 s. ř. s. je možné v soudním řízení správním aplikovat také postup, který je upraven v § 115a zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“). Pokud soud postup dle § 115a o. s. ř. zvolí, nemusí jednání nařizovat, jestliže lze ve věci rozhodnout jen na základě účastníky předložených listinných důkazů a účastníci se práva účasti na projednání věci výslovně vzdali. Tyto podmínky jsou naplněny i v případě tohoto řízení. Účastníci v projednávané věci s rozhodnutím bez nařízení jednání souhlasili (žalovaný v podání ze dne 7. 8. 2025, žalobkyně pak ve svém podání ze dne 15. 9. 2025).
16. Splněna je i druhá zákonná podmínka. Žalovaným navržené důkazy, konkrétně Prohlášení členských států ze dne 4. 3. 2022 k neaplikaci čl. 11 v dokumentu Generálního sekretariátu Rady č. 6826/22 a Prohlášení SRN a České republiky ze dne 24. 6. 2024 v dokumentu Generálního sekretariátu Rady č. 11119/2024, soud s ohledem na jejich povahu a právní zásadu „soud zná právo“ neprováděl. Žalobkyně pak k žalobě, resp. k dalšímu podání z téhož dne, přiložila 1) kopii svého cestovního pasu, jehož část je pak soudu známa z obsahu správního spisu, 2) potvrzení o udělení dočasné ochrany ze dne 9. 11. 2022 včetně českého překladu a 3) část kopie nedatované nájemní smlouvy. Žalobkyně ke svému vyjádření ze dne 1. 9. 2025 dále přiložila 1) Printscreen zaslaného dopisu příslušné prefektury včetně překladu, 2) Automatickou odpověď od Bureau de l'immigration et de l'intégration a 3) opakovanou žádost o vystavení potvrzení Ani jednu z uvedených listin pak žalobkyně za důkaz výslovně neoznačila. Soud má za to, že zákonnost zásahu lze posoudit i bez provedení uvedených listinných důkazů. Soud proto s ohledem na výše uvedené jednání nenařizoval (obdobně viz zejména rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2022, č. j. 54 A 50/2021-38, bod 16).
17. Žalobkyně spatřovala nezákonný zásah v tom, že jí byla žádost o dočasnou ochranu vrácena jako nepřijatelná. Protože § 5 odst. 2 Lex Ukrajina soudní přezkum výslovně vylučuje, zabýval se soud nejprve tím, zda je soudní přezkum přípustný.
18. Soud přitom dospěl k závěru, že žaloba přípustná je. Soudní dvůr EU v rozsudku Krasiliva dovodil, že čl. 47 Listiny základních práv EU vyžaduje, aby osoba žádající o dočasnou ochranu ve smyslu směrnice měla přístup k účinné soudní ochraně. Ustanovení § 5 odst. 2 Lex Ukrajina je tedy rozporné s čl. 47 Listiny základních práv EU. V návaznosti na uvedené závěry Soudního dvora EU Nejvyšší správní soud rozsudkem č.j. 1 Azs 174/2024-42 soudní přezkum v dané věci připustil a výslovně se tak odklonil od svého dosavadního závěru vysloveného v rozsudku ze dne 12. 10. 2022, č.j. 2 Azs 178/2022-46.
19. Soud dále posuzoval, zda žalobkyně k hájení svých práv zvolila správný žalobní typ.
20. Ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. může správní soud žalobci poskytnout tehdy, je-li v jeho případě kumulativně splněno celkem pět podmínek. Žalobce musí být 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 zásah byl zaměřen přímo proti žalobci nebo v jeho důsledku bylo proti žalobci přímo zasaženo (5. podmínka). Pokud není byt jen jedna z uvedených pěti podmínek splněna, nelze žalobci ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, č. j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS).

21. V tomto řízení jsou splněny první, druhá, čtvrtá a pátá podmínka. Žalobkyni byla přímo (1. podmínka) zkrácena na svých právech (2. podmínka), když jí byla žádost vrácena jako nepřijatelná. Vracení žádosti nepředcházelo žádné správní řízení, žádost nebyla žalovaným věcně posouzena – nejedná se tedy o rozhodnutí, ale o faktický úkon – zásah (4. podmínka), který byl navíc nepochybně zaměřen přímo proti žalobkyni (5. podmínka). Lze tedy shrnout, že žalobkyně postupovala správně, když se na soud obrátila prostřednictvím zásahové žaloby.

Důvodnost žaloby

22. Soudu tak zbývá posoudit, zda byla splněna třetí podmínka – tedy zda žalovaný při vrácení žádosti jako nepřijatelné postupoval v souladu s právními předpisy, či naopak nezákonně.
23. Žalobkyně tvrdí, že žalovaný postupoval nezákonným způsobem, pokud její žádost vyhodnotil jako nepřijatelnou z důvodu, že má již pobytové oprávnění vyplývající z dočasné ochrany uděleno jinde (konkrétně ve Francii). To ale dle ní není pravdou, neboť pobytové oprávnění ve Francii žalobkyni skončilo uplynutím doby již v květnu 2023, zatímco žádost v Česku podala až v červenci 2025. Žalovaný je naopak přesvědčen, že žalobkyni je zapovězeno pobytové oprávnění vyplývající z dočasné ochrany v Česku získat, protože toto její oprávnění ve Francii stále trvá. Žalovaný proto dle svého názoru postupoval správně, když žádost žalobkyně vyhodnotil jako nepřijatelnou dle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina.
24. Soud v první řadě souhlasí s žalovaným v tom, že institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina osobu z dočasné ochrany nevyklučuje. Pro úplnost je třeba připomenout, že dočasná ochrana je dle směrnice udělována hromadně již na unijní úrovni. Skupina osob, která dočasnou ochranu získá, je pak členskými státy definována jednotlivým prováděcím rozhodnutím Rady, které je v reakci na konkrétní situaci přijímáno na základě čl. 5 směrnice. Pro osoby vysídlené v důsledku invaze ruských vojsk na Ukrajinu, je takovým rozhodnutím právě již dříve uvedené prováděcí rozhodnutí. Tzv. „vysídlené osoby,“ které jsou definovány v čl. 2 prováděcího rozhodnutí - tedy a) ukrajinští státní příslušníci pobývající na Ukrajině před 24. 2. 2022, b) apatridé a občané třetích zemí jiných než Ukrajiny, kterým byla před 24. 2. 2022 na Ukrajině poskytnuta mezinárodní ochrana nebo odpovídající vnitrostátní ochrana a c) rodinní příslušníci osob dle a) a b) – mají na celém území Evropské unie přiznáno právo na dočasnou ochranu. Členské státy, tedy i Česko, pak těmto vysídleným osobám poskytují pouze dílčí práva, která z dočasné ochrany podle kapitoly III směrnice plynou. Takovými právy je mj. oprávnění k pobytu (článek 8) a s ním dále spojená práva na zaměstnání (článek 12), právo na přiměřené ubytování a zdravotní péči (článek 13) nebo právo na přístup do vzdělávacího systému hostitelského členského státu (článek 14).
25. Pokud tedy žalobkyně žádá o udělení „dočasné ochrany“, žádá ve skutečnosti o to, aby jí v Česku byla přiznána dílčí práva, která jí z poskytnuté dočasné ochrany vyplývají. „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 Lex Ukrajina a z § 2 zákona o dočasné ochraně cizinců). Žalobkyně tak ve skutečnosti žádá o pobytové oprávnění, které jsou členské státy včetně Česka povinny držitelům dočasné

ochrany vystavit a poskytnout jim společně s dalšími právy v souladu s čl. 8 odst. 1 směrnice (k tomu srov. bod 31 a 32 rozsudku 1 Azs 336/2024). Pro potřeby tohoto rozsudku přitom budou termíny „dočasná ochrana“, „pobytové oprávnění“ či „dílčí práva vyplývající z dočasné ochrany“ pro lepší plynutí textu užívány, byť jak zde uvedeno ne zcela přesně, jako nositelé jediného významu.

26. Nyní již k tomu, kde a za jakých podmínek může žalobkyně o dílčí práva vyplývající z dočasné ochrany žádat a kde je může čerpat. V tomto ohledu lze přisvědčit žalovanému v tom, že osoba může práva plynoucí z dočasné ochrany požívat vždy pouze v jednom členském státě. Uvedený závěr výslovně potvrzuje bod 16 odůvodnění prováděcího rozhodnutí a systematika a znění směrnice o dočasné ochraně, která počítá vždy jen s jedním hostitelským státem (srov. např. čl. 11, čl. 15 odst. 5, čl. 25 a čl. 26). Ke stejnému závěru ostatně dospěl i Soudní dvůr v rozsudku Krasiliva.
27. Směrnice, která byla přijata dlouho před invazí ruských vojsk na Ukrajinu, pak sama o sobě nezakládá pro držitele dočasné ochrany právo volby hostitelského členského státu. Směrnice předně ponechává na členských státech, aby mezi sebou ujednaly, který z nich osoby s dočasnou ochranou přijme a poskytne jim na svém území z ní odvozená práva. Pro tyto účely směrnice po členských státech požaduje, aby sdělily, jakou kapacitou pro přijetí držitelů dočasné ochrany disponují (čl. 25 směrnice). Z toho plyne, že uvedená směrnice nepředvídá ani právo držitele dočasné ochrany, zvolit si svůj „primární“ členský stát, v němž bude práva čerpat. To logicky znamená, že nepředvídá ani právo volby „sekundárního“ státu. Právo sekundárního pobytu nadto nevyplývá ani z prováděcího rozhodnutí. Pokud směrnice hovoří o přesunu poživatelů dočasné ochrany, pak se jedná o přesuny, které jsou iniciovány a realizovány zejména na žádost členských států a při splnění směrnici předvídaných podmínek (srov. čl. 15 – sloučení rodiny, čl. 21 a čl. 26 – ostatní případy).
28. Zda plyne členskému státu povinnost přijmout žádost o poskytnutí dílčích práv i vysídlené osobě, která se v rámci EU rozhodla přemístit do dalšího státu, výslovně neuvádí ani rozsudek Krasiliva. A to i přes skutečnost, že Nejvyšší správní soud položil předběžnou otázku, která možnou (ne)slučitelnost institutu nepřijatelnosti výslovně řeší. Právě z tohoto důvodu již Nejvyšší správní soud neshledal důvod předkládat předběžnou otázku znovu a výklad unijního práva a především jeho promítnutí do české úpravy pak Nejvyšší správní soud rozvinul sám (srov. blíže body [44] až [47] rozsudku sp.zn. 1 Azs 174/2024).
29. Podle něj samotná směrnice nezakládá držitelům dočasné ochrany bez dalšího právo volby hostitelského členského státu. Tuto volbu mají naopak provést členské státy, když se mezi sebou dohodnou, které vysídlené osoby s dočasnou ochranou přijmou a která dílčí práva vyplývající z dočasné ochrany jim na svém území poskytne – to ostatně, jak již soud konstatoval v bodu 26, vyplývá i ze znění čl. 25 směrnice, který po členských státech požaduje sdělit, jakou kapacitou k přijetí takových osob disponují. Jak již bylo řečeno výše, právo primární ani sekundární volby členského státu poživatelům dočasné ochrany tedy směrnice nepřiznává. Článek 21 směrnice zase předvídá situaci, kdy držitel dočasné ochrany opustí hostitelský stát, ale z důvodu přetrvávajících okolností v zemi původu žádá o opětovné vydání povolení k pobytu. Pro posouzení, zda má žadatel právo volby sekundárního pobytu, je pak zásadní vyloučení aplikace čl. 11 směrnice. Tento článek upravuje standardní mechanismus vnitro-unijního nuceného navracení osob, které nelegálně pobývají v jednom členském státu a které mají být dle stanoveného způsobu navraceny do členského státu, který jim pobytové oprávnění původně udělil. Obsahem čl. 11 směrnice

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

tak byl fakticky ustanoven způsob, podle kterého jsou osoby požívající dočasné ochrany mezi jednotlivé členské státy za jiných okolností běžně rozdělovány.

30. Uvedená situace však neplatí pro osoby vysídlené kvůli invazi ruských vojsk na Ukrajinu. Pro tuto skupinu osob členské státy zvolily odlišný postup. Prováděcí rozhodnutí bylo členskými státy totiž doplněno o dohodu, která aplikaci čl. 11 směrnice vyloučila.
31. Nejvyšší správní soud pak v dubnu 2025, mj. v reakci na závěry uvedené v rozsudku Krasiliva, dovodil, že prováděcí rozhodnutí vysídleným osobám díky vyloučení aplikace čl. 11 směrnice přiznal právo zvolit si primární členský stát, v němž chtějí souhrn práv vyplývajících z dočasné ochrany čerpat. Takový režim pak nutně zahrnuje i volbu dalšího, sekundárního členského státu. Tyto své úvahy vysvětlil Nejvyšší správní soud v bodech 53-70 rozsudku 1 Azs 174/2024. Na uvedené závěry záhy navázal Městský soud v Praze, a to např. rozsudkem ze dne 23. 4. 2025 č. j. 10 A 6/2025-61 (srov. zejména body 73-92).
32. Předně, prováděcí rozhodnutí neobsahuje žádný nový mechanismus, dle kterého by měly být vysídlené osoby požívající dočasné ochrany mezi jednotlivé členské státy rozděleny. Naopak, dle bodu 16 odůvodnění je toto prováděcí rozhodnutí založeno na východisku, že vysídlené osoby se mohou v rámci devadesátidenního intervalu volně pohybovat po Unii a v tomto časovém rámci si mohou dle svého uvážení vybrat členský stát, kde chtějí správa spojená s dočasnou ochranou požívat. Stát, který si vysídlené osoby vyberou, jim pak dle čl. 8 směrnice musí pobytové oprávnění vydat. Tím došlo pro skupinu osob postiženou ruskou invazí na Ukrajinu k odchýlení se od obecného režimu směrnice, který apriorně vychází z kapacitních možností toho konkrétního členského státu, a k jejichž zachování slouží právě i mechanismy přerozdělování podle článků 15 odst. 5 a 26 směrnice.
33. Žalovaný zastává názor, že právo primární volby členského státu náleží vysídleným osobám přímo z článku 8 odst. 1 směrnice, jejímž smyslem je dle bodu 9 její preambule zabránit druhotnému pohybu osob. Z bodu 16 preambule prováděcího rozhodnutí pak právo na sekundární volbu nelze dovodit. Prováděcí rozhodnutí pak nemůže přiznat vysídleným osobám práva, která ze samotného znění směrnice nevyplývají.
34. Soud v reakci na tento názor poukazuje na to, že dle bodu 8 preambule představuje obsah směrnice zejména minimální normativní standard, který má být při poskytování dočasné ochrany členskými státy zachován. Směrnice zároveň bodem 9 preambule deklarovala zájem zabránit druhotnému pohybu osob a omezila tak možnost přemístit poživatelům dočasné ochrany své bydliště pouze na případy, které jsou uvedeny v člancích 15 a 26 směrnice.
35. Směrnice ale normuje pouze „nutné“ minimum opatření. Svým obsahem tak členskými státům zároveň nebrání, aby pro určité skupiny vysídlených osob zavedly nebo udržovaly příznivější opatření. Směrnice na tuto možnost výslovně v obecné rovině pamatuje čl. 3 odst. 5 směrnice (obdobně srov. bod 12 preambule směrnice). Možnost příznivější úpravy směrnice explicitně předvídá také čl. 7 odst. 1 směrnice, podle kterého mohou členské státy dočasnou ochranu rozšířit i na další kategorie osob nad rámec rozhodnutí dle čl. 5, pokud jsou vysídleny ze stejných důvodů a ze stejné země nebo oblasti původu (obdobně srov. bod 13 preambule prováděcího nařízení). Tím, že se členské státy dohodly na vyloučení aplikace článku 11 (srov. bod 15 preambule prováděcího rozhodnutí), došlo také, v souladu se směrnicí, ke zlepšení postavení vysídlených osob.
36. Obsah rozhodnutí Rady, kterým je i prováděcí rozhodnutí, pak dle čl. 5 odst. 3 směrnice slouží k tomu, aby se definovala dočasná ochrana a popsaly osoby, na které se dočasná

ochrana vztahuje. Obsah rozhodnutí Rady směrnice vymezuje jen demonstrativním způsobem. Není tedy vyloučeno, aby i prováděcí rozhodnutí, byť stále v mezích směrnice, upravovalo i další otázky.

37. V bodech 6, 7 a 10 tak prováděcí rozhodnutí definuje (srov. čl. 5 odst. 1 směrnice), že nastal případ hromadného vysídlení osob. Polovina z nich se dle něj připojí ke svým rodinným příslušníkům nebo bude hledat zaměstnání, druhá polovina pak požádá o mezinárodní ochranu.
38. Bod 16 preambule prováděcího rozhodnutí navíc konstatuje, že dočasná ochrana je s ohledem na povahu situace a hromadný počet vysídlených osob nejvhodnějším nástrojem, který zajistí, že vysídlené osoby budou v rámci dočasné ochrany mít možnost požívat harmonizovaných práv, která jim poskytnou přiměřenou úroveň ochrany. Kromě toho mají vysídlené osoby možnost pohybovat se volně po prostoru Unie po dobu 90 dnů poté, co do něj vstoupí. V tomto období si mohou vybrat členský stát, v němž chtějí požívat práv spojených s dočasnou ochranou, a připojit se ke své rodině a přátelům v rámci sítí početných diaspor, které již na území Unie existují. Jakmile členský stát vydá v souladu se směrnicí o dočasné ochraně povolení k pobytu, má osoba požívající dočasné ochrany sice právo pohybovat se po dobu 90 dnů během období 180 dnů v rámci celé Unie, využívat práva vyplývající z dočasné ochrany by však pro ni mělo být možné pouze v členském státě, který pobytové oprávnění vydal. Tím by však neměla být současně dotčena možnost, aby pobytové oprávnění členský stát vydal také v momentě, kdy se pro to sám rozhodne.
39. Z uvedených závěrů Nejvyššího správního soudu vyplývá, že je obecně přípustné přiznat vysídleným osobám práva i nad rozsah směrnice, která standardně zabezpečuje pouze nutné minimum práv (opačný postup zapovídá čl. 8 odst. 2 směrnice). Je to právě prováděcí rozhodnutí, které doplňuje a přiznává vysídleným osobám z Ukrajiny výhodnější postavení, u nichž předpokládá pohyb na území členských států z důvodu cestování, sloučení rodiny či hledání zaměstnání. Právě těmito předpoklady definovanými prováděcím rozhodnutím se tyto osoby liší od jiných vysídlených osob, které právo volby členského státu automaticky nemají (k tomu srov. bod 52 rozsudku 1 Azs 174/2024). Ze samotného ustanovení článku 8 odst. 1 směrnice vyplývá pouze povinnost členských států přijmout opatření nezbytná k zajištění povolení k pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany. Tato povinnost ale není výslovně provázána jen s tím členským státem, v němž osoba poprvé o pobytové oprávnění požádá. Je přitom zcela nerozhodné, na základě jakého právního předpisu je vysídleným osobám dle prováděcího rozhodnutí povolen samotný vstup na území členských států. Otázka právního režimu vstupu do země a pohybu je totiž nezávislá na přiznávání práv z dočasné ochrany osobě, která se na území konkrétního členského státu nachází.
40. Členské státy navíc výslovně prohlásily, že ve vztahu k vysídleným osobám z Ukrajiny nebudou mechanismus navrácení dle čl. 11 směrnice uplatňovat (k tomu srov. bod 15 odůvodnění prováděcího rozhodnutí). Přestože Soudní dvůr v rozsudku Krasiliva posoudil článek 11 jako irelevantní, podle názoru Nejvyššího správního soudu tak ale Soudní dvůr učinil proto, že v rámci posuzovaného případu, kdy paní Krasiliva pobytové oprávnění doposud nebylo přiznáno, skutečně irelevantní byl.
41. Podle Nejvyššího správního soudu je ale dohoda o neaplikaci čl. 11 směrnice rozhodná v okamžiku, kdy je třeba, stejně jako v případě žalobkyně, posoudit, zda mají vysídlené osoby požívající v minulosti dočasné ochrany v jednom členském státě právo zvolit si pro čerpání těchto práv sekundární členský stát. Výluka z obecného režimu čl. 11 směrnice dle

Nejvyššího správního soudu znamená, že je nutné otevřít druhotný pohyb mezi členskými státy nejen fakticky (tedy nevrácením těchto osob), ale také legálně. A to tím, že se vysídlené osoby budou moci o udělení dílčích práv v členském státě, který si při přesunu zvolí jako cílový, také ucházet. Opačný výklad by smysl vyluky popíral. Názor žalovaného, že vysídleným osobám tato práva nepřísluší, je tak mylný.

42. Žalovaný sice poukázal na to, že od dohody obsahující vyluku z čl. 11 směrnice Česko společně s Německem jednostranně odstoupilo (pro úplnost soud uvádí, že se jedná o přílohu Návrhu prováděcího rozhodnutí Rady o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382 – Prohlášení Německa a České republiky, dokument Rady č. 11031/24). Že se se však jedná o prohlášení politické, které nemá žádný vliv na právní stránku věci, konstatoval v minulosti již Nejvyšší správní soud v bodě 59 rozsudku 1 Azs 174/2024 a bodu 59 rozsudku 1 Azs 336/2024. Pokud se chce členský stát od dohody odchýlit, musí tak učinit pouze odlišnou bilaterální dohodou členských států (mezi nimiž by se pak článek 11 znovu uplatňoval). Prováděcí rozhodnutí Rady č. 2024/1836 ze dne 3. 7. 2024 navíc znovu i po prohlášení Česka zdůraznilo, že se členské státy dohodly neuplatňovat čl. 11 směrnice – tuto skutečnost následně konstatoval také Nejvyšší správní soud. Zdejší soud ale nevidí důvod, proč by měl právní bezvýznamnost českého prohlášení přehodnocovat.
43. Na této skutečnosti nic nemění ani žalovaným tvrzené vyčerpané tuzemské kapacity. Sám žalovaný ostatně uvedl, že Česko se jako členský stát povinnosti poskytovat dílčí práva vyplývající z dočasné ochrany nezabývá ani v případě, kdy dojde ke stanovení kapacitních kvót. V tomto řízení je podstatné to, zdali má žalovaný povinnost přijmout a věcně posoudit žádost žalobkyně, nikoli to, zda jí budou práva skutečně přidělena.
44. Žalovaný se mylí také v tom, že možnost „druhotného pobytu“ osob s dočasnou ochranou, kterou dovodil Nejvyšší správní soud, odporuje smyslu a účelu směrnice. Směrnice sice výslovně zakazuje, aby žadatel požíval práva spojená s dočasnou ochranou ve více státech současně, možnost podat žádost o dílčí práva odvozená od dočasné ochrany poté, co již byla tato práva žadateli v minulosti poskytnuta v jiném členském státě, ale směrnice nevylučuje. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina má tak zamezit pouze těm situacím, aby dílčí oprávnění vysídlené osoby čerpaly ve více státech najednou.
45. Na výše uvedeném nemůže nic změnit ani žalovaným zmíněné prováděcí rozhodnutí Rady ze dne 13. 6. 2025. Je nezbytné zdůraznit, že jde o recitály (body preambule), které odůvodňují normativní část směrnice. Recitály nejsou sice bez významu, nejde ovšem o vlastní normy, nýbrž o výkladová vodítka. Nemění tedy normativní části prováděcího rozhodnutí, ani samotné znění směrnice. V daném případě recitály 4 a 6 reagují na rozsudek Soudního dvora EU ve věci Krasiliva. Soud se na rozdíl od žalovaného nedomnívá, že na jejich základě je druhotný pohyb držitelů dočasné ochrany nežádoucí a že je nutné osobě, která je (byla) poživitelem práv vyplývajících z dočasné ochrany v jiném členském státě, označit bez dalšího jako nepřijatelnou.
46. Žalovaný předně dezinterpretuje recitál 4, potažmo bod 30 rozsudku Soudního dvora ve věci Krasiliva. Žalovaný z něj totiž dovozuje závěry, které v něm nejsou obsaženy. Soudní dvůr uvedl, že „orgány členského státu jsou však oprávněny v rámci zkoumání této žádosti ověřit, zda osoby žádající o povolení k pobytu uvedené v čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55 spadají do kategorií osob uvedených v článku 2 prováděcího rozhodnutí 2022/382 a požívají dočasné ochrany a zda již nezískaly povolení k pobytu v jiném členském státě“. V recitálu se hovoří o ověření, nikoli

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

o zamítnutí žádosti. Recitál 4 pak sice zmiňuje zamítnutí žádosti osoby, která dočasnou ochranu získala v jiném členském státě. Současně však výslovně odkazuje na bod 30 rozsudku Krasiliva a apeluje na nutnost postupovat v souladu s ním.

47. Co se týče recitálu 6, je jeho podstatou dle zdejšího soudu to, že dílčí práva vyplývající z dočasné ochrany nemohou být udělena vícenásobně. Sám žalovaný poukazuje na to, že recitál 6 navazuje na recitál 5, který hovoří o cíli zabránit vícenásobné registraci k dočasné ochraně. Nejvyšší správní soud ve shora citované judikatuře dospěl k závěru, že pokud již byla v jiném členském státě dočasná ochrana zrušena, může být udělena v ČR, a pokud zrušena nebyla, má žalovaný žadateli umožnit ji zrušit. Tyto závěry Nejvyššího správního soudu přitom nejsou v rozporu ani s bodem 30 rozsudku SDEU ve věci Krasiliva, ani s uvedenými recitály 4 a 6.
48. Soud proto nepřisvědčil argumentaci žalovaného, že by žalobkyně nesvědčilo právo sekundární volby hostitelského státu. Jinými slovy, žalobkyně si může sekundární hostitelský stát zvolit. Soud proto s odkazem na výše citované rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2025 uzavírá, že institut nepřijatelnosti podle ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně. Žalovaný tím, že žalobkyni podle ustanovení § 5 odst. 2 zákona o dočasné ochraně vrátil její žádost o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost, zasáhl do jejích práv nezákonným způsobem. Soud proto uzavírá, že žaloba byla podána důvodně.
49. Žalovaný pak bude postupovat souladně s postupem, který je uveden v bodě 78 rozsudku 1 Azs 174/2024. Za situace, kdy je mezi účastníky nesporné, že žalobkyně v minulosti obdržela pobytové oprávnění v jiném členském státě (ve Francii) a sporná zůstává pouze otázka, zda toto pobytové oprávnění stále trvá, se nejspíše bude jednat buď o třetí či čtvrtou variantu, kterou v tomto bodě Nejvyšší správní soud uvedl. Žalovaný tak primárně přijme žádost a věcně ji posoudí. V rámci tohoto posouzení musí žalovaný znovu ověřit, zda žalobkyně aktuálně disponuje dočasnou či jinou mezinárodní ochranou v jiném členském státě EU. Pokud bude ve správním řízení postaveno najisto, že žalobkyně již dočasnou ochranou nedisponuje, žalovaný v případě, kdy žalobkyně splní podmínky, vydá žalobkyni pobytové oprávnění (třetí z variant). Pokud by v řízení žalovaný dospěl k závěru, že žalobkyně dočasnou či mezinárodní ochranou v jiném členském státě stále disponuje a není způsobilá zaniknout postupem analogickým k § 5 odst. 8 písm. b) Lex Ukrajina, pak žalobkyni náležitě poučí o jejím právu nechat si dočasnou či mezinárodní ochranu zneplatnit. Současně žalobkyni poučí o případných důsledcích pro přiznání dočasné ochrany v Česku, pokud by tak neučinila (čtvrtá z variant).
50. 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 závázal-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.

VI. Rozhodnutí o nákladech řízení

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

51. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Jelikož měla žalobkyně ve věci plný úspěch, náleží jí náhrada nákladů řízení. Tyto náklady představují náklady na odměnu a náhradu hotových výdajů advokáta. Odměna náleží celkem za čtyři úkony právní služby, a to převzetí a přípravu zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)], za návrh ve věci samé (žaloba) ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, za návrh na vydání předběžného opatření po zahájení řízení dle § 11 odst. 2 písm. d) advokátního tarifu a za repliku žalobkyně ze dne 15. 9. 2025 ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Za každý ze tří úkonů právní služby dle § 11 odst. 1 advokátního tarifu náleží zástupci žalobkyně mimosmluvní odměna ve výši 4 620 Kč, za jeden úkon právní služby dle § 11 odst. 2 advokátního tarifu náleží zástupci žalobkyně mimosmluvní odměna ve výši 2 310 Kč [§ 9 odst. 5 ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 450 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, vše zvýšeno o částku 3 773,70 Kč odpovídající 21 % DPH z předchozích částek. Celkem tedy činí náhrada nákladů řízení částku 21 744 Kč, kterou je žalovaný povinen uhradit žalobci k rukám jeho zástupce. Soud žalobkyni nepřiznal náhradu nákladů řízení za její doplňující vyjádření ze dne 1. 9. 2025, neboť tak učinila bez výzvy soudu a společně s ním předložila soudu listiny, které měly a mohly být již součástí podané žaloby. Závěry v ní obsažené navíc žalobkyně zopakovala ve své replice z 15. 9. 2025, za kterou již soud náhradu nákladů řízení přiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost (mimořádný opravný prostředek) 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.

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 nejbližší 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.

Praha 17. října 2025

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

