



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.

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7

v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobkyně pro nepřijatelnost dne 11. 7. 2025,

takto:

- I. Zásah žalovaného spočívající ve vrácení žádosti žalobkyně o poskytnutí dočasné ochrany ze dne 11. 7. 2025 jako nepřijatelné byl nezákonný.
- II. Žalovanému se přikazuje přijmout žádost žalobkyně o dočasnou ochranu v České republice a vést o ní řízení.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Předmět řízení

1. Žalobkyně se jako občanka Ukrajiny domáhá ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřuje ve vrácení její žádosti o poskytnutí dočasné ochrany dne 11. 7. 2025 označené č. j. 0396320/DO-2025, jako nepřijatelné z důvodu, že žalobkyně již získala

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

dočasnou ochranu v jiném členském státě Evropské unie. Žalobkyně se žalobou dále domáhá toho, aby soud přikázal žalovanému, aby žádost přijal a vedl o ní správní řízení.

Žaloba

2. Žalobkyně je občankou Ukrajiny. Po napadení Ukrajiny Ruskou federací žalobkyně vstoupila na území Evropské unie přes Slovenskou republiku, kde jí bylo uděleno pobytové oprávnění vyplývající z dočasné ochrany. Dne 29. 4. 2025 se žalobkyně na Slovensku pobytového oprávnění vzdala a ten den jí také pobytové oprávnění zaniklo. K tomu žalobkyně předložila printscreen e-mailové korespondence s blíže neidentifikovatelným adresátem, který měl zánik pobytového oprávnění k 29. 4. 2025 potvrdit. Žalobkyně předložila také potvrzení Ministerstva vnitra o udělení tolerovaného pobytu na území Slovenské republiky.
3. Dne 11. 7. 2025 žalobkyně u žalovaného podala žádost o dočasnou ochranu na formuláři, který se běžně užívá pro podávání žádosti 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“). Na něm žalobkyně v části, která je označena jako „žádost o poskytnutí dočasné ochrany“ ručně dopsala „sloučení rodiny dle § 52 zák. č. 221/2003“. Do formulářové kolonky s názvem „dětí žadatele“ pak žalobkyně uvedla ukrajinskou státní příslušnici, paní M. S. K ní žalobkyně dopsala, že se jedná o její sestru a v sousední kolonce označené jako „místo aktuálního pobytu“ připsala „dočasná ochrana ČR“. Ve formuláři také uvedla, že o dočasnou ochranu již žádala, a to na Slovensku s tím, že ji už nemá. V kolonce „Uveďte, kdy, kde a výsledek“ pak žalobkyně dopsala „2. 8. 2024 do 4. 3. 2024, PL“. Za stát, na jehož území se k rozhodnému datu vstupu ruských vojsk na Ukrajinu, tedy dne 24. 2. 2022, nacházela, označila žalobkyně ve formuláři Ukrajinu. Žalovaný následně podanou žádost vyhodnotil jako nepřijatelnou s odůvodněním, že žalobkyně již dříve získala pobytové oprávnění v jiném členském státě EU. Žalobkyně tak nemá od 29. 4. 2025 pobytové oprávnění vyplývající z dočasné ochrany ani žádné jiné pobytové oprávnění (dlouhodobé vízum, povolení k pobytu) na území Unie. Současná situace na území Ukrajiny jí však zabraňuje se do této země vrátit.
4. Tím, že byla žalovaným žádost označena za nepřijatelnou, bylo nezákonným způsobem zasaženo do práv žalobkyně. Žalovaný tím, že žádost označil za nepřijatelnou, nepřiměřeným způsobem zasáhl také do rodinného a soukromého života žalobkyně. S odkazem na judikaturu správních soudů žalobkyně uvedla, že žalovaný měl její žádost přijmout a věcně posoudit.
5. Současně se žalobou podala žalobkyně návrh na vydání předběžného opatření a návrh na přednostní projednání věci. Návrh vydání předběžného nařízení byl zdejším soudem zamítnut usnesením ze dne 12. 8. 2025, č. j. 6 A 84/2025-37.

Vyjádření žalovaného

6. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout.
7. Nejprve shrnul pobytovou historii žalobkyně. Ta v minulosti celkem třikrát žádala o udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území ČR z důvodu uvedeného v § 33 odst. 1 písm. a) zákona č. 33 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Tyto žádosti ze dne 17. 8. 2022 a 19. 6. 2023 byly žalovaným

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

zamítnuty. Z cestovního dokladu žalobkyně platného do 26. 1. 2031, který byl spolu s žádostí předložen, totiž žalovaný zjistil, že žalobkyně má v Polské republice od 18. 9. 2021 uděleno dlouhodobé vízum do 22. 6. 2022, přičemž platnost víza byla Polskem s ohledem na situaci na Ukrajině automaticky prodloužena. Při žádosti o získání pobytového oprávnění z titulu dočasné ochrany žalobkyně navíc předložila jiný cestovní doklad, a to s platností od 27. 2. 2023 do 27. 2. 2033 – je tedy zřejmé, že žalobkyně disponuje dvěma platnými cestovními doklady.

8. Byla to dle žalovaného sama žalobkyně, která v tiskopisu žádosti uvedla, že dočasnou ochranu měla na Slovensku udělenou od 2. 8. 2024 do 4. 3. 2025. V podané žalobě pak žalobkyně tvrdí, že se dne 29. 4. 2025 dočasné ochrany vzdala a ta jí tentýž den také zanikla. Tuto skutečnost žalovaný ověřil ve společné evropské databázi „Temporary Protection Platform“, která slouží k výměně informací o žadatelích a držitelích dočasné ochrany. Žalobkyně v databázi jako držitelka jakékoliv dočasné ochrany nefiguruje, záznam byl slovenskou stranou tedy pravděpodobně smazán. Přestože žalobkyně již dočasné ochrany na Slovensku zřejmě nepožívá, má žalovaný stále za to, že postupoval správně, když její žádost vyhodnotil jako nepřijatelnou dle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina. Dle formulace tohoto ustanovení je lhostejné, zda žalobkyně aktuálně dílčí práva z dočasné ochrany v některém ze členských států využívá či nikoli. Pro to, aby byla žádost vyhodnocena jako nepřijatelná, stačí, pokud již tato práva v minulosti v jiném členském státě získala.
9. Navíc, žalobkyně žádala o pobytové oprávnění v Česku z toho důvodu, že se zde nachází ukrajinská státní příslušnice, paní M. S. – tu žalobkyně označila v žádosti za svou sestru. Že žalobkyně žádala dle § 52 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dočasné ochraně“), je patrné z tiskopisu žádosti, kam žalobkyně tuto informaci sama dopsala. Ustanovení § 52 zákona o dočasné ochraně umožňuje, aby osobě blízké cizince, který v Česku požívá dočasné ochrany, mohlo být pobytové oprávnění za účelem dočasné ochrany uděleno. Je však nutné současně splnit celkem tři zákonné podmínky: Žadatel musí být ve vztahu k osobě požívající dočasné ochrany osobou blízkou, která zároveň není uvedena v § 51 odst. 2 zákona o dočasné ochraně (1. podmínka). Dále zde musí pro udělení existovat důvody hodné zvláštního zřetele (2. podmínka) a tyto dvě osoby spolu trvale žily v době, kdy došlo k událostem vedoucím k hromadnému přílivu vysídlených osob (3. podmínka).
10. Žalobkyně ale neprokázala splnění hned první z uvedených podmínek. K žádosti totiž nepřipojila žádný doklad o tom, že je paní M. S. její sestrou. Jako rodinní příslušníci žalobkyně jsou evidováni pouze dva ukrajinští občané. Otec, pan V. S., na území Česka pobývá od roku 2017, kdy mu byla vydána zaměstnanecká karta, a nyní v Česku pobývá na základě povolení k trvalému pobytu. Matka, paní I. S., pak v Česku žije na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny. U rodičů žalobkyně žalovaný eviduje adresu ve Strakonici. S ohledem na avizovaný důvod žádosti je také zvláštní, že žalobkyně do tiskopisu žádosti uvedla zcela jinou adresu, než jakou žalovaný eviduje u paní M. S. Žalovaný též pochybuje, že by žalobkyně se sestrou společně žily před 24. 2. 2022, když žalobkyně měla od 18. 9. 2021 do 22. 6. 2022 uděleno dlouhodobé vízum v Polsku. Při žádosti žalobkyně předložila jiný cestovní doklad než ten, kde je toto polské vízum uvedeno – je tedy otázkou, zda je splněna i druhá z podmínek. O to spíše, že „sourozenecký vztah“ k domnělé sestře žalobkyni nebránil odcestovat na Slovensko a na základě pobytového oprávnění z dočasné ochrany zde pobývat min. od 2. 8. 2024 do 4. 3. 2025. Z předchozích žádostí o udělení víza nad 90 dnů vyplývá, že žalobkyně chtěla v Čechách pobývat již do

roku 2022, paní M. S. ale přijela na území Česka až v dubnu 2025. Žalovaný odkázal na závěry obsažené v bodech 35 a 36 rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 10. 2024, č. j. 34 A 23/2024-38, a v jejich kontextu uvedl, že žalobkyně neprokázala blízkou vazbu na paní M. S. ani důvody hodné zvláštního zřetele. Žalovaný má tedy za to, že postupoval dle zákona, když žádost vyhodnotil jako nepřijatelnou.

11. Žalovaný kromě tvrzení ve vztahu k pobytové historii a obsahu samotné žádosti podal své obsáhlé vyjádření, které v obdobných věcech podává a pravidelně jej aktualizuje. Soudu je z úřední činnosti známo, že téměř totožný právní názor žalovaný zastával např. v řízení vedené u zdejšího senátu pod sp. zn. 6 A 89/2025. Žalovaný v něm tvrdí, že žádost je nepřijatelná a vymezuje se vůči tvrzení, že je tento postup v rozporu s unijním právem. Žalovaný dále nesouhlasí se závěry obsaženými v rozsudcích Nejvyššího správního soudu, které v dubnu 2025 navázaly na rozsudek Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) ze dne 7. 12. 2023, C-753/23, Krasiliva (dále jen „rozsudek Krasiliva“), mj. s rozsudkem ze dne 3. 4. 2025, č.j. 1 Azs 336/2024-42 a ze dne 3. 4. 2025, a ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-42. Právní názory uvedené v této „dubnové judikatuře“ již nejsou dle žalovaného použitelné, neboť ministři členských států dne 13. 6. 2025 podpořili další prodloužení dočasné ochrany, v němž ve vztahu k druhotným pobytům žadatelů zaujali odmítavý postoj. Právo žalobkyně zvolit si sekundární členský stát neplyne ani ze 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“), ani z prováděcího rozhodnutí, ani z dohody členských států neaplikovat čl. 11 směrnice, od které navíc dle žalovaného Česko odstoupilo.

Posouzení věci Městským soudem v Praze

Připustnost žaloby

12. Zdejší soud posoudil, zda je zásah žalovaného nezákonný, a vycházel přitom ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 s. ř. s.).
13. 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 účastníků předložených listinných důkazů a účastníci se práva účasti na projednání věci vzdali, popřípadě s rozhodnutím věci bez nařízení jednání vyslovili souhlas. Tyto podmínky jsou naplněny i v případě tohoto řízení. Účastníci v projednávané věci s rozhodnutím bez nařízení jednání souhlasili, resp. v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. nevyjádřili nesouhlas s takovýmto postupem.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

14. Mezi žalobkyní a žalovaným nebyl spor o rozhodném skutkovém stavu věci, tj. ve věci není sporné, že žalobkyně je občankou Ukrajiny, která v minulosti získala pobytové oprávnění na Slovensku, ale v současnosti už žádného pobytového oprávnění v členském státě nepožívá. Žalobkyní předložené listiny (pas paní M. S. a její pobytové vízum, printscreen blíže nedatované e-mailové korespondence a potvrzení o udělení tolerovaného pobytu na území Slovenské republiky) soud shledal jako listiny pro posouzení věci irelevantní.
15. 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, pak soud s ohledem na jejich povahu a zásadu „soud zná právo“ také neprovedl. Ve věci zůstává sporné pouze právní posouzení jednání žalovaného. 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).
16. 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.
17. Soud přitom dospěl k závěru, že žaloba přípustná je. Soudní dvůr 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 1 Azs 174/2024-42 soudní přezkum v dané věci připustil. Výslovně se tak odklonil od svého dosavadního závěru vysloveného v rozsudku ze dne 12. 10. 2022, č.j. 2 Azs 178/2022-46.
18. Soud dále posuzoval, zda žalobkyně k hájení svých práv zvolila správný žalobní typ.
19. 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).
20. V tomto řízení jsou splněny první, druhá, čtvrtá a pátá podmínka. Žalobkyně byla přímo (1. podmínka) zkrácena na svých právech (2. podmínka), když jí byla žádost vrácena jako nepřijatelná. Vrácení 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

21. Soudu tak zbývá posoudit, zda byla splněna třetí podmínka – tedy zda žalovaný při vrácení žádosti jako nepřijatelné postupoval v souladu s právními předpisy, či zda naopak postupoval nezákonně.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

22. Žalobkyně tvrdí, že žalovaný postupoval nezákonným způsobem, pokud její žádost o sloučení rodiny dle § 52 zákona o dočasné ochraně vyhodnotil jako nepřijatelnou z důvodu, že již bylo pobytové oprávnění vyplývající z dočasné ochrany uděleno jinde (konkrétně v minulosti na Slovensku). To ale dle ní není pravdou, neboť pobytové oprávnění na Slovensku zaniklo k 29. 4. 2025, kdy se slovenského pobytového oprávnění žalobkyně výslovně vzdala. Žalovaný řádně neposoudil, jak nepřiměřený bude zásah ve vztahu k rodinnému a soukromému životu žalobkyně.
23. Žalovaný je naopak přesvědčen, že žalobkyni je zapovězeno pobytové oprávnění vyplývající z dočasné ochrany v Česku získat, protože toto oprávnění již v minulosti získala na Slovensku. Žalovaný proto dle svého názoru postupoval správně, když žádost žalobkyně vyhodnotil jako nepřijatelnou dle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina. Žalovaný si je sice vědom toho, že žalobkyně žádala o dočasnou ochranu dle § 52 zákona o dočasné ochraně, ke splnění tam uvedených podmínek ale prakticky nic nedoložila.
24. Soud považuje za stěžejní skutečnost, že žalobkyně při žádosti o dočasnou ochranu v Česku výslovně uvedla, že žádost podává za účelem sloučení rodiny dle § 52 zákona o dočasné ochraně. Skutkově obdobnými případy, kdy žadatel na standardizovaný formulář dopsáním patřičné poznámky vyjádřil vůli požádat o sloučení rodiny dle tohoto ustanovení, se správní soudy již v minulosti zabývaly. Soudu je znám rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 25. 7. 2022, č. j. 59 A 45/2022-30 a také rozsudky zdejšího soudu ze dne 19. 11. 2024, č. j. 5 A 101/2024-27 a ze dne 13. 1. 2025, č. j. 5 A 102/2024-27. Zatímco v uvedených řízeních byly žádosti žalobců jako nepřijatelné označeny z toho důvodu, že žalobci nejsou osobami dle § 3 Lex Ukrajina, v tomto řízení je situace odlišná. Žalovaný totiž žádost označil za nepřijatelnou z jiného důvodu, a to proto, že žalobkyni již byla dočasná ochrana v jiném členském státě v minulosti udělena. Soud však závěry vyslovené v uvedených rozsudcích považuje za příléhavé i pro posouzení této věci. A to s ohledem na skutečnost, že ve všech uvedených případech žadatelé vyjádřili vůli, aby jejich žádost byla posuzována dle § 52 zákona o dočasné ochraně. V tomto kontextu soud uvádí i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2025, č. j. 1 Azs 305/2024-27, který zamítl kasační stížnost žalovaného proti rozsudku 5 A 101/2024. Z výše uvedených rozhodnutí proto soud vychází a v podrobnostech na ně tak odkazuje.

Historie vývoje právní úpravy dočasné ochrany

25. Pro kontext vývoje relevantní právní úpravy v reakci na situaci na Ukrajině soud uvádí, že podmínky dočasné ochrany byly historicky upraveny především zákonem o dočasné ochraně. Ten byl přijat v návaznosti na vstup Česka do Evropské unie. Jeho cílem pak bylo transponovat směrnici do vnitrostátní úpravy. Samotný institut dočasné ochrany byl pro skupinu osob, jichž se vpád ruských vojsk na Ukrajinu dne 24. 2. 2022 dotýká, aktivován prováděcím rozhodnutím, které bylo přijato na základě čl. 5 odst. 1 směrnice. Český zákonodárce pak na prováděcí rozhodnutí navázal vydáním Lex Ukrajina (k tomu srov § 1 odst. 1 Lex Ukrajina). Smyslem přijetí tohoto zákona bylo reagovat na intenzitu a rozsah aktuální migrační vlny, na které zákon o dočasné ochraně původně nebyl připraven. Proto byl Lex Ukrajina ve vztahu k zákonu o dočasné ochraně přijat jako speciální právní úprava (§ 1 odst. 2) s tím, že odchylně upravil především řízení o udělení dočasné ochrany (§ 4 odst. 1). Lex Ukrajina však výslovně připustil (§ 4 odst. 3), že až na jím stanovené výjimky (§ 4 odst. 2 písm. a) je třeba aplikovat stávající „obecnou“ úpravu obsaženou v zákoně o dočasné ochraně cizinců. Ve věcech, které zákon o dočasné ochraně neupravuje, pak Lex Ukrajina

připustil aplikaci zákona o pobytu cizinců, opět s výjimkou některých ustanovení (§ 4 odst. 2 písm. b).

26. Pro úplnost ve vztahu k užívanému termínu „dočasná ochrana“ soud dodává, že 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 „automaticky“. 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).
27. Pokud tedy žalobkyně žádá o udělení „dočasné ochrany“, žádá ve skutečnosti o to, aby jí v Česku byla přiznána dílčí práva, která z 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. 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. Pro potřeby tohoto rozsudku přitom budou termíny „dočasná ochrana“, „pobytové oprávnění“ či „dílčí práva vyplývající z dočasné ochrany“ pro lepší plynutí textu uváděny, byť zjednodušujícím způsobem, jako nositelé stejného významu.

K režimu žádosti žalobkyně dle § 52 zákona o dočasné ochraně

28. Po obecném úvodu do vývoje právní úpravy dočasné ochrany se však soud vrací k zásadní skutkové okolnosti případu, která je mezi účastníky nesporná. A to ke skutečnosti, že žalobkyně podala svou žádost o dočasnou ochranu dle § 52 zákona o dočasné ochraně, motivována snahou o sloučení své rodiny. Soud tedy v následujících bodech předestírá smysl tohoto ustanovení v širších normativních souvislostech.
29. Již samotná směrnice předjímá, že vysídlené osoby požívající dočasné ochrany budou mít zájem sloučit se na území Unie se svými rodinnými příslušníky. Tento zájem je explicitně vyjádřen v čl. 15 směrnice. Na slučování rodin pamatuje také recitál 16 preambule prováděcího rozhodnutí. Na vnitrostátní úrovni je pak tento zájem reflektován ustanoveními §§ 51 až 53 zákona o dočasné ochraně.
30. Ustanovení § 51 odst. 1 zákona o dočasné ochraně uděluje rodinnému příslušníkovi cizince požívajícího dočasné ochrany podle tohoto zákona oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany, pokud o to rodinný příslušník požádá. Na pobytové oprávnění však mají právo jen ti rodinní příslušníci, kteří jsou taxativně uvedeni v druhém odstavci tohoto ustanovení. Sestra cizince požívajícího dočasnou ochranu v Česku mezi výčtem těchto rodinných příslušníků přitom není.
31. Ustanovení § 52 zákona o dočasné ochraně obsahuje jakousi zbytkovou kategorii osob, které na pobytové oprávnění za účelem dočasné ochrany dle § 51 nedosáhly – to jim může (avšak nemusí) být uděleno jen pokud dojde ke splnění, jak správně uvádí žalovaný, všech tří v ustanovení uvedených podmínek. Musí se jednat o osobu blízkou cizince požívajícího

dočasné ochrany, která současně není uvedena v § 51 odst. 2 (1. podmínka). Pro udělení pobytového oprávnění tu musí existovat důvody hodné zvláštního zřetele (2. podmínka) a také předpoklad, že spolu cizinec požívající dočasné ochrany a osoba jemu blízká trvale žili v době, kdy došlo k událostem vedoucím k hromadnému přílivu vysídlených osob na území (3. podmínka).

32. Stejně jako v řízeních uvedených v bodu 22 tohoto rozsudku má soud za to, že žalobkyně o poskytnutí dočasné ochrany žádala dle § 52 zákona o dočasné ochraně. Formulář žádosti, který žalobkyně žalovanému předložila, je označen jako „ŽÁDOST O POSKYTNUTÍ DOČASNÉ OCHRANY“. Pouze na zadní straně v části, jež je označena pokynem „MÍSTO PRO ÚŘEDNÍ ZÁZNAMY, NEVYPLŇUJTE“, je zmíněn Lex Ukrajina. Dle soudu tak není obecně zcela zřejmé, že by daný formulář měl sloužit k podávání žádostí o dočasnou ochranu pouze dle § 3 Lex Ukrajina. Žalobkyně navíc svou vůli podřadit svou žádost pod režim § 52 zákona o dočasné ochraně vyjádřila zcela jasně tím, když toto ustanovení do žádosti výslovně, navíc s dovětkem „sloučení rodiny“, uvedla. Důvodem podání žádosti pak bylo sloučení s paní M. S., kterou v jedné z kolonek pro uvedení rodinného příslušníka žalobkyně za svou sestru výslovně označila. Je přitom stěžejní, že použití tohoto ustanovení není Lex Ukrajina vyloučeno; § 4 odst. 2 písm. a) Lex Ukrajina vylučuje užití pouze § 51 odst. 2 písm. d). Nic tak nebránilo tomu, aby žalobkyně žádost o poskytnutí dočasné ochrany za účelem sloučení rodiny dle § 52 zákona o dočasné ochraně podala (k tomu srov. bod 16 rozsudku 5 A 101/2024).
33. V této souvislosti je také případné připomenout závěry obsažené v bodu 20 rozsudku 1 Azs 305/2024. Nelze říci, že by tu fakticky existovaly dvě žádosti o dočasnou ochranu – jedna dle Lex Ukrajina (tak, jak ostatně předvídá standardizované znění formuláře) a druhá dle zákona o dočasné ochraně (tedy tak, jak ji žalobkyně vlastnoručním vpiskem označila). Důvody pro přijetí Lex Ukrajina podrobněji soud rozvedl už v bodě 23 tohoto rozsudku. Právě tam popsaná situace vede správní orgány k nutnosti souběžně aplikovat dvě zákonné úpravy o dočasné ochraně, jejichž případná kolize je speciálním zákonem, tedy Lex Ukrajina, ve vztahu k obecné úpravě obsažené v zákoně o dočasné ochraně, do značené míry řešena. V rámci jednoho institutu dočasné ochrany tu tedy vedle sebe existují různé procesní režimy nakládání se žádostí o dočasnou ochranu. Ty zohledňují specifika jednotlivých důvodů pro udělení dočasné ochrany podle nynější právní úpravy. Žadatel si tedy v žádosti nevybírá důvod, podle kterého o dočasnou ochranu žádá. Jde ale o to, jaká skupina informací potřebná pro udělení či neudělení dočasné ochrany z takto podané žádosti vyplyne (k tomu srov. bod 20 rozsudku 1 Azs 305/2024).
34. Žalovaný argumentuje tím, že řízení o udělení dočasné ochrany je řízení o žádosti. Je tedy na žalobkyni, aby v ní uvedla a dle možností doložila rozhodné skutečnosti. Žalobkyně tuto povinnost nesplnila, když k žádosti prakticky „nic“ nedoložila. To ale není pravdou. Žalobkyně v žádosti uvedla a snažila se prokázat, že má v Česku sestru, která zde požívá dočasnou ochranu. To je okolnost, u níž apriori nelze vyloučit, že v případě další konkretizace (žalobkyně sestru označila pouze jménem, příjmením a datem jejího narození) a doložení dalších důkazů ze strany žalobkyně nemohou nastat důvody hodné zvláštního zřetele dle § 52 zákona o dočasné ochraně (k tomu srov. bod 15 rozsudku 1 Azs 305/2024).
35. Žalobkyně tak tím, že podala žádost, zahájila řízení o dočasné ochraně. Současně, v souladu s dispoziční zásadou, pak vyjádřila svou vůli, aby byla žádost posouzena se všemi specifiky vyplývajícími z § 52 zákona o dočasné ochraně. Žalobkyně pak měla v řízení povinnost předložit všechny potřebné doklady, resp. tvrdit relevantní informace. Přestože měla být

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

žalobkyně při objasnění skutkového stavu aktivní a neponechávat na žalovaném, aby si podklady obstarával sám či tvrzení domýšlel, žalovaný pochybil, když žalobkyni k uvedené aktivitě nevybídl např. výzvou k odstranění vad její žádosti. I přes uplatnění žalovaným tvrzené dispoziční zásady totiž není cílem tohoto typu řízení skrze institut nepřijatelnosti nedokonalé žádosti mechanicky odmítat, pokud je zřejmé, že lze tyto nedostatky v budoucnu žadatelem odstranit a ze strany správního orgánu v souladu s principem materiální pravdy dle § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“), tak následně zjistit stav věci v rozsahu, o němž nebudou důvodné pochybnosti. O to spíše za situace, kdy § 52 zákona o dočasné ochraně výslovně počítá s tím, že žadatel doloží tvrzení a podklady, které jdou výrazně nad rámec používaného standardizovaného formuláře žádosti o dočasnou ochranu (k tomu srov. bod 16 a 17 rozsudku 1 Azs 305/2024).

36. Žalovaný proto pochybil, když žalobkyni uzavřel přístup k pobytovému oprávnění v Česku tím, že jí vrátil žádost jako nepřijatelnou – o žádosti měl vést řízení s procesními zárukami a specifiky danými § 52 zákona o dočasné ochraně, meritorně měl žádost posoudit a vydat o tom rozhodnutí, vůči kterému se žalobkyně případně může bránit dalšími prostředky. Tím, že žalovaný žalobkyni vrátil její žádost jako nepřijatelnou, se dopustil nezákonného zásahu do jejích práv. Vrácení žádosti pro nepřijatelnost je pouze specifickým, zjednodušujícím posouzením žádosti v situaci, kdy z podaných informací je zcela zřejmé, že žadatel nemůže dočasnou ochranu v Česku dle platné právní úpravy získat a další posuzování by bylo ne hospodárné a v rozporu se zásadou rychlosti řízení. Posuzovaná věc ale takto zjevná nebyla – žalobkyně v žádosti uvedla určité, byť neúplné indicie o tom, že zde teoreticky existují důvody hodné zvláštního zřetele. Argumentace žalovaného ve vztahu k pobytové historii žalobkyně a její sestry tak byla předčasná, pokud žalobkyni k odstranění vad žádosti nevyzval a tím si tak de facto vyloučil přístup k náležitému zjištění skutkového stavu. Výsledek řízení o žádosti žalobkyně tak nelze s ohledem na to, že žalovaný rezignoval na zjištění skutkového stavu nyní ani v obrysech předjímat (k tomu srov. body 21 a 22 tamtéž).
37. S ohledem na výše uvedené pak soud považuje za irelevantní, jaký důvod nepřijatelnosti, navíc odlišně od případů posuzovaných v řízeních uvedených v bodě 22, žalovaný při posuzování žádosti zvolil. Soud považoval v této věci za zásadní skutečnost, že žalobkyně po žalovaném chtěla posoudit žádost v režimu § 52 zákona o dočasné ochraně, což také sama zopakovala v podané žalobě. Obsáhlá argumentace žalovaného, která mířila na problematiku volby sekundárního členského státu u žadatelů, u nichž v minulosti došlo k poskytnutí dílčích práv vyplývajících z dočasné ochrany v jiném členském státě, se tak s žalobními důvody míjí.
38. Soud tedy dospěl k závěru, že postup žalovaného, který dne 11. 7. 2025 žalobkyni podanou žádost o poskytnutí dočasné ochrany vrátil jako nepřijatelnou z důvodu, že žalobkyně již dočasnou ochranu získala v jiném členském státě, aniž by v řízení v souladu se zákonem o dočasné ochraně projednal žalobkyní uvedený důvod pro poskytnutí dočasné ochrany, jímž bylo sloučení rodiny, byl nezákonný (výrok I. tohoto rozsudku). Soud současně žalovanému v souladu s žalobním petitem přikázal, aby žalovaný přijmul žádost žalobkyně a vedl o ní řízení (výrok II. tohoto rozsudku).

Závěr

39. Bude tak na žalovaném, aby v následujícím řízení, vázán přitom vůlí žalobkyně podřadit žádost pod režim § 52 zákona o dočasné ochraně, posoudil, zda pobytové oprávnění

žalobkyni z titulu sloučení rodiny svědčí či nikoli. Žalovaný přitom žalobkyni umožní, aby uplatnila svá práva a oprávněné zájmy v souladu s § 4 odst. 4 s. ř., mimo jiné tak, že ji vyzve k odstranění vad, které žádost žalobkyně v současnosti tíží.

40. 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.

Rozhodnutí o nákladech řízení

41. Výrok o nákladech řízení (výrok III. tohoto rozsudku) je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně sice měla ve věci úspěch. Ze soudního spisu ale neplyne, že by jí vznikly jiné náklady v řízení o žalobě, když samotné řízení je osvobozeno od soudních poplatků. Žalovaný v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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.