



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **D. Ch.**, zast. JUDr. Irenou Strakovou, advokátkou se sídlem Karlovo náměstí 287/18, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2025, č. j. 10 A 151/2025-21,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobci **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Žalobce, státní příslušník Ukrajiny, podal dne 9. 9. 2025 „*Žádost o poskytnutí dočasné ochrany*“. Žalovaný žalobci tuto žádost vrátil jako nepřijatelnou podle § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění účinném od 3. 9. 2025 (dále jen „*lex Ukrajina*“), neboť žalobce dříve získal dočasnou ochranu v jiném členském státě Evropské unie (Rumunsku).

[2] Žalobce podal proti tomuto postupu žalovaného k Městskému soudu v Praze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, které městský soud rozsudkem ze dne 13. 11. 2025, č. j. 10 A 151/2025-21, vyhověl a výrokem I. tohoto rozsudku rozhodl, že zásah žalovaného spočívající v tom, že vrátil dne 9. 9. 2025 žalobci uvedenou žádost jako nepřijatelnou, byl nezákonný. Výrokem II. pak městský soud žalovanému zakázal pokračovat v porušování žalobcových práv a přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti žalobci. Výrokem III. přiznal žalobci náhradu nákladů řízení.

[3] Městský soud se zabýval tím, zda lze aplikovat § 5 odst. 1 písm. f) *lex Ukrajina*, nebo je toto ustanovení v rozporu s uniijním právem. Poznamenal, že žalobce namítal nepřipustnost aplikace § 5 odst. 1 písm. d), nikoli § 5 odst. 1 písm. f) *lex Ukrajina*, který žalovaný použil. Jeho námitky však věcně směřují i proti § 5 odst. 1 písm. f) *lex Ukrajina*, neboť žalobce nesouhlasil s tím, že jeho žádost byla vrácena jako nepřijatelná z důvodu získání dočasné ochrany v Rumunsku. Městský soud konstatoval, že na § 5 odst. 1 písm. f) *lex Ukrajina* je třeba nahlížet ve světle dosavadní judikatury k § 5 odst. 1 písm. c) a d) téhož zákona. Odkázal na rozsudek Soudního dvora EU ze dne 27. 2. 2025, *Krasiliva*, C-753/23, ECLI:EU:C:2025:133, na nějž navázalo velké množství rozsudků Nejvyššího správního soudu. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. f) *lex Ukrajina* podle městského soudu propojuje původní samostatné důvody podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) *lex Ukrajina* a nově k nim připojuje kumulativní podmínku, a sice předchozí oznámení o riziku vyčerpání kapacit podle § 3 odst. 3 *lex Ukrajina*.

[4] K první podmínce městský soud uvedl, že i nadále zůstává klíčovým, že žadateli vzniká nárok na „*přiznání dočasné ochrany*“ již na základě čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (dále jen „směrnice o dočasné ochraně“), pokud splňuje podmínky 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 Rady z roku 2022“). Městský soud shrnul, že žadateli vzniká nárok na to, aby si zvolil hostitelský stát a v důsledku vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně i na to, aby se přemístil do státu jiného. Dále soud rekapituloval postup, jak má žalovaný s žádostmi osob uvedených v informačním systému *Temporary Protection Platform* (TPD) nakládat. Podle městského soudu na uvedeném nic nemění ani prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460 ze dne 15. července 2025 o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382 (dále jen „prováděcí rozhodnutí Rady z roku 2025“). Ani z něj totiž neplyne, že by stát mohl vrátit žádost jako nepřijatelnou bez věcného posouzení.

[5] Ke druhé podmínce městský soud upozornil, že ji aktivuje sám žalovaný tím, že Evropské komisi doručí oznámení o riziku vyčerpání kapacit pro zvládání následků plynoucích z hromadného přílivu vysídlených osob a potřebě přijetí opatření k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob. Toto oznámení se svou povahou blíží žádosti o postup dle čl. 25 odst. 3 směrnice o dočasné ochraně. Posledně jmenovaný institut je přitom politickým, nikoli právním aktem, z něhož nelze dovozovat ztrátu práv držitelů dočasné ochrany. Městský soud podotkl, že oznámení podle § 3 odst. 3 *lex Ukrajina* je navíc pouze oznámením o riziku překročení kapacit, nikoli oznámením o překročení kapacit. Nemohou z něj tedy vyplynout závažnější důsledky, než jaké předpokládá směrnice o dočasné ochraně v čl. 25 odst. 3. Městský soud zdůraznil, že směrnice o dočasné ochraně neumožňuje členskému státu, aby jednostranně omezil práva, která žadatelům plynou ze směrnice a prováděcích rozhodnutí. Připomněl, že směrnice o dočasné ochraně stanoví minimální požadavky, žalovaný tedy nemohl použít § 5 odst. 1 písm. f) ve spojení s § 3 odst. 3 *lex Ukrajina*. Závěrem městský soud poukázal na to, že § 5

pokračování

odst. 1 písm. f) *lex Ukrajina* arbitrárně rozlišuje mezi žadateli, kteří žádají o dočasnou ochranu poprvé, a těmi, kteří se dožadují práva druhotného pohybu.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[6] Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, a to z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel předně uvádí, že Nejvyšší správní soud by měl při svém rozhodování zvážit opětovné položení předběžné otázky s tím, že „*všechny případy by měly být do té doby přerušeny*“, a to jak u soudů, tak na úrovni správního orgánu.

[7] Pokud by mělo existovat právo sekundárního pohybu, muselo by podle stěžovatele plynout přímo z textu směrnice o dočasné ochraně. Přímý účinek směrnice však vyžaduje, aby bylo jasně, přesně a bezpodmínečně formulováno právo, které je jednotlivci garantováno. Takové ustanovení však ve směrnici chybí. Ani normativní text prováděcího rozhodnutí Rady z roku 2022 právo sekundárního pohybu neobsahuje. Naopak, prováděcí rozhodnutí Rady z roku 2025 potvrzuje, že předchozí výklad nebyl správný. Stěžovatel zdůrazňuje, že nejde „*o prchání z válečného konfliktu*“, ale o pouhé stěhování.

[8] Ve vztahu k bodům 4 a 6 odůvodnění prováděcího rozhodnutí z roku 2025 stěžovatel upozorňuje, že žádný z těchto bodů ani rozsudek Soudního dvora *Krasiliva* nepožadují asistenci orgánů členského státu ve vztahu k držiteli dočasné ochrany při „*zrušení jeho dočasné ochrany*“ v jiném členském státě. Podle stěžovatele výkladové pravidlo bodu 6 odůvodnění prováděcího rozhodnutí z roku 2025 poskytuje rovněž výklad bodu 5, který se týká vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně. Rada tím podle něj (1) dala najevo, že žádosti osob, které jsou oprávněny k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státu, by měly být bez dalšího zamítnuty, a (2) upřesnily význam dohody o neaplikování čl. 11 směrnice o dočasné ochraně. Stěžovatel je přesvědčen, že je stěžejní, jaký význam přikládají dohodě její účastníci (obzvláště tehdy, byla-li schválena jednomyslně).

[9] Stěžovatel má za to, že právo přestěhování se v rámci EU náleží pouze občanům EU, nikoli příslušníkům třetích zemí oprávněně pobývajícím na území některého ze členských států. Rada nemůže prováděcím rozhodnutím rozšířit rozsah práv, která jsou osobám požívajícím dočasnou ochranu přiznána. Pokud tedy právo sekundárního pohybu neplyne přímo ze směrnice o dočasné ochraně, nelze je dovozovat z prováděcího rozhodnutí z roku 2022. V rozsudku ze dne 19. 12. 2024, *Kaduna*, C-244/24 a C-290/24, ECLI:EU:C:2024:1038, Soudní dvůr upozornil, že toto prováděcí rozhodnutí nemůže být v rozporu s uvedenou směrnicí ani ji měnit. Jeho smyslem je pouze vyjasnit obsah ustanovení směrnice a určit způsoby jejich provádění.

[10] Podle stěžovatele je sporný výklad Nejvyššího správního soudu, že pokud Česká republika jednou učinila spolu s ostatními státy prohlášení, je jím navždy vázána, ledaže by se s každým členským státem individuálně dohodla jinak. Čl. 11 směrnice o dočasné ochraně je navíc podle stěžovatele irrelevantní, protože druhotné pohyby neřeší. Stěžovatel odkazuje rovněž na společné prohlášení Německa a České republiky, které podle něj interpretaci prováděcího rozhodnutí Rady z roku 2022 dále osvětluje. Stěžovatel proto nesouhlasí se

závěrem městského soudu, dle něhož nové body odůvodnění prováděcího rozhodnutí Rady z roku 2025 na závěrech judikatury nic nemění.

[11] Stěžovatel opakuje, že v případě druhotného pohybu již nejde o situaci, kdy daná osoba prchá z válečného konfliktu. Pro stěhování Česká republika počítá s využitím standardních migračních kanálů, tedy s podáním žádosti o pobytové oprávnění přes Generální konzulát České republiky ve Lvově (a to i vzdáleně). Doplnuje statistické údaje, z nichž má vyplývat, že většině takových žádostí v roce 2024 a v lednu až září 2025 bylo vyhověno. Podle informací generálního konzulátu údajně 85 % těchto žádostí podávají osoby, které pobývají v režimu dočasné ochrany na území jiného členského státu. Neudělením dočasné ochrany tedy dotyčná osoba není vystavena povinnosti vrátit se na Ukrajinu a má reálnou možnost získat pobytové oprávnění stěžovatelem preferovaným způsobem.

[12] Závěrem stěžovatel odkazuje na legislativní proces v souvislosti se změnou zákona, v jejímž rámci došlo k přijetí § 3 odst. 3 a § 5 odst. 1 písm. f) *lex Ukrajina*. Nejprve stěžovatel cituje zápis z 55. schůze Výboru pro bezpečnost Poslanecké sněmovny PČR, která se konala dne 27. 5. 2025, následně části stenozáznamu z druhého a třetího čtení sněmovního tisku č. 931 (9. volební období, 2021–2025, digitální repozitář Poslanecké sněmovny PČR). Z těchto materiálů je podle stěžovatele zřejmé, že Poslanecká sněmovna PČR se pozměňovacím návrhem řádně a vědomě zabývala a že byl podpořen napříč politickým spektrem. Stěžovatel uvádí, že „v posledním období se situace dramaticky zhoršuje“ a že eviduje zhruba 100% nárůst počtu žádostí (z jím uváděných dat vyplývá, že má pravděpodobně na mysli nárůst mezi 35. týdnem tohoto roku, kdy bylo evidováno 1 615 žádostí, a 37. týdnem, kdy bylo evidováno 3 319 žádostí). Podle stěžovatele jde o nejvyšší počty od konce první vlny žádostí v roce 2022.

[13] Stěžovatel je přesvědčen, že § 5 odst. 1 písm. f) *lex Ukrajina* není rozporný s unijním právem a je součástí českého právního řádu. Proto podle něj postupoval. Ve směrnici o dočasné ochraně jakožto minimálním standardu žádné mezery nejsou, v neřešených otázkách mají členské státy prostor pro vlastní úvahu. Proto stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[14] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jedná za něj k tomu pověřená zaměstnankyně s odpovídajícím právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté soud přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené

pokračování

rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[16] Podle § 5 odst. 1 *lex Ukrajina*, ve znění účinném od 3. 9. 2025, „[ž]ádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže

[...]

c) je podána cizincem, který o dočasnou nebo mezinárodní ochranu požádal v jiném členském státě Evropské unie,

d) je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie,

[...]

f) je podána cizincem, který je nebo byl držitelem dočasné ochrany v jiném členském státě Evropské unie nebo státě uplatňujícím Schengenský hraniční kodex v plném rozsahu, poté, co Ministerstvo vnitra Evropské komisi zaslalo oznámení podle § 3 odst. 3.“.

[17] Podle § 3 odst. 3 *lex Ukrajina*, ve znění účinném od 3. 9. 2025, „Ministerstvo vnitra zašle Evropské komisi oznámení o riziku vyčerpání kapacit pro zvládnutí následků plynoucích z hromadného přílivu vysídlených osob a potřebě přijetí opatření k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob. Oznámení podle věty první zveřejní Ministerstvo vnitra na svých internetových stránkách.“.

[18] Nejvyšší správní soud v první řadě podotýká, že *lex Ukrajina* i nadále používá nepřesnou terminologii, která může vést k chybnému pochopení problematiky. Nejvyšší správní soud proto odkazuje na bod 19 svého rozsudku ze dne 1. 4. 2025, č. j. 5 Azs 273/2023-27, publ. pod č. 4638/2024 Sb. NSS (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná též na www.nssoud.cz), kde s odkazy na oba zmiňované rozsudky Soudního dvora k dočasné ochraně (*Kaduna* a *Krasiliva*) vysvětlil, že oprávněným vysídleným osobám (spadajícím do „obligatorních kategorií“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady z roku 2022) dočasnou ochranu udělila Rada právě prováděcím rozhodnutím z roku 2022 a členské státy pouze deklaratorně potvrzují tento status tím, že jim přiznávají jednotlivá práva s dočasnou ochranou spojená, především právo pobytu.

[19] Stěžovatelova kasační argumentace není postavena na adresných námitkách proti odůvodnění napadeného rozsudku, ale jde spíše o obecnou polemiku s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu, Městského soudu v Praze, a pokud jde o žaloby proti rozhodnutím ve věcech dočasné ochrany, i s judikaturou dalších krajských soudů. Je zřejmé (a alarmující), jak konstatoval i městský soud, že stěžovatel stále nehodlá, též dle svých veřejných vyjádření, tuto ustálenou judikaturu akceptovat, a to ani po dvou předchozích kolech svých neúspěšných kasačních stížností. Výsledkem této jeho libovůle a porušování základních principů právního státu je též (formálně poslanecký) pozměňovací návrh, jímž byla výše citovaná ustanovení do *lex Ukrajina* vložena a který představuje další neúspěšný pokus stěžovatele tuto ustálenou judikaturu negovat a nadále bránit tomu, aby se oprávněné vysídlené osoby (držitelé dočasné ochrany), které byly původně registrovány k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě, domohly v ČR svých práv. Kasační stížnost je tak na samé hranici projednatelnosti a Nejvyšší správní soud v každém případě při

přezkoumání takto napadeného rozsudku městského soudu vyjde především z jeho úvah a systematiky.

[20] Městský soud upozornil, že § 5 odst. 1 písm. f) *lex Ukrajina* vyžaduje splnění dvou podmínek: (i) žadatel je nebo byl oprávněn k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě a zároveň (ii) stěžovatel zaslal Komisi oznámení podle § 3 odst. 3 *lex Ukrajina*. Městský soud považuje tyto podmínky za kumulativní, již nesplnění jedné z nich by tudíž vedlo k tomu, že by žádost žalobce nemohla být vrácena jako nepřijatelná. Proti tomuto závěru stěžovatel nic nenamítá. Městský soud se dále zabýval naplněním obou těchto podmínek a dospěl k závěru, že nelze aplikovat žádnou z nich. Stěžovatelovy námitky směřují pouze proti závěru o nemožnosti aplikovat podmínku (i), která již byla předchozí judikaturou, kterou stěžovatel setrvale ignoruje, vyřešena. Ve vztahu k podmínce (ii) stěžovatel toliko konstatuje, že zaslání oznámení bylo podle něj odůvodněné, neboť v poslední době dochází ke zvýšení počtu žádostí. Nikterak ale nerozporuje argumentaci městského soudu, která vedla k závěru, že i tato podmínka je v rozporu s unijním právem, resp. nemůže mít na obsah unijního práva žádný vliv.

[21] Kasačními námitkami, podle nichž směrnice o dočasné ochraně nezaručuje právo sekundárního pohybu, se tento soud již opakovaně zabýval. Přímý účinek pravidla, dle něhož členské státy nemohou stanovit osobám požívajícím dočasné ochrany podmínky méně příznivé než ty vymezené ve směrnici o dočasné ochraně, zdejší soud podrobně odůvodnil již v rozsudku ze dne 5. 9. 2024, č. j. 2 Azs 111/2024-29 (body 42 až 45). Otázkou nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) *lex Ukrajina* se následně zdejší soud po vydání rozsudku Soudního dvora *Krasiliva* mnohonásobně zabýval, počínaje již zmiňovaným rozsudkem ze dne 1. 4. 2025, č. j. 5 Azs 273/2023-27. Existence práva oprávněné vysídlené osoby (držitele dočasné ochrany) na druhotnou volbu státu pobytu je podrobně popsána v první řadě v bodech 53 až 70 rozsudku ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-42, publ. pod č. 4682/2025 Sb. NSS, a ve všech dalších rozsudcích na tyto dva judikáty navazujících a zamítajících první sérii kasačních stížností stěžovatele. Námitkami týkajícími se bodů 4 a 6 odůvodnění prováděcího rozhodnutí Rady z roku 2025 se pak tento soud zabýval v první řadě v rozsudku ze dne 11. 9. 2025, č. j. 1 Azs 126/2025-28 (body 13 a 14) a v navazujících rozsudcích zamítajících druhou sérii kasačních stížností stěžovatele až do okamžiku, kdy stěžovatel vzal zbylé kasační stížnosti zpět. V posledně jmenovaném rozsudku tento soud rovněž vypořádal námitku, dle níž prováděcí rozhodnutí nemůže rozšířit rozsah práv, která jsou držitelům dočasné ochrany přiznána, jakož i argumentaci týkající se jednostranných prohlášení České republiky a Německa (bod 15). Vzhledem k tomu, že stěžovatel svou argumentaci pouze opakuje, aniž by reflektoval její vypořádání, Nejvyšší správní soud pouze odkazuje na příslušné pasáže uvedených rozsudků, které jsou stěžovateli známy a není třeba mu je nyní opakovat.

[22] V souvislosti se stěžovatelovou argumentací však lze nad rámec výše uvedeného poznamenat, že výkladem *ex post* nelze popřít skutečný obsah rozhodnutí členských států, který je zřejmý z jejich společného prohlášení: „*S cílem podpořit členské státy, které jsou hlavními vstupními místy hromadného přílivu vysídlených osob prchajících před válkou z Ukrajiny, na něž se vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady ze dne 4. března 2022, a s cílem prosazovat rovnováhu mezi úsilím všech členských států se členské státy dohodly, že nebudou uplatňovat článek 11 směrnice 2001/55/ES na osoby, které požívají dočasné ochrany v daném*

pokračování

členském státě v souladu s uvedeným prováděcím rozhodnutím Rady a které se přesouvají bez povolení na území jiného členského státu, pokud se členské státy na dvoustranném základě nedohodnou jinak.“ Již z textu prohlášení jednoznačně vyplývá, že se od něj nelze jednostranně odchýlit. Zároveň je zřejmé, že státy tímto prohlášením aktivovaly napříč celou EU možnost, s níž výslovně počítá poslední věta čl. 11 směrnice o dočasné ochraně: *„Na základě dvoustranné dohody členské státy mohou rozhodnout, že tento článek nebudou používat.“* Není přitom podstatné, že se jedná o dohodu mnohostrannou, neboť i na ni lze nahlížet jako na sérii dvoustranných dohod. To potvrzuje rovněž prováděcí rozhodnutí Rady z roku 2022 (bod 15 jeho odůvodnění). Skutečnost, že na vyloučení čl. 11 se nic nezměnilo, pak plyne i z prováděcího rozhodnutí Rady z roku 2025 (bod 5 odůvodnění), přičemž normativním obsahem tohoto prováděcího rozhodnutí (stejně jako všech předchozích, která následovala po prováděcím rozhodnutí Rady z roku 2022) je, jak připouští i stěžovatel, „pouhé“ prodloužení trvání dočasné ochrany o další rok. Výklad dále obsažený v bodu 6 odůvodnění tohoto prováděcího rozhodnutí pouze upřesňuje, že práva v souvislosti s dočasnou ochranou nemají být čerpána ve dvou státech zároveň. Nevyvrací však možnost jejich čerpání postupně, tedy možnost druhotné volby státu pobytu, jak již Nejvyšší správní soud ve výše zmiňované judikatuře opakovaně konstatoval.

[23] Ani námitka, dle níž Česká republika *„počítá s využitím standardních imigračních kanálů“* (myšlena možnost požádat o pobytové oprávnění u Generálního konzulátu České republiky ve Lvově), vůbec nesměřuje proti napadenému rozsudku městského soudu. Městský soud netvrdil, že by žalobce neměl žádnou jinou možnost, jak by mohl získat v České republice pobytové oprávnění. Městský soud se zabýval stěžovatelovým postupem při vyřizování žalobcovy žádosti o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany. Argumentace, dle níž měl žalobce i jiné možnosti, je tedy ve vztahu k zákonnosti napadeného rozsudku naprosto irelevantní.

[24] Pouze nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud poznamenává, že pokud právní řád dává jednotlivcům různé možnosti, není na správních orgánech, aby za ně vybíraly, která je podle nich vhodnější. Podle čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Naopak státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem a způsobem, který zákon stanoví (čl. 2 odst. 2 Listiny). Pobytová oprávnění v režimu 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“), navíc vyžadují určitý účel pobytu (zaměstnání, studium, sloučení rodiny), jak ostatně plyne i ze statistických údajů, které uvádí stěžovatel v kasační stížnosti. Dočasná ochrana má však primárně funkci ochrany před válečným konfliktem, který i v současnosti na Ukrajině v důsledku agrese vedené Ruskou federací stále probíhá. Dočasná ochrana tedy nesleduje určitý účel ve vztahu ke členským státům, ale naopak ochranu vysídlených osob před ohrožením života, tělesné integrity a jinou újmou spojenou s Putinovou zločinnou válkou. Ostatně rovněž institut zvláštního dlouhodobého pobytu dle § 70 a násl. *lex Ukrajina*, ve znění účinném od 11. 2. 2025, je prozatím zákonodárcem pojat velmi restriktivně a nenabízí držitelům dočasné ochrany plošně možnost přechodu do běžného pobytového režimu.

[25] I vzhledem k délce válečného konfliktu je pochopitelné, že některé vysídlené osoby mohou mít legitimní zájem přesunout se do jiného státu, než kde původně požádaly o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v domnění, že půjde o situaci toliko přechodnou. Nelze bez dalšího dovozovat, že jejich motivací pro pobyt na území České republiky není primárně útěk před ozbrojeným konfliktem a až sekundárně výběr státu, kde chtějí práva spojená s dočasnou ochranou čerpat. Konstatování, že vysídlená osoba, jejíž vlast (pokud jde o ukrajinské občany) sužuje bezprecedentní válečný konflikt, se pouze „stěhuje“, představuje nepřipustné (a vlastně cynické) zlehčování skutečnosti.

[26] Nejvyšší správní soud dále podotýká, že v důsledku odkazu na možnost získání jiných pobytových oprávnění působí argumentace stěžovatele vnitřně rozporně. Stěžovatel na jedné straně tvrdí, že v případě žádostí o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany nepostačují kapacity veřejných služeb. V argumentaci týkající se možnosti požádat o pobytové oprávnění na generálním konzulátu však na straně druhé vyvolává dojem, že většině těchto žádostí bude vyhověno, nevysvětluje však, proč vysídlené osoby s dočasnou ochranou veřejné služby zatěžují, zatímco držitelé jiných pobytových oprávnění dle zákona o pobytu cizinců nikoli. Stěžovateli též musí být známy deklarace řady veřejných představitelů a politiků, podle nichž již držitelé dočasné ochrany přispívají do státního rozpočtu České republiky výrazně více, než z něj čerpají. Je tudíž otázkou, zda a jak přesně jsou veřejné služby pod „bezprecedentním tlakem“ („unprecedented pressure on national public services“, jak uvádí stěžovatel v dopise ze dne 25. 8. 2025, který je součástí správního spisu a je též dostupný na <https://mv.gov.cz/migrace/clanek/dopis-evropske-komisi.aspx>) a zda by namísto odmítání žádostí o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v rozporu s unijním právem nebylo účelnější kapacity oněch „veřejných služeb“ navýšit. To je však otázka politická, kterou není namístě řešit v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku městského soudu, který vyhověl zásahové žalobě žadatele o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany. Úkolem správních soudů je posoudit, zda stěžovatel postupoval v souladu s právem, unijní předpisy nevyjímaje. A to i tehdy, pokud je dodržení práva pro stěžovatele údajně neefektivní.

[27] K argumentaci legislativním procesem lze poznamenat, že ani projednání v příslušných výborech Poslanecké sněmovny a souhlas napříč politickým spektrem nemůže nikterak zvrátit skutečnost, že přijatá změna je v rozporu s unijním právem. Česká republika nemůže jednostranně ustoupit od svých závazků, které jí z unijního práva plynou, ať již bylo zákonodárcům řečeno cokoli. To, že byli zákonodárci uvedeni v omyl, je navíc patrné již z vyjádření ministra vnitra Víta Rakušana na schůzi výboru pro bezpečnost (zápis z jednání dostupný z digitálního repozitáře PS PČR: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=4906&o=9&ido=1552&td=22&cu=55>), který citoval i stěžovatel v kasační stížnosti. Ministr totiž doslova uvedl: „Před několika týdny rozhodl Nejvyšší správní soud o povinnosti poskytovat dočasnou ochranu i těm osobám, které ji už mají nebo měly udělenou v jiném členském státě EU.“ Nic takového však Nejvyšší správní soud nepožadoval. Jeho judikatura se zabývá nepřipustností vrácení žádostí o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany jako nepřijatelných a nutností žádosti věcně posoudit. Zdejší soud navíc v souladu s judikaturou Soudního dvora konstatoval, že v případě, kdy se žadatel odmítne vzdát oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě a jeho pobytové oprávnění v tomto jiném státě nezanikne ani jiným způsobem, má být jeho žádost zamítnuta. Ministr navíc uznal, že návrh zákona je „přílepke“, a deklaroval, že

pokračování

Rada EU přijme „*pravidlo, které umožňuje vyloučit sekundární dočasnou ochranu v jednotlivých zemích*“. Žádné takové pravidlo však přijato nebylo. Zcela zavádějící je také odůvodnění pozměňovacího návrhu poslance Petra Letochy ke sněmovnímu tisku č. 931, jehož schválením bylo dosaženo posuzované změny *lex Ukrajina*: „*V reakci na rozpor mezi textem zákona (tzv. Lex Ukrajina) a aktuálními rozsudky Nejvyššího správního soudu v oblasti týkající se tzv. druhotných pohybů držitelů dočasné ochrany nebo osob, které se dočasné ochrany vzdaly, a rovněž v reakci na vývoj na úrovni Evropské unie, se doplňuje nový důvod nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu.*“ Následovaly některé výše zmíněné argumenty, které stěžovatel opakuje i v nyní posuzované kasační stížnosti. To naznačuje, kdo je skutečným autorem nejen odůvodnění, ale i pozměňovacího návrhu samotného. Z citovaných vyjádření je v každém případě zřejmé, že zákonodárci vůbec nedostali informace o skutečném obsahu judikatury a podstatě rozporu navrhované úpravy se směrnicí o dočasné ochraně.

[28] Nejvyšší správní soud poznamenává, že stěžovatel sice navrhl opětovné předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru, nevysvětlil však, jak by taková nová předběžná otázka měla znít. Opakuje pouze své přesvědčení, že odpověď Soudního dvora v rozsudku *Krasiliva* na předchozí předběžnou otázku je vykládána chybně. Stěžovatel neuvádí ani to, že by zodpovězení nějaké předběžné otázky bylo potřebné k posouzení souladu § 5 odst. 1 písm. f) *lex Ukrajina* s unijním právem. Nikterak nenapadá ani závěr městského soudu, že jde *de facto* o spojení dvou dosavadních důvodů nepřijatelnosti, doplněné o další podmínku, která je plně v moci stěžovatele. Proti úvahám městského soudu ohledně oné nové podmínky (tedy oznámení podle § 3 odst. 3 *lex Ukrajina*) stěžovatel vůbec neargumentuje a nevyvrací ani závěr městského soudu, že i tato podmínka je v rozporu s unijním právem (resp. nemůže mít na unijní právo, které garantuje dočasnou ochranu, vliv).

[29] Stěžovatel dokonce ani neuvádí, kdy a jakým způsobem za účinnosti § 3 odst. 3 *lex Ukrajina* takové oznámení zaslal či na jaké webové adrese bylo zveřejněno. Odkazuje toliko na dopis ze dne 25. 8. 2025, který však byl dle údaje obsaženého i ve správním spisu odeslán již dne 28. 8. 2025, tedy před účinností novely *lex Ukrajina* (zákon č. 314/2025 Sb., jehož přílepkem změna *lex Ukrajina* byla, byl vyhlášen dne 2. 9. 2025 a nabyl účinnosti dne 3. 9. 2025). Nejvyšší správní soud podotýká, že dopis neobsahoval žádné detaily ohledně toho, jaké vlastně jsou kapacity České republiky a ve kterých konkrétních oblastech jsou překročeny, resp. hrozí, že budou překročeny. Z veřejně dostupných zdrojů (např. zpráv stěžovatele o situaci v oblasti migrace), přitom na první pohled neplyne, že by se situace v měsících před odesláním dopisu nějak skokově „*zhoršila*“. Jak již však upozornil městský soud, případný náhlý hromadný příliv vysídlených osob by představoval důvod pro aplikaci čl. 25 odst. 3 směrnice o dočasné ochraně a koordinované řešení ze strany orgánů EU. I kdyby tedy k takovému náhlému nárůstu došlo, nemohlo by to ospravedlnit vrácení jednotlivých žádostí o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany jako nepřijatelných, tedy bez věcného posouzení, podle § 5 odst. 1 písm. f) *lex Ukrajina*, neboť takový postup směrnice o dočasné ochraně neumožňuje.

[30] Nelze rovněž přehlédnout, že stěžovatel ke svým tvrzením o nárůstu počtu žádostí nenavrhl žádné důkazy. Z textu dopisu ze dne 25. 8. 2025 je navíc zřejmé, že stěžovatel nemá zájem o pomoc a případné koordinované řešení ze strany orgánů EU ve smyslu čl. 25 odst. 3 směrnice o dočasné ochraně. Sděluje totiž, že jde pouze o informaci bez očekávání odpovědi

(„Please kindly note that this letter is intended for information purposes only, and no reply is expected.“). Zřejmě tedy nejde o skutečný pokus řešit tvrzenou krizovou situaci, ale o formální vytvoření nové záminky, proč vracet žádosti jako nepřijatelné.

[31] Závěrem Nejvyšší správní soud odkazuje na úvod nedávného rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 10. 2025, č. j. 41 A 22/2025-24, ve věci rozhodnutí stěžovatele o neudělení povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany: *„Výkonná moc si nemůže vybrat, jestli bude respektovat soudní rozhodnutí – je to základní podmínka fungování právního státu. Pokud by správní orgány mohly ignorovat závazné pokyny soudů, ztratil by se smysl ústavních záruk, jakou je právo na spravedlivý proces či ochrana před svévolí exekutivy namířené vůči těm, kdo se jí zrovna znelíbí. Neúcta k rozhodnutím soudů nevede k efektivitě, ale k nejistotě, bezpráví a chaosu – a právě proto musí každý orgán veřejné moci ctít závaznost soudního rozhodnutí jako výraz úcty k právu, svobodě a demokracii.“*

[32] Nejvyšší správní soud ve shodě s hodnocením městského soudu uzavírá, že vrácením žalobcovy žádosti o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany jako nepřijatelné se stěžovatel dopustil nezákonného zásahu. Opět tedy apeluje na stěžovatele, aby i v tomto případě ukončil výše popsané svévolné popírání jednotné a ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu a aby konečně postupoval v souladu se závazným právním názorem, který městský soud vyjádřil v napadeném rozsudku a který z této judikatury plně vychází. V souladu se zmiňovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2025, č. j. 5 Azs 273/2023-27, je tedy stěžovatel i v této věci povinen, přestože dle záznamu v informačním systému TPD bylo žalobci uděleno povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany nejprve v jiném členském státě, konkrétně v Rumunsku, pozdější žádost žalobce o udělení tohoto povolení k pobytu v ČR přijmout, vést o ní řádné správní řízení dle zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, v jeho rámci poučit žalobce o jeho právech a v návaznosti na jeho případná tvrzení, důkazní návrhy či jiné procesní kroky ověřit nejen to, zda povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany bylo žalobci v Rumunsku skutečně uděleno (což žalobce nepopírá a co vyplývá rovněž z jím předložené kopie dokladu vydaného rumunskými orgány, založené ve správním spisu), ale zejména, zda dosud, ke dni rozhodování stěžovatele, trvá (v této souvislosti žalobce v žalobě tvrdil a dokládal příslušnými důkazy, že se pobytového oprávnění v Rumunsku vzdal). Pokud stěžovatel i přes uvedené skutečnosti postaví trvání žalobcova pobytového oprávnění v Rumunsku najisto, bude dále povinen postupovat podle bodu 78.4 zmiňovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-42, tedy především ověřit, zda vydáním povolení k pobytu žalobci za účelem dočasné ochrany v ČR jeho předchozí obdobné pobytové oprávnění v Rumunsku zanikne, a pokud tomu tak nebude, poskytne žalobci přiměřenou lhůtu k tomu, aby učinil potřebné kroky k ukončení tohoto jemu v Rumunsku uděleného povolení a aby tuto skutečnost stěžovateli doložil.

IV.

Závěr a náklady řízení

[33] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

pokračování

[34] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, náleželo by mu tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložil. Ze spisu však nevyplývá, že by žalobci v souvislosti s řízením o kasační stížnosti jakékoli náklady vznikly, proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 10. prosince 2025

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu