



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudců Mgr. Bc. Jana Schneeweise a Mgr. Věry Jachurové v právní věci

žalobkyně: **S. Ch.**

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra**

sídlem Nad Štolou 3, Praha 7

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vrácení žádosti žalobkyně o dočasnou ochranu zaevidované pod č. j. OAM-0345655/DO-2024 jako nepřijatelné dne 12. 4. 2024

takto:

- I. Zásah žalovaného spočívající v tom, že dne 12. 4. 2024 vrátil žalobkyni její žádost o dočasnou ochranu zaevidovanou pod č. j. OAM-0345655/DO-2024 jako nepřijatelnou, byl nezákonný.
- II. Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování práv žalobkyně a přikazuje se mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti žalobkyně o udělení dočasné ochrany zaevidované pod č. j. OAM-0345655/DO-2024.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhala toho, aby soud určil, že zásah žalovaného spočívající v tom, že jí dne 12. 4. 2024 vrátil žádost o dočasnou ochranu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

jako nepřijatelnou, byl nezákonný. Zároveň požadovala, aby soud zakázal žalovanému pokračovat v porušování jejích práv a přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti.

2. V žalobě žalobkyně - ukrajinská občanka - uvedla, že po invazi ruských vojsk na Ukrajinu byla nucena svou domovinu opustit. Poté, co vstoupila na území Evropské unie, získala dočasnou ochranu v České republice. Po několika měsících se odstěhovala do Spolkové republiky Německo, kde jí byla udělena dočasná ochrana. Žila zde dva měsíce a následně se rozhodla pro návrat do České republiky, kde jí byla opět udělena dočasná ochrana. Žalobkyně byla držitelkou dočasné ochrany do konce března 2024. Při snaze o její opětovné prodloužení jí však byla dočasná ochrana zrušena a nová jí nebyla udělena z důvodu přechozího pobytu ve Spolkové republice Německo. Tam byla žalobkyni dočasná ochrana udělena v roce 2022 a žalobkyně následně o její prodloužení nežádala. Další žádost o dočasnou ochranu v České republice podala žalobkyně dne 12. 4. 2024. Žalovaný jí ale žádost téhož dne vrátil bez projednání jako nepřijatelnou, a to podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Lex Ukrajina“), tedy proto, že jí byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státě. Uvedený postup žalovaného považuje žalobkyně za nezákonný zásah.
3. Žalobkyně vyjádřila své přesvědčení, že žaloba je přípustná a projednatelná ve správním soudnictví. Namítla, že § 5 odst. 1 písm. c) a d) Legis Ukrajina odporují unijnímu právu a podstatě registrace osob za účelem dočasné ochrany. 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“) zavedlo okamžitou dočasnou ochranu pro všechny kategorie osob uvedené v čl. 2 odst. 1 a 2. K okamžité registraci jsou přitom dostatečně prokázány státní příslušnosti, pobytu na Ukrajině a případně rodinné vazby. Důvody, pro něž jediné lze osobu vyloučit z poskytnutí dočasné ochrany, jsou uvedeny v čl. 28 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“). Případ žalobkyně žádný z tam uvedených důvodů nenaplnuje, jelikož takovýmto důvodem není „*podání žádosti o dočasnou ochranu v jiném členském státě*“.
4. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina je v rozporu s čl. 28. Směrnice o dočasné ochraně, s čl. 15 preambule prováděcího rozhodnutí a čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí. S těmito argumenty se ztotožnil také veřejný ochránce práv.
5. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Ve vyjádření k žalobě nejprve rozporoval její přípustnost s tím, že ji nelze dovozovat ze směrnice o dočasné ochraně. Z evidence *Temporary Protection Platform* (TPD) žalovaný zjistil, že žalobkyni byla 1. 4. 2022 udělena dočasná ochrana ve Spolkové republice Německo a tato ji později zanikla. O dočasnou ochranu v České republice žalobkyně požádala 10. 3. 2022 a byla jí následně prodlužována. Vzhledem k automatickému prodlužování žalovaný TPD nekontroloval, učinil tak až při podání žádosti 12. 4. 2024. Žalobkyně v jiném státě EU o dočasnou ochranu nejen požádala, ale tato jí byla také udělena. Důvod nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) Legis Ukrajina byl tedy naplněn. Žalovaný je přesvědčen, že postupoval správně; směrnice o dočasné ochraně, jakož i její účel vyjádřený v její preambuli, zapovídá tzv. druhotný pohyb cizinců, tj. aby se

cizinci s již udělenou dočasnou ochranou přesouvali do jiných členských států dle vlastní volby. Současně žalovaný odkázal na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, č.j. 2 Azs 178/2022-46.

6. Dne 26. 3. 2025 zaslal žalovaný soudu další vyjádření, v němž reflektoval závěry rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 27. 2. 2025, *Krasiliva*, C-753/23 (dále jen „rozsudek Krasiliva“), v němž Soudní dvůr EU odpověděl na předběžné otázky Nejvyššího správního soudu ohledně výkladu právních předpisů souvisejících s projednávanou věcí. Podle žalovaného tento rozsudek na případ žalobkyně aplikovat nelze, protože v jejím případě došlo k udělení dočasné ochrany v jiném členském státě, a proto na ni dopadá § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina, zatímco Soudní dvůr EU se zabýval skutkově odlišnou situací, kdy žadatelka o dočasnou ochranu v České republice měla současně požádáno o týž pobytový titul ve Spolkové republice Německo, kde doposud nebylo o žádosti rozhodnuto [řešil tedy jen důvod nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. c) Legis Ukrajina]. Žalovaný se nadále domnívá, že není možný druhotný pohyb mezi jednotlivými členskými státy EU osob, jimž byla dočasná ochrana přiznána.
7. Žalovaný následně dne 15. 4. 2025 zaslal soudu další vyjádření navazující na rozsudek Krasiliva a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2025 č. j. 5 Azs 273/2023-27 a ze dne 3. 4. 2025 č. j. 1 Azs 174/2024-42 a č. j. 1 Azs 336/2024-42. Navrhl, aby soud položil Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku ohledně souladu § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina s evropským právem a dále vyjádřil nesouhlas se závěry Nejvyššího správního soudu ohledně možnosti sekundárního pohybu osob.
8. Soud o žalobě uvažil následovně.
9. Žaloba je přípustná.
10. Soudní dvůr EU v rozsudku Krasiliva dovodil, že čl. 47 Listiny základních práv EU vyžaduje, aby osoba žádající o dočasnou ochranu ve smyslu směrnice o dočasné ochraně měla přístup k účinné soudní ochraně. Ustanovení § 5 odst. 2 Legis Ukrajina je tedy rozporný s čl. 47 Listiny základních práv EU, a soud proto neaplikoval soudní výluky dle uvedeného ustanovení. Pro úplnost lze dodat, že Nejvyšší správní soud v tomto směru v reakci na rozsudek Krasiliva překonal svou dřívější opačnou judikaturu a dovodil, že soudní výluky nelze aplikovat (viz jeho rozsudek ze dne 3. 4. 2025 č. j. 1 Azs 174/2024-42).
11. Žaloba je důvodná.
12. Úvodem je třeba konstatovat, že Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 3. 4. 2025 č. j. 1 Azs 174/2024-42 a č. j. 1 Azs 336/2024-42 podrobně posoudil (ne)soulad § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina s unijním právem a své závěry strukturovaně a přesvědčivě odůvodnil. Městský soud v Praze již tyto závěry následoval například ve svých rozsudcích ze dne 23. 4. 2025 č. j. 10 A 6/2025-61, ze dne 29. 4. 2025 č. j. 3 A 79/2024-46 nebo ze dne 30. 4. 2025 č. j. 17 A 10/2024-50. Soud v nynější věci nevidí důvod se od již dříve vyslovených závěrů svých i Nejvyššího správního soudu odchýlovat, a proto na ně bude dílem odkazovat a dílem je pro přehlednost stručně zopakuje.
13. Ochranu podle ustanovení § 82 a násl. s. ř. s. může správní soud poskytnout tehdy, jsou-li kumulativně splněny podmínky, aby žalobce byl přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a

byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byt jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze žalobci ochranu podle ustanovení § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, č. j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS).

14. První, druhá, čtvrtá a pátá podmínka jsou splněny. Vrácení žádosti o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost představuje přímý zásah do práv žalobkyně. Svou povahou tento úkon žalovaného, který je nepochybně zaměřen přímo proti žalobkyni, není rozhodnutím a jeho zákonnost je přezkoumatelná v řízení o zásahové žalobě (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017 č. j. 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS).
15. Zbývá posoudit podmínku třetí, tj. zákonnost postupu žalovaného. Žalovaný je přesvědčen, že žalobkyni je zapovězeno získání dočasné ochrany (resp. přesněji oprávnění k pobytu plynoucího z dočasné ochrany – k tomu srov. body 30-34 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2025 č. j. 1 Azs 174/2024-42) proto, že její dočasná ochrana ve Spolkové republice Německo stále trvá, tedy její žádost je podle něj nepřijatelná z důvodu podle § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina.
16. Obecně lze přisvědčit žalovanému, že institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina osobu z dočasné ochrany nevyklučuje. Lze mu dát za pravdu i v závěru, že čerpání práv plynoucích z dočasné ochrany je možné pouze v jednom členském státě (bod 16 prováděcího rozhodnutí). Samotná směrnice o dočasné ochraně pak nezakládá držitelům dočasné ochrany bez dalšího právo volby hostitelského členského státu; předně je na členských státech, aby mezi sebou ujednaly, který z nich dané osoby přijme a poskytne jim práva plynoucí z dočasné ochrany na svém území. Z toho plyne, že uvedená směrnice nepředvídá ani právo držitele dočasné ochrany „primární volby“ členského státu, což logicky znamená, že nepředvídá ani právo „sekundární volby“.
17. Členské státy ale v případě osob vysídlených kvůli invazi ruských vojsk na Ukrajinu zvolily odlišný postup. Prováděcí rozhodnutí doplnily o dohodu o vyloučení aplikace čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, který upravuje mechanismus vnitro-unijního nuceného navrácení nelegálně pobývajících držitelů dočasné ochrany do hostitelského členského státu. Režim předvídaný směrnicí o dočasné ochraně (mechanismus určení, jak budou osoby požívající dočasnou ochranu mezi jednotlivé členské země rozděleny), tudíž u ukrajinských státních příslušníků není možno použít.
18. Nejvyšší správní soud výlukou aplikace čl. 11 směrnice o dočasné ochraně a právo vysídlených osob zvolit si hostitelský stát plynoucí z čl. 2 odst. 1 prováděcího nařízení vyložil tak, že držitelé dočasné ochrany z Ukrajiny mají právo primární volby členského státu, v němž jim má být poskytnut komplex práv s touto ochranou spojených, a tento režim nutně zahrnuje i volbu sekundární. Tyto úvahy podrobně vysvětlil v bodech 53-70 rozsudku ze dne 3. 4. 2025 č. j. 1 Azs 174/2024-42. Generální výluka aplikace čl. 11 směrnice o dočasné ochraně znamená nutnost otevřít druhotný pohyb napříč členskými státy nejen fakticky, ale rovněž legálně. Opačný výklad by smysl výluky popíral. Názor žalovaného, že osoby vysídlené nemají právo druhotné volby hostitelského státu a přesunu mezi členskými státy, je mylný.
19. Městský soud v Praze se v minulosti vyjádřil též k dalším podpůrným argumentům, které žalovaný vznesl v obdobných řízeních, a to například v rozsudku ze dne 29. 4. 2025 č. j. 3 A 79/2024-46 nebo ze dne 30. 4. 2025 č. j. 17 A 10/2024-50. Také s těmito závěry se soud plně ztotožňuje a pouze ve stručnosti je nyní zopakuje.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

20. Žalovaný výlukou čl. 11 směrnice o dočasné ochraně činí spornou s poukazem na jednostranná prohlášení ČR a Německa [příloha Návrhu prováděcího rozhodnutí Rady o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382 – Prohlášení Německa a České republiky, dokument Rady č. 11031/24]. Právní irelevanci těchto jednostranných prohlášení se již zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudcích č. j. 1 Azs 174/2024-42 (bod 59) a č. j. 1 Azs 336/2024-42 (bod 59). Žalovaný neuvedl žádnou novou skutečnost, která by závěry Nejvyššího správního soudu zpochybnila.
21. Nelze přisvědčit argumentaci žalovaného, že závěr o nemožnosti aplikace důvodu nepřijatelnosti žádosti dle § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina nedůvodně zakládá privilegované postavení žadatelů o dočasnou ochranu. Systém nakládání s vysídlenými osobami dle prováděcího rozhodnutí stanovil ad hoc speciální kritéria týkající se tohoto jednoho případu hromadného vysídlení osob. Nejedná se proto o obecné zakotvení příznivějšího právního standardu, než který platí v případě jiných cizinců či občanů EU, jejichž pohyb mezi státy EU podléhá určitým pravidlům. Žalovaný též nepřiléhavě poukazuje na právní úpravu přemísťování osob žádajících o azyl dle tzv. Dublinského nařízení. Na rozdíl od osob žádajících o azyl jsou držitelé dočasné ochrany v odlišném postavení, jelikož se u nich nepočítá s pobytem přesahujícím existenci důvodu pro udělení dočasné ochrany. Není u nich proto dán případný důvod pro přísnější regulaci druhotného pohybu, jelikož jejich pobyt (ať v prvním či druhém členském státě) bude na základě tohoto pobytového titulu vždy pouze dočasný.
22. Žalovaný se mylí též v tom, že možnost druhotného pohybu osob s dočasnou ochranou dovozená Nejvyšším správním soudem odporuje smyslu a účelu směrnice o dočasné ochraně. Směrnice o dočasné ochraně nevylučuje možnost podat žádost o dočasnou ochranu poté, co již byla dočasná ochrana žadateli poskytnuta v jiném členském státě, pouze z ní vyplývá, že žadatel by neměl požívat dočasné ochrany ve vícero státech *současně*. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina se týká pouze osob pod *souběžnou* dočasnou ochranou jiného členského státu.
23. Žalobkyně měla právo na přemístění se do jiného členského státu. Tento členský stát jí musí v souladu s čl. 8 směrnice vydat povolení k pobytu. Právní úprava nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. písm. d) Legis Ukrajina však tomuto právu odporuje, a proto ji nelze aplikovat.
24. Žalobkyní tvrzený zásah spočívá v tom, že jí žalovaný vrátil její žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou z důvodu, že již získala dočasnou ochranu v jiném členském státě. Tento důvod ale pro rozpor s čl. 8 nelze aplikovat. Žalovaný se tudíž dopustil nezákonného zásahu a stále se jej dopouští tím, že žádost žalobkyně věcně neposoudil. Žaloba je tedy důvodná. Soud proto prvním výrokem rozsudku určil, že tvrzený zásah je nezákonný. Druhým výrokem pak zakázal žalovanému, aby pokračoval v porušování práva žalobkyně na podání žádosti o dočasnou ochranu a obnovil stav před vrácením žádosti žalobkyně o dočasnou ochranu jako nepřijatelné.
25. Úkolem žalovaného bude v souladu s výše uvedenou judikaturou Nejvyššího správního soudu primárně přijmout žádost k věcnému posouzení. V rámci jejího posuzování musí znovu ověřit, zda žalobkyně disponuje dočasnou či jinou mezinárodní ochranou v jiném členském státě EU. Pokud tomu tak nebude (přičemž mezi stranami není sporu o tom, že žalobkyně již v současnosti nepožívá dočasné ochrany, která jí byla dříve udělena ve Spolkové republice Německo), musí žalovaný žádosti o dočasnou ochranu vyhovět. Jestliže

naopak dospěje k závěru, že žalobkyně disponuje dočasnou či mezinárodní ochranou v členském státě a tato není způsobilá zaniknout postupem analogickým k § 5 odst. 8 písm.

b) Legis Ukrajina, pak žalobkyni náležitě poučí o jejím právu nechat si dočasnou či mezinárodní ochranu zneplatnit a o případných důsledcích pro přiznání dočasné ochrany v ČR, pokud by tak žalobkyně neučinila.

26. 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.
27. Soud nepředložil Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku ohledně slučitelnosti § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina s evropským právem, jak navrhoval žalovaný, a to primárně proto, že uvedená otázka byla již náležitě vyložena Nejvyšším správním soudem v kontextu existující judikatury Soudního dvora EU. Nejvyšší správní soud v bodech 43–46 rozsudku ze dne 3. 4. 2025 č. j. 1 Azs 174/2024-42 vysvětlil tři hlavní důvody, proč nepoložil takovou předběžnou otázku on. Neučinil tak proto, že i) z rozsudku Krasiliva a jemu předcházejícího postupu plyne, že Soudní dvůr EU nepovažoval otázky za nové či problematické, ii) Soudní dvůr EU poskytuje toliko rámcová vodítka a je na soudech členských států „finálně“ posoudit slučitelnost vnitrostátního práva s unijními předpisy, iii) poskytnutí včasné ochrany osobám přesídleným z Ukrajiny převažuje nad „abstraktními imperativy jednotného výkladu ve všech detailech“. Tyto důvody si soud osvojil i v nynější věci a v neposlední řadě připomíná, že pokládání předběžných otázek není jeho povinností, nýbrž „jen“ možností (čl. 267 alinea druhá Smlouvy o fungování EU).
28. Soud neshledal důvod provádět ve věci dokazování a za tím účelem nařídít ústní jednání, neboť veškeré podklady a listiny, z nichž soud vycházel a jichž se dovolávaly i procesní strany ve svých podáních, jsou obsaženy v žalobkyni i žalovaným doložených písemnostech, které jsou oběma stranám známy. O věci samé proto soud rozhodl bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. (žalobkyně ani žalovaný nevyjádřili nesouhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání).
29. O nákladech řízení rozhodl soud třetím výrokem tohoto rozsudku podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyni, jež byla ve sporu úspěšná, žádné důvodně vynaložené náklady nevznikly, a proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo

rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 21. května 2025

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu