



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

žalobce: **X. X.**, státní příslušnost Ukrajina
bytem X.
zastoupený advokátkou JUDr. Veronikou Pupalovou
sídlem Májová 606/35, Cheb

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky**
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 žalobce pro nepřijatelnost dne 15. 8. 2025**

takto:

- I. Zásah žalovaného spočívající ve vrácení žádosti žalobce o poskytnutí dočasné ochrany ze dne 15. 8. 2025 jako nepřijatelné byl nezákonný.
- II. Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování práv žalobce a přikazuje se mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti žalobce o poskytnutí dočasné ochrany ze dne 15. 8. 2025 jako nepřijatelné.
- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 12.269 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci rozsudku k rukám JUDr. Veroniky Pupalové, advokátky.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

Předmět řízení

1. Žalobce je občanem Ukrajiny. Dne 15. 8. 2025 požádal 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 15. 8. 2025 označil jako nepřijatelnou. Žalobce totiž dle něj získal dočasnou ochranu nebo jinou mezinárodní ochranu v jiném členském státě Evropské unie (konkrétně v Rumunské republice). Žalobce se žalobou podanou v tomto řízení domáhá ochrany před nezákonným zásahem žalovaného. Nezákonnost zásahu žalobce spatřuje ve vrácení jeho žádosti o poskytnutí dočasné ochrany ze dne 15. 8. 2025, evidované pod č. j. OAM- 0407214/DO-2025, jako nepřijatelné z toho důvodu, že žalobce získal dočasnou ochranu v jiném členském státě Evropské unie. Žalobce zároveň žádá, aby soud přikázal žalovanému obnovit stav před vrácením nepřijatelné žádosti.

Žaloba

2. Žalobce se rozhodl před válkou uprchnout z Ukrajiny do Česka, které si zvolil pro svůj další život s rodinnou a přáteli. Z Ukrajiny se přitom přemísťoval přes Rumunskou republiku, která mu dne 19. 7. 2024 automaticky udělila tamější „permis“. Když žalobce dorazil na území Česka, prostřednictvím rumunského velvyslanectví pobyt v Rumunsku zrušil a označený permis odevzdal. Tato skutečnost je patrná z certifikátu, který žalobci dne 13. 11. 2024 vystavilo rumunské velvyslanectví. Žalobce, vědom si rozsudku zdejšího senátu ze dne 28. 5. 2025, č. j. 6 A 122/2024-55, na základě kterého již historicky došlo žalovaným k vydání pobytového oprávnění ve skutkově obdobném řízení jinému žadateli, se rozhodl žádost o udělení dočasné ochrany podat v Česku prostřednictvím žalovaného.
3. Žalobce má za to, že postup žalovaného, kdy žalobcovu žádost označil za nepřijatelnou dle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina, je v rozporu s aktuálními závěry judikatury správních soudů, které vycházejí z rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále také jako „NSS“) ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-42. Rozsudek sp. zn. 1 Azs 174/2024-42 navazuje na rozsudek Soudního dvora Evropské unie (dále také jako „SDEU“) ze dne 27. 2. 2025, C-753/23, *Krasiliva*. Postup žalovaného také odporuje znění 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“) a také znění navazujícího 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 2022/382“). Žalobce tak má za to, že žalovaný uvedeným postupem nezákonně zasáhl do jeho práv.

Vyjádření žalovaného

4. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout.
5. Žalovaný dohledal v databázi Temporary Protection Platform, která členskými státem slouží k výměně informací o žadatelích a držitelích dočasné ochrany, že zde žalobce stále figuruje jako držitel dočasné ochrany v Rumunsku. O tom dle žalovaného svědčí znak „tp“ uvedený v rubrice „Type of protection“. Označení „tp“ je zkratkou pro „Temporary

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

protection“ a používá se tam, kde je cizinec dosud držitelem pobytového oprávnění z titulu dočasné ochrany. Žalobce ostatně tuto skutečnost sám potvrdil, když do tiskopisu žádosti o poskytnutí dočasné ochrany uvedl, že požádal a získal pobytové oprávnění z titulu dočasné ochrany v Rumunsku.

6. Žalobce žalovanému předložil certifikát vyhotovený v anglickém jazyce, který dne 13. 11. 2024 vydalo rumunské velvyslanectví. Z něj se žalovaný dozvěděl, že žalobce se dostavil na rumunské velvyslanectví, aby se vzdal svých práv, které mu vyplývaly z dočasné ochrany udělené v Rumunsku. Žalobce pak předložil své povolení k pobytu č. 0212171 ze dne 19. 7. 2024, které vydal Generální inspektorát pro imigraci – ten je vydáván držitelům dočasné ochrany. Tento certifikát dle žalovaného hovoří o tom, že žalobce sice vrátil povolení k pobytu vydané rumunskými orgány, nevyplyvá z něj však, že se žalobce dočasné ochrany v Rumunsku skutečně vzdal a ta mu tedy zanikla. Žalovanému je navíc z úřední činnosti známo, že Rumunsko umožňuje vzdát se práv souvisejících s dočasnou ochranou, nikoli dočasné ochrany jako takové.
7. Žalovaný současně zopakoval své vyjádření, které v podobných případech podává. Soudu je z úřední činnosti známo, že totožný právní názor žalovaný zastával např. ve skutkově obdobných a datem podání žalo blízkých řízeních sp. zn. 5 A 96/2025, 5 A 108/2025, 18 A 84/2025, 18 A 85/2025 či 18 A 89/2025.
8. Žalovaný v tomto konkrétním znění svého vyjádření reagoval na „dubnovou“ judikaturu NSS, která považuje úpravu nepřijatelnosti žádosti dle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina za rozpornou s unijním právem (rozsudky NSS ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 336/2024-42 a sp. zn. 1 Azs 174/2024). Žalovaný dále uvedl pasáže anglického a českého znění nově schváleného návrhu prováděcího rozhodnutí č. 9933/2025, který Rada EU měla přijmout dne 13. 6. 2025. Žalovaný má přitom za to, že citované recitály nadále vylučují výklad unijního práva tak, jak NSS učinil ve své dubnové judikatuře v návaznosti na rozsudek Krasiliva. Dle žalovaného sice cizincům svědčí právo vybrat si členský stát, ve kterém o udělení dočasné ochrany požádají (právo volby primárního členského státu), není však cílem, aby žadatelé žádali o dočasnou ochranu ve více členských státech a tím zbytečně, případně účelově vyčerpávali kapacity a zdroje členských států (právo volby sekundárního členského státu). K tomu žalovaný zvolil obsáhlou polemiku týkající se výkladu znění čl. 8, 10, 11, 15 a 26 směrnice a textu její preambule. Žalovaný ve vyjádření nesouhlasil ani se závěrem NSS o tom, že prováděcí rozhodnutí 2022/382 a následná dohoda členských států neaplikovat čl. 11 směrnice právo zvolit si sekundární členský stát v této kombinaci umožňuje. K žalobcem citovanému rozsudku sp. zn. 6 A 122/2024 pak žalovaný uvedl, že takto postupoval před vydáním aktualizacího rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460 z 15. 7. 2025, o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382 (dále jen „prováděcí rozhodnutí 2025/1460“), díky jehož dvěma novým recitálům je nyní zřejmé, že žadatelům právo volby sekundárního členského státu nepřísluší.

Posouzení věci Městským soudem v Praze

Přípustnost žaloby

9. 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.).
10. 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 §

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

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.

11. Splněna je i druhá zákonná podmínka. Žalobce za důkazy označil žádost č. j. OAM-0407214/DO-2025 ze dne 15. 8. 2025, sdělení žalobce k podané žádosti ze dne 15. 8. 2025 a certifikát rumunského velvyslanectví ze dne 13. 11. 2024. Soud má za to, že zákonnost zásahu lze posoudit i bez provedení uvedených listinných důkazů. Soud proto s ohledem na výše uvedené jednání nenařizoval.
12. Žalobce spatřoval nezákonný zásah v tom, že mu 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.
13. 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.
14. Soud dále posuzoval, zda žalobce k hájení svých práv zvolil správný žalobní typ.
15. 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).
16. V tomto řízení jsou splněny první, druhá, čtvrtá a pátá podmínka. Žalobci byl přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka), když mu 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 žalobci (5. podmínka). Lze tedy shrnout, že žalobce postupoval správně, když se na soud obrátil prostřednictvím zásahové žaloby.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

Důvodnost žaloby

17. 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.
18. Soud konstatuje, že při posouzení věci vycházel z judikatury NSS týkající se institutu dočasné ochrany. Judikatura NSS navázala na rozsudek SDEU ve věci Krasiliva, a to konkrétně již zmíněnou „dubnovou judikaturou“ – rozsudkem ze dne 1. 4. 2025, č. j. 5 Azs 273/2023-27, č. 4683/2025 Sb. NSS a dále již zmíněným rozsudky sp. zn. 1 Azs 336/2024 a sp. zn. 1 Azs 174/2024. Na tyto názory navázaly i další senáty NSS (např. rozsudky ze dne 8. 4. 2025, č. j. 9 Azs 20/2024-37, ze dne 17. 4. 2025, č. j. 2 Azs 271/2024-43, ze dne 24. 4. 2025, č. j. 10 Azs 4/2025-49, ze dne 25. 4. 2025, č. j. 5 Azs 217/2023-36, a další). Na uvedené reagoval i Městský soud v Praze, který v několika rozsudcích zohlednil i navazující argumentaci žalovaného (např. rozsudky ze dne 23. 4. 2025, č. j. 10 A 6/2025-61, ze dne 30. 4. 2025, č. j. 5 A 36/2025-38, ze dne 16. 5. 2025, č. j. 10 A 42/2025-33, ze dne 20. 5. 2025, č. j. 5 A 42/2025-39, ze dne 3. 6. 2025, č. j. 18 A 2/2025-52, ze dne 13. 6. 2025, č. j. 11 A 55/2025-37, ze dne 17. 6. 2025, č. j. 10 A 56/2025-39, ze dne 17. 7. 2025, č. j. 18 A 49/2025-33). Zdejší senát přitom neshledal žádný důvod, pro který by se měl od vyslovených závěrů odklonit. Z těchto závěrů vychází a v podrobnostech na jejich detailní odůvodnění odkazuje. Bez dalšího přitom v následujících odstavcích vychází především z rozsudku ze dne 8. 10. 2025, č. j. 18 A 89/2025; v tomto skutkově obdobném řízení žalovaný uplatnil totožnou argumentaci jako v tomto řízení. Rozsudek sp. zn. 18 A 89/2025 pak vycházel z dalších nedávných rozsudků, a to konkrétně ze dne 6. 8. 2025, č. j. 18 A 38/2025-36, ze dne 11. 8. 2025, č. j. 10 A 86/2025-27, a ze dne 26. 8. 2025, č. j. 11 A 97/2025-31.
19. Soud s ohledem na argumentaci žalovaného připomíná, že jsou správní orgány stejně jako krajské soudy obecně povinny ve skutkově a právně obdobných případech respektovat judikaturu NSS a také závěry z ní vyplývající (§ 12 odst. 1 s. ř. s. a čl. 4 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). V případě, kdy se budou chtít od existující judikatury odchýlit, musí předložit racionální a závazně konkurující důvody (rozsudek NSS z 17. 7. 2025, č. j. 1 Azs 111/2025-34, bod 17 a násl.). Soud k tomu žalovanému připomíná, že by mělo jít o kvalitativně nové důvody, nikoli o opakování těch dosavadních, s nimiž se soudy již v minulosti opakovaně vypořádaly.
20. Nyní již k projednávané věci - předně je třeba uvést, že institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina osobu z dočasné ochrany nevylučuje. 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 2022/382. Tzv. „vysídlené osoby,“ které jsou definovány v čl. 2 prováděcího rozhodnutí 2022/382 - 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

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

zaměstnání (článek 12), právo na přiměřené ubytování a zdravotní péči (článek 13) nebo právo na přístup do vzdělávacího systému hostitelského členského státu (článek 14).

21. Pokud tedy žalobce žádá o udělení „dočasné ochrany“, žádá ve skutečnosti o to, aby mu v Česku byla přiznána dílčí práva, která mu 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). Žalobce 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.
22. Nyní již k tomu, kde a za jakých podmínek může žalobce 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 2022/382 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.
23. 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 2022/382. 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 směrnicí předvídaných podmínek (srov. čl. 15 – sloučení rodiny, čl. 21 a čl. 26 – ostatní případy).
24. 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).
25. 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

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

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

26. Uvedená situace však neplatí pro osoby vysídlené kvůli invazi ruských vojsk na Ukrajinu. Pro tuto skupinu osob členské státy zvolily odlišný postup. Prováděcí rozhodnutí 2022/382 bylo členskými státy totiž doplněno o dohodu, která aplikaci čl. 11 směrnice vyloučila.
27. Nejvyšší správní soud pak v dubnu 2025, mj. v reakci na závěry uvedené v rozsudku Krasiliva, dovodil, že prováděcí rozhodnutí 2022/382 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 sp. zn. 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).
28. Předně, prováděcí rozhodnutí 2022/382 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 2022/382 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.
29. 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 2022/382 pak právo na sekundární volbu nelze dovodit. Prováděcí rozhodnutí pak nemůže přiznat vysídleným osobám práva, která ze samotného znění směrnice nevyplývají.
30. 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

31. Směrnice ale normuje pouze „nutné“ minimum opatření. Svým obsahem tak členským 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 rozhodnutí 2022/382). Tím, že se členské státy dohodly na vyloučení aplikace článku 11 (srov. bod 15 preambule prováděcího rozhodnutí 2022/382), došlo také, v souladu se směrnicí, ke zlepšení postavení vysídlených osob.
32. Obsah rozhodnutí Rady, kterým je i prováděcí rozhodnutí 2022/382, 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 2022/382, byť stále v mezích směrnice, upravovalo i další otázky.
33. V bodech 6, 7 a 10 tak prováděcí rozhodnutí 2022/382 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.
34. Bod 16 preambule prováděcího rozhodnutí 2022/382 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 dočasně 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.
35. 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 2022/382, 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 2022/382 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 dočasně 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 2022/382 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.

36. 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 2022/382). 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.
37. Podle Nejvyššího správního soudu je ale dohoda o neaplikaci čl. 11 směrnice rozhodná v okamžiku, kdy je třeba, stejně jako v případě žalobce, 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 výluky popíral. Názor žalovaného, že vysídleným osobám tato práva nepřísluší, je tak mylný.
38. 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 žalobce, nikoli to, zda mu budou práva skutečně přidělena.
39. 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.
40. Na výše uvedeném nemůže nic změnit ani žalovaným zmíněný návrh prováděcího rozhodnutí Rady ze dne 13. 6. 2025, ani vlastní znění prováděcího rozhodnutí 2025/1460 ze dne 15. 7. 2025, které nabylo účinností dne 13. 8. 2025 a které prodloužilo trvání dočasné ochrany dle prováděcího rozhodnutí 2022/382, konkrétně jeho žalovaným citované recitály 4 až 6.
41. Je přitom 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 2022/382, 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) poživatelé práv vyplývajících z dočasné ochrany v jiném členském státě, označit bez dalšího jako nepřijatelnou.

42. 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 uvedeném bodě se hovoří o ověření, nikoli 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.
43. 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 Česku, 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 až 6.
44. Soud proto nepřisvědčil argumentaci žalovaného, že by žalobci nesvědčilo právo sekundární volby hostitelského státu. Jinými slovy, žalobce 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 žalobci podle ustanovení § 5 odst. 2 zákona o dočasné ochraně vrátil jeho žádost o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost, zasáhl do jeho práv nezákonným způsobem. Soud proto uzavírá, že žaloba byla podána důvodně.
45. 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 žalobce v minulosti obdržel pobytové oprávnění v jiném členském státě (v Rumunsku) 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 žalobce aktuálně disponuje dočasnou či jinou mezinárodní ochranou v jiném členském státě EU. Pokud bude ve správním řízení postaveno najisto, že žalobce již dočasnou ochranou nedisponuje, žalovaný v případě, kdy žalobce splní podmínky, vydá žalobci pobytové oprávnění (třetí z variant). Pokud by v řízení žalovaný dospěl k závěru, že žalobce dočasnou či mezinárodní ochranou v jiném členském státě stále disponuje a ta není způsobilá zaniknout postupem analogickým k § 5 odst. 8 písm. b) Lex Ukrajina, pak žalobce náležitě poučí o jeho právu nechat si dočasnou či mezinárodní ochranu zneplatnit. Současně žalobce poučí o případných důsledcích pro přiznání dočasné ochrany v Česku, pokud by tak neučinil (čtvrtá z variant).
46. 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

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

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

47. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Jelikož měl žalobce ve věci plný úspěch, náleží mu náhrada nákladů řízení. Tyto náklady představují náklady na odměnu a náhradu hotových výdajů advokáta. Odměna náleží celkem za dva 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“)] a za návrh ve věci samé (žaloba) ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Za každý ze dvou úkonů právní služby dle § 11 odst. 1 advokátního tarifu náleží zástupkyni žalobce mimosmluvní odměna ve výši 4.620 Kč, která se zvyšuje o 450 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, vše zvýšeno o částku 2.129,40 Kč odpovídající 21 % DPH z předchozích částek. Celkem tedy činí náhrada nákladů řízení částku 12.269 Kč, kterou je žalovaný povinen uhradit žalobci k rukám jeho zástupkyně.

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). Případně-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 28. listopadu 2025

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.