



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha a soudců JUDr. Jitky Hroudové a Mgr. Vadima Hlavatého ve věci

žalobkyně: **L. S.**, narozená X, státní příslušnost Ukrajina,
bytem X,
zastoupené Organizací pro pomoc uprchlíkům, z. s.,
sídlem Poděbradská 173/5, 190 00 Praha 9

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra – OAMP**, IČO 00007064,
sídlem Nad Štolou 3, 170 34 Praha 7

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v prohlášení zániku dočasné ochrany žalobkyně,

takto:

- I. Zásah žalovaného spočívající v prohlášení zániku dočasné ochrany žalobkyně ke dni 11. 5. 2025, byl nezákonný.
- II. Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování práv žalobkyně a přikazuje se mu, aby obnovil stav před prohlášením zániku dočasné ochrany žalobkyně.

III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci a žalobní argumentace

2. Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhala určení, že zásah spočívající v prohlášení zániku dočasné ochrany žalobkyně, byl nezákonný, a současně požádala, aby soud žalovanému zakázal pokračovat v porušování práv žalobkyně a přikázal mu, aby obnovil stav před prohlášením zániku dočasné ochrany.
3. V žalobě uvedla, že Ukrajinu opustila již před mnoha lety. Na jaře roku 2022 získala dočasnou ochranu, kterou si prodlužovala. Dne 11. 8. 2025 navštívila pracoviště žalovaného, kde si chtěla vyzvednout vízový štítek prodloužené dočasné ochrany. Vízový štítek však nezískala, přičemž nechápala důvod tohoto postupu, načež se s žádostí o pomoc obrátila na neziskovou organizaci. Žalobkyně dále uvedla, že si zpětně uvědomuje, že neměla dočasnou ochranu získat, jelikož v den vypuknutí konfliktu na Ukrajině nepobývala. Tuto ochranu však do doby jejího zániku dle svých slov v dobré víře užívala.
4. Je přesvědčena, že § 5 odst. 8 písm. e) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (dále jen „zákon č. 65/2022 Sb.“, příp. „Lex Ukrajina“), obchází výlukou přezkumného řízení stanovenou v § 16 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dočasné ochraně“, příp. „ZDO“). Dále poukázala na § 10 zákona o dočasné ochraně, v němž jsou uvedeny důvody pro odejmutí dočasné ochrany. Žalobkyně je přesvědčena, že u ní není naplněn ani jeden z nich.
5. Dle žalobkyně je zároveň § 5 odst. 8 písm. e) Lex Ukrajina v rozporu s právem Evropské unie, a to s čl. 8 odst. 2 směrnice 2001/55/ES ze dne 20. 7. 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob (dále jen „směrnice o dočasné ochraně“), a bodem 17 preambule prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. 3. 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 Směrnice o dočasné ochraně (dále jen „prováděcí rozhodnutí“).

2. Vyjádření žalovaného

6. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
7. V rámci rekapitulace případu uvedl, že žalobkyně v roce 2011 podala žádost o udělení dlouhodobého víza za účelem strpění pobytu na území dle § 33 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“, příp. „ZPC“). Poté v roce 2017 neúspěšně žádala o vydání povolení k trvalému pobytu dle § 67 zákona o pobytu cizinců, a téhož roku také podala žádost o udělení dlouhodobého víza za účelem strpění pobytu na území z důvodu uvedeného v § 33 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, které rovněž nebylo vyhověno. Žalobkyni bylo dne 3. 3. 2022 uděleno dlouhodobé vízum za účelem strpění pobytu na území dle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, a to v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na Ukrajině.

8. Dne 21. 3. 2022 vstoupil v účinnost zákon č. 65/2022 Sb., přičemž dle § 8 odst. 1 tohoto zákona se cizinec, kterému bylo od 24. 2. 2022 v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na Ukrajině uděleno vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území ČR dle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, ode dne nabytí účinnosti zákona č. 65/2022 Sb., považuje za cizince, kterému byla udělena dočasná ochrana. Žalobkyně se tak od tohoto okamžiku stala držitelkou dočasné ochrany v České republice. Žalobkyně se poté dne 2. 3. 2023 elektronicky registrovala k prodloužení dočasné ochrany, dne 3. 3. 2023 jí byl vyznačen vízový štítek prodloužené dočasné ochrany s platností do 31. 3. 2024. Tato ochrana byla následně opětovně prodloužena do 31. 3. 2025. Dne 13. 3. 2025 se žalobkyně opět registrovala k prodloužení dočasné ochrany, přičemž za účelem vyznačení štítku prodloužené dočasné ochrany se k žalovanému dostavila dne 11. 8. 2025. Vzhledem k tomu, že místo pobytu paní žalobkyně bylo po dobu více než 90 dnů (konkrétně od 9. 10. 2024 do 11. 5. 2025) ohlášeno v sídle pracoviště správního orgánu, došlo dne 11. 5. 2025 k zániku dočasné ochrany, resp. přesněji k zániku jejího dosavadního oprávnění k pobytu na území za účelem dočasné ochrany podle § 5 odst. 8 písm. e) Lex Ukrajina.
9. V rámci vyjádření k samotné žalobě žalovaný uvedl, že má v první řadě za to, že zánik dočasné ochrany žalobkyně by skutečně mohl představovat nezákonný zásah, avšak pouze pokud by sám žalovaný nepostupoval v souladu se zákonem, což se ale podle něj nestalo. Poukázal na důvodovou zprávu k zákonu č. 175/2022 Sb., o dalších opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace a o změně dalších zákonů v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (dále jen „zákon č. 175/2022 Sb.“), jenž doplnil důvody zániku dočasné ochrany podle § 11 zákona o dočasné ochraně specificky ve vztahu k osobám využívajícím dočasnou ochranu v souladu s Lex Ukrajina. Z ní plyne, že podle zákonodárce je nadále možné aplikovat § 11 zákona o dočasné ochraně, nicméně se k němu doplňují další důvody. V důvodové zprávě se mluví o situacích, souvisejících s poskytováním dočasné ochrany ve smyslu i jiného pobytu jiným státem (nebo Českou republikou). Cílem úpravy je dle důvodové zprávy zamezit tomu, aby jedna osoba disponovala různými pobytovými tituly, důvody pro zánik přitom do značné míry odrážejí důvody pro nepřijatelnost žádosti o dočasnou ochranu.
10. Dále poukázal na právní úpravu týkající se dokládání dokumentů o ubytování žadatelů. Žalobkyně dle žalované nesplnila své povinnosti plynoucí z § 6 odst. 1 Lex Ukrajina, když zaslala oznámení o změně pobytu, bez potřebných příloh. Postupoval proto v souladu s § 6 odst. 10, § 6a odst. 4, § 7b odst. 6 Lex Ukrajina ve spojení s § 31 odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Zrušil tak žalobkyni pobyt na dosavadní adrese, a jelikož nedodala potřebné podklady k zápisu adresy pobytu nového, stala se adresou žalobkyně adresa správního orgánu, který původní údaj o adrese zrušil. Na tomto místě pak byla žalobkyně registrována od 9. 10. 2024 do 11. 5. 2025. Dnem 11. 5. 2025 následně došlo k zániku dočasné ochrany žalobkyně (resp. k zániku dosavadního oprávnění k pobytu na území ČR za účelem dočasné ochrany).
11. Důvodná dle žalovaného není ani námitka rozporu § 5 odst. 8 písm. e) Lex Ukrajina s právem Evropské unie. V první řadě uvedl, že je jakožto správní orgán povinen postupovat v souladu se zákonem, který je nadále platný, a proto konstatoval zánik dočasné ochrany u žalobkyně. Dále má za to, že v daném případě nejsou naplněny podmínky doktríny *acte clair*, a již vůbec ne doktríny *acte éclairé*, aby mohl vnitrostátní soud nepoužít ustanovení vnitrostátního

práva, o němž se domnívá, že je v rozporu s unijním právem. Ustanovení § 5 odst. 8 písm. e) dle žalovaného neodporuje žádnému z ustanovení směrnice o dočasné ochraně.

12. K námitkám týkajícím se odnětí dočasné ochrany podle § 10 zákona o dočasné ochraně cizinců uvedl, že tato část nesouvisí se situací žalobkyně, u které došlo k zániku dočasné ochrany dle § 5 odst. 8 písm. e) Lex Ukrajina, a proto se touto částí nezabýval.

3. Ústní jednání

13. Ve věci se konalo ústní jednání v souladu s § 49 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „soudní řád správní“, případně „s. ř. s.“).
14. Při jednání účastníci setrvali na svých dosavadních stanoviscích. Zástupkyně žalobkyně zdůraznila, že se žalobkyně nedozvěděla důvody, pro které jí dočasná ochrana zanikla, a žalovaný zejména uvedl důvody, pro které nemůže být ust. § 5 odst. 8 písm. e) Lex Ukrajina v rozporu s právem EU.
15. Soud u jednání provedl důkaz Potvrzením o provedení elektronické registrace k prodloužení dočasné ochrany dne 13. 3. 2025, na jejímž základě byla žalobkyně oprávněna pobývat na území ČR za účelem dočasné ochrany do 30. 9. 2025. Žalobkyně byla upozorněna, že vyznačením vízového štítku na pracovišti Ministerstva vnitra v uvedeném termínu bude dočasná ochrana na území ČR prodloužena až do 31. 3. 2026. Dále soud provedl důkaz kopií cestovního dokladu žalobkyně s udělenými vízy za předchozí období, formulářem Oznámení změn doručený žalovanému dne 2. 10. 2024 a sdělením ministerstva vnitra s přehledem míst pobytu paní žalobkyně na území ČR.

4. Posouzení věci soudem

16. Městský soud v Praze v souladu s § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) přezkoumal popsany skutkový děj. Vycházel při tom ze skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 s. ř. s.).
17. Žalobkyni dle žalovaného zanikla dočasná ochrana podle § 5 odst. 8 písm. e) Lex Ukrajina. Soud se nejprve zabýval otázkou, zda postup žalovaného představoval zásah nebo šlo o rozhodnutí, přičemž dovodil, že šlo o zásah (4.1). Následně se proto zabýval samotnou žalobu – podmínkami pro řízení o ní a její důvodností (4.2).

4.1 Postup žalovaného představuje zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

18. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem má subsidiární povahu. Mohla-li by se žalobkyně domoci svých práv žalobou proti rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s., bylo by nutné dát přednost této žalobě. Soud proto zkoumal, zda žalovaný vydal nějaké rozhodnutí, proti němuž by se žalobkyně mohla bránit.
19. Rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. musí být výsledkem alespoň minimalistického správního řízení v širším smyslu. Mělo by mít formalizovanou podobu, která má obvykle výrok a odůvodnění, být výsledkem formalizovaného postupu, o kterém je pořizována dokumentace, a výsledný úkon by měl být oznamován účastníkům řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS z 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41, č. 3779/2018 Sb. NSS, bod 78).
20. Podle § 5 odst. 8 písm. e) Lex Ukrajina *oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany dále zaniká po uplynutí 90 dní, kdy bylo místem pobytu cizince sídlo správního orgánu podle § 6 odst. 4 (tétož zákona – pozn. soudu).*

21. Ze zákona i shodných tvrzení účastníků plyne, že v případě zániku dočasné ochrany pouze fakticky dojde k zániku dočasné ochrany přímo ze zákona, aniž by došlo k jakémukoliv formalizovanému úkonu ze strany žalovaného. V nyní projednávané věci žalovaný pouze vyznačil změnu místa pobytu žalobkyně na území ČR v Informačním systému cizinců. Na základě uplynutí doby dle § 5 odst. 8 písm. e) Lex Ukrajina následně došlo k zániku žalobkyniny dočasné ochrany, a to bez dalších úkonů žalovaného.
22. Rozlišovacím kritériem mezi úkony, které již jsou rozhodnutími dle § 65 s. ř. s., a těmi, které nejsou, je skutečnost, zda správní orgán o zániku dočasné ochrany vyhotovuje usnesení, které poznamenává do spisu. V tomto případě ze zjištěných skutečností neplyne, že by žalovaný vydal rozhodnutí či jej poznamenal do spisu. V nyní posuzovaném případě právní úprava s žádným takovým rozhodnutím nepočítá. Soud navíc poukazuje na to, že na opakované žádosti o zaslání správního spisu žalovaný odpověděl, že spis se v případech, jako je ten žalobkynin, nevede.
23. Z uvedeného plyne, že postup žalovaného byl faktickým úkonem, který nepředstavuje rozhodnutí, ale zásah dle § 82 s. ř. s.
24. Vzhledem k tomu, že postup žalovaného může představovat zásah dle § 82 s. ř. s., zabýval se soud dále tím, zda jsou splněny podmínky řízení o tomto typu žaloby.

4.2 Žaloba je přípustná a důvodná

25. Dle § 82 s. ř. s. *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*
26. Ochranu podle ustanovení § 82 a násl. s. ř. s. může správní soud poskytnout tehdy, jsou-li kumulativně splněny podmínky, aby žalobkyně byla přímo (1. podmínka) zkrácena 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 ní nebo v jeho důsledku bylo proti ní přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li, byť jen jedna z uvedených podmínek splněna, nelze žalobkyni ochranu podle ustanovení § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2008, č. j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS).
27. Soudy přitom musí nejprve zkoumat splnění čtvrté podmínky, neboť neexistence zásahu vede k nepřijatelnosti žaloby (srov. rozsudky NSS z 19. 9. 2007, č. j. 9 Aps 1/2007-68, č. 1382/2007 Sb. NSS, a z 18. 12. 2019, č. j. 6 As 167/2019-36, č. 3973/2020 Sb. NSS).
28. Jak soud výše dovodil, namítaný zásah může být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. I čtvrtá podmínka je proto splněna.
29. Žaloba je též přípustná a včasná. Žalobkyně nemá k dispozici žádný jiný právní prostředek ochrany (§ 85 s. ř. s.) a žalobu podala v subjektivní dvouměsíční lhůtě od dne, kdy se dozvěděla o zániku její dočasné ochrany (§ 84 odst. 1 s. ř. s.).
30. Splněny jsou též první, druhá a pátá podmínka výše uvedeného testu. Zánik dočasné ochrany směřuje přímo proti žalobkyni, která tím pozbyla oprávnění plynoucí z dočasné ochrany na území České republiky.

31. Soud se proto dále věnoval podmínce třetí – zda šlo o zásah zákonný či nikoli. Žalobkynina dočasná ochrana zanikla dle § 5 odst. 8 písm. e) Lex Ukrajina, jelikož byla po dobu 90 dnů hlášena k pobytu na adrese pracoviště odboru azylové a migrační politiky v Ústí nad Labem. Na toto místo žalovaný nahlásil pobyt žalobkyně poté, co žalobkyně ohlásila změnu místa pobytu tiskopisem oznámení změn doručeného žalovanému dne 2. 10. 2024. Z něj plyne, že u žalobkyně došlo k změně trvalého – dlouhodobého pobytu. K tomuto tiskopisu však nedoložila žádné další dokumenty, jež by osvědčily tuto změnu (např. nájemní smlouvu). Protože žalobkyně nepřiložila k tiskopisu ohlášení změny doklad podle § 31 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, žalovaný zrušil údaj o místě hlášeného pobytu na dosavadním místě a přihlásil žalobkyni dle § 6a odst. 4 Lex Ukrajina na adresu správního orgánu, který tento údaj zrušil.
32. Soud se nejprve zabýval námitkou rozporu § 5 odst. 8 písm. e) Lex Ukrajina s právem Evropské unie, konkrétně s čl. 8 odst. 2 a čl. 28 směrnice o dočasné ochraně a bodem 17 preambule prováděcího rozhodnutí. Žalobkyně má za to, že absence hlášené adresy ve státě, který dočasnou ochranu poskytuje, nemůže být důvodem pro zánik dočasné ochrany, protože takovýto požadavek neplyne ze směrnice o dočasné ochraně. Žalobkyně poukazuje rovněž na bod 12 preambule směrnice o dočasné ochraně, který pojednává o minimálních standardech, které mají členské státy přijmout, a které nemohou být sníženy v rámci vnitrostátní právní úpravy. Přesně to se však v případě české právní úpravy dle žalobkyně stalo, čímž došlo ke zhoršení jejího postavení, jakožto osoby, na níž se vztahuje směrnice o dočasné ochraně.
33. Soud předesílá, že otázkou souladu ustanovení § 5 odst. 8 písm. e) Lex Ukrajina s právem EU se zdejší soud již zabýval v rozsudku ze dne 25. 9. 2025, č. j. 10 A 81/2025-41, ve kterém dospěl k závěru, že ustanovení § 5 odst. 8 písm. e) Lex Ukrajina je pro rozpor s právem EU neaplikovatelné. Jedenáctý senát neshledal důvod, pro který by se měl od tohoto závěru odchýlit.
34. Soud při posuzování věci vyšel z následující právní úpravy:
35. Podle § 5 odst. 8 písm. e) Lex Ukrajina *oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany dále zaniká po uplynutí 90 dní, kdy bylo místem pobytu cizince sídlo správního orgánu podle § 6 odst. 4.*
36. Podle § 6a odst. 4 Lex Ukrajina *místem pobytu cizince po zrušení údaje o místě hlášeného pobytu na území České republiky je sídlo správního orgánu, který tento údaj úředně zrušil; v informačním systému cizinců je tento údaj označen jako adresa úřadu.*
37. Podle bodu 12 preambule směrnice o dočasné ochraně *z podstaty minimálních norem vyplývá pravomoc členských států v případě hromadného přílivu vysídlených osob zavádět nebo udržovat opatření příznivější pro osoby požívající dočasnou ochranu.*
38. Podle čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně *Členské státy přijmou opatření nezbytná k zajištění povolení k pobytu osobám požívajícím dočasnou ochranu, a to na celé období trvání ochrany. Za tímto účelem budou vydány potřebné dokumenty nebo jiné rovnocenné doklady. Podle odst. 2 bez ohledu na dobu platnosti povolení k pobytu uvedených v odstavci 1 nesmějí členské státy osobám požívajícím dočasnou ochranu přiznávat méně výhodné podmínky než ty, jež jsou stanoveny v článcích 9 až 16.*
39. Dle bodu 22 preambule směrnice o dočasné ochraně *je nezbytné stanovit kritéria pro vyloučení některých osob z dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob.*

40. Tato kritéria jsou poté stanovena v čl. 28 směrnice o dočasné ochraně. V něm je zakotvena možnost členských států vyloučit osobu z poskytnutí dočasné ochrany ve vyjmenovaných případech. Nikde jinde než v uvedených člancích a preambuli směrnice o vyloučení osob nehovoří. Směrnice přitom nestanoví, že by členské státy mohly důvody pro vyloučení osob z dočasné ochrany rozšiřovat.
41. Dle čl. 28 směrnice o dočasné ochraně:
1. *Členské státy mohou vyloučit osobu z poskytnutí dočasné ochrany, pokud*
- a) *existují závažné důvody se domnívat, že*
- i) *tato osoba spáchala zločin proti míru, válečný zločin nebo zločin proti lidskosti, jak jsou definovány v mezinárodních dokumentech vypracovaných za účelem přijetí předpisů týkajících se těchto zločinů;*
- ii) *tato osoba spáchala vážný nepolitický zločin mimo území hostitelského členského státu předtím, než na území tohoto státu byla přijata jako osoba požívající dočasné ochrany. Závažnost očekávaného trestního postihu se posoudí na základě povahy trestného činu, z něhož je daná osoba podezřelá. Mimořádně kruté činy mohou být kvalifikovány jako vážné nepolitické zločiny, přestože byly údajně spáchány s politickým cílem. Toto se vztahuje jak na účastníky trestných činů, tak na jejich návodce;*
- iii) *tato osoba je vinna činy proti cílům a zásadám Spojených národů;*
- b) *existuje důvodné podezření, že by tato osoba mohla ohrozit bezpečnost hostitelského členského státu nebo že vzhledem ke skutečnosti, že byla na základě pravomocného rozsudku odsouzena za mimořádně závažný trestný čin, představuje nebezpečí pro společnost hostitelského členského státu.*
2. *Důvody pro vyloučení podle odstavce 1 se posuzují pouze na základě osobního jednání dané osoby. Rozhodnutí a opatření o vyloučení se řídí zásadou přiměřenosti.*
42. Dle bodu 17 preambule prováděcího rozhodnutí je toto rozhodnutí slučitelné s vnitrostátními systémy dočasné ochrany, které lze považovat za provedení směrnice 2001/55/ES, a lze je uplatňovat jako doplněk k nim. Pokud má členský stát vnitrostátní systém, který je příznivější než úprava podle směrnice 2001/55/ES, měl by mít možnost jej nadále uplatňovat, protože v uvedené směrnici se stanoví, že členské státy mohou pro osoby požívající dočasné ochrany stanovit nebo zachovávat příznivější podmínky. Pokud by však vnitrostátní systém byl méně příznivý, měl by členský stát zajistit doplňková práva stanovená ve směrnici 2001/55/ES.
43. Soud konstatuje, že žalobkyně se v důsledku postupu žalovaného, jenž postupoval v souladu s Lex Ukrajina, *de facto* dostala do postavení osoby vyloučené z dočasné ochrany ve smyslu čl. 28 směrnice o dočasné ochraně, jelikož jí dočasná ochrana zanikla ze zákona, k čemuž došlo v návaznosti na její přihlášení na adresu dotčeného správního orgánu žalovaným. Pro pořádek soud připomíná, že na této adrese byla poté nahlášena 90 dní, dokud jí nezanikla dočasná ochrana. O tomto postupu (přehlášení na jinou adresu a následný zánik dočasné ochrany) nebyla žalovaným vyrozuměna.
44. Správní soudy, včetně NSS v tzv. „dubnové“ judikatuře (v rozsudcích ze dne 1. 4. 2025, č. j. 5 Azs 273/2023 – 27, č. 4683/2025 Sb. NSS; ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 336/2024 – 42; ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024 – 42; a ze dne 8. 4. 2025, č. j. 9 Azs 20/2024 – 37) a v na

ně navazujících soudních rozhodnutích opakovaně konstatovaly, že udělení dočasné ochrany ve smyslu lex Ukrajina ve skutečnosti znamená „jen“ poskytnutí dílčích práv osobám požívajícím dočasné ochrany podle prováděcího rozhodnutí, nikoli udělení, resp. přiznání dočasné ochrany jako takové. „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 lex Ukrajina a § 2 zákona o dočasné ochraně), tj. pobytové oprávnění, které jsou členské státy včetně České republiky povinny držitelům dočasné ochrany vystavit a poskytnout jim v souladu s čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně.

45. Z judikatury Soudního dvora plyne, že směrnice mohou mít přímý účinek a jednotlivec se jejich úpravy může dovolat, ačkoliv jsou primárně adresovány členským státům. Tento postup je však možný pouze při splnění následujících podmínek. V první řadě musí uplynout transpoziční lhůta stanovená konkrétní směrnicí, v níž stát nedostojí své povinnosti řádně a úplně směrnici transponovat do svého vnitrostátního práva (srov. rozsudky Soudního dvora ze dne 4. 12. 1974, *Van Duyn*, 41/74, a ze dne 5. 4. 1979, *Ratti*, 148/78). Další podmínkou přímého účinku směrnice je její jasnost a bezpodmínečnost. Soudní dvůr k tomuto uvedl: *„ustanovení unijního práva je bezpodmínečné, jestliže ukládá povinnost, která není vázána na žádnou podmínku, a při jejím plnění ani v jejích účincích není podmíněna žádným aktem ze strany orgánů Unie nebo členských států, a dále že je dostatečně přesné, aby se jej mohl právní subjekt dovolávat a aby jej mohl uplatnit soud, jestliže ukládá povinnost jednoznačným způsobem“* (srov. jeho rozsudek z 8. 3. 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, C-205/20, bod 18). Poslední podmínkou přímého účinku směrnice je, že tím nesmí dojít k uložení povinnosti jednotlivci. Tento požadavek vychází z povahy směrnic, které jsou určeny primárně členským státům (srov. již rozsudek Soudního dvora z 26. 2. 1986, *Marshall*, 152/84).
46. Transpoziční lhůta uplynula v případě směrnice o dočasné ochraně 31. 12. 2002 (čl. 32 odst. 1 této směrnice). První podmínka je tedy splněna. Soud se proto dále zabýval tím, zda ze směrnice vyplývá dostatečně jasná úprava, která by vylučovala zánik dočasné ochrany dle § 5 odst. 8 písm. e) zákona č. 65/2022 Sb.
47. Směrnice o dočasné ochraně zavádí minimální normy pro poskytování dočasné ochrany (čl. 1 této směrnice), přičemž z podstaty těchto norem vyplývá pravomoc členských států zavádět nebo udržovat příznivější opatření pro osoby požívající dočasné ochrany (bod 12 preambule a čl. 3 odst. 5 této směrnice). Stejně tak prováděcí rozhodnutí uvádí, že má-li členský stát vnitrostátní systém, který je příznivější než úprava podle směrnice o dočasné ochraně, má možnost jej nadále uplatňovat. Pokud by však vnitrostátní systém byl méně příznivý, měl by členský stát zajistit doplňková práva stanovená ve směrnici o dočasné ochraně (bod 17 prováděcího rozhodnutí). Výše uvedené je projevem minimální harmonizace – směrnice stanoví nejnižší přípustnou hranici ochrany, přičemž státy mohou poskytnout ochranu vyšší. Z toho plyne, že členské státy nemohou zavádět opatření nepříznivější, než jsou stanovené minimální normy.
48. NSS k tomu uvedl následující:

Již z této skutečnosti plyne, že členské státy mají pouze omezenou možnost odepřít práva plynoucí z dočasné ochrany osobám, které ji v Unii požívají na základě rozhodnutí Rady č. 2022/382. Podle článku 8 směrnice jsou totiž povinny přijmout opatření nezbytná k zajištění pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany, a to na celé období trvání ochrany. Za tím účelem jim musí vydat potřebné dokumenty nebo jiné rovnocenné doklady. Jakékoli případné omezení v poskytnutí těchto práv tudíž musí být v souladu se směrnicí o dočasné ochraně a prováděcím rozhodnutím, a to pochopitelně i v případech

unijním právem výslovně neupravených. Systémově se totiž jedná o vnitrostátní realizaci nároků či oprávnění přímo plynoucích z unijního práva.

(viz bod 33 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 336/2024 – 42).

49. Možnost vyloučit určitou osobou z poskytnutí dočasné ochrany upravuje pouze čl. 28 směrnice o dočasné ochraně. Zdejší soud již ve svých rozsudcích opakovaně dovodil, že z výčtu důvodů uvedených v čl. 28 odst. 1 směrnice neplyne, že by šlo o výčet demonstrativní. Naopak se jedná o výčet taxativní, a to s ohledem na to, že směrnice o dočasné ochraně v žádném ustanovení neumožňuje rozšiřovat důvody pro vyloučení osob z poskytnutí dočasné ochrany. Jde přitom o výjimku z pravidla, že členské státy poskytnou povolení k pobytu osobám, na které se vztahuje prováděcí rozhodnutí (čl. 8 odst. 1 a čl. 5 směrnice), a proto ji je třeba vykládat restriktivně (srov. např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 4. 2023, č. j. 11 A 80/2022-79, bod 65). Soud má rovněž za to, že ke stejnému závěru dochází i odborná veřejnost (srov. Skordas, A. in: Halbrunner, K. a Thym, D. (eds.), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, s. 1101, a Noll, G., Gunneflo, M., *Directive 2001/55 Temporary Protection Synthesis Report, Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe*, s. 65). Je přitom evidentní, že obsah článku 28 směrnice o dočasné ochraně nijak nekoresponduje s obsahem ustanovení § 5 odst. 8 písm. e) zákona č. 65/2022 Sb.
50. Taxativní výčet v čl. 28 směrnice o dočasné ochraně ve spojení s tím, že směrnice stanoví minimální normy a členské státy mohou poskytovat pouze příznivější podmínky pro osoby, kterých se směrnice a prováděcí rozhodnutí týkají, tvoří dohromady jasnou a bezpodmínečnou právní normu, která zakazuje členským státům vyloučit z poskytnutí dočasné ochrany osoby, které měly po dobu 90 dní místo pobytu v sídle správního orgánu, přičemž na toto místo byly přihlášeny z toho důvodu, že nedodaly doklad o ubytování dle § 6 odst. 1 zákona č. 65 /2022 Sb. spolu s oznámením o změně bydliště na území státu poskytujícího jim dočasnou ochranu.
51. Ani argumentace žalovaného odkazovanou částí důvodové zprávou k zákonu č. 175/2022 Sb. nebyla s to změnit právní názor soudu, jelikož je mimoběžná s nyní řešenou otázkou. V předkládané části důvodové zprávy se totiž hovoří o doplnění dalších důvodů pro zánik dočasné ochrany přímo ze zákona v situacích, *kdy je zjevné, že cizinci je poskytována dostatečná ochrana ve smyslu i jiného oprávnění k pobytu jiným státem (nebo Českou republikou)*. V nyní projednávané věci však není sporné to, že žalobkyně nedisponuje dočasnou ochranu v jiném členském státu EU. Stejně tak i část důvodové zprávy zabývající se cílem změn navržené úpravy, kterým je *zamezit tomu, aby jedna osoba disponovala různými pobytovými tituly*. Současně je možné upozornit na dovětek pasáže citované žalovaným ve vyjádření k žalobě: „*Důvody zániku do značné míry odrážejí důvody pro nepřijatelnost žádosti o dočasnou ochranu.*“. Soud na tomto místě poukazuje na to, že právní úprava nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu z důvodů uvedených v § 5 odst. 1 písm. c) a d) byla soudy shledána v rozporu s právem EU, což dle soudu také svědčí ve prospěch žalobkyně a závěru soudu i o rozporu § 5 odst. 8 písm. e) Lex Ukrajina s právem EU.
52. Z důvodové zprávy k Lex Ukrajina plyne, že cílem dotčené úpravy je dle důvodové zprávy vyjasnění postupu v situacích, kdy doklad o ubytování předložený cizincem neodpovídá stanoveným požadavkům, a k hlášené změně místa pobytu se nepřihlíží. V takovém případě je pak jako místo pobytu cizince zapsána adresa ohlašovny. O možném vyrozumění cizince o této změně však důvodová zpráva mlčí.

53. Právní úprava v § 6a Lex Ukrajina umožňuje zrušení evidované adresy pobytu cizince s dočasnou ochranou i bez vedení správního řízení podle části druhé a třetí zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen "správní řád", případně "s. ř."). Tento postup má přitom za následek to, že cizinec je evidován na ohlašovně. I přesto, že je vyloučeno použití úpravy správního řízení, postup žalovaného lze podřadit pod rámec části čtvrté správního řádu (§ 177 odst. 2 s. ř.), přičemž současně je zapotřebí respektovat zásady stanovené v jeho části první. Žalovaný by proto měl přiměřeně použít § 46 s. ř., neboť se i zde jedná o postup z moci úřední. Je tak zapotřebí umožnit účastníkům řízení plné uplatnění jejich práv (práva být vyrozuměn o zahájení řízení, vyjádřit se k podkladům a využít opravný prostředek), obdobně jako podle § 98a zákona o pobytu cizinců. S ohledem na výše uvedené je dle soudu potřebné hledět na oznámení o změně adresy jako na podání ve smyslu § 37 správního řádu. Pokud dotčený správní orgán shledá, že je takové podání vadné, musí vyzvat cizince k odstranění vad podání a stanovit k tomu přiměřenou lhůtu. V nyní projednávané věci je nutné přihlédnout ke ztížené situaci osob prchajících před válkou. Nelze tak podání cizince ignorovat a bez dalšího ho zapsat na adresu ohlašovny. Tento postup by mohl být správný za situace, pokud by cizinec neodstranil vady takového podání k tomu stanovené lhůtě. Výše uvedené je v souladu se zásadou součinnosti a ochrany procesních práv účastníků řízení.
54. K samotnému postupu, kdy cizinci nejsou vyrozumíváni o tom, že jejich adresa byla změněna na adresu ohlašovny, uvádí soud následující. Tento postup je s ohledem na závěry uvedené v tomto rozsudku v rozporu se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře. Informace o přihlášení na ubytovnu totiž cizinci zjistí "náhodně", např. když se dostaví k vyzvednutí vízového štítku prodloužené dočasné ochrany (jako v případě žalobkyně). Soud opětovně uvádí, že postup žalovaného spočívající v přihlášení cizince na ohlašovnu není jakýmsi prostým technickým úkonem, nýbrž zásahem, který má dopad do právní sféry cizince, jelikož následně může přijít o dočasnou ochranu, pakliže svou situaci včas nezhodí. Žalovaný proto musí postupovat transparentně a o tomto zásahu dotčenou osobu vyrozumět.
55. Evidence místa pobytu je navíc pouze údajem administrativním a jeho nesoulad se skutečností neprokazuje, že se dotčená osoba nachází mimo území státu. Důvody, pro které je pobyt osoby zaevidován na ohlašovně, mohou být ryze formální (jako v nyní posuzované věci) nebo souviset se sporem cizince s ubytovatelem, aniž by to vypovídalo o přítomnosti cizince v České republice.
56. Soud shrnuje, že směrnice o dočasné ochraně je postavena na konstrukci, že členské státy mohou být vůči vysídleným osobám vstřícnější, naopak podmínky méně příznivé stanovit nemohou. Právě to však Česká republika zavedením institutu zániku dočasné ochrany dle § 5 odst. 8 písm. e) zákona č. 65/2022 Sb. a jeho využíváním v nynější podobě učinila, neboť osobám, na něž se vztahuje tento zákon, postavila do cesty další, směrnici nepředpokládanou překážku, kterou musí překonat, aby mohli v České republice požívat dočasné ochrany. Taková úprava je v rozporu se směrnici o dočasné ochraně. Ta má v tomto ohledu přímý účinek, který vylučuje úpravu § 5 odst. 8 písm. e) zákona č. 65/2022 Sb. Proto ji soud neaplikoval. Námitka rozporu § 5 odst. 8 písm. e) zákona č. 65/2022 Sb. s právem EU je pro výše uvedené důvodná.
57. Stran námítky obcházení výluky přezkumného řízení stanovené v § 16 zákona o dočasné ochraně, a námítky, že žalobkyně nesplnila ani jednu z podmínek stanovených v § 10 téhož zákona, uvážil soud následovně.

58. Podle § 16 zákona o dočasné ochraně je přezkumné řízení vyloučeno v případech udělení a odnětí oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany. V projednávané věci však nejde o případ odnětí, ale o zánik těchto práv. Byť zánik a odejmutí oprávnění mohou mít ve výsledku stejný následek v podobě ztráty práv, neznamena to, že by zákonem předvídaným zánikem oprávnění došlo k prolomení výluky přezkumného řízení podle § 16 zákona o dočasné ochraně. Argumentací spojenou s § 10 zákona o dočasné ochraně se soud nezabýval, neboť toto ustanovení se nijak nedotýká nyní posuzované situace.
59. Soud dodává, že za dané situace nepovažoval za nutné pokládat Soudnímu dvoru předběžnou otázku. Zdejší soud jednak není soudem, který by měl povinnost předběžnou otázku položit ve smyslu čl. 267 třetího pododstavce Smlouvy o fungování Evropské unie, jednak je dle soudu výše provedený výklad směrnice o dočasné ochraně a prováděcího rozhodnutí natolik jasný, že předběžnou otázku není třeba pokládat (jde o *acte claire*; srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, *CILFIT*, 283/81, bod 16, a nález Ústavního soudu ze dne 11. 9. 2018, sp. zn. II. ÚS 3432/17, body 26-27).

5. Závěr a náklady řízení

60. Na základě všech shora uvedených skutečností soud shledal tvrzený zásah nezákonným. Výrokem I. proto deklaroval jeho nezákonnost podle § 87 odst. 2 s. ř. s. Jelikož se jedná o zásah s trvajícím následkem, soud výrokem II. zakázal žalovanému pokračovat v porušování práv žalobkyně a přikázal mu, aby obnovil stav před prohlášením zániku dočasné ochrany žalobkyně. Ze shodných tvrzení účastníků totiž plyne, že se žalobkyně zaregistrovala k prodloužení dočasné ochrany ještě před 15. 3. 2025. Bez zásahu žalovaného, na jehož základě došlo k zániku její dočasné ochrany, by jí byl vyznačen vízový štítek, jelikož se dne 11. 8. 2025 dostavila na pracoviště žalovaného (§ 7b odst. 1 ve spojení s odst. 3 téhož ustanovení Lex Ukrajina). Ustanovení § 7b odst. 9 Lex Ukrajina tímto není dotčeno, jelikož soud shledal, že žalobkyni bylo v důsledku aplikace právní normy odporující právu Evropské unie, znemožněno zhojit nedostatky jejího oznámení o změně pobytu na území České republiky.
61. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Od soudního poplatku byla žalobkyně osvobozena ze zákona. V řízení úspěšná žalobkyně náhradu nákladů řízení nepožadovala. Soud proto výrokem III. rozhodl tak, 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 (více) 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 20. listopadu 2025

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda senátu