



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Pavla Molka (soudce zpravodaj) a soudců Petra Mikeše a Lenky Bursíkové v právní věci žalobkyně: **D. S.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad štolou 3, Praha 7, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2025, č. j. 18 A 107/2025-26,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobkyni **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně, která je státní příslušnicí Ukrajiny, podala dne 10. 10. 2025 žádost o udělení dočasné ochrany. Žalovaný tuto žádost posoudil jako nepřijatelnou podle § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (dále jen „*lex Ukrajina*“), neboť žalobkyně již dříve získala dočasnou ochranu v Rumunsku.

[2] Žalobkyně napadla tento postup u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). V žalobě namítala zejména to, že v Rumunsku pobývala pouze měsíc v roce 2023, kdy ještě nebyla plnoletá, načež se vrátila na Ukrajinu a při svém současném přicestování do České republiky si nebyla vědoma, že její rumunská dočasná ochrana stále trvá. Zároveň se odkazovala na judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“), který opakovaně označil tento typ zásahu za nezákonný.

[3] Žalovaný v řízení před městským soudem argumentoval tím, že § 5 odst. 1 písm. f) *lex Ukrajina* je souladný s unijním právem, přičemž dle formulace tohoto ustanovení pro naplnění důvodů nepřijatelnosti žádosti postačuje, aby cizinec již získal dočasnou ochranu v jiném členském státě. Žalovaný také zpochybňoval judikaturu NSS, která v minulosti označila jeho postup dle § 5 odst. 1 písm. c) a d) *lex Ukrajina* za nezákonný.

[4] Městský soud nyní napadeným rozhodnutím žalobkyni přisvědčil, že zásah žalovaného byl nezákonný, a přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti.

[5] Městský soud shledal, že předchozí judikaturu NSS (jmenovitě rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2025 č. j. 1 Azs 174/2024-42, č. 4682/2025 Sb. NSS) a rozsudek Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) ze dne 27. 2. 2025, *Krasiliva*, C-753/23, lze vztáhnout i na žádosti vrácené pro nepřijatelnost podle § 5 odst. 1 písm. f) *lex Ukrajina*. Toto nové ustanovení je totiž podle městského soudu pouze propojením původních důvodů podle § 5 odst. 1 písm. c) a d), doplněných o kumulativní podmínku předchozího oznámení o vyčerpání kapacit podle § 3 odst. 3 *lex Ukrajina*.

[6] Dle městského soudu je nadále klíčový žadatelův nárok na přiznání dočasné ochrany na základě čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001, o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (dále jen „směrnice o dočasné ochraně“), pokud splňuje podmínky čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. března 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana (dále jen „prováděcí rozhodnutí Rady z roku 2022“). Městský soud dodal, že skutečnost, že směrnice neupravuje konkrétní důvody druhotného pohybu žadatelů, neznamena, že jej zakazuje.

[7] Podle městského soudu na uvedeném nic nemění ani nové prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460 ze dne 15. července 2025, o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382 (dále jen „prováděcí rozhodnutí Rady z roku 2025“). Ani z něj totiž neplyne, že by stát mohl vrátit žádost jako nepřijatelnou bez věcného posouzení.

[8] K druhé podmínce uvedené v § 5 odst. 1 písm. f) *lex Ukrajina* městský soud konstatoval, že politické oznámení o riziku překročení kapacit nemůže vyvolávat v rámci EU právní účinky, vzhledem k aktuálnímu unijnímu právu a judikatuře NSS. Vedle výše uvedeného městský soud upozornil na fakt, že nově vložený důvod nepřijatelnosti v § 5 odst. 1 písm. f) *lex Ukrajina* je nepřijatelným pokusem o vymanění se z prostředí vlády práva. Tento pokus však podle městského soudu nemůže zvrátit již existující judikaturu.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[9] Žalovaný (dále „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). V této kasační stížnosti, shodné s předchozími, které stěžovatel k NSS podal v nedávné době, navrhuje, aby NSS napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu

pokračování

k dalšímu řízení. Nadto uvádí, že by NSS měl zvážit opětovné položení předběžné otázky s tím, že do odpovědi SDEU by měly být všechny případy přerušeny.

[10] Stěžovatel argumentuje tím, že právo na sekundární pohyb neplyne přímo z textu směrnice o dočasné ochraně. Z toho dovozuje, že takové právo nemůže vzniknout ani přímým účinkem směrnice, naopak podle něj prováděcí rozhodnutí Rady z roku 2025 potvrzuje opak.

[11] Stěžovatel se dále vyjadřuje k bodům 4 a 6 preambule prováděcího rozhodnutí Rady z roku 2022, které podle něj nevyžadují asistenci orgánů členského státu vůči držiteli dočasné ochrany při zrušení jeho dočasné ochrany v jiném členském státě. Tuto asistenci nevyžaduje ani rozsudek *Krasiliva*. Rada tak podle stěžovatele zaprvé dává najevo, že druhotné pohyby osob, které jsou oprávněny k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě, by měly být bez dalšího zamítnuty, a zadruhé upřesnila význam dohody členských států o neaplikování čl. 11 směrnice o dočasné ochraně. Podle stěžovatele je stěžejní význam, který dohodě přikládají její účastníci.

[12] Stěžovatel také namítá, že právo stěhování se v rámci EU je určeno pouze občanům Unie a nenáleží příslušníkům třetích zemí, pobývajícím, ač oprávněně, na území členského státu. Rada podle stěžovatele nemůže rozšířit obsah práv osob požívajících dočasnou ochranu pouhým prováděcím rozhodnutím. K podpoře tohoto argumentu se odkazuje na rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 19. 12. 2024, *Kaduna*, C-244/24 a C-290/24, dle kterého prováděcí rozhodnutí nemůže být v rozporu s uvedenou směrnicí ani ji měnit. Jeho smyslem je pouze vyjasnit obsah ustanovení směrnice a určit způsoby jejich provádění.

[13] Dále stěžovatel rozporuje výklad NSS, podle kterého je Česká republika navždy vázána společným prohlášením s ostatními státy, ledaže by se s každým individuálně dohodla jinak. Stěžovatel poskytuje jazykový výklad, dle kterého slova „členské státy se dohodly“ jednoznačně dokládají, že jde o sérii jednostranných úkonů. Čl. 11 směrnice o dočasné ochraně podle něj navíc druhotné pohyby neřeší, proto je pro danou situaci irelevantní. Stěžovatel zde též upozorňuje na společné prohlášení České republiky a Německa, které podle něj blíže osvětluje prováděcí rozhodnutí Rady z roku 2022. Na výše uvedeném pak stěžovatel zakládá nesouhlas s napadeným rozhodnutím městského soudu, dle něhož nové body odůvodnění prováděcího rozhodnutí Rady z roku 2025 nemění závěry judikatury NSS.

[14] Stěžovatel navazuje upozorněním, že u druhotného pohybu nelze hovořit o zranitelném postavení prchající osoby, neboť ta se již pouze z vlastní vůle stěhuje do jiného členského státu. Pro stěhování odkazuje na možnost podání žádosti o pobytové oprávnění přes Generální konzulát České republiky ve Lvově, což lze učinit i dálkovým přístupem. S pomocí přiložených statistických údajů chce stěžovatel dokázat, že většina takových žádostí byla v roce 2024 a v lednu až září 2025 úspěšná. Navíc údajně až 85 % těchto žádostí podávají právě osoby, které pobývají v režimu dočasné ochrany na území jiného členského státu. Stěžovatel uzavírá, že neudělení dočasné ochrany žalobkyni nutně nevytváří povinnost vrátit se na Ukrajinu a stále jí poskytuje relevantní možnost získat pobytové povolení způsoby, které on sám preferuje.

[15] Dále stěžovatel odkazuje na legislativní proces v souvislosti se změnou zákona, v jejímž rámci došlo k přijetí § 3 odst. 3 a § 5 odst. 1 písm. f) *lex Ukrajina*. Cituje ze zápisu z 55. schůze Výboru pro bezpečnost Poslanecké sněmovny dne 27. 5. 2025 a ze stenozáznamu druhého a třetího čtení sněmovního tisku č. 931. Stěžovatel pokládá na základě těchto záznamů za prokázané, že se Poslanecká sněmovna návrhem zabývala řádně a vědomě, že vůle ke schválení změny byla jednotná napříč politickým spektrem a že ani Senát nevyjádřil k návrhu výhrady.

[16] Stěžovatel také uvádí, že situace v oblasti přijímání vysídlených osob se v posledním období dramaticky zhoršuje a že eviduje 100% nárůst žádostí. Podle něj jsou aktuální počty nejvyšší od první vlny v roce 2022.

[17] Závěrem kasační stížnosti stěžovatel dodává, že je přesvědčen o souladu § 5 odst. 1 písm. f) *lex Ukrajina* s unijním právem. Stěžovatel musel postupovat podle tohoto ustanovení, a nejednal tedy chybně, jestliže posoudil žádost žalobkyně jako nepřijatelnou.

[18] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[19] NSS posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Takové vady NSS neshledal, přistoupil tedy k posouzení kasačních námitek.

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Podle § 5 odst. 1 *lex Ukrajina*, ve znění účinném od 3. 9. 2025, tedy od účinnosti zákona č. 314/2025 Sb., je stanoveno, že *[ž]ádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže*

[...]

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

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

[...]

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

[22] Ustanovení § 3 odst. 3 *lex Ukrajina* stanoví, že Ministerstvo vnitra zašle Evropské komisi oznámení o riziku vyčerpání kapacit pro zvládání následků plynoucích z hromadného přílivu vysídlených osob a potřebě přijetí opatření k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při

pokračování

vyňakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob. Oznámení podle věty první zveřejní Ministerstvo vnitra na svých internetových stránkách.

[23] NSS opět připomíná, jak upozornil již v bodě 19 svého rozsudku ze dne 1. 4. 2025, č. j. 5 Azs 273/2023-27, č. 4683/2025 Sb. NSS, či v bodě 18 rozsudku ze dne 10. 12. 2025, č. j. 5 Azs 248/2025-18, že *lex Ukrajina* i nadále používá nepřesnou terminologii, která může vést k chybnému pochopení problematiky. České právní předpisy totiž převážně používají nepřesné zkratky „poskytnutí“, resp. „udělení“ dočasné ochrany, jako by tento status udělovaly až členské státy. Již operační pokyny Komise však vycházejí z toho, že členské státy pouze deklaratorně potvrzují tento status tím, že žadatelům přiznávají jednotlivá práva spojená s dočasnou ochranou, především právě právo pobytu.

[24] Nejvyšší správní soud vyšel při řešení nynějšího případu z právního názoru, který vyslovil ve svém rozsudku č. j. 5 Azs 248/2025-18 (shodně též rozsudky NSS ze dne 30. 1. 2026, č. j. 8 Azs 183/2025-23, ze dne 23. 2. 2025, č. j. 4 Azs 260/2025-30, či ze dne 25. 2. 2026, č. j. 8 Azs 184/2025-22), že na uvedený důvod vrácení žádosti se vztahuje předchozí judikatura NSS týkající se nezákonnosti vrácení žádosti o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany (viz např. rozsudek NSS č. j. 5 Azs 273/2023-27).

[25] Jádrem stěžovatelovy argumentace je postaveno nikoli na přímých námitkách proti odůvodnění rozsudku napadeného kasační stížností, nýbrž na opakované polemice s dosavadní judikaturou k věci a obhajobě doplnění § 5 odst. 1 *lex Ukrajina* o nové písm. f). Stěžovatelův odpor k akceptování ustálené judikatury se projevil právě pozměňovacím návrhem k novele *lex Ukrajina*, jímž byla vložena zde citovaná ustanovení. NSS se ztotožňuje s kritikou, kterou vůči tomuto postupu vyjádřil městský soud v bodě 24 napadeného rozsudku i NSS sám ve zmíněných předchozích rozsudcích, z nichž vychází i v nynější věci.

[26] Stěžovatelova námitka absence práva na sekundární pohyb na základě směrnice o dočasné ochraně pomíjí předchozí judikaturu NSS, která jeho existenci podrobně popsala již v minulosti. Právo na druhotnou volbu státu lze nalézt už v rozsudku NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42, konkrétně v bodech 53-70. V bodech 42-45 rozsudku NSS ze dne 5. 9. 2024, č. j. 2 Azs 111/2024-29, č. 4638/2024 Sb. NSS, pak můžeme nalézt odůvodnění přímého účinku zákazu stanovení méně příznivých podmínek, než jsou ty vymezené ve směrnici o dočasné ochraně. Pro nyní řešený případ se tak NSS plně odvolává na závěry učiněné ve zmíněných rozsudcích.

[27] Ani stěžovatelova argumentace body 4 a 6 preambule prováděcího rozhodnutí Rady z roku 2025 neobstojí, neboť ani zde nejde o první případ, kdy na stejný argument v obdobné věci NSS reagoval. Viz např. rozsudek NSS ze dne 11. 9. 2025, č. j. 1 Azs 126/2025-28, bod 14: „Konečně k bodům 4 až 6 preambule (nového) prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460 Nejvyšší správní soud uvádí, že jejich cílem je zjevně pouze potvrdit nemožnost získat práva spojená s dočasnou ochranou v několika státech současně. To vyplývá jak z textu preambule [...], tak i z opakovaného potvrzení vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně (bod 5 preambule), na což navazuje shrnující bod 6 preambule.“ V bodě 15 téhož rozsudku lze též nalézt (opět nikoli první) vyjádření ke stěžovatelovým námitkám ohledně nemožnosti rozšíření práv poskytnutých držitelům oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany prováděcím rozhodnutím Rady, stejně jako k absenci právní relevance jednostranných prohlášení České

republiky a Německa k návrhům prováděcích rozhodnutí. V obou případech NSS jasně vysvětlil, proč je stěžovatelův názor chybný, a v nynějším řízení není důvod na tomto závěru něco měnit.

[28] Ke stěžovatelově námitce, že žalobkyně měla možnost požádat o pobytové oprávnění u Generálního konzulátu České republiky ve Lvově, tj. stěžovatelem preferovaným způsobem, NSS podotýká, že existence různých možností nedává správním orgánům právo vybírat za jednotlivce podle toho, co považují za vhodnější. Tato argumentace tak není relevantní ani obecně, ani ve vztahu k napadenému rozsudku městského soudu. Vzhledem k výše uvedenému není relevantní ani stěžovatelovo poukazování na vysokou úspěšnost žádostí o pobytové oprávnění u uvedeného konzulátu. Je ovšem přinejmenším s podivem, že stěžovatel na jedné straně poukazuje na to, že množství přijatých vysídlených osob z Ukrajiny se „dramaticky zhoršuje“, a na straně druhé poukazuje na vysokou úspěšnost žádostí o pobytové oprávnění skrze standardní imigrační kanály jakožto na přijatelné řešení.

[29] Ke stěžovatelově argumentaci úspěšností legislativního procesu při přijímání nového písmene f) do § 5 odst. 1 *lex Ukrajina*, NSS podotýká, že městský soud v napadeném rozhodnutí nezpochybnil existenci tohoto ustanovení v právním řádu. Není tak jasné, čeho chce stěžovatel tímto argumentem dosáhnout. Lze pouze podotknout, že stěžovatel sám v kasační stížnosti poukazuje na zavádějící argumenty, které byly při přijímání této změny použity – viz např. slova ministra vnitra na schůzi Výboru pro bezpečnost: „*Před několika týdny rozhodl Nejvyšší správní soud o povinnosti poskytovat dočasnou ochranu i těm osobám, které ji už mají nebo měly udělenou v jiném členském státě EU.*“ NSS na okraj upozorňuje, že nic takového nikdy nepožadoval, pouze se zabýval nepřipustností vrácení žádostí o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany jako nepřijatelných a nutností tyto žádosti věcně posoudit.

[30] Právě odmítání žádostí o dočasnou ochranu postupem dle § 5 odst. 1 písm. c) a d) *lex Ukrajina* a nyní podle jeho písm. f), které z nich vychází, bez věcného posouzení je klíčovým důvodem kritiky ze strany NSS v jeho již ustálené judikatuře. Za situace, kdy tato judikatura, navazující na rozsudek ve věci *Krasiliva*, komplexně vysvětluje důvody nezákonnosti takového postupu a v unijním právu nedošlo od přijetí onoho rozsudku SDEU k takové změně, která by popřela správnost této judikatury SDEU a NSS, neshledal NSS ani důvod k položení předběžné otázky SDEU.

[31] NSS tak shledal, že závěry městského soudu jsou správné, a znovu apeluje na stěžovatele, aby začal respektovat konstantní závěry judikatury a ukončil praxi nezákonných zásahů do práv jednotlivců.

IV. Závěr a náklady řízení

[32] S ohledem na výše uvedené dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[33] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Neúspěšný žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyni, která měla ve věci úspěch, náleží vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložila. Ze spisu ale nevyplývá, že by žalobkyni v souvislosti s řízením

pokračování

o kasační stížnosti jakékoli náklady vznikly, a tudíž jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 27. února 2026

Pavel Molek
předseda senátu