



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **K. R.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2025, č. j. 5 A 117/2025-22,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

[1] Kasační stížností žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl v záhlaví uvedený rozsudek, kterým Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) vyhověl žalobě na ochranu před nezákonným zásahem stěžovatele spočívajícím v tom, že žalobkyni vrátil dne 13. 8. 2025 jako nepřijatelnou její žádost o dočasnou ochranu zaevidovanou pod č. j. OAM-0406485/DO-2025.

2. Rozhodnutí městského soudu

[2] Městský soud ve výroku svého rozsudku určil, že zásah stěžovatele spočívající ve vrácení výše uvedené žádosti žalobkyně jako nepřijatelné podle § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „lex Ukrajina“), byl nezákonný (výrok I.); současně zakázal, aby stěžovatel pokračoval v porušování práv žalobkyně, a přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti žalobkyně (výrok II.).

[3] V odůvodnění rozsudku městský soud shrnul skutkový základ věci, který není mezi stranami sporný a stojí na tom, že žalobkyně se před rozhodným datem, tj. 24. 2. 2022, kdy ruské ozbrojené síly zahájily invazi na Ukrajinu, nacházela na území České republiky; zde byla na základě dlouhodobého víza za účelem studia od 11. 2. 2022 v rámci programu Erasmus, přičemž toto vízum jí bylo prodlouženo do 29. 7. 2022 (původně měl program trvat do 4. 6. 2022) a posléze bylo žalobkyni na základě její žádosti uděleno vízum za účelem strpění. Poté se žalobkyně vrátila na Ukrajinu, kde pobývala až do 26. 7. 2025, kdy se v důsledku trvajícího válečného konfliktu rozhodla opustit Ukrajinu, opětovně odjela do České republiky a požádala o dočasnou ochranu.

[4] Tuto žádost jí stěžovatel vrátil jako nepřijatelnou, jelikož dospěl k závěru, že žalobkyně není cizincem uvedeným v § 3 odst. 1 lex Ukrajina, tedy osobou, na kterou se povinně vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382, jež aktivovalo stav hromadného přílivu osob, jak jej předpokládá směrnice o dočasné ochraně (2001/55/ES) s tím, že dotčené vysídlené osoby vymezilo zejména jako ukrajinské státní příslušníky pobývajících na Ukrajině před 24. 2. 2022, kteří byli z Ukrajiny vysídleni dne 24. 2. 2022 nebo po tomto datu v důsledku vojenské invaze ruských ozbrojených sil [čl. 2 odst. 1 písm. a)]. Pro přiznání ukrajinskému státnímu příslušníku postavení osoby oprávněné podle § 3 Lex Ukrajina je tak zapotřebí kumulativního splnění podmínky (i) pobytu na Ukrajině před 24. 2. 2022 a (ii) vysídlení z Ukrajiny dne 24. 2. 2022 nebo po tomto datu v důsledku vojenské invaze ruských ozbrojených sil.

[5] Městský soud měl obě podmínky za splněné. Žalobkyně se sice ve dnech předcházejících vypuknutí válečného konfliktu na Ukrajině fakticky zdržovala v České republice, to ovšem podle názoru městského soudu nezakládá překážku jejího „pobývání“ na Ukrajině před 24. 2. 2022. Účast žalobkyně na původně čtyřměsíčním studijním programu Erasmus v České republice nelze považovat za dlouhodobější pobyt mající za důsledek přenesení těžiště zájmů žalobkyně mimo Ukrajinu, jak k této podmínce ad (i) dovodila judikatura. A jde-li o podmínku ad (ii), zdůraznil městský soud, že pojem „vysídlení“ je třeba vykládat jako jakékoli, a to i opakované, opuštění státu, k němuž došlo v době od 24. 2. 2022 v důsledku válečného konfliktu. Není sporu, že žalobkyně opustila území Ukrajiny dvakrát, poprvé bezprostředně před vypuknutím konfliktu, podruhé už v důsledku trvajícího konfliktu v roce 2025, pročez i tuto podmínku žalobkyně splnila. Proto městský soud shledal vrácení její žádosti dle § 5 odst. 1 písm. b) lex Ukrajina jako nezákonné.

3. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[6] V kasační stížnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Stěžovatel v první řadě zpochybnil splnění podmínky ad (i), tj. podmínky pobývání na Ukrajině před 24. 2. 2022. Závěry městského soudu považuje stěžovatel za nesprávné, založené na extenzivním výkladu čl. 2 odst. 1 písm. a) rozhodnutí Rady (EU) 2022/382, který ve výsledku popírá jeho smysl. Mělo-li by se jednat skutečně o přenesení těžiště zájmů, jak uvádí městský soud, pak by byl dle stěžovatele spíše použit termín obvyklé bydliště nebo

pokračování

jiný podobný termín. Poukázal na rozdílnou judikaturu, jakož i na tzv. *soft law*, a sice sdělení Komise ze dne 21. 3. 2022, Operační pokyny k provádění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 (2022/C 126 I/01; dále též „operační pokyny Komise“), které městský soud přešel mlčením, a z jednoduchého pravidla „pobytu“ na Ukrajině vytvořil koncept, který zahrnuje všechny ukrajinské státní příslušníky, ať už se na Ukrajině nacházeli, či nikoli. Ve vztahu k podmínce ad (ii) pak poukázal stěžovatel na návětí čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady, které zjevně staví na existenci příčinné souvislosti mezi opuštěním území Ukrajiny a vpádem ozbrojených sil Ruské federace na Ukrajinu.

[8] Uvedené podmínky je podle stěžovatele třeba vykládat ve vzájemné souvislosti tak, že osobou pobývajícím na Ukrajině je jen ta osoba, která se nacházela na území Ukrajiny před 24. 2. 2022 a území Ukrajiny opustila po tomto datu. Jinak by totiž důvodem opuštění Ukrajiny nemohl být vpád vojsk Ruské federace; k tomu stěžovatel odkázal na čl. 2 písm. c) směrnice o dočasné ochraně (2001/55/ES), jenž je založen na stejném principu. Popsaná příčinná souvislost v posuzovaném případě dána není, neboť žalobkyně opustila Ukrajinu nikoliv v důsledku ozbrojeného konfliktu, ale již dříve z důvodu studia na území České republiky.

[9] Žalobkyně se k předložené kasační stížnosti nevyjádřila.

4. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud (NSS) nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu, je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo, a jedná za něj pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je vyžadováno pro výkon advokacie. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Podstatou věci je odpověď na otázku, zda žalobkyně, která k rozhodnému dni (24. 2. 2022) byla v České republice na základě dlouhodobého víza za účelem studia, avšak následně se vrátila na Ukrajinu a posléze ji znovu opustila a podala v České republice „*Žádost o poskytnutí dočasné ochrany*“, může spadat pod okruh osob podle § 3 lex Ukrajina.

[13] Podle názoru stěžovatele tomu tak není, neboť žalobkyně nesplňuje podmínky čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382, a proto žalobkyni vrátil její žádost jako nepřijatelnou podle § 5 odst. 1 písm. b) lex Ukrajina. Nejvyšší správní soud je ve shodě s městským soudem opačného názoru a poukazuje přitom na to, že podle § 3 odst. 1 lex Ukrajina „*Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky uděluje dočasnou ochranu cizincům, na které se povinně vztahuje rozhodnutí Rady Evropské unie podle § 1 odst. 1 písm. a)*“; tímto rozhodnutím je právě prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 [a navazující rozhodnutí Rady (EU) o prodloužení dočasné ochrany; viz dále], podle jehož čl. 2 odst. 1 „*se vztahuje*

na následující kategorie osob vysídlených z Ukrajiny dne 24. února 2022 nebo po tomto datu v důsledku vojenské invaze ruských ozbrojených sil, jež v uvedený den začala:

- a) ukrajinští státní příslušníci pobývající na Ukrajině před 24. únorem 2022;
- b) *osoby bez státní příslušnosti a státní příslušníci třetích zemí jiných než Ukrajiny, kterým byla před 24. únorem 2022 poskytnuta mezinárodní ochrana nebo odpovídající vnitrostátní ochrana na Ukrajině, a*
- c) *rodinní příslušníci osob uvedených v písmenech a) a b)“ (důraz přidán“).*

[14] Stanovení rozhodného dne (24. 2. 2022) je bezpochyby důležité. Odlišuje osoby, které odešly z Ukrajiny již před zahájením plné invaze ozbrojených sil Ruské federace (např. z pracovních, studijních či jiných důvodů), od těch, které odešly až po tomto datu, kdy došlo k rozšíření do té doby teritoriálně omezené ruské agrese vůči Ukrajině na v podstatě celé území. U posléze uvedených osob lze vycházet z toho, že hlavním důvodem opuštění země původu pro ně byla právě ruská agrese, což lze vztáhnout též na nyní posuzovaný případ žalobkyně.

[15] Žalobkyně sice využila dlouhodobého českého víza a z Ukrajiny odešla ještě před zahájením plné invaze ruských ozbrojených sil, přičemž v rozhodný den pobývala v České republice právě na základě tohoto víza za účelem studia. Následně se však na Ukrajinu vrátila z důvodu nutnosti obhájit diplomovou práci v Kyjevě, jak uvedla v žalobě, s tím, že dále žila u prarodičů ve vesnici D. v Doněcké oblasti; ta se nachází v bezprostřední blízkosti frontové linie a vzhledem k postupu ruské armády, jakož i velmi obtížným životním podmínkám, se nakonec ze strachu rozhodla k opětovnému odjezdu do České republiky. Tyto skutkové okolnosti nebyly nijak zpochybněny, a zdejší soud tak nemá důvod je nereflektovat. Lidsky je zcela pochopitelné, že žalobkyně v loňském roce opětovně opustila území Ukrajiny, kde nadále probíhá ozbrojený konflikt. Nepochopitelný je naopak postup stěžovatele, který popírá, že žalobkyně spadá do osobní působnosti dočasné ochrany s poukazem na předchozí vycestování žalobkyně z Ukrajiny za účelem studia a absenci nutné příčinné souvislosti s ozbrojeným konfliktem.

[16] Jak správně poznamenal už městský soud, vysídlenou osobou může být i osoba, která opustila Ukrajinu před datem 24. 2. 2022, poté se na její území vrátila a následně ji znovu opustila po uvedeném datu v důsledku války. To je rovněž případ žalobkyně, jejíž opětovné opuštění Ukrajiny v loňském roce bylo v příčinné souvislosti s vpádem ruských vojsk a stále probíhající zločinnou válkou; k tomu, že bezpečnostní situace je na Ukrajině stále nestabilní, lze odkázat na opakované prodloužení dočasné ochrany – naposledy prováděcím rozhodnutím Rady (EU) 2025/1460, kterým byla dočasná ochrana prodloužena až do 4. 3. 2027 mj. s tím, že „nelze vyloučit další rozsáhlý příliv osob, a to kvůli obtížné humanitární situaci, celkové nestabilitě a nejistotě ohledně situace na Ukrajině v důsledku útočné války Ruska proti Ukrajině, včetně intenzivnějších a opakovaných leteckých útoků proti civilnímu obyvatelstvu po celé zemi. Riziko eskalace přetrvává. Zároveň je i nadále ohroženo účinné fungování vnitrostátních azylových systémů, pokud by dočasná ochrana brzy skončila a všechny osoby, které jí požívají, by požádaly o mezinárodní ochranu najednou“ [bod (9) odůvodnění].

[17] Dočasná ochrana je mimořádným nástrojem, který vychází z potřeby reagovat na akutní situaci hromadného přílivu vysídlených osob, které uprchly z oblastí ozbrojených

pokračování

konfliktů, což je jistě i případ žalobkyně, kterou v tomto ohledu nijak nediskvalifikuje skutečnost, že Ukrajinu opustila před 24. 2. 2022, poté se na její území vrátila a následně ji znovu opustila v souvislosti s přetrvávajícím ozbrojeným konfliktem, u kterého riziko eskalace trvá, a to včetně útoků na civilní obyvatelstvo; srov. shodně rozsudek ze dne 20. 6. 2025, č. j. 5 A 15/2025-37, v němž městský soud v souladu s účelem prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 poznamenal, že při posuzování okamžiku vysídlení je potřeba posuzovat opuštění Ukrajiny časově bezprostředně předcházející podání žádosti o dočasnou ochranu.

[18] Podmínka ad (ii) pro přiznání postavení osoby podle § 3 lex Ukrajina, jak ji vyložil městský soud v návaznosti na návěti čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady, tj. vysídlení z Ukrajiny dne 24. 2. 2022 nebo po tomto datu v důsledku vojenské invaze ruských ozbrojených sil, tak byla splněna. A splněna byla také podmínka ad (i), tj. pobyt žalobkyně na Ukrajině před 24. 2. 2022.

[19] Je pravdou, že žalobkyně pobývala od 11. 2. 2022 na území České republiky na základě dlouhodobého víza za účelem studia, a v rozhodný den (24. 2. 2022) se tak nenacházela na Ukrajině. To ovšem není rozhodující. Důležité je, že žalobkyně opustila Ukrajinu jen několik dní před plnou invazí a že předtím na Ukrajině nejen fyzicky pobývala, ale měla zde těžiště svých zájmů, jak dovodila judikatura, na kterou městský soud případně poukázal; viz k tomu zejména rozsudek městského soudu ze dne 17. 8. 2023, č. j. 18 A 54/2023-32, jenž v případě žalobce – ukrajinského státního příslušníka – shledal jako nezákonné vrácení jeho žádosti pro nepřijatelnost podle § 5 odst. 1 písm. b) lex Ukrajina jen z toho důvodu, že žalobce disponoval dlouhodobým kanadským vízem. Městský soud vyšel z toho, jak personální rozsah dočasné ochrany vymezuje sama směrnice o dočasné ochraně v čl. 2 písm. c), v němž definuje status vysídlené osoby, jehož podmínkou není, že žadatel nemá povolení k dlouhodobému pobytu v jiném státě; nejinak je tomu u prováděcího rozhodnutí Rady, které pouze požaduje, aby žadatel pobýval na Ukrajině před 24. 2. 2022. „Pod tímto pojmem si lze představit v první řadě to, že se žadatel musel na Ukrajině fyzicky nacházet. Z užití pojmu pobývat (nikoli zdržovat či nacházet se) a znění dalších jazykových verzí (residing atd.) lze nad rámec toho dovodit, že by mělo jít o dlouhodobější, stálější pobyt, jak uváděl žalovaný ve svém vyjádření. Žadatel by skutečně měl na Ukrajině pobývat dlouhodobě (mít tam bydliště, těžiště svých zájmů, žít tam)“ (bod 27. odůvodnění).

[20] Na citovaný rozsudek navázal městský soud v dalších rozhodnutích – a sice v rozsudcích dne 2. 11. 2023, č. j. 11 A 111/2023-62, a ze dne 26. 3. 2024, č. j. 15 A 137/2023-46, na které taktéž městský soud v nyní posuzované věci poukázal a které se týkaly žalobce, jenž byl držitelem platného dlouhodobého víza (zde polského), přičemž ani v jeho případě důvod nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. b) lex Ukrajina neobstál. To posléze ke kasační stížnosti stěžovatele proti rozsudku městského soudu č. j. 15 A 137/2023-46 potvrdil rovněž Nejvyšší správní soud, který v rozsudku ze dne 7. 3. 2025, č. j. 5 Azs 72/2024-21, uzavřel v bodě [18] svého odůvodnění, „že občan Ukrajiny, který má nárok na poskytnutí dočasné ochrany dle § 3 odst. 1 zák. č. 65/2022 Sb., se měl na území Ukrajiny nejenom „práve“ fyzicky nacházet, ale mělo by se jednat o stálější a dlouhodobější pobyt... Pouhé udělení polského víza a jeho krátkodobé využití dle názoru Nejvyššího správního soudu k závěrům, které stěžovatel učinil, nepostačuje“; stejně judikoval NSS i v rozsudku ze dne 20. 5. 2025, č. j. 4 Azs 225/2024-20.

[21] Taktéž v případě žalobkyně nemůže aplikace § 5 odst. 1 písm. b) lex Ukrajina obstát – byť měla uděleno pobytové oprávnění (vízum), které rovněž využila a po určitou dobu na základě něho pobývala v České republice. Skutečnost, že zde žalobkyně po dobu několika měsíců studovala v rámci studijního programu Erasmus, představuje pouze dočasný pobyt s cílem získání znalostí a zkušeností k dalšímu studiu v domovské zemi, kam se také žalobkyně vrátila kvůli obhajobě diplomové práce; její těžiště zájmů bylo na Ukrajině, kde se fyzicky nacházela a pobývala tam až do svého prvního odjezdu (11. 2. 2022). Lze tedy důvodně vycházet z toho, že žalobkyně byla osobou „*pobývající na Ukrajině před 24. únorem 2022*“, jak vyžaduje prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 [čl. 2 odst. 1 písm. a)].

[22] Stručně shrnuto: žalobkyně je v důsledku svého druhého opuštění Ukrajiny vysídlenou osobou, která současně před rozhodným dnem (24. 2. 2022) pobývala na Ukrajině, a proto spadá pod personální rozsah směrnice o dočasné ochraně, potažmo prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 (včetně navazujících rozhodnutí prodlužujících dočasnou ochranu).

[23] Rozdílná judikatura, na kterou stěžovatelka odkazovala v kasační stížnosti, není pro Nejvyšší správní soud závazná. Jedná se o judikaturu soudů nižšího stupně (zejména městského soudu), nehledě na to, že je třeba vždy důsledně dbát na individuální skutkové okolnosti každé jednotlivé věci, které se mohou lišit, což stěžovatel nebere v potaz; viz např. odůvodnění jím zmiňovaného rozsudku městského soudu ze dne 8. 10. 2025, č. j. 10 A 112/2025-19, bod 36., dle něhož žalobce podmínku pobytu na Ukrajině před 24. 2. 2022 nemohl splnit, neboť dlouhodobě žil na území České republiky, kde bylo těžiště jeho zájmů. Naproti tomu žalobkyně měla těžiště zájmů na Ukrajině, na čemž ani její studijní pobyt v České republice nic nezměnil, jak již bylo uvedeno. Dlužno dodat, že rovněž vízum za účelem strpění (s platností od 19. 9. 2022 do 31. 3. 2023) je v tomto ohledu bez významu (udělením tohoto „nouzového“ víza k žádnému relevantnímu přesunu zájmů nedošlo, což ostatně potvrzuje návrat žalobkyně na Ukrajinu, kde evidentně měla nejen studijní, ale také rodinné vazby).

[24] Poukazuje-li stěžovatel na popření smyslu prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 kvůli extenzivnímu výkladu jeho čl. 2 odst. 1 písm. a), nutno upozornit, že se o žádný extenzivní výklad nejedná; jde o výklad plně respektující textaci tohoto článku, který pobývání na Ukrajině upíná k období „*před 24. únorem 2022*“. V tomto období velmi blízkém uvedenému datu žalobkyně na Ukrajině pobývala a danou podmínku splnila. Jejím smyslem je odfiltrvat ukrajinské státní příslušníky pobývajících dlouhodobě v cizině, a to nikoli v souvislosti s válkou na Ukrajině, což ovšem není případ žalobkyně. Ta se ze svého studijního pobytu vrátila na Ukrajinu, kterou následně opustila evidentně v souvislosti s probíhající válkou, což je podstatný aspekt celé věci, který stěžovatel setrvale přehlíží. Podobně ani operační pokyny Komise v části 1., na kterou stěžovatel odkazuje, nereflektují situaci, kdy se dotyčná osoba navrátila na Ukrajinu – kategorii osob, které nemají nárok na dočasnou ochranu, vymezují jako: „*1) ukrajinští státní příslušníci pobývající na Ukrajině, kteří byli vysídleni z Ukrajiny před 24. únorem 2022 nebo se před tímto datem nacházeli mimo Ukrajinu, například z důvodu práce, studia, dovolené, rodinných důvodů, kvůli zdravotním prohlídkám nebo z jiných důvodů*“.

pokračování

[25] V tomto smyslu i sám stěžovatel vychází z toho, že žalobkyně před 24. 2. 2022 vycestovala z Ukrajiny z důvodu studia, a proto zde podle jeho názoru není potřebná příčinná souvislost s ozbrojeným konfliktem. To by jistě mohlo platit, nikoli však v případě žalobkyně, která se po ukončení svého studijního programu v České republice vrátila na Ukrajinu a poté kvůli stále probíhajícímu ozbrojenému konfliktu opakovaně vycestovala do České republiky, kde požádala o dočasnou ochranu, aniž by se z její strany jednalo o zneužívající či jiné účelové jednání jen s cílem naplnění personálního rozsahu směrnice o dočasné ochraně, potažmo prováděcího rozhodnutí Rady.

5. Závěr a náklady řízení

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

[27] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci úspěch, náleží jí tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložila. Ze spisu nevyplývá, že by žalobkyni v souvislosti s řízením o kasační stížnosti jakékoli náklady vznikly, proto jí soud náhradu nákladů nepřiznal.

Poučení:

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

V Brně dne 6. března 2025

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu