



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudkyně Veroniky Juříčkové a soudce Václava Štencla v právní věci žalobkyně: **A. M.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 11. 2025, č. j. 5 A 122/2025-27,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalovaného **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 o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Žalovaný žalobkyni vrátil jako nepřijatelnou její žádost ze dne 15. 10. 2025 o dočasnou ochranu dle zákona č. 65/2022. Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaných invazí vojsk Ruské federace (dále „*lex Ukrajina*“), a to z důvodu dle § 5 odst. 1 písm. f) *lex Ukrajina*, neboť žalobkyně je nebo byla držitelkou dočasné ochrany v jiném členském státě Evropské unie (konkrétně ve Spolkové republice Německo) a bylo učiněno prohlášení podle § 3 odst. 3 *lex Ukrajina*.

[2] Proti tomu se žalobkyně bránila žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, v níž namítala, že nový § 5 odst. 1 písm. f) *lex Ukrajina* je v rozporu s právem EU, stejně jako byl v rozporu s právem EU i § 5 odst. 1 písm. d) *lex Ukrajina*.

[3] Městský soud žalobu shledal důvodnou. Nově vložený a žalovaným aplikovaný důvod nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu dle § 5 odst. 1 písm. f) *lex Ukrajina* nijak

nezvrátil závěry judikatury, která u institutu nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu dle § 5 odst. 1 písm. c) a d) *lex Ukrajina* konstatovala rozpor s právem EU.

[4] Městský soud určil, že zásah žalovaného spočívající ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu jako nepřijatelné byl nezákonný, žalovanému zakázal pokračovat v porušování práv žalobkyně a přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti žalobkyni.

II. Kasační stížnost

[5] Kasační stížností se žalovaný (stěžovatel) domáhal zrušení výše označeného rozsudku městského soudu, a to z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“). V kasační stížnosti namítal, že § 5 odst. 1 písm. f) *lex Ukrajina* není v rozporu s právem EU, a tudíž je povinen podle něj postupovat. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zvážil opětovné položení předběžné otázky, všechny případy by měly být do té doby přerušeny, a to jak u soudů, tak na úrovni správního orgánu.

[6] Stěžovatel namítal, že městský soud vycházel z nesprávné interpretace relevantních ustanovení práva EU a rozsudku Soudního dvora EU ze dne 27. 2. 2025, ve věci C-753/23, *Krasiliva*. Zdůraznil nové prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460 ze dne 15. července 2025, o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382, a novelizaci *lex Ukrajina*. Zákon právo sekundárního pohybu nezakládá a nelze jej dovodit ani ze 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 „směrnice o dočasné ochraně“).

[7] Ani normativní text prvního 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, právo sekundárního pohybu neobsahuje. Prováděcí rozhodnutí Rady z roku 2025 potvrzuje, že předchozí výklad nebyl správný. Stěžovatel nesouhlasí, že prováděcí rozhodnutí Rady z roku 2025 na závěrech dřívější judikatury nic nemění. Pokud držitel dočasné ochrany požádá o dočasnou ochranu v dalším členském státu, žádost by měla být zamítnuta, zamítnutí přitom zahrnuje všechny formy negativního posouzení. Prováděcí rozhodnutí Rady z roku 2025 ani rozsudek Soudního dvora ve věci *Krasiliva* nepožadují asistenci orgánů členského státu ve vztahu k držiteli dočasné ochrany při zrušení jeho dočasné ochrany v jiném členském státě. Čl. 5 směrnice o dočasné ochraně neumožňuje na základě prováděcího rozhodnutí Rady rozšířit rozsah práv, která jsou držitelům dočasné ochrany směrnicí přiznána. Ani prohlášení k čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, od nějž ČR a Německo stejně ustoupily, nelze interpretovat jako souhlas s druhotnými pohyby.

[8] Stěžovatel zdůraznil, že sekundární pohyb je nutno vnímat jako stěhování v rámci EU a nikoli prchání z válečného konfliktu. Omezenost práv plynoucích z dočasné ochrany potvrdil také Soudní dvůr EU v rozsudku ze dne 19. 12. 2024, ve spojených věcech C-244/24 a C-290/24, *Kaduna*. Právo sekundárního pohybu za účelem přestěhování se v rámci EU náleží pouze občanům EU. Pro případy stěhování příslušníků ze třetích zemí je určena možnost podání žádosti o standardní pobytové oprávnění přes Generální konzulát České

pokračování

republiky ve Lvově. Neudělením dočasné ochrany v České republice není žadatel vystaven povinnosti vrátit se na území Ukrajiny.

[9] Stěžovatel dále akcentoval vůli členských států, která se zrcadlí v důvodových zprávách prováděcích rozhodnutí. Nový důvod nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. f) *lex Ukrajiny* rovněž vyjadřuje vůli národního zákonodárce; jde o reakci na dřívější judikaturu Nejvyššího správního soudu k problematice nepřijatelnosti druhotných žádostí o dočasnou ochranu.

[10] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[11] Žalobkyně se ke kasační stížnosti žalovaného nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[14] V nyní projednávané kasační stížnosti stěžovatel opakuje námitky, které již byly Nejvyšším správním soudem v obdobných případech vypořádány. Stěžovatelova stížní argumentace je spíše obšírnou polemikou s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu, s níž stěžovatel nesouhlasí. Na námitku, že směrnice o dočasné ochraně nezaručuje právo sekundárního pohybu, a související argumenty odpovídá již četná judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. zejména rozsudek ze dne 10. 12. 2025, č. j. 5 Azs 248/2025-18, a navazující judikaturu). Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od dosavadní judikatury odchýlit.

[15] Podle § 5 odst. 1 *lex Ukrajina*, ve znění účinném od 3. 9. 2025, *žádost 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, [...] 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.*

[16] Podle § 3 odst. 3 *lex Ukrajina*, ve znění účinném od 3. 9. 2025, *Ministerstvo vnitra zašle Evropské komisi oznámení o riziku vyčerpání kapacit pro zvládnutí následků plynoucích z bromadného přílivu vysídlených osob a potřebě přijetí opatření k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob. Oznámení podle věty první zveřejní Ministerstvo vnitra na svých internetových stránkách.*

[17] Městský soud správně usoudil, že § 5 odst. 1 písm. f) *lex Ukrajina* stejně jako nepřijatelnost dle § 5 odst. 1 písm. c) a d) *lex Ukrajina* z věcného přezkumu diskvalifikuje žádosti cizinců, kteří již *jsou* nebo *byli* držiteli dočasné ochrany v jiném členském státě EU (první podmínka). K této původní (byť formulačně upravené) podmínce [oproti § 5 odst. 1 písm. c) a d) *lex Ukrajina*] pak v podobě nepřijatelnosti dle písm. f) přibyla další nová (svou povahou kumulativní) podmínka, aby žádosti o dočasnou ochranu, která splnila první podmínku, předcházelo také oznámení podle § 3 odst. 3 *lex Ukrajina*, kterým Ministerstvo vnitra zpraveno Evropskou komisí o riziku vyčerpání kapacit pro zvládání následků plynoucích z hromadného přílivu vysídlených osob a o potřebě přijetí opatření k zajištění rovnováhy mezi členskými státy (druhá podmínka).

[18] Oznámení podle § 3 odst. 3 *lex Ukrajina* se svou povahou blíží žádosti o postup dle čl. 25 odst. 3 směrnice o dočasné ochraně. Jde však o politický, nikoli právní akt, z něhož nelze dovozovat ztrátu práv držitelů dočasné ochrany. Oznámení podle § 3 odst. 3 *lex Ukrajina* je navíc pouze oznámením o riziku překročení kapacit, nikoli oznámením o překročení kapacit. Nemohou z něj tedy vyplynout závažnější důsledky, než jaké předpokládá směrnice o dočasné ochraně v čl. 25 odst. 3. Směrnice o dočasné ochraně neumožňuje členskému státu, aby jednostranně omezil práva, která žadatelům plynou ze směrnice a prováděcích rozhodnutí. Proti úvahám městského soudu ohledně podmínky spočívající v oznámení podle § 3 odst. 3 *lex Ukrajina* však stěžovatel v kasační stížnosti nebrojí. Závěr městského soudu, že tato podmínka nemá vliv na právo EU, které garantuje dočasnou ochranu, Nejvyšší správní soud nepřezkoumával.

[19] Jak již Nejvyšší správní soud v judikatuře upozornil, *lex Ukrajina* i nadále používá nepřesnou terminologii, která může vést k chybnému pochopení problematiky (rozsudky ze dne 1. 4. 2025, č. j. 5 Azs 273/2023-27, č. 4638/2024 Sb. NSS, nebo ze dne 10. 12. 2025, č. j. 5 Azs 248/2025-18). Oprávněným vysídleným osobám (spadajícím do „obligatorních kategorií“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady z roku 2022) dočasnou ochranu udělila Rada právě prováděcím rozhodnutím z roku 2022 a členské státy pouze deklaratorně potvrzují tento status tím, že oprávněným vysídleným osobám přiznávají jednotlivá práva s dočasnou ochranou spojená, především právo pobytu.

[20] Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře vysvětlil, že členské státy nemohou stanovit osobám požívajícím dočasné ochrany podmínky, které by byly méně příznivé než ty vymezené ve směrnici o dočasné ochraně, a nemohou z dočasné ochrany vyloučit osoby, na které prováděcí rozhodnutí Rady dopadá, aniž by takový postup měl oporu ve směrnici o dočasné ochraně. Závěr o přímém účinku relevantních ustanovení směrnice o dočasné ochraně vyplývá ze samotného textu směrnice, jakož i z jejího smyslu a účelu (rozsudek ze dne 5. 9. 2024, č. j. 2 Azs 111/2024-29, a navazující judikatura).

[21] Obecný režim směrnice o dočasné ochraně nepočítá s právem držitelů dočasné ochrany zvolit si členský stát pobytu, a neumožňuje jim proto ani domoci se vydání sekundárního oprávnění k pobytu v jiném než hostitelském členském státě. Ve vztahu k dočasné ochraně udělené státním příslušníkům Ukrajiny však unijní orgány zvolily režim v podstatě obrácený, což vyplývá z rozhodnutí Rady z roku 2022 doplněného o dohodu členských států o vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně. Držitelům dočasné ochrany přiznává právo *primární volby* členského státu, v němž jim má být poskytnut komplex práv

pokračování

s touto ochranou spojených, přičemž tento režim zahrnuje i *volbu sekundární* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-42, č. 4682/2025 Sb. NSS). Členské státy výslovně prohlásily, že ve vztahu ke státním příslušníkům Ukrajiny nebudou uplatňovat čl. 11 směrnice o dočasné ochraně; to znamená, že se ve vztahu ke státním příslušníkům Ukrajiny neuplatní režim nuceného navrácení neoprávněně pobývajících držitelů ochrany do hostitelského členského státu. Důsledkem je tak faktická možnost těchto osob pobývat nejen v hostitelském členském státě (tj. státě, který jim formálně vydal pobytové oprávnění), ale na území celé Unie. Jestliže státní příslušníci Ukrajiny, kteří jsou držiteli dočasné ochrany podle rozhodnutí Rady z roku 2022, mají právo zvolit si hostitelský členský stát a současně se vůči nim neuplatní čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, nelze dospět k jinému závěru, než že mají v průběhu trvání dočasné ochrany rovněž právo přemístit svůj pobyt do jiné, jimi zvolené členské země. Za tím účelem jim musí být vydáno pobytové oprávnění. V opačném případě by vyloučení aplikace čl. 11 směrnice o dočasné ochraně ztrácelo význam.

[22] Prováděcí rozhodnutí Rady z roku 2025 nijak normativně nezměnilo obsah dočasné ochrany. Podle čl. 1 tohoto rozhodnutí došlo pouze k prodloužení dřívějšího právního rámce založeného (původním) prováděcím rozhodnutím Rady z roku 2022. K aktivaci čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, který umožňuje omezení sekundárního pohybu osob prováděcím rozhodnutím z roku 2025 nedošlo; z preambule prováděcího rozhodnutí Rady z roku 2022 pouze vyplývá potvrzení nemožnosti získat práva spojená s dočasnou ochranou v několika státech současně.

[23] Judikatura Nejvyššího správního soudu odpovídá rovněž na argument, že čl. 5 směrnice o dočasné ochraně směrnice neumožňuje na základě prováděcího rozhodnutí rozšířit rozsah práv, která jsou držitelům dočasné ochrany přiznána (srov. rozsudek ze dne 11. 9. 2025, č. j. 1 Azs 126/2025-28), jakož i na argumentaci jednostranným prohlášením České republiky a Německa k čl. 11 směrnice o dočasné ochraně (rozsudek ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-42). Čl. 5 směrnice o dočasné ochraně obsahuje toliko zmocnění Rady, aby rozhodla, zda se jedná o situaci hromadného přílivu vysídlených osob, tedy „aktivovala“ institut dočasné ochrany a v prováděcím rozhodnutí vymezila jeho podmínky. Právu na sekundární pohyb držitelů dočasné ochrany se toto ustanovení nevěnuje. Jednostranná politická prohlášení nemají právní význam.

[24] Výkladem *ex post* nelze popřít skutečný obsah rozhodnutí členských států, který je zřejmý z jejich společného prohlášení: „*S cílem podpořit členské státy, které jsou hlavními vstupními místy hromadného přílivu vysídlených osob prchajících před válkou z Ukrajiny, na něž se vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady ze dne 4. března 2022, a s cílem prosazovat rovnováhu mezi úsilím všech členských států se členské státy dohodly, že nebudou uplatňovat článek 11 směrnice 2001/55/ES na osoby, které požívají dočasné ochrany v daném členském státě v souladu s uvedeným prováděcím rozhodnutím Rady a které se přesouvají bez povolení na území jiného členského státu, pokud se členské státy na dvoustranném základě nedohodnou jinak.*“ Již z textu prohlášení jednoznačně vyplývá, že se od něj nelze jednostranně odchýlit. Zároveň je zřejmé, že státy tímto prohlášením aktivovaly napříč celou EU možnost, s níž výslovně počítá poslední věta čl. 11 směrnice o dočasné ochraně: „*Na základě dvoustranné dohody členské státy mohou rozhodnout, že tento článek nebudou používat.*“ Není přitom podstatné, že se jedná o dohodu mnohostrannou, neboť i na ni lze nahlížet jako na sérii dvoustranných

dohod. To potvrzuje rovněž prováděcí rozhodnutí Rady z roku 2022 (bod 15 jeho odůvodnění). Skutečnost, že na vyloučení čl. 11 se nic nezměnilo, pak plyne i z prováděcího rozhodnutí Rady z roku 2025 (bod 5 odůvodnění), přičemž normativním obsahem tohoto prováděcího rozhodnutí (stejně jako všech předchozích, která následovala po prováděcím rozhodnutí Rady z roku 2022) je „pouhé“ prodloužení trvání dočasné ochrany o další rok. Výklad dále obsažený v bodu 6 odůvodnění tohoto prováděcího rozhodnutí pouze upřesňuje, že práva v souvislosti s dočasnou ochranou nemají být čerpána ve dvou státech zároveň. Nevyvrací však možnost jejich čerpání postupně, tedy možnost druhotné volby státu pobytu, jak již Nejvyšší správní soud ve výše zmiňované judikatuře opakovaně konstatoval.

[25] Argumentace stěžovatele, že žalobkyně má možnost požádat o pobytové oprávnění u Generálního konzulátu ČR ve Lvově, není v nynější věci, v níž městský soud přezkoumával stěžovatelův postup při vyřizování žádosti žalobkyně o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany, relevantní (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2025, č. j. 5 Azs 248/2025-18, nebo ze dne 6. 2. 2026, č. j. 5 Azs 256/2025-18, k totožné argumentaci stěžovatele). Pokud právní řád dává jednotlivcům různé možnosti, není na správních orgánech, aby za ně vybíraly, která z možností je podle nich vhodnější. Dočasná ochrana sleduje ochranu vysídlených osob před ohrožením života, tělesné integrity a jinou újmou spojenou se zločinnou válkou na území Ukrajiny. I vzhledem k délce válečného konfliktu je pochopitelné, že některé vysídlené osoby mohou mít legitimní zájem přesunout se do jiného státu, než kde původně požádaly o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v domnění, že půjde o situaci toliko přechodnou.

[26] Ani projednání v příslušných výborech Poslanecké sněmovny a souhlas napříč politickým spektrem, na něž se stěžovatel odvolává, nemůže zvrátit skutečnost, že přijatá změna je v rozporu s právem EU. Česká republika nemůže jednostranně ustoupit od svých závazků, které jí z unijního práva plynou. Zdejší soud v souladu s judikaturou Soudního dvora EU konstatoval, že v případě, kdy se žadatel odmítne vzdát oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě a jeho pobytové oprávnění v tomto jiném státě nezanikne ani jiným způsobem, má být jeho žádost zamítnuta.

[27] Na návrh stěžovatele opětovně předložit předběžné otázky Soudnímu dvoru EU, Nejvyšší správní soud nepřistoupil. Stěžovatel ani nevysvětlil, jak by nová předběžná otázka měla znít, pouze opakuje své přesvědčení, že rozsudek ve věci *Krasiliva*, v němž Soudní dvůr EU odpověděl na předchozí předběžnou otázku, je vykládána chybně. Stěžovatel neuvádí ani to, že by zodpovězení nějaké předběžné otázky bylo potřebné k posouzení souladu § 5 odst. 1 písm. f) *lex Ukrajina* s unijním právem.

[28] Nejvyšší správní soud uzavírá, že vrácením žádosti žalobkyně o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany jako nepřijatelné se stěžovatel dopustil nezákonného zásahu. V souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2025, č. j. 5 Azs 273/2023-27, je tedy stěžovatel i v této věci povinen, přestože dle záznamu v informačním systému *Temporary Protection Platform* bylo žalobkyni uděleno povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany nejprve v jiném členském státě, konkrétně ve Spolkové republice Německo, pozdější žádost žalobkyně o udělení tohoto povolení k pobytu v ČR přijmout, vést o ní správní řízení dle zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců,

pokračování

v jeho rámci poučit žalobkyni o jejích právech a v návaznosti na její případná tvrzení, důkazní návrhy či jiné procesní kroky ověřit nejen to, zda povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany bylo žalobkyni v SRN skutečně uděleno, ale zejména, zda dosud, ke dni rozhodování stěžovatele, trvá. Pokud stěžovatel zjistí trvání pobytového oprávnění žalobkyně v SRN najisto, bude dále povinen postupovat podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-42, tedy především ověřit, zda vydáním povolení k pobytu žalobkyni za účelem dočasné ochrany v ČR její předchozí obdobné pobytové oprávnění v SRN zanikne, a pokud tomu tak nebude, poskytne žalobkyni přiměřenou lhůtu k tomu, aby učinila potřebné kroky k ukončení tohoto jí v SRN uděleného povolení a aby tuto skutečnost stěžovateli doložila.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost žalovaného důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[30] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný ve věci úspěch neměl, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně měla ve věci úspěch, náleželo by jí tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložila. Ze spisu však nevyplývá, že by žalobkyni v souvislosti s řízením o kasační stížnosti jakékoli náklady vznikly, proto jí soud náhradu nákladů nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. června 2026

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu