



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 žalobce: **K. K.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2024, č. j. 18 A 58/2024-28,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobci **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

1. Vymezení věci

[1] Kasační stížností žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Tímto rozsudkem městský soud vyhověl žalobě na ochranu před nezákonným zásahem stěžovatele spočívajícím v tom, že žalobci vrátil jako nepřijatelnou jeho žádost o udělení dočasné ochrany dle § 5 odst. 1 písm. c) 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“), neboť o dočasnou ochranu požádal žalobce v jiném členském státě Evropské unie, a to konkrétně v Polsku, jak sám uvedl v tiskopisu žádosti, k níž připojil doklad o přidělení polského registračního čísla (PESEL).

2. Rozhodnutí městského soudu

[2] Proti vrácení žádosti o udělení dočasné ochrany se žalobce bránil zásahovou žalobou. V ní potvrdil, že vstoupil s matkou na území Polska, kde mu byla dne 18. 3. 2022 udělena dočasná ochrana; ta mu však v souladu s tamější právní úpravou zanikla, protože žalobce dne 13. 5. 2022 vycestoval zpět na Ukrajinu. Následně požádal o dočasnou ochranu v České

republike, kde mu byla žádost vrácena, ačkoli nyní dočasnou ochranou ani jiným povolením k pobytu v Evropské unii nedisponuje a na Ukrajinu se kvůli válce vrátit nemůže.

[3] Městský soud žalobě vyhověl a určil, že zásah stěžovatele spočívající v tom, že dne 27. 8. 2024 vrátil žalobci jeho žádost o dočasnou ochranu, sp. zn. OAM-0389233/DO-2024, jako nepřijatelnou, byl nezákonný (výrok I.); současně přikázal, aby stěžovatel obnovil stav před vrácením této žádosti a projednal ji (výrok II.)

[4] S odkazem na bohatou judikaturu – rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 31. 8. 2023, č. j. 41 Az 28/2023-42, ze dne 21. 12. 2023, č. j. 30 A 70/2023-40, a ze dne 14. 3. 2024, č. j. 62 A 14/2024, rozsudky Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 6. 2023, č. j. 57 A 20/2023-66, a ze dne 24. 10. 2023, č. j. 57 A 67/2023-39, nebo rozsudek městského soudu ze dne 27. 4. 2023, č. j. 11 A 80/2022-79 – konstatoval městský soud, že ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina nelze aplikovat pro rozpor s unijním právem, protože jimi český zákonodárce rozšířil taxativní výčet důvodů, pro které lze vyloučit osobu z poskytnutí dočasné ochrany podle čl. 28 směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. 7. 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a 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“). Mezi důvody pro vyloučení z dočasné ochrany dle směrnice o dočasné ochraně nespadá to, že žadatel o dočasnou ochranu požádal či mu byla udělena v jiném členském státě.

[5] Není pochyb, že žalobce požádal v Polsku o dočasnou ochranu, ta mu však zanikla, což výslovně potvrdil i stěžovatel, který tuto skutečnost ověřil prostřednictvím společné platformy pro výměnu informací (*Temporary Protection Platform*). Potom ovšem žalobce není držitelem dočasné ochrany v jiném členském státě EU ani o takové žádosti neprobíhá řízení, a postup stěžovatele tak neobstojí ani z hlediska samotné vnitrostátní úpravy – srov. shodně rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 12. 6. 2023, č. j. 55 A 12/2023-95, který odmítl výklad stěžovatele, že pro aplikaci § 5 odst. 1 písm. c) lex Ukrajina postačí, že o dočasnou ochranu cizinec někdy v minulosti požádal. Tento výklad popírá smysl § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina, jímž je snaha zabránit (i) vedení dvou souběžných řízení ve více členských státech EU či (ii) přiznání současně dvou dočasných ochrany v různých členských státech EU. U žalobce dočasná ochrana zanikla a žádné jiné řízení v jiném členském státě neprobíhá. Není tak splněna ani jedna z naznačených podmínek, které jsou předpokladem pro aplikaci § 5 odst. 1 písm. c), resp. písm. d) lex Ukrajina.

[6] Kromě toho žalobci byla dočasná ochrana přiznána před více než dvěma lety, kdy Ukrajinu opustil jako nezletilý společně s matkou. S ní se pak stále jako nezletilý na Ukrajinu vrátil a dočasná ochrana mu zanikla, z čehož nelze dovozovat účelovost či zneužití práva, kterého se dovolával stěžovatel, ačkoli to nebylo důvodem nepřijatelnosti žádosti. Kvůli zneužití práva by stěžovatel teoreticky mohl zamítnout žádost o dočasnou ochranu, pokud by ji ovšem věcně přezkoumal (viz např. již zmíněný rozsudek Krajského soudu v Plzni č. j. 55 A 12/2023-95).

### 3. Kasační stížnost

[7] Rozhodnutí městského soudu stěžovatel napadl v celém rozsahu kasační stížností z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky v předcházejícím

pokračování

řízení podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatel je toho názoru, že městský soud nesprávně vyložil § 5 odst. 1 písm. c) lex Ukrajina, konstatoval-li, že tento důvod nepřijatelnosti lze vztáhnout toliko na situace, kdy řízení v jiném členském státě probíhá. Stěžovatel se v tomto ohledu odvolává především na samotný text tohoto zákonného ustanovení, jež nehovoří o probíhajícím řízení, nýbrž o tom, že cizinec žádost o dočasnou ochranu v jiném členském státě podal. Pro aplikaci § 5 odst. 1 písm. c) lex Ukrajina tak podle stěžovatele postačí, že cizinec žádost o dočasnou ochranu v jiném členském státě Evropské unie podal. K tomu v daném případě došlo, a proto je stěžovatel přesvědčen, že postupoval v souladu se zákonem.

[9] Vyloučení z dočasné ochrany v České republice každého, kdo někdy požádal o udělení dočasné ochrany v jiném členském státě – s výjimkou případů sloučení rodiny či hodných zvláštního zřetele – dle stěžovatele odpovídá i pohledu unijního zákonodárce a vůbec celé unijní úpravě. Podle stěžovatele vnitrostátní úprava sleduje smysl a účel směrnice o dočasné ochraně, která má zabránit druhotnému pohybu osob, jako v tomto případě. Žalobce již jednou práva na poskytnutí dočasné ochrany využil, a proto na něho dopadá § 5 odst. 1 písm. c) lex Ukrajina, který netransponuje ani jinak nedoplňuje čl. 28 směrnice o dočasné ochraně; stanoví pouze to, že žádost o dočasnou ochranu je nepřijatelná, nelze ji tedy posuzovat věcně, neboť se jedná již o opakovanou žádost.

[10] Právě opakovaným podáváním žádostí o dočasnou ochranu dle stěžovatele v obecné rovině dochází ke zneužívání práva a institut nepřijatelnosti takové žádosti je logickým nástrojem, jak tomu zabránit. I žalobce ve skutečnosti svého práva na dočasnou ochranu pouze zneužívá a obchází zákon, což městský soud svým výkladem aprobejuje a ve výsledku vlastně podporuje jev, který lze v praxi označit jako „*temporary protection shopping*“. Proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Žalobce se k předložené kasační stížnosti nevyjádřil.

#### 4. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] 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 NSS přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Podstatou věci je primárně právní otázka týkající se interpretace § 5 odst. 1 lex Ukrajina, a to konkrétně podmínek nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu obsažených

pod písm. c) a písm. d), jež spolu velmi úzce souvisí a stanoví následující: „*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.“*

[15] O tom, že žalobce požádal o dočasnou ochranu v jiném členském státě Evropské unie, a sice v Polsku, není sporu, stejně jako o tom, že mu v Polsku v roce 2022 byla udělena dočasná ochrana, která mu ovšem zanikla, jak stěžovatel ověřil prostřednictvím platformy pro výměnu informací o žadatelích a držitelích dočasné ochrany mezi členskými státy. To znamená, že žalobce dočasnou ochranu nyní nemá, přesto stěžovatel jeho žádost o udělení dočasné ochrany na území České republiky v roce 2024 odmítl projednat jako nepřijatelnou, neboť žalobce již dříve o dočasnou ochranu požádal právě v Polsku.

[16] Uvedená skutečnost byla z pohledu stěžovatele stěžejní pro použití § 5 odst. 1 písm. c) lex Ukrajina, což městský soud odmítl a svoji argumentaci vystavěl jednak na rozporu shora citovaných ustanovení lex Ukrajina s unijním právem, jednak na výkladu § 5 odst. 1 písm. c) lex Ukrajina, jehož smyslem a účelem je zabránit vedení dvou souběžných řízení ve více členských státech EU. Stěžovatel tuto argumentaci v kasační stížnosti popírá a podává oponentní výklad § 5 odst. 1 písm. c) lex Ukrajina, k jehož aplikaci podle jeho názoru stačí samotný fakt, že cizinec (žalobce) někdy v minulosti podal žádost o dočasnou ochranu v jiném členském státě EU, což má konvenovat též unijní úpravě.

[17] Nejvyšší správní soud se unijní úpravou blíže nezabýval. Dospěl totiž k závěru, že postup stěžovatele neobstojí již z hlediska aplikované vnitrostátní právní úpravy. Její interpretaci se zabýval Nejvyšší správní soud v nedávném rozsudku ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 Azs 151/2024-28, v jehož odůvodnění (body [29] a [32]) dospěl desátý senát k závěru, že „*účelem § 5 odst. 1 písm. c) a d) je procesně zabránit tomu, aby o žádosti téhož cizince běželo současně řízení i v dalším členském státě než v ČR (resp. aby se ve dvou různých členských státech vedlo řízení o tomtéž), nebo aby byla cizinci poskytována dočasná ochrana v ČR a v dalším členském státě zároveň. Tedy zabránit nežádoucímu zdvojení ochrany, která by měla být poskytována vždy jen v jednom členském státě (srov. čl. 11, 15 a 26 směrnice 2001/55/ES a bod 16 odůvodnění prováděcího rozhodnutí Rady). Smyslem těchto ustanovení zákona naopak nemá být jednou provždy zabránit cizincům, kteří v minulosti byt jen podali žádost v jiném členském státě, požádat o udělení dočasné ochrany v ČR poté, co řízení o žádosti jinde už nebeží (cizinci by např. vzali svou žádost zpět nebo jim jiný členský stát dočasnou ochranu nakonec neudělil) nebo co jim už dočasná ochrana jinde poskytována není (...)* Nevyplývá-li z textu § 5 odst. 1 c) a d) lex Ukrajina ani z ničeho jiného, že zákonodárce skutečně měl v úmyslu být přísnější a odepřít tak dočasnou ochranu i cizincům, kteří ji jinde nemají a ani o ni jinde nežádají, je třeba dovodit, že jeho úmyslem také bylo jen zabránit nežádoucímu zdvojení“ (důraz přidán nyní NSS).

[18] S tímto závěrem se ztotožnili i další senáty Nejvyššího správního soudu v rozsudcích ze dne 17. 12. 2024, č. j. 9 Azs 223/2024-21, a ze dne 29. 11. 2024, č. j. 3 Azs 167/2023-35 (tímto rozsudkem třetí senát NSS zamítl kasační stížnost stěžovatele proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 12. 6. 2023, č. j. 55 A 12/2023-95, na jehož závěry odkazoval městský soud v nyní posuzované věci; viz výše). Rovněž pátý senát NSS neshledal důvod, pro který by se měl jakkoliv odchýlit od výše uvedeného právního názoru, který je možné

pokračování

bez dalšího použití pro nyní posuzovaný případ žalobce, u něhož o žádné nežádoucí zdvojení dočasné ochrany nejde.

[19] Jak již bylo uvedeno, žalobce dočasné ochrany v jiném členském státě nepožívá, ani o ni jinde nežádá, byť tak v minulosti učinil v Polsku. To ovšem neznamená, že na žalobce dopadá § 5 odst. 1 písm. c) lex Ukrajina, který stěžovatel vyložil a aplikoval nezákonným způsobem, jak správně poukázal už městský soud. Smyslem uvedeného ustanovení totiž není „jednou provždy“ zabránit cizincům, kteří v minulosti podali žádost v jiném členském státě Evropské unie, požádat o udělení dočasné ochrany v České republice poté, co řízení o žádosti jinde neběží [potažmo jinde dočasnou ochranu udělenou nemají, nepožívají takové ochrany v jiném členském státě – srov. § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina].

[20] V podrobnostech pátý senát NSS odkazuje na celé odůvodnění výše citovaného rozsudku č. j. 10 Azs 151/2024-28, v němž se desátý senát věnoval mj. i stěžovatelem namítanému zneužití práva – viz zejm. bod [33], dle kterého samo o sobě není nijak účelové takové jednání, kdy cizinec postupně požádá o dočasnou ochranu v různých členských státech EU. U žalobce je navíc nutno odmítnout zneužití práva tím spíše, že poprvé žalobce žádal o dočasnou ochranu v Polsku jako nezletilý v zastoupení svého zákonného zástupce – matky, s níž se posléze vrátil na Ukrajinu, zatímco nyní žádá o dočasnou ochranu v České republice sám jako zletilý.

[21] Z pohledu Nejvyššího správního soudu se nejedná o žádné účelové či zneužívající jednání ve smyslu „temporary protection shopping“, jak se snaží prezentovat stěžovatel. Podle jeho názoru, resp. výkladu, který zastává ve vztahu k § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina, by v zásadě (až na stěžovatelem uvedené výjimky) všichni druhožadatelé plošně zneužívali institut dočasné ochrany. Takový výklad neobstojí. Odkázat lze přitom opět na rozsudek NSS č. j. 10 Azs 151/2024-28, bod [34]: *„Zneužíváním institutu dočasné ochrany by totiž byla naopak situace, kdy cizinec jako druhožadatel podá žádost v jednom členském státě, přestože stále ještě využívá dočasnou ochranu udělenou v jiném členském státě, ve snaze čerpat výhody s tím spojené ve dvou či více členských státech současně. Právě tomu brání výklad § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina, ke kterému se NSS přiklonil výše. Zároveň takový výklad nebrání ani reagovat na další případy, kdy by cizinci mohli zneužívat právo na dočasnou ochranu, např. když by se účelově vzdávali dočasné ochrany v jednom členském státě a poté o ni znovu žádali jinde podle toho, kde by zrovna mohli čerpat „lepší“ výhody. Jak však už ve svých rozsudcích dříve vysvětlily některé krajské soudy, s jejichž názorem se NSS ztotožňuje: v takových případech by bylo namíste provést správní řízení, žádost věcně posoudit a v zamítavém rozhodnutí závěr o zneužití práva odůvodnit, nikoli žádost odmítnout „od stolu“ zaškrtnutím políčka ve formuláři (např. rozsudky Krajského soudu v Plzni ze dne 12. 6. 2023, čj. 55 A 12/2023-95, bod 89, nebo ze dne 6. 9. 2023, čj. 77 A 30/2023-68, bod 82; nověji např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 7. 2024, čj. 18 A 31/2024-28, body 26 a 27).“*

[22] NSS v souladu se svoji recentní judikaturou shledal, že na žádost žalobce neměl být § 5 odst. 1 písm. c) lex Ukrajina vůbec aplikován, a proto se nezabýval otázkou souladnosti tohoto ustanovení vnitrostátního práva s unijní úpravou, jak již bylo předestřeno shora.

[23] Daná otázka týkající se zejména souladnosti se směrnicí o dočasné ochraně není podstatná pro nyní posuzovanou věc, která se odlišuje od věci projednávané NSS pod sp. zn. 8 Azs 93/2023, ve které byla předložena Soudnímu dvoru EU předběžná otázka týkající se mj. právě souladu směrnice o dočasné ochraně s vnitrostátní právní úpravou

obsaženou v § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina. O této předběžné otázce je u Soudního dvora EU vedeno řízení (C-753/23), které nebylo do dne vydání tohoto rozsudku skončeno. Ve věci, kterou se zabýval osmý senát, nebylo nikým rozporováno, že tehdejší žalobkyně v době rozhodování stěžovatele požádala, resp. požívala dočasné ochrany v jiném členském státě (Německu). V nynější věci je situace jiná, neboť žalobce v době podání žádosti o udělení dočasné ochrany na území České republiky už nebyl žadatelem, resp. poživatelem dočasné ochrany v jiném členském státě (Polsku). V takovém případě žádost žalobce v ČR nemohla být posouzena jako nepřijatelná podle § 5 odst. 1 písm. c), resp. d) lex Ukrajina. Z tohoto důvodu nebylo nutné vyčkat na rozhodnutí Soudního dvora EU, zda jsou výše uvedená ustanovení v souladu s unijním právem.

## 5. Závěr a náklady řízení

[24] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal podanou kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou poslední s. ř. s. zamítl.

[25] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem od účastníka, který ve věci úspěch neměl. Úspěšnému žalobci žádné důvodně vynaložené náklady nevznikly, takže mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

### Poučení:

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

V Brně dne 17. ledna 2025

JUDr. Viktor Kučera  
předseda senátu