



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **Y. S.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 10. 2023, č. j. 11 A 84/2023-58,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobkyni **se** 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] Žalobkyně, státní příslušnice Ukrajiny, požádala dne 9. 5. 2023 o udělení dočasné ochrany; přičemž žalovaný (dále jen „stěžovatel“) ji její žádost jako nepřijatelnou vrátil dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace („Lex Ukrajina“, dále jen „zákon č. 65/2022 Sb.“). K vrácení žádosti došlo z důvodu, že stěžovatelka požádala dříve o udělení dočasné ochrany na území Nizozemska a tato dočasná ochrana byla dle informačního systému stále aktivní.

[2] Žalobkyně se v **žalobě** domáhala obnovení stavu před vrácením žádosti o dočasnou ochranu. Žalobkyně uvedla, že ačkoliv § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. vylučuje soudní přezkum, má za to, že postup žalovaného podléhá kontrole ze strany soudů. Na podporu své argumentace odkázala na čl. 29 Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. 7. 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 2001/55/ES“). Žalobkyně požádala v České republice poprvé o udělení dočasné ochrany dne 23. 3. 2022, přičemž dočasná ochrana jí byla udělena. Po necelém měsíci odjela s přáteli do Nizozemska za prací. Před odjezdem se dočasné ochrany v ČR vzdala. V Nizozemsku

setrvala do listopadu 2022 a poté se ve vysokém stupni těhotenství vrátila na Ukrajinu, kde se X narodil její syn. Před odjezdem z Nizozemska se vzdala bydliště, a tudíž i dočasné ochrany získané v Nizozemsku. Jelikož na Ukrajině kvůli probíhajícímu válečnému konfliktu nebylo bezpečno, tak přicestovala i se svým synem opět do České republiky a zažádala o dočasnou ochranu, která jí nebyla udělena z důvodu udělené dočasné ochrany v Nizozemsku, která dle výstupu z informačního systému *TPD – Temporary Protection Platform* byla stále platná. Nezákonnost zásahu spatřuje žalobkyně v tom, že zákonná úprava nepřijatelnosti je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně a prováděcím rozhodnutím Rady (EU) 2022/382 ze 4. 3. 2022, ve kterém se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, kterým se zavádí jejich dočasná ochrana. Zákon č. 65/2022 Sb. stanoví jako důvod nepřijatelnosti skutečnost, že žadatel požádal o ochranu v jiném členském státě EU nebo mu tam byla udělena [§ 5 odst. 1 písm. c) a d) uvedeného zákona]. Tato úprava odporuje dle žalobkyně směrnici a prováděcímu rozhodnutí. Prokázání státní příslušnosti, pobytu na Ukrajině a případně rodinné vazby jsou dostatečné k okamžité registraci osoby k dočasné ochraně. Směrnice nezná jako důvod pro vyloučení dočasné ochrany to, že žadatel požádal o dočasnou ochranu též v jiném státě.

[3] **Městský soud** žalobě na ochranu před nezákonným zásahem vyhověl a výrokem I. rozsudku rozhodl, že zásah stěžovatele spočívající v tom, že dne 9. 5. 2023 žalobkyni vrátil žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou, byl nezákonný. Městský soud *a priori* dospěl k závěru, že žalobkyni svědčí právo na opravný prostředek dle čl. 29 směrnice č. 2001/55/ES. Dle tohoto článku platí, že „osoby vyloučené členským státem z poskytnutí dočasné ochrany nebo zajištění sloučení rodiny jsou oprávněny podat v daném členském státě opravný prostředek“.

[4] Dále městský soud konstatoval, že směrnice 2001/55/ES v bodě 22 preambule uvádí, že je nezbytné stanovit kritéria pro vyloučení některých osob z dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob. Tato kritéria pak stanoví v čl. 28, v němž se dává členským státům možnost vyloučit osobu z poskytnutí dočasné ochrany ve vyjmenovaných případech (které na žalobkyni nedopadají a týkají se, zjednodušeně řečeno, ochrany veřejného pořádku a bezpečnosti). Nikde jinde než v uvedených člancích a preambuli směrnice o vyloučení osob nehovoří. Čl. 29 proto pokrývá všechny případy vyloučení osob z dočasné ochrany uvedené v samotné směrnici. Směrnice nestanoví, že by členské státy mohly důvody pro vyloučení osob z dočasné ochrany rozšiřovat. Městský soud uzavřel, že Česká republika žalobkyni z poskytnutí dočasné ochrany fakticky vyloučila, proto jí svědčí právo na podání opravného prostředku dle čl. 29 směrnice 2001/55/ES. Toto její právo bylo soudní výlukou dle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. porušeno, proto se žalobkyně může v souladu s čl. 47 LZPEU domáhat nápravy před soudem.

[5] Městský soud dospěl k závěru, že v případě žalobkyně jsou splněny podmínky pro přímé použití směrnice 2001/55/ES, jelikož došlo k i) marnému uplynutí lhůty pro transpozici směrnice, ii) dostatečné jasnosti a bezpodmínečnosti daného ustanovení a iii) skutečnosti, že přímou aplikací směrnice nedojde k uložení povinností jednotlivci (srov. shodně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2019, č. j. 2 Azs 113/2019-24, bod 23). Městský soud vyslovil názor, že směrnice 2001/55/ES představuje minimální standard ochrany, přičemž členské státy mohou poskytovat příznivější opatření pro osoby požívající dočasné ochrany. Pokud by však vnitrostátní systém byl méně příznivý, měl by členský stát zajistit doplňková práva stanovená

pokračování

ve směrnici o dočasné ochraně (bod 17 prováděcího rozhodnutí). Možnost vyloučit určitou osobu z poskytnutí dočasné ochrany upravoval pouze čl. 28 směrnice 2001/55/ES. Z výčtu důvodů uvedených v čl. 28 odst. 1 směrnice nevyplývalo, že by šlo o výčet demonstrativní. Jednalo se 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. Vzhledem k tomu, že směrnice v žádném ustanovení neumožňovala rozšiřovat důvody pro vyloučení osob z poskytnutí dočasné ochrany, městský soud dospěl k závěru, že výčet v čl. 28 směrnice je taxativní. 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). Městský soud dospěl k závěru, že směrnice 2001/55/ES je postavena na konstrukci, že členské státy mohou být vůči vysídleným osobám vstřícnější, nemohou se však vydat opačným směrem a stanovit těmto osobám podmínky méně příznivé. Právě to však Česká republika zavedením institutu nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. učinila. Taková úprava je dle městského soudu v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně. Ta má v tomto ohledu přímý účinek, který vylučuje úpravu § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., a proto ji městský soud neaplikoval a dospěl tak k závěru, že v případě žalobkyně došlo k nezákonnému zásahu.

[6] V **kasační stížnosti** stěžovatel namítá kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Namítá, že § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. nevylučuje žadatele z poskytnutí dočasné ochrany, jelikož ta mu byla poskytnuta již v jiném členském státě, kde ji může využívat. Dle stěžovatele čl. 28 směrnice 2001/55/ES dopadá na jiné situace, než je ta žalobkyně, jelikož jeho účelem je odepření dočasné ochrany zcela, proto § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. netransponuje, ani nijak nerozšiřuje čl. 28 směrnice 2001/55/ES. Institut nepřijatelnosti pokrývá situace, které nejsou směrnicí 2001/55/ES výslovně upraveny, přitom ovšem při její aplikaci nutně vznikají. Směrnice totiž vůbec neřeší otázku, jak má být naloženo s žádostí o dočasnou ochranu osob, které nespádají do okruhu osob, jimž má být podle prováděcího rozhodnutí Rady přijatého podle čl. 5 směrnice poskytnuta dočasná ochrana. Neupravuje procesní otázky spojené s žádostí o udělení dočasné ochrany, tedy například formu takové žádosti a v neposlední řadě neřeší ani situace, kdy o dočasnou ochranu usiluje osoba, která již dočasnou ochranu a získala v jiném členském státě nebo o ni tamtéž požádala. Tyto otázky unijní normotvůrce vůbec neupravil, nutně je tak ponechal na vnitrostátní úpravě členských států.

[7] Stěžovatel rovněž odkazuje na institut zneužití práva, který je v unijním právu rovněž zapovězen a odkazuje na rozhodnutí Soudního dvora EU, která se váží k hospodářské oblasti. Dle stěžovatele pokud Rada (EU) zamýšlela dát dotčeným osobám právo požádat o dočasnou ochranu ve více členských státech najednou či po sobě, jistě by toto právo ve směrnici zakotvila. Účelem směrnice tak, jak byla přijata, však v současnosti je takovým vícečetným žádostem zabránit (a tedy zabránit zvýšenému administrativnímu náporu na členské státy v případě hromadného přílivu vysídlených osob) za trvání podmínky, že oprávněná osoba získá dočasnou ochranu v jednom (jakémkoliv) z členských států. Dále stěžovatel připomíná, že dokument vytvořený Evropskou komisí nazvaný „Odpovědi na často kladené otázky“ není právně závazným dokumentem a nemá žádný přímý účinek ve vnitrostátním právu. Z toho důvodu nemůže být tento dokument použit ani jako vodítko pro výklad směrnice 2001/55/ES.

[8] Stěžovatel se domnívá, že stanovení minimálních norem pro poskytování dočasné ochrany nikterak nesouvisí s okruhem osob, jimž má být dočasná ochrana poskytnuta. Tento okruh není vymezen přímo ve směrnici, ale je zde plně odkazováno na rozhodnutí Rady (EU) přijaté podle článku 5 směrnice 2001/55/ES. Členské státy jsou oprávněny tento okruh osob ještě rozšířit, jak předvídá článek 7 odstavec 1 směrnice. Jestliže směrnice hovoří v článku 3 odstavci 5 nebo v bodě 12 odůvodnění o minimálních normách, pak tak činí vždy v souvislosti s „osobou požívající dočasné ochrany“. Jde logicky o osobu, které již bylo postavení osoby požívající dočasné ochrany členským státem přiznáno. Tedy minimálními normami jsou v tomto kontextu spíše normy, které upravují postavení držitelů dočasné ochrany na území členských států, tedy normy uvedené převážně v kapitole III. směrnice, kde se upravuje povinnost vydat těmto osobám doklady, umožnit jim výkon výdělečné činnosti, účast na vzdělávání, povinnost poskytnout jim ubytování a finanční zabezpečení atd. Do této kapitoly je též zařazeno slučování rodin a postavení nezletilých bez doprovodu. Proto institut nepřijatelnosti zavedený čl. 3 odst. 5 směrnice 2001/55/ES dopadá na postavení držitelů dočasné ochrany v členském státě a na jejich práva, kdežto institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu se týká osob, které o přiznání tohoto postavení v členském státě (tj. v České republice) teprve žádají. Stěžovatel uzavírá, že pokud městský soud měl za to, že § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. je rozporné se směrnicí 2001/55/ES, měl věc předložit jako předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU.

[9] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[10] **Nejvyšší správní soud** při projednávání věci zjistil, že usnesením ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023-37 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz), osmý senát přerušil řízení o kasační stížnosti stěžovatele ve zmiňované věci a předložil Soudnímu dvoru Evropské unie následující předběžné otázky:

1. *Brání čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES, a to i s ohledem na dohodu členských států, že nebudou uplatňovat čl. 11 této směrnice, takové vnitrostátní právní úpravě, podle které je nepřijatelná žádost o povolení k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany, jestliže cizinec požádal o povolení k pobytu v jiném členském státě nebo jestliže mu bylo povolení v jiném členském státě již uděleno?*

2. *Má osoba požívající dočasné ochrany podle směrnice Rady 2001/55/ES právo na účinný prostředek nápravy před soudem podle čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie proti neudělení povolení k pobytu členským státem ve smyslu čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES?*

[11] Osmý senát tak učinil, neboť měl pochybnost o tom, zda je § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. v souladu se směrnicí o dočasné ochraně. Dle osmého senátu je podstatná také otázka, zda je vyloučení soudního přezkumu postupu spočívajícího ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu z důvodu její nepřijatelnosti v souladu s právem Evropské unie. Věc byla Soudním dvorem vedena pod označením *Krasiliva*, C-753/23.

[12] Vzhledem k relevanci rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie (dále také „SDEU“) o předložených předběžných otázkách pro posouzení kasační stížnosti v nynější věci Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 5. 2. 2024, č. j. 5 Azs 272/2023-19, rozhodl podle § 48 odst. 3 písm. d) ve spojení s § 120 s. ř. s. o přerušení řízení o kasační stížnosti.

pokračování

[13] Soudní dvůr následně vydal rozsudek ze dne 27. 2. 2025, *Krasiliva*, C-753/23, jímž o předběžných otázkách rozhodl takto:

1. Článek 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 musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní úpravě, podle níž se osobě požívající dočasné ochrany uvedené v prováděcím 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, neudělí povolení k pobytu, pokud již tato osoba požádala o takové povolení v jiném členském státě, ale dosud jej nezískala.
2. Článek 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie musí být vykládán v tom smyslu, že osoba požívající dočasné ochrany podle této směrnice má právo na účinný prostředek nápravy před soudem proti rozhodnutí, kterým se žádost o udělení povolení k pobytu ve smyslu tohoto článku 8 odmítá jako nepřijatelná.

[14] S ohledem na odpadnutí překážky, tedy vydání rozhodnutí Soudního dvora EU o uvedených předběžných otázkách, Nejvyšší správní soud v souladu s § 48 odst. 6 s. ř. s. v usnesení ze dne 3. 3. 2025, č. j. 5 Azs 272/2023-22, vyslovil, že v řízení o kasační stížnosti stěžovatele se pokračuje, přičemž poskytl účastníkům řízení možnost se k věci po rozhodnutí Soudního dvora vyjádřit.

[15] Stěžovatel ve **vyjádření** uvádí, že závěr Soudního dvora EU nelze vztáhnout na případ žalobkyně, tedy na situaci, na níž dopadá § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., jelikož v případě řešeném před Soudním dvorem stěžovatelka požádala dříve o dočasnou ochranu ve Spolkové republice Německo, ale to o její žádosti v době podání žádosti v České republice ještě nerozhodlo. Tento názor stěžovatele navíc potvrzuje Soudní dvůr EU sám, když v bodě 30 odůvodnění rozsudku obecně uvedl, že by členský stát, kterému je žádost o udělení dočasné ochrany podána, měl zkoumat, zda je žadatel osobou, na niž se vztahuje čl. 2 prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, a zda již nezískal povolení k pobytu podle čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES v jiném členském státě. Tedy měl by zkoumat, zda se žadatel nenachází v situaci popsané v § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., přesněji, zda mu již povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany nebylo vydáno jiným členským státem. Dle stěžovatele by se tak dalo říci, že skutečnost, zda již bylo cizinci vydáno jiným členským státem EU povolení k pobytu ve smyslu článku 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES, je při posuzování žádosti relevantní, a to stejně tak jako to, zda žadatel spadá do jedné z kategorií uvedených v čl. 2 prováděcího rozhodnutí Rady č. 2022/382. Soudní dvůr ovšem již v odůvodnění zmiňovaného rozsudku výslovně neuvádí, co by se mělo stát v případě, že členský stát zjistí, že žadatel získal povolení k pobytu v jiném členském státě. Stěžovatel však z odůvodnění rozsudku Soudního dvora dovozuje, že pokud tedy členský stát posuzující žádost zjistí, že žadatel nespadá do žádné z kategorií uvedených v čl. 2, není žádost důvodná a nelze mu povolení k pobytu podle čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES vydat. Logicky stejně by měl postupovat členský stát i v případě, že již jiný členský stát vydal žadateli povolení k pobytu podle článku 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES. Taková žádost tedy za použití stejné logiky není důvodná, protože žadatel již držitelem povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany je. Smyslem dočasné ochrany je totiž poskytnout dočasné útočiště v podobě časově

omezeného pobytového oprávnění osobám, které prchají ze země původu v důsledku tamních událostí, které ohrožují jejich bezpečnost nebo dokonce život. Tohoto cíle je však podle názoru stěžovatele dosaženo už tím, že je takové osobě vydáno jedním z členských států pobytové oprávnění podle článku 8 směrnice 2001/55/ES.

[16] Dle stěžovatele celá řada ustanovení směrnice 2001/55/ES svědčí o tom, že navazující právo změny státu držitelé povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany podle čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES nemají. Pokud by jej skutečně měli, nemuselo by vůbec existovat ustanovení článku 15 ani článku 26 směrnice č. 2001/55/ES. Proč by totiž členské státy měly podle čl. 15 směrnice 2001/55/ES slučovat rodinné příslušníky a jiné závislé osoby, které požívají dočasné ochrany v různých členských státech, když by stačilo, aby prostě jedna část rodiny přicestovala za tou druhou a v členském státě, kde se nachází zbylá část rodinných příslušníků, požádala také o vydání pobytového oprávnění podle článku 8 směrnice 2001/55/ES. Dále by dle stěžovatele nemusel existovat mechanismus podle čl. 26 směrnice 2001/55/ES. Posledním důkazem toho, že úmyslem unijního normotvorce nebylo dát osobám požívajícím dočasné ochrany (tj. držitelům oprávnění k pobytu povolení k pobytu podle článku 8 směrnice č. 2001/55/ES) možnost opakovaně toto pobytové oprávnění získávat v různých členských státech, je také samotný článek 11 směrnice 2001/55/ES. Tento se sice členské státy zavázaly neaplikovat v praxi, nicméně opět jeho existence by postrádala smyslu v případě, že by přímo ze směrnice plynulo osobě požívající dočasné ochrany právo získat stejné pobytové oprávnění ještě v jiném členském státě. Stěžovatel se domnívá, že pokud by Česká republika chtěla umožnit držitelům povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě, aby toto pobytové oprávnění získali i v České republice, musela by využít článku 3 odst. 5 směrnice 2001/55/ES a přijmout vstřícnější právní úpravu. To však Česká republika neučinila a v § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. dala poměrně zřetelně najevo, že tak učinit nehodlá. Stěžovatel tedy trvá na tom, že je jeho kasační stížnost důvodná i po zodpovězení předběžné otázky Soudním dvorem.

[17] Žalobkyně se k rozsudku Soudního dvora nevyjádřila.

[18] **Nejvyšší správní soud** přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jedná za něj k tomu pověřená osoba s náležitým právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[19] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud považuje za nutné shrnutí nejdůležitějších závěrů plynoucích z rozsudku Soudního dvora ve věci *Krasiliva*. Předně, Soudní dvůr v rámci odpovědi na druhou předběžnou otázku (k možnosti vyloučení soudního přezkumu) potvrdil názor správních soudů, že právo na získání povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany je (pro oprávněné vysídlené osoby) právem zaručeným unijním právním řádem. Každá z osob, které

pokračování

se tohoto práva domáhají, proto musí mít v souladu s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie právo na účinný prostředek nápravy před soudem. Výluka ze soudního přezkoumání vrácení nepřijatelné žádosti dle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. je tedy v rozporu s primárním unijním právem (čl. 47 Listiny základních práv EU) a městský soud tudíž postupoval správně, pokud toto ustanovení v posuzované věci neaplikoval a žalobu neodmítl, ale naopak ji meritorně posoudil. To ostatně akceptoval i stěžovatel.

[22] Soudní dvůr v bodech 25 až 28 rozsudku ve věci *Krasiliva* rovněž zopakoval, že dočasná ochrana je udělována oprávněným vysídleným osobám již aktivačním rozhodnutím Rady (v daném případě tedy prováděcím rozhodnutím Rady 2022/382). V této souvislosti lze poznamenat, že formulace českých právních předpisů (zákona o dočasné ochraně a zákona č. 65/2022 Sb.) tomu plně neodpovídají, neboť sice hovoří o „*udělení a odnětí oprávnění k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany na území*“ [§ 1 odst. 1 písm. b) zákona o dočasné ochraně], resp. o „*oprávnění k pobytu na území České republiky podle zákona o dočasné ochraně cizinců za účelem poskytnutí dočasné ochrany na území České republiky v návaznosti na rozhodnutí Rady*“ (§ 2 zákona č. 65/2022 Sb.), ovšem jinak převážně používají nepřesné zkratky poskytnutí, resp. udělení dočasné ochrany, jakoby tento status udělovaly až členské státy. Již operační pokyny Komise přitom vycházejí z toho, že členské státy pouze deklaratorně potvrzují tento status tím, že žadatelům přiznávají jednotlivá práva s dočasnou ochranou spojená, především právě právo pobytu. Soudní dvůr tento výklad poprvé potvrdil ve svém rozsudku ze dne 19. 12. 2024, *Kaduna* C-244/24 a C-290/24, ECLI:EU:C:2024:1038, a následně zdůraznil právě v rozsudku ve věci *Krasiliva* (týž názor ostatně vyjádřil již osmý senát Nejvyššího správního soudu v předkládacím usnesení ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023-37, a to včetně samotné formulace první předběžné otázky).

[23] Další jednoznačný závěr pak plyne z argumentace Soudního dvora v rozsudku ve věci *Krasiliva* k první z položených předběžných otázek: „*[P]okud osoba požívající dočasné ochrany požádala o povolení k pobytu na základě čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55 v prvním členském státě, ale dosud jej nezískala, a následně odcestuje do druhého členského státu, v němž podá podobnou žádost, nemůže druhý členský stát tuto žádost odmítnout jako nepřijatelnou pouze z toho důvodu, že žádost již byla podána v prvním členském státě*“ (bod 29). Nejvyšší správní soud pouze podotýká, že Soudní dvůr se zde dopustil terminologické nepřesnosti, neboť dle českého práva nejde o „*odmítnutí*“ žádosti, ale o její faktické vrácení jako nepřijatelné. I přesto je však zřejmé, že § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb., jenž vrácení žádosti v případě běžícího řízení v jiném členském státě umožňuje, je v daném ohledu v rozporu s unijním právem. To ostatně patrně implicitně uznal i stěžovatel, když vzal zpět svou kasační stížnost ve věci sp. zn. 8 Azs 93/2023.

[24] Otázka, zda je možné vrátit žadateli žádost jako nepřijatelnou v situaci, kdy mu svědčí trvalé povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě, se Soudní dvůr EU přímo nevyjádřil (z předkládacího usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023-37, je zřejmé, že žalobkyně v uvedené věci požádala o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany nejen v ČR, ale i v Německu, nelze z něj však zjistit, zda jí bylo toto povolení v Německu skutečně uděleno a zda v době posuzování její české žádosti stěžovatelem trvalo). Soudní dvůr EU však konstatoval, že orgány členských států jsou oprávněny ověřit, zda žádající osoby (mimo jiné) „*již nezískaly povolení k pobytu v jiném členském státě*“ (bod 30 rozsudku ve věci *Krasiliva*). Tím připustil, jak ostatně vyplývá rovněž přímo z jeho odpovědi na první otázku Nejvyššího správního soudu,

že pokud již žadatel získal povolení k pobytu v jiném členském státě, členský stát nemusí jeho nové žádosti o povolení k pobytu na jeho území vyhovět, i když ostatní podmínky pro získání tohoto povolení jsou naplněny. Nejvyšší správní soud však v této souvislosti zdůrazňuje, že Soudní dvůr EU hovoří o možnosti či oprávnění orgánů členských států, nezavazuje je však k tomu, aby ověření případné existence pobytového oprávnění v jiném členském státě nutně prováděly. Pokud tedy jiné členské státy takové posouzení neprovádějí, směrnici o dočasné ochraně tím neporušují.

[25] Zároveň je třeba připomenout, že základním východiskem, z něhož Soudní dvůr EU dovodil, že nelze žádost vrátit jako nepřijatelnou v situaci kdy již byla obdobná žádost podána v jiném členském státě, bylo to, že dočasná ochrana byla udělena již prováděcím rozhodnutím Rady. Tím byly členským státům uloženy povinnosti ve vztahu k osobám požívajícím dočasné ochrany podle kapitoly III směrnice 2001/55/ES, zejména povinnost zajistit jim povolení k pobytu.

[26] Podle čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES „[č]lenské státy přijmou opatření nezbytná k zajištění povolení k pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany, a to na celé období trvání ochrany. Za tímto účelem budou vydány potřebné dokumenty nebo jiné rovnocenné doklady.“,

[27] Podle čl. 8 odst. 2 směrnice 2001/55/ES „[b]ez ohledu na dobu platnosti povolení k pobytu uvedených v odstavci 1 nesmějí členské státy osobám požívajícím dočasné ochrany přiznávat méně výhodné podmínky než ty, jež jsou stanoveny v člácích 9 až 16“.

[28] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně nelze ve světle rozsudku Soudního dvora EU ve věci *Krasiliva* vykládat jinak, než že členský stát je povinen udělit povolení k pobytu každé vysídlené osobě požívající dočasné ochrany, která v danou chvíli nedisponuje povolením k pobytu v jiném členském státě. Pokud totiž Soudní dvůr EU považuje existenci dočasné ochrany a s ní související nárok na pobytové oprávnění za natolik zásadní, že ani běžící řízení o žádosti o povolení k pobytu v jiném členském státě (které jistě k udělení povolení k pobytu v jiném členském státě vést může) nepředstavuje dostatečný důvod pro vrácení žádosti jako nepřijatelné, tím spíše nelze povolení k pobytu (a dokonce samotné věcné posouzení žádosti) odeprít osobě požívající dočasné ochrany v situaci, kdy této osobě žádné jiné povolení k pobytu aktuálně (v době posuzování její žádosti správním orgánem) nesvědčí, byť jí bylo v minulosti v jiném členském státě uděleno. Není přitom relevantní, zda dřívější povolení k pobytu zaniklo z důvodu plynutí času nebo z jiného důvodu stanoveného vnitrostátním právem daného členského státu (např. proto, že se ho držitel vzdal) či bylo z určitého důvodu v tomto státě zrušeno. Podstatné je, že daná vysídlená osoba splňující podmínky prováděcího rozhodnutí Rady (a tedy požívající dočasné ochrany), která má na celé období trvání ochrany nárok na zajištění povolení k pobytu, aktuálně žádným takovým povolením nedisponuje.

[29] Z výše uvedeného rovněž vyplývá, že Soudní dvůr EU nepřímou potvrdil závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 Azs 151/2024-28, podle něhož nemohlo ani dle českého práva potenciální překážku vyhovění žádosti vytvořit povolení k pobytu v jiném členském státě, které již netrvá. Z rozsudku desátého senátu Nejvyššího správního soudu i z rozsudku Soudního dvora EU ve věci *Krasiliva* vyplývá, že pokud již netrvá předchozí povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě a zároveň žadatel splňuje všechny ostatní podmínky, členský stát je podle čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES povinen přijmout nezbytná opatření k zajištění povolení k pobytu,

pokračování

a to k pobytu za podmínek minimálně stejně výhodných jako ty, které jsou stanoveny v čl. 9 až 16 směrnice 2001/55/ES (čl. 8 odst. 2 směrnice).

[30] Přestože se tedy Soudní dvůr EU výslovně nevyjádřil k situaci, kdy bylo žadateli uděleno oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě, ale v době posuzování jeho žádosti o povolení k pobytu v ČR již netrvalo, lze z jeho výkladu zejména čl. 8 směrnice č. 2001/55/ES, který podal v rozsudku ve věci *Krasiliva*, výše nastíněné závěry jednoznačně dovodit. V intencích rozsudku Soudního dvora EU ze dne 6. 10. 1982, *Cilfit a další*, 283/81, ECLI:EU:C:1982:335, či rozsudku velkého senátu Soudního dvora EU ze dne 6. 10. 2021, *Conorzio Italian Management a Catania Multiservizi*, C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799, a tam citované judikatury tedy Nejvyšší správní soud nepovažuje za nezbytné, byť je i v nyní posuzované věci soudem ve smyslu čl. 267 třetího pododstavce Smlouvy o fungování Evropské unie (dále také „SFEU“), jehož rozhodnutí nelze napadnout oprávněnými prostředky podle vnitrostátního práva, aby se znovu obracel na Soudní dvůr s další předběžnou otázkou. Nejvyšší správní soud proto uvedené závěry aplikuje na nyní projednávanou věc.

[31] Městský soud shledal § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. rozporným s unijním právem, konkrétně se směrnicí o dočasné ochraně. Nelze přisvědčit stěžovateli, že není možné zmiňované dokumenty vytvořené Evropskou komisí (operační pokyny a odpovědi na často kladené otázky) používat ani jako vodítko k výkladu prováděcího rozhodnutí Rady ani směrnice 2001/55/ES (resp. právních předpisů členských států přijatých k jejich provedení) pouze z toho důvodu, že se nejedná o právní akty ve formě doporučení ve smyslu pátého pododstavce čl. 288 SFEU, k němuž se přímo vztahuje městským soudem citovaná judikatura Soudního dvora EU (*Balgarska Narodna Banka*, C-501/18, ECLI:EU:C:2021:249, bod 80 a judikatura tam uvedená). Například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2015, č. j. 4 Azs 228/2015-40, na který městský soud v daném kontextu rovněž odkazuje, obdobně akceptuje jako vodítko pro výklad unijního pojmu „účelové manželství“ jiné sdělení Komise. V rámci tradičních výkladových metod, které uznává rovněž Soudní dvůr EU, jakkoli obzvláště akcentuje metodu teleologickou, lze skutečně použít jakýkoli dokument, byť právně nezávazný, který napomůže k osvětlení úmyslu unijního normotvůrce, účelu přijaté unijní úpravy či kontextu, v jehož rámci má být aplikována. K tomu jsou oba zmiňované dokumenty Komise, která je autorkou návrhu směrnice 2001/55/ES i prováděcího rozhodnutí Rady, nepochybně způsobilé. Sám stěžovatel ostatně neváhá podložit svoji argumentaci operačními pokyny Komise, je-li to pro něj výhodné.

[32] Námitku stěžovatele, že městský soud nebyl oprávněn sám posoudit otázku souladu § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. s unijním právem, aniž by položil předběžnou otázku Soudnímu dvoru, shledává Nejvyšší správní soud nedůvodnou. Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozsudek Soudního dvora EU ve věci *Krasiliva* však hovoří ve prospěch argumentace stěžovatele v tom, že trvalý povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě může dle vnitrostátní právní úpravy členského státu představovat překážku udělení povolení nového. Jak však kasační soud již opakovaně upozornil (srov. zejména rozsudky ze dne 25. 4. 2024, č. j. 6 Azs 259/2023-21, ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 Azs 151/2024-28, či ze dne 24. 1. 2025, č. j. 5 Azs 190/2024-20), pokud žadatel tvrdí, že žádost o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě nepodal nebo že se předcházejícího povolení k pobytu vzdal či toto povolení z jiného důvodu již netrvá, správní orgány ani soudy nemohou vycházet pouze z údajů obsažených

v informačním systému členských států *Temporary Protection Platform* (TPD). Ten totiž představuje pouhou pomůcku, kterou správní orgány členských států využívají k evidenci držitelů povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany. Na rozdíl od veřejných rejstříků (viz zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a o evidenci svěřenských fondů) však na něj nelze vztahovat princip materiální publicity.

[33] Žadatel tedy musí mít možnost se již před správním orgánem k tomu, že je veden v evidenci TPD jakožto držitel povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě, vyjádřit a případně zpochybnit, že takovým povolením skutečně disponuje. Měl by mít také možnost se tohoto povolení, resp. práv z něj vyplývajících, za účelem získání povolení k pobytu v ČR vzdát, pokud to právní řád daného členského státu umožňuje. Takové možnosti ovšem žadatel vůbec nemá, pokud je mu žádost bez dalšího vrácena dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. jako nepřijatelná. Byť tedy Soudní dvůr EU nevyloučil odepření udělení pobytu za účelem dočasné ochrany z důvodu existence téhož oprávnění v jiném členském státě, z jeho výkladu čl. 8 odst. 1 směrnice č. 2001/55/ES, jak byl shrnut výše, vyplývá, že k tomuto účelu nelze použít procesní institut nepřijatelnosti žádosti dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. Naopak, i v případě, že správní orgán zjistí při podání žádosti o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany, že žadatel je veden v evidenci TPD jako držitel povolení k pobytu v jiném členském státě, je povinen takovou žádost přijmout, vést o ní řádné správní řízení, v jeho rámci poučit žadatele o jeho právech a v návaznosti na jeho případná tvrzení, důkazní návrhy či jiné procesní kroky ověřit, zda povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany bylo jiným členským státem skutečně uděleno a zda dosud, ke dni rozhodování správního orgánu, trvá.

[34] Je pravdou, že zákon č. 65/2022 Sb. považuje „*udělení dočasné ochrany v jiném členském státě Evropské unie*“ pouze za důvod nepřijatelnosti žádosti a výslovně nestanoví, že z tohoto důvodu lze žádost rovněž po řádně provedeném správním řízení zamítnout, resp. povolení neudělit. Pokud jde o „*neudělení nebo odnětí dočasné ochrany*“, § 5 odst. 7 zákona č. 65/2022 Sb. odkazuje na zákon o dočasné ochraně. Ani ten sice trvající povolení k pobytu v jiném členském státě výslovně nepovažuje za důvod nevyhovění žádosti (§ 9), avšak dle § 10 odst. 1 písm. a) zákona o dočasné ochraně „*[o]právnění k pobytu za účelem dočasné ochrany se odejme, jestliže cizinci požívajícímu dočasné ochrany poskytne dočasnou ochranu jiný stát nebo mu bylo na území jiného státu uděleno povolení k trvalému anebo obdobnému pobytu*“. Z toho lze dovodit, že zákonný důvod pro neudělení povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v podobě existence takového povolení v jiném členském státě je v české právní úpravě dán, neboť by bylo absurdní ji vykládat tak, že správní orgán není oprávněn z tohoto důvodu povolení neudělit, je však oprávněn ho ze stejného důvodu vzápětí odejmout. Vedení správního řízení mj. také o této otázce tedy nic nebrání.

[35] V této souvislosti lze připomenout, že žadatelé o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany jsou vysídlenými osobami, které často neznají úřední jazyky členských států, nemají k dispozici dostatek prostředků, zázemí ani právní pomoc. Navíc již z povahy věci zpravidla bude obtížné jednoznačně prokázat neexistenci čehokoli. O tom, že vůbec nežádali o povolení k pobytu či si je neprodloužili v jiných členských státech, patrně nebudou mít žadatelé doklad, který by mohli předložit. Ani o vzdání se povolení k pobytu nemusí být jiným členským státem vydáváno písemné potvrzení. Naopak, správní orgán může prostřednictvím dožádání získat veškeré podklady, které mohou být pro posouzení skutečné existence povolení k pobytu v jiném členském státě potřebné a které případnou existenci či neexistenci pobytového oprávnění jednoznačně prokáží.

pokračování

[36] Zároveň je vhodné poznamenat, že důraz na minimalizaci úředních postupů (srov. např. čl. 8 odst. 3 směrnice 2001/55/ES, bod 16 odůvodnění prováděcího rozhodnutí Rady či operační pokyny Komise) měl vést k tomu, aby byla oprávněným vysídleným osobám udělena pobytová oprávnění co nejrychleji a zároveň nebyly přetíženy azylové systémy členských států. To hrozilo v situaci, kdy došlo v prvních dnech a týdnech po rozšíření ruské agrese k obrovskému přílivu vysídlených osob. V době posuzovaného postupu stěžovatele, resp. v době rozhodování městského soudu v této věci (§ 81 odst. 1 s. ř. s.) však již bylo využití institutu dočasné ochrany ustáleno, někteří držitelé pobytového oprávnění v ČR odešli do jiných členských států (které pobytová oprávnění často bez problémů udělují i druhožadatelům), případně se vrátili do země původu. Někteří rovněž ze systému dočasné ochrany přecházejí pod jiná pobytová oprávnění. Riziko přetížení správních orgánů posuzujících splnění podmínek pro udělení povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany tedy bylo v rozhodné době a je i v současnosti podstatně nižší, správní orgány tedy měly a nadále mají možnost sporné případy věcně posoudit a svá tvrzení o existenci pobytového oprávnění v jiném členském státě řádně prokázat, případně umožnit žadateli, aby podmínku neexistence takového povolení dodatečně splnil.

[37] Žalobkyně byla evidována v systému TPD jako držitelka povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v Nizozemsku. Tvrdila však, že se tohoto povolení v Nizozemsku vzdala, když se vracela na Ukrajinu. Nic přitom nenasvědčuje tomu, že by toto tvrzení bylo jakkoli účelové či nevěrohodné. Listiny obsažené ve správním spisu, které žalobkyně přiložila k žádosti, prokazují, že porodila na Ukrajině dne X syna, odkud s ním vycestovala dne 5. 5. 2023. Žalobkyně dále v řízení o žalobě předložila listiny v nizozemském a ukrajinském jazyce, jimiž se snažila prokázat své tvrzení o zániku oprávnění k pobytu v Nizozemsku. Jak přitom vyplývá z výše uvedeného, bylo povinností stěžovatele ověřit, zda povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany žalobkyně v Nizozemsku stále trvá. Vrácení žádosti žalobkyně jako nepřijatelné tedy je třeba za těchto okolností považovat za nezákonný zásah správního orgánu, neboť o tom, zda žalobkyně skutečně byla k rozhodnému datu držitelkou povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě, mělo být vedeno správní řízení.

[38] Přestože tedy Nejvyšší správní soud byl nucen argumentaci městského soudu ve světle rozsudku Soudního dvora ve věci *Krasiliva* do určité míry korigovat, výrok napadeného rozsudku i jeho celkové závěry o nezákonnosti postupu stěžovatele obstojí. Bylo by přepjatým procesním formalismem, kdyby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil jen z toho důvodu, aby městský soud své odůvodnění nahradil či pouze doplnil o důvody, pro něž lze konstatovat nezákonný zásah stěžovatele i po zohlednění uvedeného rozsudku. To platí tím spíše v situaci, kdy je zapotřebí co nejdříve postavit najisto pobytový status žalobkyně, která se tak nachází ve stavu právního vakua bez přístupu k plnohodnotné zdravotní péči, sociálním službám atd.

[39] K argumentaci stěžovatele zneužitím systému dočasné ochrany Nejvyšší správní soud závěrem pro úplnost doplňuje, že institut dočasné ochrany byl navržen za účelem „*vytvoření minimálních norem pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a opatření k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími*“ (bod 23 odůvodnění směrnice 2001/55/ES). Takovému institutu prozatímní povahy nelze vytýkat, že podrobně neřeší veškeré možné okolnosti, které mohou v průběhu trvání dočasné ochrany nastat. V kontextu zásadních životních událostí může být změna členského státu, kde osoba

požívající dočasné ochrany žije, zcela legitimní a pochopitelná. Nelze ji tedy *a priori* považovat za snahu o zneužití systému dočasné ochrany, jak to činí stěžovatel. Nejvyšší správní soud již stěžovatele opakovaně upozornil, že případné zneužití práva je povinen v souladu s judikaturou českých správních soudů i Soudního dvora EU v konkrétním případě prokázat (srov. např. rozsudek tohoto soudu ze dne 24. 1. 2025, č. j. 5 Azs 190/2024-20).

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

[41] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci úspěch, a proto jí vůči neúspěšnému stěžovateli přísluší právo na náhradu nákladů řízení. Ze spisu však nevyplývá, že by žalobkyni v souvislosti s řízením o kasační stížnosti jakékoli náklady vznikly, proto jí soud náhradu nákladů nepřiznal.

P o u č e n í :

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

V Brně dne 2. dubna 2025

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu