



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Michala Bobka, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **Y. K.**, zast. Organizací pro pomoc uprchlíkům, z s., se sídlem Poděbradská 173/6, Praha 9, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vrácení žádosti žalobce o dočasnou ochranu č. j. OAM-348957-1/DO-2024, jako nepřijatelné dne 24. 4. 2024, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2024, č. j. 10 A 52/2024 - 48,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V této věci se Nejvyšší správní soud (dále též jen „NSS“) zabýval slučitelností české právní úpravy nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu, o kterou již bylo dříve požádáno či která již byla poskytnuta jiným členským státem, s právem EU. Za tímto účelem musel řešit otázku přípustnosti druhotného pohybu v rámci Evropské unie osob vymezených v čl. 2 odst. 1 Prováděcího rozhodnutí Rady EU č. 2022/382, 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 (Úř. věst. ze dne 4. 3. 2022, L 71/2022).

[2] Žalobce je státní příslušník Ukrajiny. V souvislosti s invazí Ruské federace opustil Ukrajinu a v únoru 2022 přicestoval do Polska na základě rady kamaráda, který mu „*dal podepsat spoustu papírů, které žalobce v dobré víře podepsal*“. Následně podal žádost o dočasnou ochranu v České republice. Ta mu však byla vrácena jako nepřijatelná, neboť žadatel již oprávnění k pobytu plynoucí z dočasné ochrany získal v jiném členském státě EU, a to v Polské republice. Žalobce tvrdí, že neměl vědomost, že mu na území Polské republiky byla poskytnuta dočasná ochrana. Uvádí, že je „*takřka hluchoněmý*“ a na území Ukrajiny byl uznán invalidním.

[3] Žalobce spatřoval v postupu žalovaného nezákonný zásah. Proto se obrátil s žalobou na Městský soud v Praze. Ten rozsudkem ze dne 17. 12. 2024, č. j. 10 A 52/2024 - 48, žalobě vyhověl. Konstatoval, že postup žalovaného, který vrátil žalobci jeho žádost o udělení dočasné ochrany, zaevidovanou pod č. j. OAM-348957-1/DO-2024, z důvodu nepřijatelnosti, byl nezákonným zásahem. Žalovanému proto přikázal, aby obnovil stav před vrácením uvedené žádosti žalobce o dočasnou ochranu a tuto žádost přijal.

[4] Městský soud předně vyhodnotil výlukou ze soudního přezkumu vrácení nepřijatelné žádosti o dočasnou ochranu ministerstvem podle § 5 odst. 2 *in fine* zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, jako neslučitelnou s unijním právem. Učinil tak s odkazem na právo na účinný prostředek nápravy před soudem podle čl. 47 Listiny základních práv EU ve spojení s právem na opravný prostředek proti vyloučení z poskytnutí dočasné ochrany podle 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 (Úř. věst. ze dne 7. 8. 2001, L 212; dále jen „směrnice o dočasné ochraně“). Městský soud se tak vědomně odchýlil od dříve vysloveného názoru NSS, který v rozsudku ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022 - 46, neshledal žádný rozpor uvedené soudní výluky s právem EU ani Listinou základních práv a svobod.

[5] V rovině věcné městský soud dospěl k závěru, že bránění v podání žádosti může představovat nezákonný zásah, který žalobkyni může přímo zkracovat na právech. Zaměřil se proto na posouzení otázky, zda byl postup žalovaného zákonný. Dospěl k zápornému závěru. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) a odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., na základě kterých žalovaný vrátil žalobkyni její žádost jako nepřijatelnou bez věcného projednání, podle městského soudu odporují směrnici o dočasné ochraně, která má přímý účinek.

[6] Městský soud s odkazem svoji na předchozí judikaturu (rozsudek ze dne 27. 4. 2023, č. j. 11 A 80/2022 - 79) zdůraznil, že možnost vyloučení osoby z dočasné ochrany je upravena v čl. 28 směrnice taxativním výčtem. Toto ustanovení neumožňuje vyloučit osobu z dočasné ochrany z důvodu, že ji již byla dříve udělena v jiném členském státě. Možnost požádat o dočasnou ochranu v členském státě poté, co již dříve byla dočasná ochrana v jiném členském státě udělena, přitom směrnice nevylučuje. S ohledem na konstrukci směrnici jako minimální harmonizace proto nelze taxativně stanovené důvody pro vyloučení z dočasné ochrany rozšiřovat a stanovit méně příznivou úpravu, která by z dočasné ochrany vyloučila

pokračování

právě ty osoby, které o dočasnou ochranu již dříve požádaly v jiném členském státě (a to bez ohledu na to, jak je tento vylučující akt nazván, např. jako nepřijatelnost žádosti zakotvená českou právní úpravou).

[7] Tento výklad podle městského soudu navíc potvrzují „soft law“ dokumenty Komise. Městský soud poukázal na to, že v dokumentu s odpověďmi na často kladené otázky ke směrnici o dočasné ochraně Komise zdůraznila nemožnost odmítnout registraci osoby spadající do oblasti působnosti z důvodu její registrace v jiném státě. Ve sdělení Komise: Operační pokyny k provádění Prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, poté Komise uvedla, že *„pokud se osoba [požívající dočasnou ochranu] následně přesune do jiného členského státu, kde obdrží jiné povolení k pobytu v rámci dočasné ochrany, musí skončit platnost prvního vydaného povolení k pobytu a práva z něj vyplývající musí zaniknout v souladu s čl. 15 odst. 6 a čl. 26 odst. 4 směrnice 2001/55/ES“*. Tím je podle městského soudu zajištěno, že žadatel nebude požívat výhod plynoucích z dočasné ochrany ve více členských státech současně, což odpovídá účelu směrnice o dočasné ochraně.

[8] Městský soud proto uzavřel, že důvodem nepřijatelnosti žádosti žalobce nemohla být skutečnost, že o dočasnou ochranu požádal, resp. ji dříve získal v Polsku. S ohledem na přímý účinek směrnice proto § 5 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. neaplikoval. Odmítl rovněž argumentaci žalovaného zneužitím práva. To by mohlo být teoreticky důvodem až pro zamítnutí žádosti v rámci provedeného správního řízení, v němž by žalovaný žádost věcně přezkoumal.

II. Kasační stížnost a další podání účastníků řízení

[9] Rozsudek městského soudu napadá žalovaný (stěžovatel) v celém rozsahu kasační stížností. Její důvod spatřuje v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Navrhuje, aby NSS napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

II. A. Důvody kasační stížnosti

[10] Stěžovatel namítá, že institut nepřijatelnosti zakotvený v § 5 odst. 1 písm. d) a odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. je slučitelný s unijním právem. Předně zdůrazňuje, že článek 28 směrnice o dočasné ochraně, na kterou odkazuje městský soud, dopadá na jiné situace – vyloučení z dočasné ochrany jako takové. To však není případ žalobce. V důsledku uplatnění institutu nepřijatelnosti není žalobce z dočasné ochrany vyloučen, neboť ta mu již byla poskytnuta v jiném členském státě. Právo plynoucí z dočasné ochrany mu tak Česká republika neodjímá.

[11] Stěžovatel je toho názoru, že zacházení s žádostmi poté, co již byla dočasná ochrana poskytnuta v jiném členském státě, právo EU neupravuje, a tudíž jsou ponechány vnitrostátní úpravě. Namítá přitom, že ze směrnice o dočasné ochraně plyne, že se má bránit druhotnému pohybu osob a požívání práv ve více členských státech záraz. Směrnice totiž upravuje pouze režim sloučení rodiny podle čl. 15 směrnice a mechanismus přerozdělování podle čl. 25 a 26 směrnice. V čl. 11 směrnice navíc zakotvuje režim navrácení neoprávněně

pobývajících žadatelů do hostitelského státu dočasné ochrany. Smyslem směrnice tudíž není „temporary protection shopping“, ale poskytnutí dočasného útočiště pro osoby, které musely hromadně opustit svoji zemi. Cílem tak není umožnit druhotný pohyb držitelů dočasné ochrany mezi členskými státy. Pokud by Rada zamýšlela dát možnost osobám požádat o poskytnutí dočasné ochrany ve více členských státech zároveň, zakotvila by to. Účelem směrnice je nicméně takovým vícečetným žádostem zabránit (a tedy i předejít zvýšenému administrativnímu náporu na členské státy).

[12] Na tom nic nemění ani fakt, že podle Prováděcího rozhodnutí Rady č. 2022/382 mají cizinci právo vybrat si členský stát, ve kterém o poskytnutí dočasné ochrany požádají. Toto právo volby prvotního místa pobytu totiž podle stěžovatele neznamena, že by měli možnost si mezi členskými státy přebírat a postupně žádat o poskytnutí dočasné ochrany v několika státech, než si vyberou ten, který jim bude vyhovovat nejlépe. V tomto směru stěžovatel poukazuje na to, že s postupem času většina států materiální výhody plynoucí z dočasné ochrany pro cizince snižuje, a tudíž mohou být motivováni k přesunu pobytu a čerpání výhod v jiném státě, což je však v rozporu s výše uvedeným smyslem směrnice o dočasné ochraně. Opakované podávání žádostí o dočasnou ochranu proto podle stěžovatele představuje zneužití práva, které nepožívá právní ochrany.

[13] Stěžovatel proto namítá, že institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. mezeru v unijní úpravě zaplňuje, a to tak, aby bylo dosaženo jejího výše uvedeného cíle a eliminovány pokusy o zneužití práva na poskytnutí dočasné ochrany. Nepřijatelnost opakované žádosti je logickým názorem, jak zneužití práva zamezit. Nebrání přitom slučování rodin, neboť tyto případy řeší § 51 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně.

[14] Závěrem stěžovatel rovněž upozornil na určitou nelogičnost právního posouzení městského soudu ohledně zneužití práva. I pokud by stěžovatel zamítl žádost o dočasnou ochranu v rámci věcného posouzení z důvodu zneužití práva, jak městský soud připouští, pak by tím rozšířil okruh důvodů k vyloučení z dočasné ochrany podle čl. 28 směrnice. Směrnice o dočasné ochraně ani zákon č. 65/2022 Sb. zneužití práva neupravuje jako důvod pro neudělení dočasné ochrany, a proto by s ohledem na zásadu zákonnosti nebylo možné takový důvod použít.

II. B. Vyjádření žalobce

[15] Žalobce navrhl kasační stížnost zamítnout. Ztotožnil se závěry městského soudu. Rovněž odkázal na argumenty již podané ve své žalobě. Nad její rámec zdůraznil, že je neslyšící a tudíž je pro něj mluvený i psaný český jazyk nesrozumitelný. Nevěděl, že žádá o dočasnou ochranu v Polské republice. Tam necestoval za účelem jejího udělení. Uplatnění § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. je dle něj neopodstatněné. Argumentace stěžovatele nebere v potaz realitu každodennosti účastníka řízení jako osoby neslyšící mimo svou zemi původu. Neudělení dočasné ochrany by pro něj bylo nepřiměřené. V České republice je totiž již navázán na služby pomáhající snížit informační bariéru a poskytnout mu podporu ve formě komunikace. Tak tomu v Polsku není.

pokračování

II. C. Související řízení o předběžné otázce a rozsudek Soudního dvora

[16] Jiný senát NSS usnesením ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023 - 37, v obdobné věci předložil Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku týkající se slučitelnosti institutu nepřijatelnosti žádostí o dočasnou ochranu a výluky ze soudního přezkumu s právem Unie. Soudní dvůr ve věci C-753/23 rozhodl dne 27. 2. 2025 (EU:C:2025:133; fiktivní jméno věci je *Krasiliva*).

II. D. Vyjádření stěžovatele k rozsudku Soudního dvora ve věci C-753/23

[17] Stěžovatel v reakci na rozsudek Soudního dvora ve věci C-753/23 uvedl, že nadále považuje kasační stížnost za důvodnou. Soudní dvůr v citovaném rozsudku shledal neslučitelnou s právem EU pouze úpravu nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb., tedy z důvodu, že již žádost byla dříve podána v jiném členském státě, avšak nebylo o ní dosud rozhodnuto. Závěr Soudního dvora však nelze vztáhnout na případy, na které dopadá § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., tedy kdy již byla dočasná ochrana poskytnuta v jiném členském státě. Poukazuje přitom na bod 30 odůvodnění uvedeného rozsudku, v němž Soudní dvůr konstatoval, že členský stát musí při posuzování žádosti zkoumat, zda osobě již nebyla poskytnuta dočasná ochrana jiným členským státem. Ačkoli Soudní dvůr již nevysvětlil, jak v tomto případě má členský stát postupovat, podle stěžovatele je zřejmé, že v takovém případě není žádost důvodná a nelze pobytové oprávnění vydat. Je tomu tak proto, že v tomto případě již žadatel držitelem pobytového oprávnění je (v jiném členském státě).

[18] Nad rámec uvedeného stěžovatel zopakoval svoji argumentaci, podle níž z žádného ustanovení směrnice o dočasné ochraně neplyne právo držitele dočasné ochrany na přesun do jiného členského státu. Naopak celá řada ustanovení svědčí o tom, že toto právo držitelé nemají (konkrétně čl. 15 a čl. 26 směrnice, upravující postup při přesunu bydliště do jiného členského státu, jakož i čl. 11 zavádějící režim navrácení neoprávněně pobývajících držitelů do hostitelského státu). V opačném případě by totiž tato ustanovení vůbec nemusela existovat – pokud by držitel dočasné ochrany měl právo získat opětovně pobytové oprávnění ve státě svého výběru, postačoval by pro to pouze čl. 8 směrnice. Dohoda členských států o vyloučení čl. 11 směrnice přitom podle stěžovatele znamená toliko to, že si mezi sebou nebudou neoprávněně pobývající držitele dočasné ochrany předávat; ne však již to, že by měli právo na přenesení pobytového oprávnění do jiného členského státu. To podle stěžovatele potvrzuje rovněž Soudní dvůr, který v citovaném rozsudku vyhodnotil čl. 11 směrnice jako irrelevantní. České republice tak z unijního práva neplyne povinnost udělovat povolení k pobytu osobám, které již předtím získaly pobytové oprávnění z titulu dočasné ochrany v jiném členském státě.

II. E. Vyjádření žalobce k rozsudku Soudního dvora ve věci C-753/23

[19] Podle žalobce rozsudek Soudního dvora ve věci C-753/23 jednoznačně objasnil, že osoba, které vzniká právo žádat o dočasnou ochranu, musí mít možnost požádat o její poskytnutí v členském státě, který si zvolí a že takové rozhodnutí musí podléhat soudnímu přezkumu. Stejně tak je nepochybné, že čl. 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. je

neslučitelný s právem EU. Soudní dvůr však již podle žalobce s ohledem na okolnosti dané věci neodpověděl na část předběžné otázky, která se týká situací, na které dopadá § 5 odst. 1 písm. d) téhož zákona.

[20] Žalobce přitom přisvědčil stěžovateli, že ze samotného znění směrnice by bylo možné dovodit, že osoby požívající dočasné ochrany nemají obecně právo na druhotný pohyb. Takový závěr by však platil pouze za situace, pokud by se členské státy v souladu s čl. 11 směrnice o dočasné ochraně nedohodly, že tento článek nebudou uplatňovat. Právě s ohledem na dohodu členských států o vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně a právo osob zvolit si stát, v němž jim má být dočasná ochrana poskytnuta, má žalobce za to, že z unijního práva plyne právo osob požívajících dočasnou ochranu podle Prováděcího rozhodnutí Rady č. 2022/382 na druhotný pohyb (a tudíž povinnost druhého státu dočasnou ochranu poskytnout). Pokud se totiž členské státy výslovně dohodly, že nebudou čl. 11 směrnice o dočasné ochraně aplikovat, neměly úmysl bránit ukrajinským občanům ve volném pohybu po EU a případně změnit stát, ve kterém budou požívat práv plynoucích z dočasné ochrany. Tento postoj zastávala v řízení před Soudním dvorem rovněž Komise. Skutečnost, že lze čerpat práva plynoucí z dočasné ochrany pouze v jednom členském státě, přitom tento závěr nezpochybňuje; důsledkem je pouze nutnost ukončit platnost uděleného pobytového oprávnění v prvním členském státě. Stejně tak fakt, že Soudní dvůr vyhodnotil čl. 11 směrnice o dočasné ochraně ve věci C-753/23 jako irrelevantní, neznamená, že vyloučení uplatňování tohoto článku nemá význam pro sekundární pohyb držitelů dočasné ochrany. Soudní dvůr totiž rozhodoval za skutkových okolností, v nichž ještě dočasná ochrana v žádném členském státě nebyla poskytnuta – pouze o ni bylo požádáno.

III. Právní posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[21] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval splněním formálních podmínek řízení o kasační stížnosti. Konstatoval, že kasační stížnost je přípustná. Napadený rozsudek proto NSS přezkoumal v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů. Přihlížel při tom k případným vadám, které by musel zohlednit i bez návrhu (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[22] Kasační stížnost **není** důvodná.

III. A. Soudní přezkum vrácení žádosti o dočasnou ochranu z důvodu nepřijatelnosti

[23] Nejvyšší správní soud se na úvod zabýval výlukou ze soudního přezkumu vrácení nepřijatelné žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. Městský soud totiž v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že tato výluka není slučitelná s unijním právem. Ačkoli stěžovatel tento závěr v kasační stížnosti nerozporuje, přípustnost soudního přezkumu představuje klíčovou otázku, kterou se musí NSS zabývat i bez návrhu. Citované ustanovení zákona č. 65/2022 Sb. totiž výslovně stanoví, že v případě vrácení žádosti o dočasnou ochranu ministerstvem z důvodu její nepřijatelnosti „soudní přezkum je vyloučen“.

[24] Nejvyšší správní soud přitom již v minulosti shledal uvedenou výluku jako souladnou jak s právem EU, tak i s českým ústavním pořádkem (srov. rozsudek NSS ze dne

pokračování

12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022 - 46). Ve světle rozsudku Soudního dvora ze dne 27. 2. 2025, C-753/23, se nicméně NSS nyní od tohoto svého dříve vyjádřeného právního názoru odchyluje.

[25] Soudní dvůr v rozsudku ze dne 27. 2. 2025, *Krasiliva*, C-753/23, jednoznačně potvrdil, že podle článku 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv EU má osoba požívající dočasné ochrany právo na účinný prostředek nápravy před soudem proti postupu členského státu, jímž žádost o udělení povolení k pobytu ve smyslu článku 8 této směrnice vrací jako nepřijatelnou. Nejvyšší správní soud proto souhlasí s městským soudem a dalšími krajskými soudy, že výlučka ze soudního přezkumu podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. není slučitelná s právem EU, neboť osobám požívajícím dočasné ochrany toto právo nepřipustně odepírá. Nelze ji proto aplikovat. Vrácení žádosti o dočasnou ochranu ministerstvem z důvodu její nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. tudíž lze přezkoumat.

[26] S ohledem na citovaný závěr Soudního dvora vyslovený v rozsudku ve věci C-753/23 mohl NSS nyní bez dalšího přistoupit k přehodnocení závěrů vyslovených dříve v rozsudku NSS ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022 - 46. Nebylo nutné, aby nejprve podle § 17 s. ř. s. postoupil věc k rozhodnutí rozšířenému senátu (srov. např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56, č. 1723/2008 Sb. NSS; či přiměřeně usnesení rozšířeného senátu ze dne 11. 1. 2006, č. j. 2 Afs 66/2004 - 53, č. 1833/2009 Sb. NSS).

III. B. Nepřijatelnost žádosti o dočasnou ochranu

[27] Klíčovou otázkou v projednávané věci je, zda institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu z důvodu, že ji podal cizinec, kterému byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státě EU podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., je slučitelný s právem EU. Podle městského soudu a žalobce nelze z důvodu předchozího poskytnutí dočasné ochrany jinou členskou zemí vrátit žádost jako nepřijatelnou, neboť takový postup odporuje směrnici o dočasné ochraně. Naopak podle stěžovatele institut nepřijatelnosti žádosti unijní úpravě neodporuje.

[28] Podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. *žádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie.*

[29] Podle § 5 odst. 2 téhož zákona *Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti.*

[30] Nejprve je třeba předeslat, že byt' to jasně neplyne z jazykového vyjádření české právní úpravy, institut nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. se nevztahuje k *udělení dočasné ochrany* jako takové, nýbrž pouze k poskytnutí *oprávnění k pobytu* z dočasné ochrany plynoucí.

[31] Dočasná ochrana je totiž udělována hromadně již na unijní úrovni, a to pro celou skupinu osob definovanou vždy v Prováděcím rozhodnutí Rady přijatém na základě čl. 5 směrnice o dočasné ochraně. Takovým prováděcím rozhodnutím je ve vztahu ke státním příslušníkům Ukrajiny rozhodnutí Rady č. 2022/382. Osoby spadající do některé z kategorií vymezených v článku 2 tohoto prováděcího rozhodnutí tudíž mají přiznané právo na dočasnou ochranu na celém území Unie, a to právě již samotným prováděcím rozhodnutím Rady. Členské státy těmto osobám pouze poskytují dílčí práva plynoucí z dočasné ochrany podle kapitoly III směrnice o dočasné ochraně, jako je oprávnění k pobytu (článek 8) a s ním dále spojená práva na zaměstnání (článek 12), přiměřené ubytování a zdravotní péči (článek 13) nebo přístup do vzdělávacího systému hostitelského členského státu (článek 14).

[32] Udělení „dočasné ochrany“ ve smyslu zákona č. 65/2022 Sb. tak ve skutečnosti znamená *poskytnutí dílčích práv* osobám požívajícím dočasné ochrany podle Rozhodnutí Rady č. 2022/382, nikoli udělení, resp. přiznání dočasné ochrany jako takové. „Dočasná ochrana“ ve smyslu českých právních předpisů je tedy pouze jakousi legislativní zkratkou pro *oprávnění k pobytu na území České republiky* (jak je i zřejmé z § 2 zákona č. 65/2022 Sb. a § 2 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců), tj. pobytové oprávnění, které jsou členské státy včetně České republiky povinny držitelům dočasné ochrany vystavit a poskytnout jim v souladu s čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně.

[33] Již z této skutečnosti plyne, že členské státy mají pouze omezenou možnost odeprít práva plynoucí z dočasné ochrany osobám, které ji v Unii požívají na základě rozhodnutí Rady č. 2022/382. Podle článku 8 směrnice jsou totiž povinny přijmout opatření nezbytná k zajištění pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany, a to na celé období trvání ochrany. Za tím účelem jim musí vydat potřebné dokumenty nebo jiné rovnocenné doklady. Jakékoli případné omezení v poskytnutí těchto práv tudíž musí být v souladu se směrnicí o dočasné ochraně a prováděcím rozhodnutím, a to pochopitelně i v případech unijním právem výslovně neupravených. Systémově se totiž jedná o vnitrostátní realizaci nároků či oprávnění přímo plynoucích z unijního práva.

[34] Právě podtržené systémové východisko je pro posouzení věci důležité. Dočasná ochrana pro osoby vymezené Rozhodnutím Rady č. 2022/382 je tak udělována přímo aktem unijního práva, nikoliv rozhodnutím členského státu. Role členských států je v tomto systému omezena na ověření, zda daný žadatel skutečně spadá pod některou ze skupin osob vymezenou v citovaném prováděcím rozhodnutí, a na následné vydání odpovídajících dokladů umožňujících přístup k čerpání dílčích práv osobám požívajícím dočasné ochrany.

III. C. Slučitelnost české právní úpravy s právem EU

[35] Městský soud založil svůj závěr o neslučitelnosti § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. především na taxativní povaze výčtu důvodů pro vyloučení osoby z dočasné ochrany ve smyslu čl. 28 směrnice o dočasné ochraně a konstrukci směrnice jako minimální harmonizace, která připouští pouze příznivější úpravu členských států. Tuto argumentaci však NSS nepovažuje za přílehlavou. Uvedený článek směrnice dopadá

pokračování

na vyloučení z dočasné ochrany jako takové, a to z vážných důvodů jako je ochrana bezpečnosti státu.

[36] Stěžovatel má přitom pravdu, že institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. osobu z dočasné ochrany nevylučuje. Dopadá totiž výhradně na případy, kdy držitel dočasné ochrany byla práva z ní plynoucí již poskytnuta v jiném členském státě, který mu jako první vydal oprávnění k pobytu. Stejně tak je namístě stěžovateli přisvědčit, že *čerpání práv* plynoucích z dočasné ochrany je možné pouze v jednom členském státě. Tento závěr výslovně potvrzuje bod 16 odůvodnění Rozhodnutí Rady č. 2022/382, systematika a znění směrnice o dočasné ochraně, která počítá jen s jedním hostitelským státem (srov. např. čl. 11, čl. 15 odst. 5, čl. 25 a čl. 26), jakož i již zmíněný rozsudek Soudního dvora ve věci C-753/23, podle něhož si státní příslušníci Ukrajiny mohou zvolit členský stát, v němž budou požívat práv plynoucích z dočasné ochrany. Soudní dvůr navíc v bodě 30 citovaného rozsudku výslovně potvrdil, že orgány členských států jsou oprávněny ověřit, zda osoby požívající dočasné ochrany „*již nezískaly povolení k pobytu v jiném členském státě*“. Je tudíž zřejmé, že zjištění, zda žadatel již požívá těchto práv v jednom členském státě, může být důvodem, pro který mu nelze ta stejná práva znovu poskytnout ve státě jiném. Závěr o nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. se přitom zakládá právě na ověření této skutečnosti.

[37] Podstata kasační argumentace stěžovatele je přitom následující: ačkoli podle Rozhodnutí Rady č. 2022/382 mají státní příslušníci Ukrajiny právo zvolit si, v jakém členském státě požádají o poskytnutí práv vyplývajících z dočasné ochrany, *je toto jejich právo vyčerpáno určením (prvního) hostitelského státu*. Stěžovatel totiž s odkazem na články 11, 15 a 26 směrnice o dočasné ochraně namítá, že osoby požívající dočasné ochrany nemají právo na následnou další změnu a volbu jiného členského státu, v němž jim má být dočasná ochrana nově poskytnuta (a tedy i vydáno pobytové oprávnění). Tyto články směrnice totiž zakotvují mechanismy přerozdělování držitelů dočasné ochrany, jejichž využití je výhradně na úvaze členských států.

[38] S ohledem na právě přednesené argumenty odkaz na taxativní výčet důvodů pro vyloučení osoby z dočasné ochrany podle čl. 28 směrnice o dočasné ochraně tudíž nepostačuje pro závěr o neslučitelnosti české právní úpravy s unijním právem. Podstata věci se skrývá jinde: v otázce, zda z práva EU plyne osobám požívající dočasné ochrany právo po dobu jejího trvání určovat (a to i opakovaně), v jakém členském státě jim budou poskytována práva plynoucí z dočasné ochrany. Jinak řečeno zda mají tyto osoby též *právo na druhotné přemístění se do jiného jimi zvoleného členského státu poté, co jim již některý jiný členský stát na jejich žádost vydal (prvotní) povolení k pobytu*. S ohledem na povinnosti stěžovatele, respektive České republiky jako členského státu Unie, otázka zní, zda jí plyne z práva EU povinnost přijmout žádost o poskytnutí dočasné ochrany od osob usilujících o sekundární přemístění v rámci Unie a vydat jim za tím účelem povolení k pobytu.

[39] Odpověď na tuto otázku je klíčová. Pokud držitelé dočasné ochrany mají právo na přesun do jimi zvoleného jiného členského státu, nemůže institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. obstát. Naopak, pokud žádné takové právo

z unijního práva neplyne, lze jen obtížně dospět k závěru, že institut nepřijatelnosti je s právem EU neslučitelný.

[40] Směrnice o dočasné ochraně ani Rozhodnutí Rady č. 2022/382 na tuto otázku přímo odpověď neposkytují. Situace, kdy si osoba již požívající práv plynoucích z dočasné ochrany v jednom členském státě požádá o přemístění svého pobytu (a tudíž i další čerpání dílčích práv) do jiného členského státu, není výslovně upravena.

[41] Ani Soudní dvůr, kterému byla tato otázka předložena usnesením NSS ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023 - 37, odpověď neposkytl. Ačkoli Komise ve svém vyjádření označila absenci právní úpravy sekundárního přemístění do jiného členského státu za nepravou mezeru v právu, kterou navrhla zaplnit analogií (srov. body 51–55 vyjádření Komise ze dne 27. 3. 2024 ve věci C-753/23), Soudní dvůr se ve svém rozsudku ze dne 27. 2. 2025 ve věci C-753/23 k této problematice nevyjádřil. Dospěl pouze k závěru, že unijní právo brání vrácení žádosti o dočasnou ochranu jako nepřijatelné z důvodu, že žadatel předtím požádal o povolení k pobytu v jiném členském státě, ale dosud jej nezískal.

[42] Z citovaného rozsudku ve věci C-753/23 tudíž jednoznačně plyne pouze závěr o neslučitelnosti institutu nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. Názor Soudního dvora na otázku (ne)slučitelnosti institutu nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. však již není srozumitelný. Soudní dvůr na jednu stranu zdůraznil právo státních příslušníků Ukrajiny vybrat si členský stát, v němž chtějí požívat práv spojených s dočasnou ochranou (body 27 a 28). Na stranu druhou však členským státům výslovně umožnil ověřovat, zda již žadatel nezískal povolení k pobytu v jiném členském státě (bod 30). Nedoplnil již nicméně, k čemu by podobné oprávnění orgánů členského státu vlastně bylo. Dopad svého závěru o nemožnosti odmítnout žádost jako nepřijatelnou navíc z časového hlediska omezil po dobu, dokud žadatel nezískal povolení k pobytu (bod 33). Soudní dvůr konečně vyhodnotil dopad článku 11 směrnice v kontextu odpovědi na první předběžnou otázku jako irrelevantní, aniž by se však již zabýval významem dohody členských států, které ve vztahu ke státním příslušníkům Ukrajiny uplatnění tohoto článku vyloučily.

[43] Za této situace musel NSS předmětnou otázku výkladu unijního práva a především jeho promítnutí do české úpravy posoudit sám, aniž by považoval za vhodné předkládat Soudnímu dvoru novou předběžnou otázku podle čl. 267 třetí alinea SFEU, a to především z následujících důvodů.

[44] Za prvé, systému justičního dialogu založenému čl. 267 SFEU je vlastní dělba pravomoci mezi Soudní dvůr, na straně jedné, a soudy členských států, na straně druhé. Dle ustálené judikatury Soudního dvora zůstává úlohou Soudního dvora pouze poskytnout *rámcová vodítka výkladu* unijního práva. Výklad unijního práva v kontextu konkrétních okolností každé kauzy, stejně jako posouzení slučitelnosti vnitrostátního práva s právem unijním, zůstává v pravomoci soudů členských států (srov. kupř. rozsudky ze dne 4. 2. 2010, *Genc*, C-14/09, EU:C:2010:57, bod 31, či ze dne 15. 11. 2007, *International Mail Spain*, C-162/06, EU:C:2007:681, bod 24). V podobném rozdělení pravomocí v rámci čl. 267 SFEU

pokračování

je tak nejenom běžné, ale rovněž nezbytné, aby soud členského státu některé dílčí aspekty projednávané věci dořešil v souladu s logikou rámcové odpovědi Soudním dvorem již poskytnutou.

[45] Za druhé, usnesením ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023 - 37, kterým NSS předložil Soudnímu dvoru předběžné otázky ve věci C-753/23, Nejvyšší správní soud plně dostal svým povinnostem coby soud posledního stupně dle čl. 267 třetí alinea SFEU, stejně jako obecné povinnosti loajální spolupráce podle čl. 4 odst. 3 SEU. Z procesního postupu v dané předběžné otázce před Soudním dvorem, která byla rozhodnuta tříčlenným senátem, bez stanoviska generálního advokáta, a bez ústního jednání ve věci, stejně jako z následné odpovědi Soudního dvora, lze dovodit, že Soudní dvůr předložené otázky nepovažoval za nové či problematické (srov. čl. 20 pátá alinea Statutu Soudního dvora Evropské unie *a contrario*). Nová předběžná otázka nastolující znovu témata, která již jednou byla takto vyhodnocena jako „ložená“, proto postrádá smyslu.

[46] Za třetí, a možná především, Nejvyšší správní soud coby orgán členského státu nese svoji vlastní odpovědnost zajistit účinnou právní ochranu v oblastech pokrytých právem Unie (čl. 19 odst. 1 druhá alinea SEU), která s ohledem na primární unijní právo a setrvalou judikaturu nejenom Soudního dvora má být ochranou včasnou (čl. 47 druhá alinea ve spojení s čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv EU). Jak již naznačil NSS ve svém rozsudku ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 Azs 151/2024 - 28, poskytnutí včasné právní ochrany přesídleným osobám ve zvláště problematické životní situaci v určité fázi převládne nad abstraktními imperativy jednotného výkladu ve všech detailech.

[47] Veden těmito úvahami vyšel NSS ze znění, systematiky a smyslu směrnice o dočasné ochraně, a následně především specifického režimu Rozhodnutí Rady č. 2022/382. Náležitě zohlednil obecná výkladová východiska poskytnutá mu Soudním dvorem v rozsudku ve věci C-753/23. Dospěl k závěru, že státní příslušníci Ukrajiny, jimž byla v Unii přiznána dočasná ochrana, *mají právo na přemístění svého pobytu do jiného členského státu*. Česká právní úprava nepřijatelnosti žádosti o poskytnutí dočasné ochrany podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. právu EU odporuje.

III. D. Obecný režim směrnice o dočasné ochraně

[48] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že *samotná směrnice* o dočasné ochraně, pokud je čtena izolovaně, nezakládá držitelům dočasné ochrany bez dalšího právo volby hostitelského členského státu (tj. státu pobytu a poskytnutí práv plynoucích z dočasné ochrany).

[49] Je naopak zřejmé, že jsou to členské státy samotné, které se mezi sebou dohodnou, který z nich jaké osoby požívající dočasné ochrany přijme a poskytne jim práva plynoucí z dočasné ochrany na svém území. To potvrzuje článek 25 směrnice, podle něhož „*členské státy přijímají osoby oprávněné požadovat dočasnou ochranu v duchu solidarity Společenství. Vyjádří číselně nebo v obecných rysech, jaká je jejich kapacita pro přijetí těchto osob. Tyto informace se zařadí do rozhodnutí Rady uvedeného v článku 5*“. Na překročení takto stanovené kapacity má přitom neprodleně reagovat Rada. Je tedy zřejmé, že podle obecného rámce

úpravy má Rada svým prováděcím rozhodnutím určit kapacity jednotlivých členských států a tomu přizpůsobit rozdělení držitelů dočasné ochrany.

[50] Pokud držitelé dočasné ochrany nemají právo primární volby členského státu, v němž jim má být vydáno (první) pobytové oprávnění, pochopitelně nemají ani právo na sekundární přesun do jimi vybraného členského státu. I to reflektuje směrnice o dočasné ochraně. V článku 15 zavádí mechanismus přesunu pobytu za účelem sjednocení rodiny. V takovém případě se však členské státy mezi sebou domluví, v jaké zemi rodinu sjednotí (srov. čl. 15 odst. 5). Přesuny bydliště do jiného členského státu v ostatních případech poté umožňuje článek 26 směrnice. Rovněž v tomto případě však jde o přesun iniciovaný a realizovaný na žádost členských států. Konečně situaci, kdy držitel dočasné ochrany opustí hostitelský stát, avšak z důvodu přetrvávajících okolností v zemi původu žádá o opětovné vydání povolení k pobytu, předvídá článek 21 směrnice o dočasné ochraně. Řešením je opětovné vydání povolení k pobytu (původním) hostitelským státem.

[51] Nemožnost změny hostitelského členského státu z vůle samotného držitele dočasné ochrany poté především podtrhuje článek 11 směrnice o dočasné ochraně. Ten zavádí mechanismus vnítro-unijního nuceného navracení nelegálně pobývajících držitelů dočasné ochrany do hostitelského členského státu. Podle tohoto ustanovení *„členský stát převezme zpět osobu požívající na jeho území dočasné ochrany, pokud se tato osoba v průběhu doby stanovené rozhodnutím Rady podle článku 5 bez povolení zdržuje na území jiného členského státu nebo se bez povolení snaží na toto území vstoupit. Na základě dvoustranné dohody členské státy mohou rozhodnout, že tento článek nebudou používat“*.

[52] Je tudíž nepochybné, že *obecný režim směrnice* o dočasné ochraně nepočítá s právem držitelů dočasné ochrany zvolit si členský stát pobytu. Neumožňuje jim proto ani domoci se vydání sekundárního oprávnění k pobytu v jiném než hostitelském členském státě. Pokud by tomu tak nebylo, právě vymezené mechanismy přemísťování držitelů dočasné ochrany a jejich nuceného navracení do hostitelského státu by postrádaly svůj význam.

III. E. Režim dočasné ochrany podle Prováděcího rozhodnutí Rady č. 2022/382

[53] Ve vztahu k dočasné ochraně udělené státním příslušníkům Ukrajiny však unijní orgány zvolily režim odlišný. Rozhodnutí Rady č. 2022/382, doplněné o dohodu členských států o vyloučení článku 11 směrnice o dočasné ochraně, celý výše popsany režim vlastně obrací. Držitelům dočasné ochrany přiznává právo *primární volby* členského státu, v němž jim má být poskytnut komplex práv s touto ochranou spojených. S ohledem na níže uvedené argumenty je NSS přesvědčen, že tento režim nutně zahrnuje i *volbu sekundární*.

[54] Za prvé, předně je třeba zdůraznit, že ve vztahu ke státním příslušníkům Ukrajiny členské státy nepostupovaly v souladu s článkem 25 směrnice o dočasné ochraně. Rozhodnutí Rady č. 2022/382 nevychází z kapacitních možností členských států a nestanovuje žádný mechanismus určení, jak budou osoby požívající dočasné ochrany mezi jednotlivé členské země rozděleny. Toto prováděcí rozhodnutí je naopak založeno na východisku, že státní příslušníci Ukrajiny mají právo pohybovat se v rámci 90 denního bezvízového pohybu volně po Unii a v tomto časovém rámci si mohou svobodně vybrat

pokračování

členský stát, v němž chtějí požívat práv spojených s dočasnou ochranou (bod 16 odůvodnění Rozhodnutí Rady č. 2022/382). Toto právo volby hostitelského členského státu výslovně potvrdil rovněž Soudní dvůr v bodech 27 a 28 rozsudku ve věci C-753/23.

[55] První klíčovou odlišností právní úpravy dočasné ochrany určené pro státní příslušníky Ukrajiny je tedy *právo těchto osob vybrat si členský stát, v němž požádají o (prvotní) pobytové oprávnění*. Tento členský stát jim přitom v souladu s čl. 8 směrnice o dočasné ochraně *musí* pobytové oprávnění vydat. Tím došlo k odchýlení se od obecného režimu směrnice vycházejícího z kapacitních možností jednotlivých členských států, k jejichž zachování slouží právě mechanismy přerозdělování podle článku 15 odst. 5 a článku 26 směrnice o dočasné ochraně.

[56] Za druhé, členské státy výslovně prohlásily, že ve vztahu ke státním příslušníkům Ukrajiny nebudou uplatňovat článek 11 směrnice o dočasné ochraně (srov. bod 15 odůvodnění Rozhodnutí Rady č. 2022/382). Nejvyšší správní soud si je vědom, že Soudní dvůr v rozsudku ve věci C-753/23 vyhodnotil uvedený článek jako irrelevantní pro posouzení první předložené předběžné otázky (body 31 a 32). Toto konstatování však odpovídá závěru Soudního dvora vyslovenému pro skutkovou situaci, kdy pobytové oprávnění za účelem dočasné ochrany ještě nebylo jiným členským státem vydáno (bod 29). V tomto skutkovém a právním rámci se tak Soudní dvůr logicky již nezabýval širším významem dohody členských států pro režim Rozhodnutí Rady č. 2022/382 v případech, kdy pobytové oprávnění již jiným členským státem vydáno bylo. Citovaný závěr Soudního dvora uvedený v bodech 31 a 32 rozsudku ve věci C-753/23 tudíž neznamená, že dohoda členských států o *vyloučení* uplatnění článku 11 směrnice nemůže mít význam pro sekundární pohyb držitelů dočasné ochrany poté, co již jiný členský stát pobytové oprávnění plynoucí z dočasné ochrany vydal.

[57] Právě dohoda členských států o vyloučení článku 11 směrnice o dočasné ochraně je podle názoru NSS podstatná pro zodpovězení otázky, zda mají držitelé dočasné ochrany s pobytovým oprávněním v jednom členském státě právo na sekundární přemístění se do jiného členského státu. Znamená totiž, 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. „Neoprávněný“ pobyt v jiném členském státě totiž tak jako tak nemůže vést k nucenému předání do hostitelského státu.

[58] Tato dohoda členských států, inkorporovaná do unijního právního rámce prováděcím rozhodnutím Rady č. 2022/382 (srov. bod 15 Preambule), je přitom pro Českou republiku závazná. Česká delegace sice na jednání Výboru stálých zástupců a Rady dne 24. 6. 2024 jednostranně prohlásila, že „[v] této souvislosti a s ohledem na další otázku druhotného pohybu, ne zcela funkční nástroj IT a z toho vyplývající možnost spekulativního podávání žádostí o dočasnou ochranu již Česká republika není schopna plně uplatňovat odchylku od článku 11 směrnice o dočasné ochraně, jak bylo původně dohodnuto v prohlášení ze dne 4. března 2022“ (srov. příloha Návrhu prováděcího rozhodnutí Rady o prodloužení dočasné ochrany

zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382 – Prohlášení Německa a České republiky, dokument Rady č. 11031/24).

[59] Jedná se však pouze o jednostranné politické prohlášení České republiky, bez jakýchkoliv právních následků. V souladu s prohlášením členských států učiněným při projednávání návrhu prováděcího rozhodnutí Rady č. 2022/382 je totiž možné se od uvedené dohody odchýlit pouze odlišnou bilaterální dohodou členských států (mezi nimiž by se pak článek 11 znovu uplatňoval). Žádnou takovou dohodu však Česká republika neuzavřela. Její jednostranné prohlášení, samo o sobě navíc dosti nejasně formulované, je bez právního významu.

[60] Konečně Prováděcí rozhodnutí Rady č. 2024/1836 (Úř. věst. ze dne 3. 7. 2024, L 2024/1836), jímž došlo k prodloužení dočasné ochrany do 4. 3. 2026, navíc v bodě 4 úvodních ustanovení znovu připomnělo, že *[v] souvislosti s aktivací směrnice 2001/55/ES se dne 4. března 2022 členské státy v jednomyslně přijatém prohlášení dohodly, že nebudou uplatňovat článek 11 směrnice 2001/55/ES ve vztahu k osobám, které požívají dočasné ochrany v daném členském státě v souladu s prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382 a přemístí se bez povolení do jiného členského státu, pokud se členské státy na dvoustranném základě nedohodnou jinak*“. Znovu a naprosto jasně, navíc časově po výše citovaném jednostranném prohlášení České republiky, ať již mělo znamenat cokoli, tak došlo k potvrzení režimu založeného již prováděcím Rozhodnutím Rady č. 2022/382, které vychází právě z dohody členských států neuplatňovat ve vztahu k dočasné ochraně státních příslušníků Ukrajiny vnitro-unijní režim navrácení podle čl. 11 směrnice, a to pro všechny členské státy bez výjimky.

[61] Pokud tedy mají státní příslušníci Ukrajiny (kteří jsou držiteli dočasné ochrany podle Rozhodnutí Rady č. 2022/382) právo zvolit si hostitelský členský stát a současně se vůči nim neuplatní článek 11 směrnice o dočasné ochraně, nelze podle NSS 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 článku 11 směrnice o dočasné ochraně ztrácelo význam. Vlastně by to znamenalo, že ačkoli tyto osoby mohou *fakticky* pobývat kdekoli v Unii, *formální* změna místa pobytu jim je zapovězena. Takový výklad však považuje NSS za absurdní. Odporuje cíli přiznat státním příslušníkům Ukrajiny rozsáhlá oprávnění k volbě místa, kde budou chtít po dobu trvání dočasné ochrany pobývat. Pokud tedy držitelé dočasné ochrany mohou pobývat na území celé Unie, musí jim být umožněno tento faktický stav legalizovat, a to v členském státě, který si zvolí. Pokud si takto zvolí Českou republiku, musím jim zde být vydáno povolení k pobytu.

[62] NSS dodává, že ke stejnému závěru dospěla Komise ve svém vyjádření v řízení o předběžné otázce ve věci ve věci C-753/23. Podle ní právě dohoda členských států o vyloučení článku 11 směrnice převrací obecný režim směrnice o dočasné ochraně a přiznává držitelům dočasné ochrany podle Rozhodnutí Rady č. 2022/382 právo zvolit si nejen první hostitelský stát, ale též se v průběhu trvání dočasné ochrany přesunout do členského státu jiného a tam žádat o vydání oprávnění k pobytu (srov. body 46–49 vyjádření Komise ze dne 27. 3. 2024).

pokračování

[63] Za třetí, byť pravda pouze implicitně, tento závěr je podpořen rovněž rozsudkem Soudního dvora věci C-753/23. Soudní dvůr dospěl k závěru, že žádost o povolení k pobytu nelze odmítnout jako nepřijatelnou jen z důvodu, že osoba dříve požádala o pobytové povolení v jiném členském státě, ale dosud jej nezískala; druhý členský stát proto *musí zkoumat důvodnost žádosti, která mu byla předložena* (bod 29). Ačkoli tedy lze mít pobytové oprávnění pouze v jednom členském státě, samotné podání žádosti nezakládá překážku *litispendence*, jak ji v podstatě předvídal § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb.

[64] Nicméně pokud byla s podobnou argumentací Soudním dvorem již *de facto* vyslovena neslučitelnost „*litispendenční*“ nepřijatelnosti žádosti o poskytnutí dočasné ochrany dle písm. c) ustanovení § 5 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb., jen obtížně je možné dovodit jiný závěr pro písm. d). Orgány jiného, druhého členského státu mají povinnost posuzovat obdrženou žádost i v případě, že již byla (stejná žádost) podána dříve v jiném členském státě. Lze tedy logicky předpokládat, že v takovém případě by rovněž práva plynoucí z dočasné ochrany mohly samy přiznat. Bylo by dosti nezvyklé až cynické tvrdit, že orgány druhého členského státu mají vést řízení jenom proto, aby vedly řízení, jehož výstupem by mělo být vždy odmítnutí či zamítnutí žádosti. Pokud tedy mají orgány druhého členského státu vést řízení o přiznání práv plynoucích z dočasné ochrany, pak mají logicky právo také o případné žádosti pozitivně rozhodnout. Pokud ale mohou orgány druhého členského státu práva plynoucí z dočasné ochrany v podobné situaci přiznat, pak vlastně již nelze systémově odlišit scénáře dle písm. c) a písm. d). Pokud je žadateli přiznáno právo volby podat další žádost, které může být vyhověno, pak lze jenom obtížně strukturálně vyloučit možnost podat následnou žádost jinde.

[65] Za čtvrté, je zde pravda dosti enigmatický bod 30 odůvodnění rozsudku Soudního dvora ve věci C-753/23, kde Soudní dvůr uvedl, že „*orgány členského státu jsou však oprávněny v rámci zkoumání této žádosti ověřit, zda osoby žádající o povolení k pobytu uvedené v čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55 spadají do kategorií osob uvedených v článku 2 prováděcího rozhodnutí 2022/382 a požívají dočasné ochrany a zda již nezískaly povolení k pobytu v jiném členském státě*“ [podtrženo NSS].

[66] Zdůrazněná douška nicméně není v argumentaci Soudního dvora jakkoliv blíže osvětlena. Nenachází pak ani odrazu ve výrokové části rozsudku Soudního dvora (body 33 a 41 rozsudku), a to i přesto, že první předběžná otázka předložená Nejvyšším správním soudem se na tuto hypotézu výslovně dotazovala. Konečně Soudní dvůr ponechal toto ověření na úrovni možnosti, *oprávnění členského státu* („*Il est cependant loisible aux autorités d'un État membre de vérifier ... si elles ont déjà obtenu un titre de séjour dans un autre État membre*“; „*It is, however, open to the authorities of a Member State to verify... whether those persons have already obtained a residence permit in another Member State.*“; „*Es steht den Behörden eines Mitgliedstaats jedoch frei, im Rahmen der Prüfung eines solchen Antrags zu prüfen, ob die Personen ... bereits einen Aufenthaltstitel in einem anderen Mitgliedstaat erhalten haben.*“). Korektní aplikace čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně ve specifickém režimu Rozhodnutí Rady č. 2022/382 proto nevyžaduje, aby orgány členského státu toto ověřování povinně prováděly.

[67] V kontextu celkového vyznění rozsudku Soudního dvora lze tento dovětek asi nejlépe vyložit v tom smyslu, že by práva z dočasné ochrany neměla být současně poskytována ve více členských státech. S ohledem na vše další v rozsudku uvedené však tato část věty rozhodně sama o sobě nevylučuje možnost držitele dočasné ochrany přesunout se z jednoho členského státu do členského státu jiného. V praxi totiž mohou nastat situace, že státní příslušník Ukrajiny se předchozího pobytového oprávnění v jiném členském státě buď vzdá (a tudíž již žádným nedisponuje), případně takové oprávnění zanikne v důsledku jiné skutečnosti (např. udělení pobytového oprávnění v jiném členském státě).

[68] Za páté, Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem odkazuje na právně nezávazné („soft-law“) dokumenty Komise. Jak judikatura Soudního dvora (již rozsudek ze dne 13. 12. 1987, *Grimaldi*, C-322/88, EU:C:1989:366, bod 18, nověji např. rozsudek ze dne 25. 3. 2021, *BT*, C-501/18, EU:C:2021:249, bod 80 a judikatura tam citovaná) tak judikatura NSS (např. rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2015, č. j. 4 Azs 228/2015 - 40, bod 50) přiznávají i právně nezávazným unijním dokumentům roli možných výkladových vodítek, ostatně stejně jako jakémukoliv jinému dokumentu, který může silou přesvědčivosti ozřejmit obsah určitého právního předpisu.

[69] Nemožnost odmítnout žádost o povolení k pobytu osobě spadající do působnosti směrnice toliko z důvodu, že tato osoba již byla dříve registrována v jiném členském státě, Komise potvrdila v dokumentu s odpověďmi na často kladené otázky ke směrnici o dočasné ochraně. Uvedla, že v případě přesunutí do jiného členského státu musí tento druhý stát žadateli poskytnout všechna práva plynoucí z dočasné ochrany, včetně vydání pobytového oprávnění (str. 3–4, dostupné online na internetových stránkách Komise). Řešení této situace s ohledem na možnost čerpat práva plynoucí z dočasné ochrany jen v jednom členském státě Komise dále rozvedla ve sdělení Operační pokyny k provádění prováděcího rozhodnutí Rady č. 2022/382 (Úř. věst. C 126I), podle něhož *„pokud se osoba [požívající dočasné ochrany] následně přesune do jiného členského státu, kde obdrží jiné povolení k pobytu v rámci dočasné ochrany, musí skončit platnost prvního vydaného povolení k pobytu a práva z něj vyplývající musí zaniknout v souladu s čl. 15 odst. 6 a čl. 26 odst. 4 směrnice 2001/55/ES“* (str. 9).

[70] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že z unijního práva plyne právo státních příslušníků Ukrajiny, kteří jsou držiteli dočasné ochrany na základě Rozhodnutí Rady č. 2022/382, *na přemístění se do jiného členského státu*. Tento členský stát jim musí v souladu s čl. 8 směrnice vydat povolení k pobytu. Právní úprava nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. c) a písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. tudíž tomuto právu odporuje. Nelze ji proto aplikovat.

pokračování

III. F. Postup při posuzování žádostí o poskytnutí dočasné ochrany

[71] Nejvyšší správní soud si je vědom, že nelze požívat práv plynoucích z dočasné ochrany ve více členských státech *zároveň*, a tudíž ani pobytového oprávnění, jež je součástí komplexu práv plynoucích z dočasné ochrany. Jak nicméně naznačil již v rozsudku ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 Azs 151/2024 - 28, tento problém nenastane, pokud osoba pobytovým oprávněním v jiném členském státě *nedisponovala* (buď proto, že o něj poprvé žádá v České republice, anebo z důvodu, že ji nebylo v jiném členském státě vydáno) či již *nedisponuje* (např. se jej vzdala). Pokud tedy v takovém případě nebude dán důvod pro vyloučení žadatele z dočasné ochrany, či tato osoba nevezme svoji žádost zpět, bude namíste žadateli pobytové oprávnění v České republice vydat.

[72] Je nicméně nutné upřesnit postup stěžovatele pro ty případy, kdy Česká republika obdrží žádost o poskytnutí dočasné ochrany a zjistí, že ta je již poskytována v jiné členské zemi. Podle názoru NSS je v takovém případě nutné přijmout řešení nastíněné Komisí v jejím výše citovaném sdělení: Operační pokyny k provádění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 (Úř. věst. C 126I, str. 9), tedy že povolení k pobytu *lze vydat pouze za předpokladu, že předchozí oprávnění k pobytu zanikne*.

[73] Zajištění procesní realizace práva držitelů dočasné ochrany na druhotný pohyb v rámci Unie tedy v takovém případě vyžaduje, aby stěžovatel přijal žádost k věcnému posouzení a o skutečnosti, že není možné vydat druhé pozitivní rozhodnutí o poskytnutí dočasné ochrany za platnosti rozhodnutí již vydaného jiným členským státem, žadatele poučil. Pokud žadatel bude trvat na přemístění svého pobytu do České republiky, musí stěžovatel zkoumat, zda v důsledku vydání povolení k pobytu na území České republiky zanikne podle právní úpravy hostitelského státu tam vystavené pobytové oprávnění, jinak řečeno, zda má původní hostitelský členský stát úpravu analogickou českému § 5 odst. 8 písm. b) zákona č. 65/2022 Sb.

[74] Pokud tomu tak bude, stěžovatel o žádosti věcně rozhodne. V takovém případě bude zabráněno situaci, aby po vydání pobytového oprávnění v České republice žadatel požíval práv plynoucích z dočasné ochrany nadále i v původním hostitelském členském státě. Pokud proto žadatel bude spadat pod čl. 2 Rozhodnutí Rady č. 2022/382, bude namíste mu vydat povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany. Odpovídající informace v tomto směru stěžovatel současně umístí do informačního systému členských států *Temporary Protection Platform* (TPD).

[75] Jestliže nicméně právní úprava hostitelského členského státu neobstahuje úpravu analogickou českému § 5 odst. 8 písm. b) zákona č. 65/2022 Sb., resp. se stěžovateli nepodaří zjistit, zda pobytové oprávnění v jiném členském státě v důsledku vydání povolení k pobytu na území České republiky zanikne, stěžovatel žadatele vyzve, aby *sám učinil kroky ke vzdání se pobytového oprávnění v jiném členském státě, resp. jeho ukončení*. Za tím účelem stěžovatel stanoví žadateli přiměřenou lhůtu a poskytne mu nezbytnou součinnost. Podstoupení těchto kroků musí následně žadatel stěžovateli doložit (např. kopií aktu učiněného vůči orgánům původního hostitelského státu). Pouze pokud žadatel v přiměřené lhůtě stěžovateli nedoloží, že přijal kroky k ukončení pobytového oprávnění v původním hostitelském členském státě,

bude moci stěžovatel žádost zamítnout. V opačném případě pobytové oprávnění držiteli dočasné ochrany vydá. Odpovídající informace v tomto směru stěžovatel rovněž uvede v informačním systému TPD.

[76] Nejvyšší správní soud si je vědom, že může potenciálně nastat situace, kdy žadatel učiní kroky k ukončení pobytového oprávnění v hostitelském členském státě, avšak pobytové oprávnění nebude zrušeno z důvodu nečinnosti na straně orgánů tohoto jiného členského státu. Takovou nečinnost však nelze držitelům dočasné ochrany přičítat k tíži, neboť by tím došlo k popření jejich práva na sekundární přemístění pobytu v rámci Unie. V takové situaci, pokud nastane, proto musí stěžovatel sám uvědomit orgány hostitelského členského státu o vydání pobytového oprávnění v České republice. Rovněž učiní odpovídající záznam do informačního systému TPD.

[77] Konečně, pokud žadatel bude po poskytnutém poučení o nemožnosti čerpat práva plynoucí z dočasné ochrany ve více členských státech zároveň trvat na vydání pobytového oprávnění v České republice za současného zachování práv z dočasné ochrany v původním hostitelském státě, stěžovatel žádost zamítne.

[78] Nejvyšší správní soud proto na závěr pro přehlednost shrnuje, že v budoucnu může při posuzování žádostí o poskytnutí dočasné ochrany dojít k několika situacím:

1. Žádost o dočasnou ochranu v České republice bude podána, *aniž by osoba předtím požádala* o pobytové oprávnění v jiném členském státě. Pokud tato osoba bude spadat pod čl. 2 Rozhodnutí Rady č. 2022/382, bude namíste dočasnou ochranu poskytnout a za tím účelem vydat povolení k pobytu.
2. Žádost o dočasnou ochranu v České republice bude podána *poté, co osoba podala žádost v jiném členském státě, avšak pobytové oprávnění v něm ještě neobdržela*. V takovém případě nelze uplatnit institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. pro jeho neslučitelnost s právem EU. Žádost tudíž bude nutné věcně projednat a v případě splnění podmínek pobytové oprávnění vydat.
3. Žádost o dočasnou ochranu v České republice bude podána poté, co osoba *již v minulosti obdržela* pobytové oprávnění v jiném členském státě, avšak tímto oprávněním k okamžiku podání žádosti prokazatelně *již nedisponuje* (např. z důvodu, že bylo na žádost žadatele zrušeno). V takovém případě nelze uplatnit institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. pro jeho neslučitelnost s právem EU. Žádost tudíž bude nutné věcně projednat a v případě splnění podmínek pobytové oprávnění vydat.
4. Žádost o dočasnou ochranu v České republice bude podána poté, co osoba *obdržela pobytové oprávnění v jiném členském státě* a toto pobytové oprávnění *je stále platné a trvá*. Ani v takovém případě nelze uplatnit institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. pro jeho neslučitelnost s právem EU. Žádost tudíž bude nutné věcně projednat. Stěžovatel žadatele poučí o nemožnosti čerpání práv plynoucích z dočasné ochrany ve více členských státech současně. Pokud bude žadatel na své žádosti dále trvat s tím, že chce tato práva nově čerpat výlučně v České republice, stěžovatel ověří,

pokračování

zda vydáním povolení k pobytu na území České republiky dojde podle práva dotčeného hostitelského státu automaticky k zániku předchozího pobytového oprávnění. V případě kladného zjištění stěžovatel vydá držiteli dočasné ochrany oprávnění k pobytu. Naopak v případě negativního zjištění, resp. pokud se nepodaří relevantní právní úpravu v hostitelském členském státě vůbec zjistit, vyzve stěžovatel žadatele, aby sám v přiměřené lhůtě učinil kroky k ukončení pobytového oprávnění v hostitelském členském státě. K tomu mu poskytne součinnost.

- a. Jestliže žadatel učiní kroky k ukončení pobytového oprávnění v jiném členském státě a tuto skutečnost ve stanovené lhůtě doloží (například kopií aktu učiněného vůči orgánům původního hostitelského státu), stěžovatel žádosti vyhoví a vydá oprávnění k pobytu.
- b. Stěžovatel žádosti vyhoví a vydá oprávnění k pobytu rovněž v situaci, kdy žadatel stěžovateli doloží, že učinil nezbytné kroky k ukončení pobytového oprávnění v hostitelském členském státě, avšak k jeho zániku dosud nedošlo z důvodu nečinnosti na straně orgánů tohoto členského státu. O této skutečnosti stěžovatel sám uvědomí orgány původního hostitelského státu a nezbytné údaje vloží do informačního systému TPD.
- c. Pokud žadatel v přiměřené lhůtě nedoloží, že učinil kroky směřující k ukončení pobytového oprávnění v původním hostitelském členském státě, stěžovatel žádost o poskytnutí dočasné ochrany zamítne.

III. G. K argumentaci zneužitím práva

[79] Pouze ve stručnosti NSS závěrem uvádí, že pokud držitelům dočasné ochrany plyne z práva EU možnost přesunout se v průběhu trvání dočasné ochrany do jiného členského státu, nemůže na strukturální úrovni podání žádosti o pobytové oprávnění v jiném členském státě představovat zneužití práva. Kasační argumentace stěžovatele spočívající v potřebě zamezit zneužití práva tak nemůže vést k závěru, že je česká právní úprava s unijním právem slučitelná.

[80] Pokud by však měl stěžovatel v individuálním případě vážné důvody domnívat se, že osoba žádající o poskytnutí dočasné ochrany v České republice tak činí výhradně za účelem jiným než je skutečný úmysl vedoucí k přesídlení na území ČR, např. s ohledem na opakované přemísťování se po Unii bez jakéhokoli relevantního (rodinného, pracovního, zdravotního apod.) důvodu, může prokázat zneužití práva v daném konkrétním případě. To ostatně již korektně naznačil městský soud (bod 45 napadeného rozsudku). V takovém případě však musí stěžovatel svůj závěr v tomto směru náležitým způsobem odůvodnit a především dokázat (k tomu blíže např. rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2025, č. j. 5 Azs 190/2024 - 20).

[81] Tomuto postupu přitom nebrání, jak v projednávané věci namítá stěžovatel, že nevyhovění žádosti z důvodu zneužití práva výslovně nepředvídá směrnice o dočasné ochraně ani zákon č. 65/2022 Sb. Je obecnou právní zásadou, že jednání, které práva vědomě

a záměrně využívá v rozporu s jeho smyslem a účelem, nepožívá právní ochrany (např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008 - 74, č. 2099/2010 Sb.). Jak navíc NSS uvedl v již citovaném rozsudku č. j. 5 Azs 190/2024 - 20, zákaz zneužití práva se uplatňuje i při užití instrumentů unijního práva, jak ostatně opakovaně potvrzuje i judikatura Soudního dvora, která vnímá zákaz zneužití coby horizontální právní princip, který se aplikuje ve všech oblastech unijního práva.

III. H. Vztahení uvedených závěrů na projednávaný případ

[82] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že závěr městského soudu o neslučitelnosti české právní úpravy nepřijatelnosti žádosti o poskytnutí dočasné ochrany podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. s právem Unie co do výroku obstál. Městskému soudu lze proto též přisvědčit, že stěžovatel vrácením žádosti o poskytnutí dočasné ochrany z důvodu její nepřijatelnosti nezákonně zasáhl do práv žalobce. Stěžovatel je proto v souladu s výrokem III. napadeného rozsudku povinen obnovit stav před přijetím žádosti žalobce o poskytnutí dočasné ochrany, zaevidované pod č. j. OAM-348957-1/DO-2024, a tuto žádost přijmout. Při tom bude postupovat v souladu s pokyny stanovenými v bodech [71] až [78] tohoto rozsudku.

IV. Závěr a náklady řízení

[83] Z uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl (výrok I. tohoto rozsudku).

[84] O náhradě nákladů řízení NSS rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Ve věci měl plný úspěch žalobce. Ten však své náklady nijak nedoložil. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II. tohoto rozsudku).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. dubna 2025

Michal Bobek
předseda senátu