



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Michala Bobka v právní věci žalobce **N. P.**, zastoupen Organizací pro pomoc uprchlíkům, z. s., se sídlem Poděbradská 173/5, Praha 9, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2024, č. j. 9 A 52/2024 - 31,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobci **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

### I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci se Nejvyšší správní soud zabýval zákonností postupu žalovaného, který vrátil podanou žádost o udělení dočasné ochrany jako nepřijatelnou z důvodu, že žadatel již o ni požádal dříve v jiném členském státě Evropské unie. V této souvislosti se 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.

[2] Žalovaný dne 30. 5. 2024 vrátil žádost žalobce o udělení dočasné ochrany z téhož dne zaevidovanou pod č. j. OAM-0359085/DO/2024, a to z důvodu nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti

s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaných invazí vojsk Ruské federace (dále jen „zákon č. 65/2022 Sb.“).

[3] Žalobce se proti postupu žalovaného bránil žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu, které Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) vyhověl v záhlaví označeným rozsudkem. Konstatoval, že postup žalovaného spočívající v tom, že žalobci vrátil dne 30. 5. 2024 jeho žádost o udělení dočasné ochrany, zaevidovanou pod č. j. OAM-0359085/DO-2024, z důvodu nepřijatelnosti žádosti, byl nezákonný. Žalovanému proto zakázal pokračovat v porušování práv žalobkyně. Přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti žalobci.

[4] Městský soud předně vyhodnotil výlukou ze soudního přezkumu vrácení nepřijatelné žádosti o dočasnou ochranu žalovaným podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. 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 (dále jen „směrnice o dočasné ochraně“).

[5] Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) a odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., na základě kterých žalovaný vrátil žalobci jeho žádost jako nepřijatelnou bez věcného projednání, podle městského soudu odporují směrnici o dočasné ochraně, která má přímý účinek. S odkazem na svoji předchozí judikaturu zdůraznil, že možnost vyloučení osoby z dočasné ochrany upravuje čl. 28 směrnice o dočasné ochraně taxativně a nelze je rozšiřovat a stanovit méně příznivou úpravu, která by z dočasné ochrany vyloučila právě ty osoby, které o dočasnou ochranu již dříve požádaly v jiném členském státě. Pro rozpor se směrnicí o dočasné ochraně neaplikoval městský soud § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. a vyslovil nezákonnost zásahu žalovaného.

## II. Řízení před Nejvyšším správním soudem a podání účastníků řízení

[6] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V kasační stížnosti polemizuje se závěry městského soudu ohledně souladu české a unijní úpravy. Předně zdůrazňuje, že čl. 28 směrnice o dočasné ochraně dopadá na jiné situace (případy, kdy má být dočasná ochrana zcela odepřena) než ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. Pokud již byla žadateli poskytnuta dočasná ochrana v jiném členském státě, právo plynoucí z dočasné ochrany jí tak Česká republika neodjímá.

[7] Zákon č. 65/2022 Sb. upravuje otázky, které směrnice o dočasné ochraně neřeší, a nerozšiřuje výčet důvodů, pro něž je možné přiznání dočasné ochrany odepřít. Právo EU neupravuje zacházení s žádostmi poté, co již byla dočasná ochrana poskytnuta v jiném členském státě. 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 a mechanismus přerozdělování podle čl. 25 a 26. V čl. 11

pokračování

směrnice navíc zakotvuje režim navrácení neoprávněně pobývajících žadatelů do hostitelského státu dočasné ochrany. Cílem směrnice není umožnit druhotný pohyb a jejím účelem je naopak zabránit vícečetným žádostem a tím rovněž předejít zvýšenému administrativnímu náporu na členské státy.

[8] I když mají cizinci právo vybrat si členský stát, ve kterém o poskytnutí dočasné ochrany požádají, neznamená to, že by měli možnost si mezi členskými státy volit a postupně žádat o poskytnutí dočasné ochrany v několika státech, než si vyberou ten, který jim bude vyhovovat nejlépe. V tomto směru stěžovatel upozorňuje, 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. To 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 nepoživá právní ochrany. Nepříjatelnost opakované žádosti je logickým nástrojem, jak zneužití práva zamezit. Nebrání přitom slučování rodin, neboť tyto případy řeší § 51 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně.

[9] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že výklad zastávaný stěžovatelem jej vylučuje z dočasné ochrany. Členské státy se v souvislosti s udělením dočasné ochrany pro státní příslušníky Ukrajiny rozhodly vyloučit uplatnění čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, tedy umožnit jim sekundární pohyb. Právě čl. 11 směrnice o dočasné ochraně byl totiž v režimu směrnice o dočasné ochraně nástrojem, který měl zabránit druhotnému pohybu a pobytu osob požívajících dočasnou ochranu. K tomu žalobce poukazuje na operační pokyny Komise, praxi v jiných členských státech a recentní rozsudky krajských soudů. Nelze přitom mluvit o zneužití práva, neboť druhotný pohyb umožňují v praxi členské státy a podporuje jej Komise. Žalobce navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[10] Usnesením ze dne 25. 9. 2024, č. j. 1 Azs 167/2024 - 33, Nejvyšší správní soud přerušil řízení v této věci. Učinil tak v souladu s ustanovením § 48 odst. 3 písm. d) ve spojení s § 120 s. ř. s. Jiný senát totiž již usnesením ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023 - 37, předložil Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku týkající se slučitelnosti institutu nepřijatelnosti žádostí o dočasnou ochranu a výluky ze soudního přezkumu s právem Unie.

[11] Soudní dvůr rozhodl dne 27. 2. 2025 rozsudkem ve věci C-753/23 (EU:C:2025:133; fiktivní jméno věci je *Krasiliva*). Usnesením ze dne 13. 3. 2025, č. j. 1 Azs 167/2024 - 38, proto Nejvyšší správní soud v souladu s § 48 odst. 6 s. ř. s. vyslovil, že se v řízení pokračuje.

[12] Stěžovatel v reakci na rozsudek *Krasiliva* uvedl, že nadále považuje kasační stížnost za důvodnou. Soudní dvůr v citovaném rozsudku shledal jako 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. Tento závěr však podle stěžovatele 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 má při posuzování žádosti zkoumat, zda žadateli již nebyla poskytnuta dočasná ochrana jiným členským státem. Ačkoli Soudní dvůr již nevysvětlil, jak má členský stát v tomto případě 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 žadateli jiný členský stát pobytové oprávnění vydal.

[13] 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 této směrnice svědčí o tom, že uvedené právo držitelé nemají (konkrétně čl. 15 a čl. 26 směrnice, které upravují postup při přesunu bydliště do jiného členského státu, jakož i čl. 11 směrnice 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 pouze čl. 8 směrnice o dočasné ochraně. Dohoda členských států o vyloučení čl. 11 přitom podle stěžovatele znamená toliko to, že si mezi sebou nebudou neoprávněně pobývajících držitelé dočasné ochrany předávat; ne však již to, že by držitelé dočasné ochrany měli právo na přenesení pobytového oprávnění do jiné členské země. 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.

[14] 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.

[15] Žalobce uvádí, že 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, z unijního práva plyne právo na druhotný pohyb osob požívajících dočasnou ochranu podle prováděcího rozhodnutí Rady č. 2022/382 (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 hodnocení Nejvyššího správního soudu

[16] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal rozsudek městského soudu v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti, včetně důvodů, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

pokračování

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

[18] Nejvyšší správní soud se totožnými otázkami, jako jsou nastoleny v nyní posuzovaném případě, zabýval již v rozsudku ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024 - 42. V něm podrobně reagoval na argumentaci účastníků řízení, která byla shodná jako shora shrnutá. Nyní proto pro stručnost na tento rozsudek zcela odkazuje a níže pouze shrnuje jeho závěry, které se plně uplatní i v tomto případě.

[19] Nejvyšší správní soud konstatoval, že v rozsudku *Krasiliva* Soudní dvůr jednoznačně potvrdil právo osoby požívající dočasné ochrany na účinný prostředek nápravy před soudem proti postupu členského státu. Proto přehodnotil své závěry vyslovené dříve v rozsudku ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022 - 46. Výluka ze soudního přezkumu podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. není slučitelná s právem EU, neboť osobám požívajícím dočasné ochrany právo na účinný prostředek nápravy nepřípustně odepírá. Nelze ji proto aplikovat.

[20] Dále je třeba upozornit, že podle citovaného rozsudku č. j. 1 Azs 174/2024 - 42, udělení „dočasné ochrany“ ve smyslu zákona č. 65/2022 Sb. ve skutečnosti znamená *poskytnutí dílčích práv* osobám požívajícím dočasné ochrany podle rozhodnutí Rady č. 2022/382 (jinými slovy udělují pouze oprávnění k pobytu z dočasné ochrany plynoucí), nikoli udělení, resp. přiznání dočasné ochrany jako takové. Členské státy tak mají pouze omezenou možnost odeprít práva plynoucí z dočasné ochrany osobám, které ji v Unii požívají na základě rozhodnutí Rady č. 2022/382. Role členských států je omezena na ověření, zda daný žadatel skutečně spadá pod některou ze skupin osob vymezenou v citovaném prováděcím rozhodnutí, a následné vydání odpovídajících dokladů umožňujících přístup k čerpání dílčích práv osobám požívajícím dočasné ochrany.

[21] Nejvyšší správní soud se v odkazovaném rozsudku dále zabýval otázkou, zda z práva EU plyne osobám požívajícím dočasné ochrany právo po dobu jejího trvání určovat (a to i opakovaně), v jakém členském státě jim budou ze strany členských států poskytována práva plynoucí z dočasné ochrany. Dospěl přitom k závěru, že státní příslušníci Ukrajiny, jimž byla v Unii přiznána dočasná ochrana, mají právo na přemístění svého pobytu do jiného členského státu, který si zvolí. Za tím účelem jim musí být vydáno pobytové oprávnění. Česká právní úprava nepřijatelnosti žádosti o poskytnutí dočasné ochrany podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. právu EU odporuje (k bližšímu odůvodnění viz body 35 až 70 rozsudku č. j. 1 Azs 174/2024 - 42).

[22] Nejvyšší správní soud nijak nezpochybňuje, že nelze požívat práv plynoucích z dočasné ochrany ve více členských státech zároveň. Již v rozsudku ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 Azs 151/2024 - 28, však naznačil, že 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). Právě druhý uvedený příklad je případ žalobce, který se oprávnění z dočasné ochrany v Rumunsku vzdal (jak zjistil městský soud). Žalobce tedy už nepožívá práv z dočasné ochrany v jiném členském státě (což ani stěžovatel nijak nezpochybňoval), a je proto třeba jeho žádost přijmout k věcnému posouzení a pobytové oprávnění v České republice mu vydat (případně postupovat dle bodu 78 odst. 4 rozsudku č. j. 1 Azs 174/2024 - 42 a ověřit skutečnost, že žalobce již v Rumunsku oprávněním

z dočasné ochrany nedisponuje, pokud by stěžovatel tuto skutečnost rozporoval). Lze tak uzavřít, že závěr městského soudu o nezákonnosti postupu stěžovatele je správný.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[23] Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl

[24] O náhradě nákladů řízení soud 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 byl zastoupen Organizací pro pomoc uprchlíkům, z. s., které právo na odměnu za zastupování nenáleží (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2008, č. j. 4 Azs 51/2008 - 79). Žalobci lze přiznat pouze náhradu účelně vynaložených nákladů vzniklých v řízení, avšak žádné takové náklady žalobci nevznikly, resp. je soudu nijak nedoložil. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že se žalobci náhrada nákladů řízení nepřiznává.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. dubna 2025

Ivo Pospíšil  
předseda senátu