



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 žalobce: **O. V.**, zastoupen: Organizace pro pomoc uprchlíkům, z. s., sídlem Poděbradská 173/5, Praha 9, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 3. 2024, č. j. 62 A 14/2024 - 37,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

[1] Žalobce, státní příslušník Ukrajiny, požádal dne 5. 2. 2024 o udělení dočasné ochrany; žalovaný (dále jen „stěžovatel“) mu jeho 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 invází vojsk Ruské federace (označovaný jako „Lex Ukrajina“, dále jen „zákon č. 65/2022 Sb.“). K vrácení žádosti došlo z důvodu, že stěžovatel požádal dříve o udělení dočasné ochrany na území Bulharska a tato dočasná ochrana je stále aktivní.

[2] Žalobce se v **žalobě** domáhal obnovení stavu před vrácením své žádosti o dočasnou ochranu. Žalobce uvedl, že ačkoliv § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. vylučuje soudní přezkum, má za to, že postup stěžovatele podléhá kontrole ze strany soudů. Na podporu své argumentace odkázal 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“). Nezákonnost zásahu spatřuje žalobce v tom, že zákonná úprava nepřijatelnosti je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně a prováděcím rozhodnutím Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. 3.

2022, ve kterém 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 (dále jen „prováděcí rozhodnutí“). 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 žalobce směrnici a prováděcímu rozhodnutí. Prokázání státní příslušnosti je 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. Závěr, že členský stát nemůže odmítnout registraci osoby spadající do oblasti působnosti směrnice 2001/55/ES, a tím případně omezit přístup k právům této osoby v dotčeném členském státě z důvodu, že je osoba registrována v jiném členském státě, plyne i z dokumentu Komise Frequently asked questions received on the interpretation of the Temporary Protection Directive and Council Implementing Decision 2022/382 (dále jen „dokument Komise“).

[3] **Krajský soud** žalobě proti nezákonnému zásahu vyhověl a výrokem I rozsudku rozhodl, že zásah stěžovatele spočívající v tom, že dne 5. 2. 2024 žalobci vrátil žádost o dočasnou ochranu byl nezákonný. Krajský soud uvedl, že směrnice 2001/55/ES zavedla minimální standardy pro poskytování dočasné ochrany (čl. 1 této směrnice), přičemž z podstaty těchto norem vyplývá pravomoc členských států zavádět nebo udržovat příznivější opatření pro osoby požívající dočasnou ochranu (body 8, 12 a čl. 3 odst. 5 této směrnice). Úprava ve směrnici o dočasné ochraně je projevem tzv. minimální harmonizace a úroveň ochrany v národních právních řádech může jít pouze „výše“, tedy ve prospěch cizince. Směrnice o dočasné ochraně upravuje v čl. 28 možnost vyloučit určitou osobu z poskytnutí dočasné ochrany z taxativních důvodů; mezi nimi není možnost členského státu nepřijmout žádost o dočasnou ochranu z důvodu, že o ni žadatel požádal v jiném členském státě. Důvodem nepřijatelnosti žádosti žalobce proto nemohlo být to, že mu dočasnou ochranu udělilo Bulharsko. Takový důvod nepřijatelnosti by byl v rozporu se směrnici o dočasné ochraně.

[4] Krajský soud konstatoval, že stěžovatel poukazoval na zneužití práva ze strany žalobce, které spatřoval v tom, že žalobce zažádal o dočasnou ochranu v několika zemích Evropské unie. Krajský soud zdůraznil, že zneužití práva ze strany žalobce nebylo důvodem pro vrácení žádosti a není ani zákonným důvodem pro nepřijatelnost žádosti o dočasnou ochranu. Kvůli zneužití práva by stěžovatel mohl zamítnout žádost o dočasnou ochranu, avšak teprve po provedení správního řízení, v němž by žádost věcně přezkoumal. Krajský soud rovněž nepřisvědčil argumentaci, že na žalobce nebylo možné pohlížet jako na vysídlenou osobu, protože měl dočasnou ochranu v Bulharsku. Dle znění čl. 2 písm. c) směrnice 2001/55/ES je definice vysídlené osoby proto zcela nezávislá na tom, zda taková osoba má přiznanu dočasnou ochranu v nějakém členském státě, nebo ne. Stále se nemůže vrátit do země původu za bezpečných a trvalých podmínek. To určuje její status vysídlené osoby.

[5] 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.“). Tvrdí, 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 žalobce, jelikož jeho

pokračování

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 směrnici 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 přijatého podle čl. 5 směrnice poskytnuta dočasná ochrana; neupravuje procesní otázky spojené s žádostí o udělení dočasné ochrany, tedy například formu takové žádosti, v neposlední řadě neřeší ani situace, kdy o dočasnou ochranu usiluje osoba, která již dočasnou ochranu získala v jiném členském státě nebo o ni tamtéž požádala. Tyto otázky unijní normotvůrce zákonodárce vůbec neupravil, nutně je tak ponechal na vnitrostátní úpravě členských států.

[6] Stěžovatel rovněž odkazuje na institut zneužití práva, které je v unijním právu rovněž zapovězeno 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 vícero 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 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 dokument použit ani jako vodítko pro výklad směrnice 2001/55/ES.

[7] 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 prováděcí rozhodnutí 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 preambule 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 jejich práv, 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 krajský soud měl za to, že § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. je rozporný se směrnici 2001/55/ES, měl věc předložit jako předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU.

[8] Žalobce ve **vyjádření ke kasační stížnosti** uvedl, že se ztotožňuje s rozsudkem krajského soudu a rovněž, že v aktuální judikatuře správních soudů převažuje názor, že česká

právní úprava nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu je v rozporu s unijním právem; k tomu cituje rozsudky krajských soudů. Dále žalobce namítá, že pokud se unijní státy rozhodly vyloučit čl. 11 směrnice 2001/55/ES, tak učinily z jediného důvodu, a tím je umožnění sekundárního pohybu žadatelů o dočasnou ochranu. Tomu dle žalobce odpovídá i výklad Evropské komise a praxe evropských států. Dále je dle žalobce nutné zmínit program Evropské komise (EU Talent Pool), který má za úkol nalézt zaměstnání pro konkrétního cizince v jiné členské zemi EU, přičemž tento program má podpořit ukrajinské občany při hledání ideálního zaměstnání v zemích, které se do tohoto programu zapojily. Dále stěžovatel upozorňuje, že se v jeho případě ani nemůže jednat o zneužití práva, jelikož z praxe členských států je jasné patrné, že se jedná o rozšířenou a ustálenou praxi, kterou podporuje samotná Evropská komise. Z těchto důvodů navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

[9] **Nejvyšší správní soud** při předběžném 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](http://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 požítavající dočasnou ochranu 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?*

[10] 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 je Soudním dvorem EU vedena pod označením *Krasiliva*, C-753/23.

[11] Vzhledem k relevanci rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie o předložených předběžných otázkách pro posouzení kasační stížnosti v nynější věci Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 15. 5. 2024, č. j. 5 Azs 63/2023-24, rozhodl podle § 48 odst. 3 písm. d) ve spojení s § 120 s. ř. s. o přerušování řízení o kasační stížnosti.

[12] 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 požítavající dočasnou ochranu*

pokračování

*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 č. 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.*

[13] 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 63/2024-27, rozhodl, že v řízení o kasační stížnosti stěžovatele se pokračuje, přičemž poskytl účastníkům řízení možnost se k věci po rozhodnutí Soudního dvora vyjádřit.

[14] Stěžovatel ve **vyjádření** uvádí, že závěr Soudního dvora EU nelze vztáhnout na případ žalobce, tedy na situaci, na níž dopadá § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., jelikož v případě řešeném před Soudním dvorem EU stěžovatelka požádala dříve o dočasnou ochranu ve Spolkové republice Německo, ale ta o její žádosti v době podání žádosti v České republice ještě nerozhodla. 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, 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 stejně relevantní jako skutečnost, zda žadatel spadá do jedné z kategorií uvedených v čl. 2 prováděcího rozhodnutí. Soudní dvůr EU 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 EU 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.

[15] 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 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 evropského zákonodárce nebylo dát osobám požívajícím dočasné ochrany (tj. držitelům oprávnění povolení k pobytu podle článku 8 směrnice 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 EU.

[16] Žalobce ve **vyjádření** k rozsudku Soudního dvora EU uvádí, že rozsudek Soudního dvora EU neodpověděl na otázku, zda čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES brání vnitrostátní právní úpravě, podle které je nepřijatelná žádost o povolení k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany, jestliže cizinci bylo již uděleno povolení v jiném členském státě. Žalobce se domnívá, že bod 30 rozsudku Soudního dvora EU byl myšlen tak, že ověření, zda cizinec žádající o dočasnou ochranu není jejím držitelem v jiné zemi, má význam proto, aby se zamezilo tomu, že cizinci budou požívat dočasné ochrany ve více státech současně. Nicméně, právo žadatele o dočasnou ochranu zvolit si, v jakém státě bude dočasně ochrany požívat, zůstává nedotčeno. Dle žalobce by se ze směrnice 2001/55/ES dalo dovodit, že neumožňuje druhotný pohyb držitelů dočasné ochrany mezi státy, pokud by se uplatňoval čl. 11 směrnice. Vzhledem k tomu, že jeho užití členské státy vyloučily, tak je nutno směrnici vykládat ve světle tohoto úmyslu, kterým bylo právě umožnění změny země, kde budou dočasnou ochranu požívat. Žalobce se dovolává i vyjádření Komise EU k předložené předběžné otázce, z něhož plyne, že smyslem směrnice 2001/55/ES a vyloučením užití čl. 11 směrnice bylo, že držitelé dočasné ochrany mohou přesídlit do jiného členského státu a ten jim na základě směrnice 2001/55/ES přizná dočasnou ochranu, o čemž bude informován členský stát, který přiznal dočasnou ochranu dříve a na jeho území dočasná ochrana žadateli zanikne, stejně jako pobytová a jiná oprávnění z ní plynoucí. Důsledně tedy platí, že žadatel může požívat dočasnou ochranu pouze v jedné zemi, ale ze směrnice 2001/55/ES v souladu s vyjádřením a operačními pokyny Komise EU nevyplývá, že osoba s dočasnou ochranou musí po celou dobu její platnosti zůstat v tom členském státě, který ji udělil příslušné oprávnění k pobytu. Z těchto důvodů nadále trvá na nedůvodnosti kasační stížnosti a jejím zamítnutí.

pokračování

[17] 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 krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek krajského soudu vzešel (§ 102 s. ř. s.), a jedná za něj k tomu pověřená osoba s náležitým právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

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

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Nejvyšší správní soud konstatuje, že východiska vyplývající ze závěrů plynoucích z rozsudku Soudního dvora EU ve věci *Krasiliva* již podrobně shrnul Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 1. 4. 2025, č. j. 5 Azs 273/2023-27. 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 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 krajský soud tudíž postupoval správně, pokud toto ustanovení v posuzované věci neaplikoval a žalobu neodmítl, ale naopak ji meritorně posoudil. To ostatně akceptoval i stěžovatel.

[21] 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).

[22] 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.*

[23] Otázka, zda je možné vrátit žadateli žádost jako nepřijatelnou v situaci, kdy mu svědčí trvalý 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.

[24] 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.

[25] 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.*“

[26] 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 člancích 9 až 16.*“

[27] 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

pokračování

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) odepřít 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 (a tedy požívající dočasné ochrany), která má na celé období trvání ochrany nárok na zajištění povolení k pobytu, aktuálně žádným takovým povolením nedisponuje.

[28] 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, 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).

[29] 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 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 opravnými 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.

[30] Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozsudek Soudního dvora EU ve věci *Krasiliva* hovoří ve prospěch argumentace stěžovatele v tom, že trvající povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě může dle vnitrostátní právní úpravy členského státu představovat překážku udělení povolení nového. 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 členské státě, z jeho výkladu čl. 8 odst. 1 směrnice 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.

[31] 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.

[32] 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 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 krajského soudu v této věci (§ 87 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.

[33] Žalobce je evidován v systému TPD jako držitel povolení k pobytu na území Bulharska, přičemž tvrdí, že žádost o udělení dočasné ochrany za něj v Bulharsku podali jeho rodiče, když mu bylo 16 let a pobýval v Bulharsku pouhých 27 dní od 4. 5. 2022 do 31. 5. 2022. Žalobce uvedl v žádosti o dočasnou ochranu ze dne 31. 1. 2024, že dočasná ochrana v Bulharsku byla zrušena ke dni 1. 4. 2023, přičemž k tomu doložil ve správním spise e-mail v bulharštině, který měl tuto skutečnost prokázat. Žalobce se rozhodl následně přesídlit do České republiky, kde má zajištěné ubytování a studuje zde vysokou školu. Bylo na místě,

pokračování

aby stěžovatel ověřil, zda žalobce byl k rozhodnému datu skutečně držitelem pobytového oprávnění za účelem dočasné ochrany v Bulharsku.

[34] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 336/2024-42, konstatoval: „Pokud žadatel požádal o dočasnou ochranu v jiném členském státě EU 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, 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. (...). 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“. Zde žalobce doložil, že došlo k zániku jeho dočasné ochrany v Bulharsku, učinil tedy kroky k tomu, aby jeho dočasná ochrana v Bulharsku zanikla. Stěžovatel tudíž měl tuto skutečnost náležitě reflektovat.

[35] 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 dočasnou ochranu 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).

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

[37] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, a proto mu vůči neúspěšnému stěžovateli přísluší právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce není zastoupen advokátem, nýbrž Organizací pro pomoc uprchlíkům, z. s. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2008, č. j. 4 Azs 51/2008-79, Organizaci pro pomoc uprchlíkům, z. s. nelze odeprít právo na náhradu účelně vynaložených nákladů, které jí v souvislosti se zastupováním stěžovatele vznikly, právo na odměnu za zastupování stěžovatele

však nemá, protože nevykonává specializované právní poradenství podle zvláštních zákonů ve smyslu § 35 odst. 2 s. ř. s. Organizace na pomoc uprchlíkům, z. s. žádné účelně vynaložené náklady v řízení o kasační stížnosti Nejvyššímu správnímu soudu nepředložila, Nejvyšší správní soud jí proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

**Poučení:**

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

V Brně dne 14. dubna 2025

JUDr. Lenka Matyášová  
předsedkyně senátu