



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Michala Bobka v právní věci žalobce: **P. L.**, zastoupen JUDr. Annou Pavlíkovou, advokátkou se sídlem Varšavská 714/38, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 28. 8. 2024, č. j. 52 A 42/2024 - 23,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 28. 8. 2024, č. j. 52 A 42/2024 - 23, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda je vrácení žádosti o udělení dočasné ochrany vyloučeno ze soudního přezkumu.

[2] Žalobce podal u žalovaného žádost o udělení dočasné ochrany. Ten dne 29. 7. 2024 vrátil jeho žádost o udělení dočasné ochrany z důvodu nepřijatelnosti žádosti 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.“), neboť žalobci již byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státě Evropské unie (konkrétně v Portugalsku).

[3] Žalobce se proti postupu žalovaného bránil žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu, kterou Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský

soud“) usnesením označeným v záhlaví odmítl pro nepřipustnost na základě výluky dle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. Uvedl, že výluka ze soudního přezkumu není v tomto případě v rozporu s čl. 29 Směrnice Rady 2001/55/ES 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“), neboť se vztahuje na cizince, kteří byli vyloučeni z poskytnutí dočasné ochrany. Žalobci však již byla dočasná ochrana poskytnuta v Portugalsku, a proto se na něj odkazované ustanovení směrnice nevztahuje. Čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně míří na prvotní žádost vysídlené osoby o udělení povolení k pobytu poté, co tato osoba opustila zemi původu. Účel dočasné ochrany je naplňován v tom členském státě, který povolení k pobytu udělil jako první. V případě sekundárního udělování povolení k pobytu není rozhodný čl. 28 odst. 1 a čl. 29 směrnice o dočasné ochraně.

[4] Podle krajského soudu z dohody členských států o neuplatňování čl. 11 téže směrnice na státní příslušníky Ukrajiny plyne pouze to, že držitel dočasné ochrany, který by neoprávněně pobýval na území jiného členského státu, nebude tímto členským státem přemísťován do členského státu, který mu povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany vydal. Žádný z článků směrnice o dočasné ochraně negarantuje právo všech držitelů dočasné ochrany libovolně se mezi různými členskými státy pohybovat, resp. postupně získávat dočasnou ochranu ve vícero členských státech dle vlastní volby.

[5] Svou argumentaci podpořil krajský soud odkazy na judikaturu, zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022 - 46. Ani z čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie neplyne povinnost zajistit právo na opravný prostředek proti rozhodnutí o neudělení povolení k pobytu ve smyslu čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně státnímu příslušníkovi třetí země, který již požívá dočasnou ochranu v jiném členském státě. Státní příslušník třetí země, který požívá dočasnou ochranu v jednom členském státě a který o tutéž ochranu žádá v jiném členském státě, nemá žádné právo zaručené právem Unie ve smyslu čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie, které by mělo podle tohoto ustanovení podléhat soudní ochraně.

II. Řízení před Nejvyšším správním soudem a podání účastníků řízení

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), v níž navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Stěžovatel se domnívá, že výluka ze soudního přezkumu dle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. je v rozporu s unijním právem, a proto je nutné jej neaplikovat. Krajský soud nesprávně posoudil, že odporuje čl. 29 směrnice o dočasné ochraně. Z čl. 8 téže směrnice pak stěžovateli plyne právo na udělení pobytového oprávnění z dočasné ochrany a odepření tohoto práva nelze vyloučit ze soudního přezkumu (čl. 47 Listiny základních práv EU). Stěžovatel odkazuje na rozsudky krajských soudů, podle kterých se citovaná výluka ze soudního přezkumu neuplatní pro rozpor s právem Unie. Závěry rozsudku č. j. 2 Azs 178/2022 - 46 má za překonané.

pokračování

[8] Občané Ukrajiny mají možnost volby členského státu, v němž požádají o pobytové oprávnění na základě dočasné ochrany. Záznam v elektronickém systému EU o čerpání práv z dočasné ochrany v jiném členském státě může být i chybný (nebo jej může žalovaný chybně interpretovat). Pokud pak o žádosti není vedeno správní řízení, nemá cizinec žádnou možnost, jak se proti postupu žalovaného bránit. Nemůže obstát názor krajského soudu, že v případě sekundární žádosti nemůže dojít k vyloučení z dočasné ochrany. Bez soudního přezkumu nelze ověřit, zda tato situace nenastala. To, zda byla stěžovateli skutečně udělena dočasná ochrana v jiném členském státě, lze posoudit jedině v rámci věcného přezkumu žaloby. Čl. 29 směrnice o dočasné ochraně je třeba vztáhnout na všechny případy vyloučení cizince z dočasné ochrany, nikoliv jen na případy uvedené v čl. 28 směrnice.

[9] Ze směrnice o dočasné ochraně pak plyne jedině to, že cizinec může požívat výhod z dočasné ochrany pouze v jenom členském státě, ale neplyne z ní (s ohledem na výslovné vyloučení čl. 11), že by práva z dočasné ochrany nemohl čerpat také „druhožadatel“. Tedy i v případě, že cizinec již získal oprávnění k pobytu z dočasné ochrany v jiném členském státě, je členský stát povinen udělit mu povolení k pobytu. Osoby, které mají podle rozhodnutí Rady právo na získání práv z dočasné ochrany, musí mít možnost domáhat se soudní ochrany i v případě, že by jim nesvědčilo právo změnit stát pobytu. Podle stěžovatele postrádá výlučka ze soudního přezkumu u „druhožadatelů“ smysl, neboť soud by musel fakticky meritorně (skutkově) přezkoumat důvody nepřijatelnosti žádosti a následně žalobu odmítnout pro výlučku ze soudního přezkumu.

[10] Pokud podle krajského soudu z vyloučení aplikace čl. 11 směrnice o dočasné ochraně nelze dovodit povinnost udělit cizinci pobytové oprávnění, když jej již získal v jiném členském státě, uvádí stěžovatel, že takový cizinec nemá fakticky možnost setrvat na území jiného členského státu (jak tvrdí soud), jelikož v takovém případě nemá možnost zajistit si materiální podmínky. Pokud by pak stěžovatel zůstal na území ČR i po vypršení 90 dnů bezvízového pobytu, setrval by zde nelegálně. Závěry krajského soudu odporují rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023 - 37. Směrnice nezapovídá změnu členského státu, v němž cizinec obdrží pobytové oprávnění na základě dočasné ochrany. Stěžovatel odkazuje na další prameny (např. sdělení Komise), z nichž plyne, že členské státy nemohou odmítnout poskytnutí oprávnění z dočasné ochrany státním příslušníkům Ukrajiny, kteří se přesunuli z jiného členského státu.

[11] Česká republika porušuje unijní závazky, čímž popírá smysl a účel přijetí úpravy dočasné ochrany, která má v konečném důsledku zabránit situaci, kdy vysídlená osoba nebude mít žádný členský stát, jenž by ji na svém území přijal. Tím dochází také k porušení zásady nenavrácení.

[12] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že jím zastávaný výklad § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. není v rozporu s dotčenými články směrnice o dočasné ochraně a navrhuje kasační stížnost zamítnout. Čl. 29 omezuje okruh dotčených osob na ty, které jsou vyloučeny z dočasné ochrany dle čl. 28. Nejedná se o osoby, které již získaly oprávnění z dočasné ochrany v jiném členském státě.

[13] Podle žalovaného ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. cizince z dočasné ochrany nevylučuje. Pokud již byla žadateli poskytnuta dočasná ochrana v jiném členském státě, právo plynoucí z dočasné ochrany mu Česká republika neodjímá. Zákon č. 65/2022 Sb. upravuje otázky, které směrnice o dočasné ochraně neřeší (a zaplňuje tedy její mezery). 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 současně. Cílem směrnice není umožnit druhotný pohyb a jejím účelem je naopak předejít zvýšenému administrativnímu náporu na členské státy.

[14] Z dohody o vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně plyne pouze to, že členské státy nebudou neoprávněně pobývajícím cizincem ze svého území navracet do členského státu, v němž požívají práva z dočasné ochrany. Z žádného ustanovení této směrnice neplyne, že by měli držitelé dočasné ochrany možnost libovolně měnit členské státy, kde budou používat práv z dočasné ochrany.

[15] Závěrem svého vyjádření žalovaný podotýká, že stěžovateli vrátil jeho žádost pro nepřijatelnost, ale nerozhodoval o povinnosti opustit území ČR či o jeho správním vyhoštění. K porušení zásady *non-refoulement* může dojít jen v případě, že by byl cizinec nucen navrátit se do země, kde mu hrozí určité nebezpečí. Takové důsledky však vyhodnocení stěžovatelovy žádosti jako nepřijatelné mít nemůže.

[16] Usnesením ze dne 17. 10. 2024, č. j. 1 Azs 217/2024 - 56, 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.

[17] 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 217/2024 - 58, proto Nejvyšší správní soud v souladu s § 48 odst. 6 s. ř. s. vyslovil, že se v řízení pokračuje.

[18] Stěžovatel v reakci na rozsudek *Krasiliva* uvedl, že z tohoto rozhodnutí jednoznačně vyplývá, že řízení ve věci dočasné ochrany nelze vyloučit ze soudního přezkumu. Stěžovatel zároveň žádá, aby se kasační soud vyjádřil také k věci samotné. Z dosavadní judikatury plyne, jak by měl krajský soud postupovat v této věci (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 Azs 151/2024 - 28). V době podání žádosti již bylo stěžovatelovo oprávnění k pobytu v Portugalsku neplatné a žalovaný nezkoumal, zda oprávnění z dočasné ochrany v Portugalsku trvá. Ačkoliv z rozsudku Soudního dvora není zcela zřejmé, zda se úprava § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. přičítá unijní úpravě, dle stěžovatele z něj vyplývá možnost druhotného pohybu v rámci Unie.

[19] Žalovaný se již k věci dále nevyjádřil.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

pokračování

[20] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal usnesení krajského 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.).

[21] Kasační stížnost je **důvodná**.

[22] 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 obdobná jako námitky a vyjádření shrnutá shora. Nyní proto pro stručnost na tento rozsudek zcela odkazuje, a to zejména body 23 až 26, kde se zabýval vylukou ze soudního přezkumu dle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb.

[23] 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 nepřipustně odepírá právo na účinný prostředek nápravy. Nelze ji proto aplikovat.

[24] 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 členské státy udělují pouze oprávnění k pobytu z dočasné ochrany plynoucí), nikoli udělení, resp. přiznání dočasné ochrany jako takové. Členské státy tak mají pouze omezenou možnost odepřít 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.

[25] Jakkoliv se Nejvyšší správní soud v tomto řízení zabýval otázkou, zda krajský soud mohl z důvodu vyluky ze soudního přezkumu podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. odmítnout žalobu stěžovatele, a nemůže proto rozhodnout o důvodnosti žaloby, nelze odhlédnout od skutečnosti, že s posuzovanou otázkou spojili oba účastníci řízení také argumentaci, která je rozhodná pro posouzení merita věci. Obdobnými námitkami se Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku rovněž zabýval, a krajský soud proto v dalším řízení posoudí důvodnost žaloby v intencích těchto závěrů.

[26] Nejvyšší správní soud se v odkazovaném rozsudku 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 (viz body 35 až 70 rozsudku č. j. 1 Azs 174/2024 - 42). Jak by měl postupovat žalovaný v případech podání žádosti o přiznání oprávnění z dočasné ochrany za situace, kdy žadatel již získal příslušné oprávnění v jiném členském státě, rozebral Nejvyšší správní soud v bodě 78 odst. 4 téhož rozsudku. Kasační soud na ně

z důvodu stručnosti toliko odkazuje, avšak tyto části jsou pro postup krajského soudu a žalovaného v nyní projednávané věci rovněž relevantní.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první, část věty před středníkem s. ř. s.); v něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku kasačního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Bude se žalobou věcně zabývat, a to v intencích shora odkazovaných závěrů.

[28] Krajský soud posléze v novém rozhodnutí o žalobě rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 17. dubna 2025

Ivo Pospíšil
předseda senátu