



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **M. N.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 1. 2025, čj. 5 A 124/2024-33,

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 d ů v o d n ě n í :

1. Vymezení věci

[1] Žalobce je státní příslušník Ukrajiny. V souvislosti s invazí Ruské federace opustil Ukrajinu a přicestoval do ČR. Cestoval však přes Rumunsko, kde mu byla udělena dočasná ochrana – aniž si byl údajně vědom, že o vízum na území Rumunska požádal.

[2] Dne 25. 10. 2024 podal žalobce žádost o udělení dočasné ochrany podle zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (lex Ukrajina), přičemž tato žádost mu byla zamítnuta a vrácena. Následně podal shodnou žádost dne 6. 12. 2024, k níž připojil potvrzení, že je držitelem dočasné ochrany v Rumunsku. Tuto žádost však žalovaný vyhodnotil jako nepřijatelnou. Žalovaný postupoval podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina, neboť prostřednictvím Platformy pro výměnu informací o žadatelích a držitelích dočasné ochrany mezi členskými státy [Temporary Protection Platform (TPP)] zjistil, že žalobci již byla přiznána dočasná mezinárodní ochrana v Rumunsku.

[3] Žalobce se proti postupu žalovaného bránil zásahovou žalobou. Městský soud žalobě

vyhověl rozsudkem uvedeným v záhlaví a určil, že zásah stěžovatele spočívající v tom, že dne 6. 12. 2024 vrátil žalobci jeho žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou, byl nezákonný (výrok I). Současně přikázal, aby stěžovatel obnovil stav před vrácením této žádosti (výrok II), a rozhodl o nákladech řízení (výroky III a IV). Městský soud uvedl, že sám žalobce učinil nesporným, že je držitelem dočasné ochrany v Rumunsku. S odkazem na judikaturu pak městský soud uzavřel, že ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina nelze aplikovat pro rozpor s unijním právem, protože jimi český zákonodárce rozšířil taxativní výčet důvodů, pro které lze vyloučit osobu z poskytnutí dočasné ochrany podle čl. 28 směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. 7. 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a 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“). Mezi důvody pro vyloučení z dočasné ochrany podle směrnice o dočasné ochraně nespadá to, že žadatel o dočasnou ochranu požádal či mu byla udělena v jiném členském státě.

2. Kasační řízení

[4] **Žalovaný (stěžovatel)** napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Namítl, že lex Ukrajina nevylučuje žadatele z poskytnutí dočasné ochrany. Pokud již osoba získala dočasnou ochranu v jiném členském státě, není z ní vyloučena tím, že je její další žádost nepřijatelná podle § 5 odst. 1 písm. d) tohoto zákona. Dva členské státy tak nemohou udělit dočasnou ochranu najednou nebo po sobě. Současně uvedl, že čl. 28 směrnice o dočasné ochraně dopadá na jiné situace. Jeho cílem je z taxativně uvedených důvodů odeprít dočasnou ochranu cizinci zcela. Je-li tak dán některý z důvodů uvedených v tomto ustanovení, cizinec by neměl požívat dočasné ochrany v žádném členském státě. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina dopadá na odlišnou skupinu žadatelů o dočasnou ochranu. Dopadá na ty, kteří již dočasnou ochranu získali nebo o ni požádali v jiném členském státě. Netransponuje proto a ani nijak nedoplňuje čl. 28 směrnice o dočasné ochraně.

[5] Stěžovatel konstatoval, že cílem směrnice o dočasné ochraně není, aby cizinci žádali o dočasnou ochranu nebo ji měli ve více členských státech. Neupravuje však nástroj, jak předejít riziku druhotného pohybu osob a jak zabránit zneužití práva na poskytnutí dočasné ochrany. Stěžovatel též namítl, že opakovanými žádostmi o udělení dočasné ochrany v různých členských státech cizinci zneužívají svého práva na podání, respektive na získání, dočasné ochrany a zatěžují tím přijímací kapacity jednotlivých členských států. Stěžovatel se proto domnívá, že institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu z důvodu podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina neodporuje žádnému z ustanovení směrnice, ale tato ustanovení doplňuje, aby bylo dosaženo cíle směrnice a byly eliminovány pokusy o zneužití práva na poskytnutí dočasné ochrany. Institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu je tedy logickým nástrojem, jak takovému zneužívání bránit.

[6] Stěžovatel navrhl, aby NSS napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[7] **Žalobce** považuje rozsudek městského soudu za správný. Odkázal na předpisy, které se na něho vztahují, a na judikaturu.

pokračování

[8] **Stěžovatel** v návaznosti na rozsudek SDEU ze dne 27. 2. 2025 ve věci C-753/23 (*Krasiliva*) uvedl, že závěry z tohoto rozsudku nelze vztáhnout na situaci žalobce, která je skutkově odlišná. Z unijní úpravy neplyne povinnost udělovat povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany osobám, které pobytové oprávnění z tohoto titulu získaly již v jiném členském státě. Podle názoru stěžovatele je to dobrovolná volba (nikoliv povinnost) jednotlivých členských států využít možnosti zavést příznivější právní úpravu.

[9] **Žalobce** poté opět odkázal na různá ustanovení právních předpisů, které se na něj vztahují, dále na judikaturu českých soudů i SDEU. Domnívá se, že občané Ukrajiny mají právo si vybrat členský stát, v němž chtějí požádat o dočasnou ochranu.

3. Právní hodnocení

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] NSS se na úvod zabýval výlukou ze soudního přezkumu vrácení nepřijatelné žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 2 lex Ukrajina, který stanoví, že v případě vrácení žádosti o dočasnou ochranu ministerstvem z důvodu její nepřijatelnosti je soudní přezkum vyloučen. Městský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že tato výluka není slučitelná s unijním právem. Stěžovatel proti tomuto závěru nevznosl námitky. Jedná se však o stěžejní otázku, kterou je třeba posoudit. NSS v minulosti shledal uvedenou výluku konformní jak s právem EU, tak i s českým ústavním pořádkem (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2022, čj. 2 Azs 178/2022-46). SDEU v rozsudku ze dne 27. 2. 2025 ve věci C-753/23 (*Krasiliva*) však jednoznačně vyslovil, že podle článku 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv EU má osoba požívající dočasnou ochrany právo na účinný prostředek nápravy před soudem proti postupu, jímž členský stát vrací žádost o udělení povolení k pobytu ve smyslu článku 8 této směrnice jako nepřijatelnou. NSS proto souhlasí s městským soudem, že výluka ze soudního přezkumu podle § 5 odst. 2 lex Ukrajina není slučitelná s právem EU, neboť osobám požívajícím dočasnou ochrany toto právo nepřipustně odepírá. Nelze ji proto aplikovat. Vracení žádosti o dočasnou ochranu ministerstvem z důvodu její nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 lex Ukrajina tudíž lze přezkoumat.

[12] Klíčovou otázkou v posuzované 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) lex Ukrajina, je slučitelný s právem EU. Podle městského soudu nelze z důvodu předchozího poskytnutí dočasnou 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.

[13] Obdobnou otázkou se zabýval SDEU v rozsudku ze dne 27. 2. 2025 ve věci C-753/23 (*Krasiliva*), v němž dospěl k závěru, že pokud osoba požívající dočasnou ochrany požádala o povolení k pobytu na základě čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně 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. Na tyto závěry navázal NSS v rozsudku ze dne 3. 4. 2025, čj. 1 Azs 174/2024-42. První senát v souladu s unijním právem a judikaturou řešil otázku, zda lze za nepřijatelnou ve smyslu § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina považovat žádost cizince, kterému byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státě. Vzhledem k tomu, že se jedná o otázku, která je sporná i v nyní posuzovaném případě, NSS v nynější věci vychází ze závěrů prvního senátu a v podrobnostech na ně odkazuje.

[14] Podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina *žádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie.*

[15] Institut nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 lex Ukrajina se nevztahuje *k udělení dočasné ochrany* jako takové, nýbrž pouze *k poskytnutí oprávnění k pobytu* z dočasné ochrany plynoucímu. Dočasná ochrana je 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 2022/382. Role členských států je v tomto systému omezena na ověření, zda daný žadatel skutečně spadá pod některou ze skupin osob vymezených v citovaném prováděcím rozhodnutí, a následné vydání odpovídajících dokladů umožňujících přístup k čerpání dílčích práv osobám požívajícím dočasné ochrany, jako je oprávnění k pobytu (čl. 8 směrnice o dočasné ochraně) a s ním dále spojená práva na zaměstnání (čl. 12 směrnice o dočasné ochraně), přiměřené ubytování a zdravotní péči (čl. 13 směrnice o dočasné ochraně) nebo přístup do vzdělávacího systému hostitelského členského státu (čl. 14 směrnice o dočasné ochraně).

[16] Městský soud založil svůj závěr o neslučitelnosti § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina 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 na vyloučení z dočasné ochrany jako takové, a to z vážných důvodů, jako je ochrana bezpečnosti státu.

[17] *Čerpání práv* plynoucích z dočasné ochrany je možné pouze v jednom členském státě. Tento závěr výslovně potvrzuje bod 16 odůvodnění rozhodnutí Rady 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 SDEU ve věci C-753/23, podle něhož si státní příslušníci Ukrajiny mohou zvolit členský stát, v němž budou požívat práv plynoucích z dočasné ochrany. SDEU 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*“.

[18] V této souvislosti je třeba zodpovědět otázku, zda mají osoby, které čerpají práva z dočasné ochrany, 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 tím souvisí také otázka, zda plyne z práva EU povinnost přijmout žádost o poskytnutí dočasné ochrany od osob usilujících o sekundární přemístění v rámci EU

pokračování

a vydat jim za tím účelem povolení k pobytu. Pokud držitelé dočasné ochrany mají právo na přesun do jimi zvoleného jiného členského státu, nemůže institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina obstát.

[19] SDEU 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 druhou stranu však členským státům výslovně umožnil ověřovat, zda již žadatel nezískal povolení k pobytu v jiném členském státě (bod 30). Nedoplnil ovšem, 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). Dopad článku 11 směrnice o dočasné ochraně posoudil v kontextu odpovědi na první předběžnou otázku jako irelevantní, aniž se však již zabýval významem dohody členských států, které ve vztahu ke státním příslušníkům Ukrajiny uplatnění tohoto článku vyloučily.

[20] První senát se v rozsudku sp. zn. 1 Azs 174/2024 zabýval obecným režimem směrnice o dočasné ochraně. Uvedl, že tento režim 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, mechanismy přemísťování držitelů dočasné ochrany a jejich nuceného navracení do hostitelského státu by postrádaly svůj význam (srov. body 48 – 51). Dále však první senát dodal, že rozhodnutí Rady 2022/382, doplněné o dohodu členských států o vyloučení článku 11 směrnice o dočasné ochraně, celý výše popsany režim podle směrnice o dočasné ochraně vlastně obrací. Držitelům dočasné ochrany přiznává právo *primární* volby členského státu, v němž jim má být poskytnut komplex práv s touto ochranou spojených. První senát rovněž dospěl k závěru, že tento režim nutně zahrnuje i volbu *sekundární* (viz body 54 – 69). Z unijního práva tedy *plyne právo* státních příslušníků Ukrajiny, kteří jsou držiteli dočasné ochrany na základě rozhodnutí Rady 2022/382, *na přemístění se do jiného členského státu*. Tento členský stát jim musí v souladu s čl. 8 směrnice o dočasné ochraně vydat povolení k pobytu. Právní úprava nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina tudíž tomuto právu odporuje.

[21] Je nutné však zdůraznit, 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 [srov. bod 30 rozsudku SDEU ve věci C-753/23, Operační pokyny k provádění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 (str. 9), bod 67 rozsudku NSS sp. zn. 1 Azs 174/2024].

[22] NSS proto na závěr pro přehlednost shrnuje, že v budoucnu může při posuzování žádostí o poskytnutí dočasné ochrany dojít k několika situacím (viz bod 78 rozsudku NSS sp. zn. 1 Azs 174/2024):

1. Žádost o dočasnou ochranu v ČR bude podána, *aniž osoba předtím požádala* o pobytové oprávnění v jiném členském státě. Pokud tato osoba bude spadat pod čl. 2 rozhodnutí Rady 2022/382, bude namíste dočasnou ochranu poskytnout a za tím účelem vydat povolení k pobytu.

2. Žádost o dočasnou ochranu v ČR 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) lex Ukrajina 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 ČR 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) lex Ukrajina 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 ČR 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) lex Ukrajina 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 ČR, stěžovatel ověří, zda vydáním povolení k pobytu na území ČR 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 TPP.
 - 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.

pokračování

ochranu představovat zneužití práva. Nelze však vyloučit, že žadatel v individuálním případě se takového zneužití práva dopustí. To musí být následně zdůvodněno a prokázáno správním orgánem (rozsudek NSS z 24. 1. 2025, čj. 5 Azs 190/2024-20, bod 50; a rozsudek NSS sp. zn. 1 Azs 174/2024, bod 80).

[24] NSS s ohledem na vše uvedené uzavírá, že závěr městského soudu o neslučitelnosti české právní úpravy nepřijatelnosti žádosti o poskytnutí dočasné ochrany podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina s právem EU co do výroku obstál. Městskému soudu lze proto též přisvědčit, že stěžovatel vrácením žádosti o poskytnutí dočasné ochrany z důvodu její nepřijatelnosti protiprávně zasáhl do práv žalobce. Stěžovatel je proto v souladu s výrokem II napadeného rozsudku povinen obnovit stav před přijetím žádosti žalobce o poskytnutí dočasné ochrany, zaevidované pod čj. OAM-0418388/DO-2024. Přitom bude postupovat způsobem, který NSS nastínil v bodě [22] tohoto rozsudku.

4. Závěr a náklady řízení

[25] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[26] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalobci v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 24. dubna 2024

Ondřej Mrákota
předseda senátu