



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **I. R.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2025, č. j. 5 A 4/2025-34,

**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 .**

**O d ů v o d n ě n í :**

**1. Vymezení věci**

[1] Kasační stížností žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“).

[2] Tímto rozsudkem městský soud vyhověl žalobě na ochranu před nezákonným zásahem stěžovatele spočívajícím v tom, že dne 8. 1. 2025 žalobci vrátil jako nepřijatelnou jeho žádost o poskytnutí dočasné ochrany podle § 5 odst. 1 písm. d) a odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „lex Ukrajina“), neboť žalobce získal dočasnou ochranu v jiném členském státě Evropské unie, a to konkrétně na Slovensku, jak stěžovatel ověřil prostřednictvím společné platformy pro výměnu informací (*Temporary Protection Platform*).

**2. Rozhodnutí městského soudu**

[3] Proti vrácení žádosti o dočasnou ochranu se žalobce bránil zásahovou žalobou. V ní potvrdil, že požádal o poskytnutí dočasné ochrany v České republice poté, co mu již

dříve – dne 12. 6. 2024 – byla dočasná ochrana udělena na Slovensku; zde mu však dočasná ochrana, resp. oprávnění z tohoto titulu zaniklo, neboť se ho žalobce vzdal prohlášením ze dne 19. 12. 2024 adresovaným zastupitelskému úřadu Slovenska v Praze, jehož kopii k žalobě připojil, stejně jako čestné prohlášení, podle něhož nedisponuje povolením k pobytu v jiném členském státě EU.

[4] Městský soud žalobě vyhověl a určil, že zásah stěžovatele spočívající v tom, že dne 8. 1. 2025 vrátil žalobci žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou, byl nezákonný (výrok I.); zároveň městský soud zakázal stěžovateli pokračovat v porušování žalobcových práv a přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žalobcovy žádosti o dočasnou ochranu (výrok II.).

[5] S odkazem na judikaturu – zejména rozsudky městského soudu ze dne 27. 4. 2023, č. j. 11 A 80/2022-79, a ze dne 11. 1. 2024, č. j. 14 A 167/2023-29, a č. j. 14 A 168/2023-29 – konstatoval městský soud, že soudní výlučka v § 5 odst. 2 lex Ukrajina je v rozporu s právem Evropské unie, konkrétně s 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 opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (dále též „směrnice o dočasné ochraně“). Proto soudní výlučku neaplikoval a přistoupil k posouzení žaloby, kterou shledal důvodnou. Dle názoru městského soudu 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 o dočasné ochraně. Mezi důvody pro vyloučení z dočasné ochrany dle směrnice o dočasné ochraně nespadá to, že žadatel o dočasnou ochranu požádal či mu byla udělena v jiném členském státě. Není zneužitím dočasné ochrany, požádá-li cizinec postupně o dočasnou ochranu v různých členských státech EU; srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 Azs 151/2024-28, č. 4652/2025 Sb. NSS, bod [33].

### 3. Kasační stížnost, její doplnění a replika žalobce

[6] Rozhodnutí městského soudu stěžovatel napadl kasační stížností z důvodu nesprávného posouzení právní otázky v předcházejícím řízení; viz § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatel je toho názoru, že městský soud nesprávně neaplikoval vnitrostátní právo, ačkoli toto není rozporné s unijním právem – pokrývá totiž situace, které nejsou ve směrnici o dočasné ochraně výslovně upravené, ačkoli v praxi nutně vznikají (např. právě situace, kdy o dočasnou ochranu usiluje osoba, která již dočasnou ochranu získala v jiném členském státě nebo o ni tamtéž požádala). Podle stěžovatele institut nepřijatelnosti neodporuje unijnímu právu, ale doplňuje ho v tom smyslu, aby byly eliminovány pokusy o opakované podávání žádostí o dočasnou ochranu v různých členských státech EU. Právě opakovaným podáváním žádostí o dočasnou ochranu dochází ke zneužívání práva, které svědčí cizincům, na něž se vztahuje prováděcí 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 2001/55/ES a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana. A institut

pokračování

nepřijatelnosti žádosti dle § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina je logicky nástrojem, jak takovému zneužívání zabránit. Na základě toho stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[8] V souvislosti s rozsudkem SDEU ze dne 27. 2. 2025, *Krasiliva*, C-753/23, stěžovatel svoji kasační stížnost doplnil s tím, že závěry uvedeného rozsudku nelze vztáhnout na případ žalobce, u něhož došlo k vydání povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany v jiném členském státě, a proto by mu v dalším členském státě povolení k pobytu vydáno být nemělo. Jestliže některé členské státy EU postupují opačně a pobytové oprávnění vydávají, jde o jejich vlastní rozhodnutí, k němuž jsou oprávněni podle čl. 3 odst. 5 směrnice o dočasné ochraně, jenž umožňuje přijmout vstřícnější úpravu; to ovšem Českou republiku nikterak nezavazuje a podle stěžovatele je jeho kasační stížnost – i po vydání zmíněného rozsudku SDEU – důvodná.

[9] Ke kasační stížnosti samotné se žalobce nevyjádřil, nicméně v reakci na její doplnění sdělil, že městský soud postupoval správně, pokud neaplikoval institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina pro rozpor s unijním právem. Žalobce připomněl, že je osobou, na kterou se vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382, a jeho žádost o dočasnou ochranu tak nebylo možno vrátit jako nepřijatelnou. Navrhl proto zamítnutí kasační stížnosti.

#### 4. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu, je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo, a jedná za něj pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je vyžadováno pro výkon advokacie. Poté NSS přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Na úvod NSS připomíná, že SDEU vydal stěžovatelem shora odkazovaný rozsudek *Krasiliva*, jímž odpověděl na předběžné otázky položené zdejším soudem 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 požívající dočasné ochrany 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 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 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] Ze závěrů rozsudku *Krasiliva* je evidentní, že výluka soudního přezkumu v případě vrácení nepřijatelné žádosti o dočasnou ochranu dle § 5 odst. 2 lex Ukrajina neobstojí. Tato výluka je v rozporu s primárním unijním právem (čl. 47 Listiny základních práv a svobod EU), jak v odpovědi na druhou předběžnou otázku odpověděl Soudní dvůr. Ten potvrdil, že právo na získání povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany je (pro oprávněné vysídlené osoby) právem zaručeným unijním právním řádem. Každá osoba, které se tohoto práva domáhá, tedy musí mít právo na účinný prostředek nápravy před soudem. Městský soud tudíž postupoval správně, pokud uvedené ustanovení lex Ukrajina v posuzované věci neaplikoval a žalobu neodmítl, ale naopak ji podrobil věcnému přezkumu. V něm dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, a Nejvyšší správní soud s tímto závěrem souhlasí – byť je třeba argumentaci městského soudu do určité míry korigovat, a to ve světle rozsudku SDEU *Krasiliva*, jakož i navazující judikatury NSS (viz dále).

[14] Podstatou věci je otázka, zda je v rozporu s unijním právem institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu aplikovaný s poukazem na § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina, který stanoví následující: „Žádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže

- c) je podána cizincem, který o dočasnou nebo mezinárodní ochranu požádal v jiném členském státě Evropské unie,
- d) je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie“ (pozn. důraz přidán NSS).

[15] O tom, že žalobce požádal o dočasnou ochranu v jiném členském státě Evropské unie, a sice na Slovensku, není sporu, stejně jako o tom, že se zde dočasné ochrany, resp. povolení k pobytu z tohoto titulu vzdal – obrátil se v tomto ohledu na zastupitelský úřad Slovenska v Praze podobně, jako tomu bylo ve věci, o které Nejvyšší správní soud rozhodl rozsudkem ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 Azs 151/2024-28 (zde se žalobce obrátil na zastupitelský úřad Rumunska v Praze). Ostatně i městský soud poukázal na zmíněný rozsudek č. j. 10 Azs 151/2024-28, v němž NSS výslovně uvedl, že „za snahu o zneužití určité nelze považovat jen to, že cizinec postupně požádá o dočasnou ochranu v různých členských státech“ (srov. bod [33]).

[16] Závěry citovaného rozsudku nepřímou potvrdil též Soudní dvůr v rozsudku *Krasiliva*, jak vysvětlil Nejvyšší správní soud v navazujícím rozsudku ze dne 1. 4. 2025, č. j. 5 Azs 273/2023-27, v němž se závěry rozsudku *Krasiliva* velmi pečlivě zabýval; v podrobnostech lze odkázat na celé odůvodnění rozsudku, v němž NSS mj. připomněl, že základním východiskem, z něhož SDEU 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 už prováděcím rozhodnutím Rady (EU) 2022/382. Tím byly členským

pokračování

státům EU uloženy povinnosti ve vztahu k osobám požívajícím dočasné ochrany podle kapitoly III směrnice o dočasné ochraně, zejména povinnost zajistit jim povolení k pobytu.

[17] V této souvislosti NSS v odůvodnění rozsudku č. j. 5 Azs 273/2023-27 dále konstatoval, že „*čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně nelze ve světle rozsudku Soudního dvora 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 považuje existenci dočasné ochrany a s ní související nárok na pobytové 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 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 Rady (a tedy požívající dočasné ochrany), která má na celé období trvání ochrany nárok na zajištění povolení k pobytu, aktuálně žádným takovým povolením nedisponuje“ (bod [25]).*

[18] Právě citovaná pasáž je podstatná pro posouzení případu žalobce, jenž k žalobě připojil čestné prohlášení, že aktuálně žádným pobytovým oprávněním z titulu dočasné ochrany nedisponuje, jakkoli mu bylo dne 12. 6. 2024 uděleno na Slovensku – zde se však povolení k pobytu vzdal prohlášením ze dne 19. 12. 2024. Přesto mu stěžovatel žádost ze dne 8. 1. 2025 vrátil jako nepřijatelnou, protože prostřednictvím platformy pro výměnu informací (*Temporary Protection Platform*) zjistil, že žalobce byl 12. 6. 2024 jako držitel dočasné ochrany registrován na Slovensku.

[19] K tomu pátý senát NSS opět ve shodě se závěry svého rozsudku č. j. 5 Azs 273/2023-27 (srov. zejm. bod [43]) připomíná, že správní orgány ani soudy nemohou vycházet pouze z údajů obsažených v informačním systému členských států *Temporary Protection Platform*. Tento systém představuje pouhou pomůcku, kterou správní orgány členských států využívají k evidenci držitelů povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany. Na rozdíl od veřejných rejstříků (viz zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a o evidenci svěrenských fondů) však na něj nelze vztahovat princip materiální publicity.

[20] Žadatel tedy musí mít možnost se již před správním orgánem k tomu, že je veden v daném systému jakožto držitel povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě, vyjádřit a případně zpochybnit, že takovým povolením skutečně disponuje. Tak tomu ovšem v případě žalobce nebylo, neboť jeho žádost mu byla bez dalšího vrácena jako nepřijatelná podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina, což nelze akceptovat.

[21] I když SDEU nevyloučil odepření udělení pobytu za účelem dočasné ochrany z důvodu existence téhož oprávnění v jiném členské státě EU, z jeho výkladu čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně vyplývá, že k tomuto účelu nelze použít procesní institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina. Naopak, i v případě,

že správní orgán zjistí při podání žádosti o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany, že žadatel je registrován v systému *Temporary Protection Platform* jako držitel pobytového oprávnění 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. Právě to je sporné v případě žalobce, jehož žádost o dočasnou ochranu nebylo možno vrátit jako nepřijatelnou podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina.

[22] To ostatně potvrzuje i další navazující judikatura – viz rozsudky prvního senátu NSS ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-42, a č. j. 1 Azs 336/2024-42, v nichž jsou pro přehlednost shrnuty některé modelové situace, které mohou v praxi nastat, takto:

- 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) lex Ukrajina pro jeho neslučitelnost s unijním právem. Žádost bude nutné věcně projednat a v případě splnění podmínek pobytové oprávnění vydat.
- 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) lex Ukrajina, ale žádost bude nutno věcně projednat. V rámci projednání 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 vyhová a vydá oprávnění k pobytu.
  - b. Stěžovatel žádosti vyhová 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.

pokračování

[23] S ohledem na výše uvedené je jasné, že vrácení žádosti žalobce jako nepřijatelné podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina nemůže obstát a městský soud nepochybil, pokud podané žalobě vyhověl a přikázal stěžovateli, aby nepokračoval v zásahu a obnovil stav před vrácením žádosti žalobce – ten totiž jako držitel dočasné ochrany podle prováděcího rozhodnutí Rady má právo přemístit se v průběhu jejího trvání do jiného členského státu EU, přičemž předpokladem pro vydání pobytového oprávnění v tomto členském státě (České republice) je ukončení pobytového oprávnění vydaného v původním hostitelském členském státě (Slovensku); srov. blíže odůvodnění obou zmíněných rozsudků NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42 a č. j. 1 Azs 336/2024-42, zvláště bod [78] a v něm právě výše uvedené situace ad a. a b., kdy cizinec doloží, že učinil kroky směřující k ukončení pobytového oprávnění v původním hostitelském státě.

## 5. Závěr a náklady řízení

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

[25] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, náleželo by mu tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložil; žádné takové náklady však žalobce nevyčíslil ani nedoložil, a proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

## Poučení:

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

V Brně dne 25. dubna 2025

JUDr. Viktor Kučera  
předseda senátu