



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudkyň Jiřiny Chmelové a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **A. K.**, zastoupená Organizací pro pomoc uprchlíkům, z.s., se sídlem Poděbradská 173/5, Praha 9, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vrácení žádosti žalobkyně o dočasnou ochranu, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze z 27. 11. 2023, čj. 9 A 118/2023-23, ve znění opravného usnesení z 18. 1. 2024, čj. 9 A 118/2023-33,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobkyni **s e** 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 :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně coby ukrajinská státní občanka požádala dne 4. 9. 2023 o udělení dočasné ochrany na území České republiky. Žalovaný jí však žádost podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (dále „lex Ukrajina“), vrátil jako nepřijatelnou, protože již v minulosti získala dočasnou ochranu na území Bulharské republiky.

[2] Žalobkyně se následně žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále „městský soud“) domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vrácení

žádosti o dočasnou ochranu jakožto nepřijatelné. Uvedla, že opustila Ukrajinu dne 4. 3. 2022 po invazi vojsk Ruské federace. S matkou utekla do Bulharska, kde získala dočasnou ochranu. Po roce života v Bulharsku se však rozhodla odjet do ČR a požádat o dočasnou ochranu zde. V tomto ohledu podotkla, že bulharským úřadům vrátila registrační průkaz, a v době podání žádosti tak již nebyla držitelkou dočasné ochrany jiného členského státu Evropské unie. Podle jejího názoru byla poživatelkou dočasné ochrany již na základě toho, že spadá do kategorie vysídlených osob podle čl. 2 směrnice Rady 2001/55/ES (dále „směrnice o dočasné ochraně“). Odkázala též na čl. 28 směrnice o dočasné ochraně, který obsahuje výčet důvodů vyloučení z dočasné ochrany. Z něj vyplývá, že důvodem pro vyloučení přístupu cizince k dočasné ochraně nemůže být podání žádosti o dočasnou ochranu v jiném členském státě. Právní úprava nepřijatelnosti žádosti v lex Ukrajina je dle jejího názoru v rozporu s čl. 28 směrnice o dočasné ochraně a čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 (dále „prováděcí rozhodnutí“), které stanoví okruh osob, na které se vztahuje dočasná ochrana. Je-li ustanovení vnitrostátního práva v rozporu s unijním právem k neprospěchu žalobkyně, je soud povinen vnitrostátní normu nepoužít. Vrácení žádosti o dočasnou ochranu z důvodu její nepřijatelnosti tak podle ní bylo nezákonným zásahem žalovaného.

[3] Městský soud rozsudkem označeným v záhlaví určil, že zásah žalovaného spočívající ve vrácení žádosti žalobkyně o dočasnou ochranu jako nepřijatelné, byl nezákonný. Žalovanému rovněž uložil zákaz pokračovat v porušování práv žalobkyně a přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu žalobkyni. Městský soud se nejprve zabýval otázkou, zda je ve věci vůbec umožněn soudní přezkum, neboť § 5 odst. 2 lex Ukrajina stanoví v případě institutu nepřijatelnosti výluky ze soudního přezkumu. Podle jeho názoru nešlo výluky ze soudního přezkumu pro rozpor s unijním právem použít. Proto dále posuzoval, zda shora uvedený postup žalovaného představoval nezákonný zásah. Městský soud rozebral, že ČR promítla čl. 28 směrnice o dočasné ochraně do § 9 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců (dále „zákon o dočasné ochraně“). V lex Ukrajina však navíc zavedla institut nepřijatelnosti žádosti, který zákon o dočasné ochraně ani směrnice o dočasné ochraně nepřepokládá. Podle městského soudu žalovaný tím, že konstatoval nepřijatelnost žádosti žalobkyně (a řízení o její žádosti tak nebylo vůbec zahájeno), fakticky vyloučil žalobkyni nejen z dočasné ochrany, ale i z pouhého řízení o jejím udělení. Ze směrnice o dočasné ochraně plyne toliko to, že dočasnou ochranu lze v tomtéž okamžiku mít pouze v jednom členském státě, což ale nevylučuje možnost požádat o dočasnou ochranu poté, co již byla dočasná ochrana udělena v jiném členském státě. Směrnice o dočasné ochraně neupravuje možnost členského státu nepřijmout žádost o dočasnou ochranu z důvodu, že o ni žadatel požádal v jiném členském státě. Směrnice zavádí minimální normy pro poskytování dočasné ochrany, přičemž z podstaty těchto norem vyplývá pravomoc členských států zavádět nebo udržovat příznivější opatření pro osoby požívající dočasnou ochranu. Pokud by však vnitrostátní systém byl méně příznivý, má členský stát zajistit doplňková práva stanovená ve směrnici o dočasné ochraně.

[4] Městský soud podotkl, že možnost vyloučit určitou osobu z poskytnutí dočasné ochrany upravuje výhradně čl. 28 směrnice o dočasné ochraně. Jde o výjimku z pravidla, že členské státy poskytnou povolení k pobytu osobám, na které se vztahuje prováděcí rozhodnutí, a proto je třeba ji vykládat restriktivně. Členské státy tedy mohou být vůči vysídleným osobám vstřícnější, nemohou však stanovit těmto osobám podmínky méně příznivé. Právě to však ČR dle městského soudu zavedením institutu nepřijatelnosti podle §

pokračování

5 odst. 1 písm. c), d) lex Ukrajina učinila, neboť osobám utíkajícím před invazí postavila do cesty další, unijní úpravou nepředpokládanou překážku. Taková úprava byla podle názoru městského soudu v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně, která má v tomto ohledu přímý účinek vylučující ustanovení § 5 odst. 1 písm. c), d) lex Ukrajina. Proto je soud nepoužil. Jestliže tedy žalovaný žalobkyni bez dalšího řízení vrátil její žádost o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost, zasáhl do jejích práv nezákonným způsobem.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[5] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Městský soud podle něj nesprávně posoudil právní otázku uplatnění institutu nepřijatelnosti v situaci žalobkyně. Stěžovatel tvrdil, že uplatněním důvodu nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina nedošlo k vyloučení žalobkyně z poskytnutí dočasné ochrany. Pokud některý členský stát již jednou dočasnou ochranu žalobkyni poskytl, vnitrostátní právo ji cizinci neodnímá ani jinak neupírá. Dočasné ochrany však nelze požívat ve více státech najednou, čemuž má svědčit čl. 15 odst. 6 a čl. 26 odst. 4 směrnice o dočasné ochraně. Z hlediska logického výkladu tedy dva členské státy nemohou udělit dočasnou ochranu najednou nebo po sobě.

[6] Co se týče čl. 28 směrnice o dočasné ochraně, ten má dopadat na osoby, jimž je dočasná ochrana cizinci upřena zcela. Naopak § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina dopadá na osoby, které již dočasnou ochranu jednou získaly, resp. alespoň využily práva na získání dočasné ochrany. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina podle stěžovatele netransponuje ani nedoplňuje čl. 28 směrnice o dočasné ochraně. Institut nepřijatelnosti pokrývá situace ve směrnici výslovně neupravené. Zaplňuje tedy pouze mezery v minimalistické úpravě ve směrnici o dočasné ochraně. Stěžovatel dále doplnil, že cílem směrnice o dočasné ochraně je dle její preambule předejít druhotnému pohybu osob. Jejím cílem naopak není, aby žadatelé požívali dočasné ochrany ve vícero státech, a tím zbytečně či účelově vyčerpávali zdroje členských států. I v unijním právu se podle stěžovatele uplatní zásada zákazu zneužití práva a institut nepřijatelnosti je logickým nástrojem, jak takovému zneužití zabránit.

[7] V případě opakované žádosti o dočasnou ochranu směrnice o dočasné ochraně podle stěžovatele počítá pouze se dvěma situacemi, a to za účelem sloučení rodiny (čl. 15), a dále v případě, že se držitel dočasné ochrany nachází neoprávněně v jiném členském státě (čl. 11). Cizinci si sice ve smyslu prováděcího rozhodnutí mají právo vybrat členský stát, v němž o dočasnou ochranu požádají. To ale neznamená, že by měli i možnost postupně žádat o dočasnou ochranu ve vícero státech, než si vyberou ten, který jim bude vyhovovat nejlépe. Takovým jednáním zatěžují přijímací kapacity členských států a současně tím sledují pouze vlastní prospěch – změnou státu si totiž mohou zajistit lepší životní podmínky. Směrnice o dočasné ochraně nicméně předpokládá pouze poskytnutí jakéhosi dočasného útočiště, tedy mimořádného pobytového oprávnění, aby se cizinci nemuseli vracet do země, kterou z bezpečnostních důvodů museli opustit. Jejím účelem bylo zabránit zvýšenému administrativnímu náporu na členské státy v případě hromadného přílivu vysídlených osob, který by tento přístup *temporary protection shopping* mohl přinášet.

[8] Jde-li o dokumenty zveřejněné Komisí (odpovědi na často kladené dotazy, operační pokyny), jimiž argumentovala žalobkyně, ty nejsou právně závazným dokumentem. Podle stěžovatele proto nemohou být použity jako vodítko pro výklad směrnice o dočasné

ochraně. Přesto je soud využil při tvorbě právního názoru na věc. Žádný z článků směrnice o dočasné ochraně dle jeho názoru negarantuje právo držitelů dočasné ochrany se libovolně přesunovat mezi členskými státy dle vlastní volby. Pokud měl městský soud za to, že § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina je rozporný se směrnicí o dočasné ochraně, měl věc předložit jako předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie (dále „Soudní dvůr“), což však neučinil a namísto toho rozhodl.

[9] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornila, že členské státy pro případ invaze na Ukrajinu vyloučily čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, který možnost druhotného pohybu osob mezi členskými státy reguloval. Tímto krokem podle ní došlo k umožnění druhotného pohybu. Tomuto výkladu odpovídají též zveřejněná sdělení Komise, přičemž postup žalobkyně nelze považovat za zneužití práva. V tomto směru žalobkyně poukázala na převažující linii judikatury, která jí dává za pravdu v tom, že osobám vysídleným z Ukrajiny by členské státy neměly bránit ve změně státu, v němž budou požívat práva plynoucí z dočasné ochrany.

III. Řízení o předběžné otázce a další procesní vývoj

[10] V době podání kasační stížnosti bylo před Soudním dvorem vedeno řízení o žádosti Nejvyššího správního soudu o rozhodnutí o předběžných otázkách, které se týkaly slučitelnosti důvodů nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina a dále výluky ze soudního přezkumu podle § 5 odst. 2 tohoto zákona s unijním právem (usnesení NSS z 30. 11. 2023, čj. 8 Azs 93/2023-37). Jelikož rozhodnutí o této žádosti mělo význam i pro posuzovanou věc, předseda senátu usnesením z 26. 2. 2024, čj. 8 Azs 20/2024-35, řízení o kasační stížnosti přerušil.

[11] Soudní dvůr rozsudkem z 27. 2. 2025, věc C-753/23, *Krasiliva*, odpověděl na předběžné otázky následovně:

„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 právní 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.“

[12] Uvedeným rozsudkem odpadl důvod pro přerušení řízení o kasační stížnosti a předseda senátu následně rozhodl usnesením z 10. 3. 2025, čj. 8 Azs 20/2024-41, o pokračování řízení o kasační stížnosti.

pokračování

[13] Stěžovatel reagoval na rozsudek Soudního dvora ve věci *Krasiliva* doplněním kasační stížnosti. Uvedl v něm, že právní posouzení v tomto rozsudku nedopadá na situace, v nichž je dán důvod nepřijatelnosti žádosti o udělení dočasné ochrany podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina. I tak z něj ale vyplývá, že za nedůvodnou bude třeba považovat žádost, kterou podá držitel dočasné ochrany disponující oprávněním k pobytu za tímto účelem v jiném členském státě. Získat oprávnění v jiném členském státě je možné jen za předpokladu, že se uplatní buď čl. 15 směrnice o dočasné ochraně, nebo mechanismus podle čl. 26 směrnice o dočasné ochraně, který však může aktivovat jen členský stát, do něhož má být cizinec přemístěn. Právo vybrat si opakovaně členský stát, v němž budou cizinci právo na dočasnou ochranu požívat, unijní právo nezakládá. Prováděcí rozhodnutí pouze umožňuje státním příslušníkům Ukrajiny bezvívový pobyt tak, aby si během 90 dnů ode dne vstupu na území některého z členských států EU zvolili sobě vhodný členský stát, v němž o oprávnění k pobytu požádají. Stěžovatel proto i nadále považoval kasační stížnost za důvodnou.

[14] Také žalobkyně se po rozsudku Soudního dvora ve věci *Krasiliva* vyjádřila k projednávané věci. Tento rozsudek podle ní neposkytl odpověď na to, zda čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně brání vnitrostátní právní úpravě, podle které je nepřijatelná žádost o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany, jestliže cizinci již bylo uděleno povolení v jiném členském státě. Právo členského státu ověřit, zda žadatel o udělení dočasné ochrany není jejím držitelem v jiné zemi, brání tomu, aby tento žadatel požíval dočasnou ochranu ve více členských státech současně. Jeho právo plynoucí z prováděcího rozhodnutí, aby si zvolil, v jakém členském státě bude dočasnou ochranu požívat, zůstává nicméně nedotčeno. V tomto směru žalobkyně znovu upozornila na důsledky dohody o vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, a podotkla, že právo získat dočasnou ochranu musí mít každá osoba, na kterou se vztahuje čl. 2 prováděcího rozhodnutí, neboť osoba požívající dočasnou ochranu v jiném státě nepřestává být vysídlenou osobou. Daná osoba sice může současně požívat práv z dočasné ochrany pouze v jednom členském státě, to ale znamená pouze to, že v případě přesídlení by měl první členský stát platnost uděleného povolení ukončit. Tyto závěry potvrzuje i *soft law* Komise. Kasační stížnost stěžovatele tedy podle žalobkyně nadále není důvodná.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že **není důvodná**.

[16] Stěžovatel postupoval při vrácení žádosti žalobkyně o udělení dočasné ochrany podle § 5 odst. 2 lex Ukrajina, který stanoví, že *Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti; soudní přezkum je vyloučen*. Podle § 5 odst. 1 písm. d) téhož zákona *žádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie*.

[17] Vrácením žádosti o dočasnou ochranu z důvodu nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. d) (ve spojení s odst. 2) lex Ukrajina se Nejvyšší správní soud v návaznosti na rozsudek Soudního dvora ve věci *Krasiliva* zabýval již v několika svých rozhodnutích. V rozsudcích z 3. 4. 2025, čj. 1 Azs 174/2024-42 a čj. 1 Azs 336/2024-42, či v rozsudku z 8. 4. 2025, čj. 9 Azs 20/2024-42, dospěl k závěru, že ve vztahu k žádosti cizince, jemuž byla dočasná ochrana udělena prováděcím rozhodnutím a který má oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě, nelze uvedené zákonné ustanovení použít, neboť je

neslučitelné s unijním právem. Závěr o nepoužitelnosti tohoto ustanovení, byť omezený na skutkově odlišnou situaci, kdy žadatel zpochybňuje trvání uvedeného oprávnění v jiném členském státě, vyslovil kasační soud též v rozsudku z 1. 4. 2025, čj. 5 Azs 273/2023-27. Není dán žádný důvod, pro který by se právní názor vyslovený v uvedených rozsudcích neměl použít i v posuzované věci. V tomto ohledu tak v zásadě postačí shrnout závěry obsažené v odůvodněních těchto rozsudků (pro zjednodušení bude dále odkazováno jen na rozsudek NSS čj. 1 Azs 174/2024-42), a k tomu zohlednit jejich použití v individuální situaci žalobkyně.

IV.a Výluka ze soudního přezkumu

[18] Soudní dvůr v rozsudku ve věci *Krasiliva* jednoznačně potvrdil závěr městského soudu o přípustnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, která směřuje proti vrácení žádosti o udělení dočasné ochrany z některého z důvodů podle § 5 odst. 1 lex Ukrajina. Výluka ze soudního přezkumu, kterou stanoví § 5 odst. 2 lex Ukrajina, není slučitelná s čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně ve spojení s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie, které osobám požívajícím dočasné ochrany zaručují právo na účinný prostředek nápravy před soudem proti postupu členského státu. Z tohoto důvodu ji nelze použít. Nejvyšší správní soud tak přehodnotil odlišný závěr vyslovený v rozsudku z 12. 10. 2022, čj. 2 Azs 178/2022-46, aniž by věc nejprve podle § 17 s. ř. s. postoupil k rozhodnutí rozšířenému senátu (rozsudek NSS čj. 1 Azs 174/2024-42, odst. 23 až 26). Je namístě dodat, že přípustnost žaloby v tomto řízení žádný z účastníků řízení nezpochybňoval, k případné nepřipustnosti by však Nejvyšší správní soud musel přihlédnout i nad rámec důvodů kasační stížnosti.

IV.b Nepřijatelnost žádosti dle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina v kontextu povahy institutu dočasné ochrany

[19] Přestože § 3 odst. 1 lex Ukrajina opravňuje stěžovatele *udělovat dočasnou ochranu* cizincům, na které se povinně vztahuje prováděcí rozhodnutí, z unijní právní úpravy vyplývá, že dočasná ochrana se hromadně uděluje již prováděcím rozhodnutím přijatým na základě čl. 5 směrnice o dočasné ochraně, a to pro celou skupinu osob, které jsou v něm vymezeny. Členské státy těmto osobám pouze poskytují dílčí práva plynoucí z dočasné ochrany podle kapitoly III směrnice o dočasné ochraně, jako je oprávnění k pobytu (čl. 8) a s ním dále spojená práva na zaměstnání (čl. 12), přiměřené ubytování a zdravotní péči (čl. 13) nebo přístup do vzdělávacího systému (čl. 14). Stěžovatel je proto v řízení o udělení dočasné ochrany oprávněn rozhodovat pouze o udělení oprávnění k pobytu cizincům, kterým toto právo vyplývá z dočasné ochrany již udělené.

[20] Pojem *dočasná ochrana* ve smyslu českých právních předpisů je pouhou legislativní zkratkou pro oprávnění k pobytu na území ČR za účelem dočasné ochrany (jak je zřejmé z § 2 lex Ukrajina a § 2 odst. 1 zákona o dočasné ochraně), tj. oprávnění k pobytu, které jsou členské státy povinny držitelům dočasné ochrany udělit v souladu s čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně. Jakékoli případné omezení v poskytnutí těchto práv musí být v souladu se směrnicí o dočasné ochraně a prováděcím rozhodnutím, a to pochopitelně i v případech unijním právem výslovně neupravených. Systémově totiž jde o vnitrostátní realizaci nároků či oprávnění přímo plynoucích z unijního práva (rozsudek NSS čj. 1 Azs 174/2024-42, odst. 27 až 34).

pokračování

[21] Městský soud založil svůj závěr o nepoužitelnosti § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina ve věci žalobkyně 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 Nejvyšší správní soud nepovažuje za přílehlavou či postačující pro závěr o neslučitelnosti české právní úpravy s unijním právem.

[22] Zmíněný čl. 28 směrnice o dočasné ochraně zcela vylučuje některé osoby z dočasné ochrany, a to z vážných důvodů, jako je ochrana bezpečnosti státu. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina se ale těchto osob netýká, nýbrž dopadá na osoby, kterým již byla práva plynoucí z dočasné ochrany poskytnuta v jiném členském státě. Tento závěr výslovně potvrzuje bod 16 odůvodnění prováděcího rozhodnutí, dále systematika a znění směrnice o dočasné ochraně, která počítá jen s jedním hostitelským členským státem, tj. státem pobytu a poskytnutí práv plynoucích z dočasné ochrany (srov. např. čl. 11, čl. 15 odst. 5, čl. 25 a 26), jakož i rozsudek Soudního dvora ve věci *Krasiliva*.

[23] Stěžovatel namítal, že i když prováděcí rozhodnutí umožňuje státním příslušníkům Ukrajiny zvolit si, v jakém členském státě požádají o poskytnutí práv vyplývajících z dočasné ochrany, toto jejich právo je vyčerpáno určením (prvního) hostitelského členského státu. Podle jeho názoru osoby požívající dočasné ochrany s ohledem na čl. 11, 15 a 26 směrnice o dočasné ochraně nemají právo na následnou další změnu a volbu jiného členského státu, v němž jim má být za účelem dočasné ochrany nově uděleno oprávnění k pobytu. Tyto články totiž zakotvují mechanismy přerozdělování držitelů dočasné ochrany, jejichž využití je výhradně na úvaze členských států.

[24] Podstata věci tak spočívá v tom, zda mají osoby požívající dočasné ochrany právo na druhotné přemístění se do jiného členského státu poté, co jim již některý jiný členský stát na jejich žádost udělil (první) povolení k pobytu. V takovém případě by měla ČR povinnost přijmout žádost o poskytnutí dočasné ochrany i od osob usilujících o druhotné přemístění v rámci EU a za tím účelem jim při splnění dalších podmínek udělit povolení k pobytu. Od zodpovězení této otázky se odvíjí závěr o slučitelnosti důvodu nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina s unijním právem. Odpověď na ni však směrnice o dočasné ochraně ani prováděcí rozhodnutí výslovně neposkytují, a jednoznačně se k ní nevyjádřil ani Soudní dvůr.

[25] Nejvyšší správní soud neshledal důvod, aby požádal Soudní dvůr o rozhodnutí o nové předběžné otázce podle čl. 267 třetí *alinea* Smlouvy o fungování Evropské unie. Soudní dvůr již měl možnost vyjádřit se k dané věci, z jeho procesního postupu (rozhodnutí přijaté tříčlenným senátem bez stanoviska generálního advokáta a bez ústního jednání ve věci) vyplývá, že nepovažoval předložené otázky za nové či problematické. Z rozsudku Soudního dvora ve věci *Krasiliva* navíc plyne rámcová odpověď, v jejíž logice lze některé dílčí aspekty posuzované věci dořešit. V neposlední řadě nelze přehlédnout požadavek poskytnutí včasné právní ochrany přesídleným osobám ve zvláště problematické životní situaci, který může v určité fázi převládnout nad abstraktními imperativy jednotného výkladu ve všech detailech (rozsudek NSS čj. 1 Azs 174/2024-42, odst. 35 až 47).

[26] Samotná směrnice o dočasné ochraně nepředpokládá právo držitelů dočasné ochrany zvolit si členský stát pobytu. Závisí na dohodě členských států, který z nich jaké osoby požívající dočasné ochrany přijme a poskytne jim práva plynoucí z dočasné ochrany na svém

území. To potvrzuje i čl. 25 odst. 1 této směrnice, podle něhož *členské státy přijímají osoby oprávněné požadovat dočasnou ochranu v duchu solidarity Společenství. Vyjádří číselně nebo v obecných rysech, jaká je jejich kapacita pro přijetí těchto osob. Tyto informace se zařadí do rozhodnutí Rady uvedeného v článku 5.* Na překročení takto stanovené kapacity má neprodleně reagovat Rada, která může svým prováděcím rozhodnutím určit kapacity jednotlivých členských států a přizpůsobit jim rozdělení držitelů dočasné ochrany.

[27] Nemají-li držitelé dočasné ochrany právo volby členského státu, v němž jim má být uděleno první oprávnění k pobytu, pochopitelně nemají ani právo na druhotný přesun do jimi vybraného členského státu, resp. na udělení druhotného oprávnění k pobytu v jiném než hostitelském členském státě. I to reflektuje směrnice o dočasné ochraně, která v čl. 15 zavádí mechanismus přesunu pobytu za účelem sjednocení rodiny. V takovém případě se členské státy mezi sebou domluví, v jaké zemi rodinu sjednotí (čl. 15 odst. 5). Přesuny bydliště do jiného členského státu v ostatních případech umožňuje čl. 26 směrnice o dočasné ochraně. Jde také o přesun iniciovaný a realizovaný na žádost členských států. Konečně situaci, kdy držitel dočasné ochrany opustí hostitelský členský stát, avšak z důvodu přetrvávajících okolností v zemi původu žádá o opětovné udělení povolení k pobytu, předvídá čl. 21 směrnice o dočasné ochraně. Řešením je opětovné udělení povolení k pobytu (původním) hostitelským členským státem.

[28] Nemožnost změny hostitelského členského státu z vůle samotného držitele dočasné ochrany podtrhuje také čl. 11 směrnice o dočasné ochraně. Ten zavádí mechanismus nuceného navracení nelegálně pobývajících držitelů dočasné ochrany do hostitelského členského státu. Podle tohoto ustanovení *členský stát převezme zpět osobu požívající na jeho území dočasnou ochranu, pokud se tato osoba v průběhu doby stanovené rozhodnutím Rady podle článku 5 bez povolení zdržuje na území jiného členského státu nebo se bez povolení snaží na toto území vstoupit. Na základě dvoustranné dohody členské státy mohou rozhodnout, že tento článek nebudou používat.* Je zřejmé, že takto vymezené mechanismy přemísťování držitelů dočasné ochrany a jejich nuceného navracení do hostitelského členského státu by při existenci práva na prvotní i druhotnou volbu členského státu postrádaly svůj význam (rozsudek NSS čj. 1 Azs 174/2024-42, odst. 48 až 52).

[29] Prováděcí rozhodnutí, doplněné o dohodu členských států o vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, popsaný obecný režim podle směrnice o dočasné ochraně obrací. Na rozdíl od čl. 25 směrnice o dočasné ochraně nevychází z kapacitních možností členských států a nestanoví žádný mechanismus určení, jak budou osoby požívající dočasnou ochranu mezi jednotlivé členské země rozděleny. Mechanismy přerozdělování podle čl. 15 odst. 5 a čl. 26 směrnice o dočasné ochraně se nepoužijí. Místo toho mají státní příslušníci Ukrajiny právo se v rámci 90denního bezvízového režimu volně pohybovat po EU a v průběhu této doby si svobodně vybrat členský stát, v němž chtějí požívat práv spojených s dočasnou ochranou (bod 16 odůvodnění prováděcího rozhodnutí; právo volby hostitelského členského státu výslovně potvrdil i Soudní dvůr v rozsudku ve věci *Krasiliva*, body 27 a 28). Členský stát jim v souladu s čl. 8 směrnice o dočasné ochraně musí oprávnění k pobytu udělit.

[30] Podle Nejvyššího správního soudu tento režim zahrnuje také druhotnou volbu členského státu. V tomto ohledu má význam prohlášení členských států, že ve vztahu ke státním příslušníkům Ukrajiny nebudou uplatňovat čl. 11 směrnice o dočasné ochraně (bod 15 odůvodnění prováděcího rozhodnutí). Soudní dvůr sice v rozsudku ve věci *Krasiliva*

pokračování

vyhodnotil uvedený článek jako bezvýznamný pro posouzení první předložené předběžné otázky (bod 31 a 32 rozsudku), tím ale nevyločil, že tento článek může mít význam pro druhotný pohyb držitelů dočasné ochrany poté, co již jiný členský stát oprávnění k pobytu plynoucí z dočasné ochrany udělil. Tato dohoda členských států znamená, že ve vztahu ke státním příslušníkům Ukrajiny se neuplatní režim nuceného navrácení neoprávněně pobývajících držitelů ochrany do hostitelského členského státu. Důsledkem je tak faktická možnost těchto osob pobývat nejen v hostitelském členském státě, ale na území kteréhokoli z členských států. „Neoprávněný“ pobyt v jiném členském státě totiž tak jako tak nemůže vést k nucenému předání do hostitelského členského státu. Tato dohoda členských států je pro ČR závazná a lze se od ní odchýlit pouze odlišnou bilaterální dohodou členských států, mezi nimiž by se čl. 11 směrnice o dočasné ochraně znovu uplatňoval. Z této dohody vychází i prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2024/1836 ze dne 25. 6. 2024 o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382.

[31] Mají-li tedy držitelé dočasné ochrany podle prováděcího rozhodnutí právo zvolit si hostitelský členský stát a zároveň se vůči nim neuplatní čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, podle Nejvyššího správního soudu mají v průběhu trvání dočasné ochrany také právo přemístit svůj pobyt do jiného členského státu, který si zvolí. Za tím účelem jim musí být uděleno oprávnění k pobytu. Jinak by vyloučení použití tohoto článku ztrácelo význam. Znamenalo by to, že tyto osoby sice mohou fakticky pobývat kdekoli v EU, formální změna místa pobytu jim je však zapovězena. Ke stejnému závěru dospěla také Komise ve svém vyjádření ze dne 27. 3. 2024 v řízení o předběžné otázce ve věci *Krasiliva* (body 46 až 49 vyjádření).

[32] Podle rozsudku Soudního dvora ve věci *Krasiliva* má členský stát zkoumat důvodnost žádosti o dočasnou ochranu, která mu byla předložena, i když cizinec dříve podal žádost o dočasnou ochranu v jiném členském státě (bod 29 rozsudku). Odmítl-li Soudní dvůr slučitelnost „litispendenční“ nepřijatelnosti žádosti o poskytnutí dočasné ochrany podle § 5 odst. 1 písm. c) lex Ukrajina, jen obtížně lze připustit jiný závěr pro nepřijatelnost žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) téhož zákona. Je-li žadateli přiznáno právo volby podat další žádost, které může být vyhověno, pak nelze strukturálně vyloučit možnost podat následnou žádost poté, co bylo v minulosti vyhověno žádosti v jiném členském státě. Soudní dvůr konstatoval, že „orgány členského státu jsou [...] oprávněny v rámci zkoumání této žádosti ověřit, zda osoby žádající o povolení k pobytu uvedené v čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55 spadají do kategorií osob uvedených v článku 2 prováděcího rozhodnutí 2022/382 a požívají dočasné ochrany a zda již nezískaly povolení k pobytu v jiném členském státě“ (bod 30 rozsudku ve věci *Krasiliva*). V kontextu celkového vyznění tohoto rozsudku lze dovětek o oprávnění (a nikoli povinnosti) členského státu ověřit získání povolení k pobytu v jiném členském státě vyložit v tom smyslu, že práva z dočasné ochrany by neměla být současně poskytována ve více členských státech. To ale ještě nevyklučuje možnost držitele dočasné ochrany přesunout se z jednoho členského státu do členského státu jiného. V praxi mohou nastat situace, že se státní příslušník Ukrajiny předchozího oprávnění k pobytu v jiném členském státě buď vzdá (a tudíž již žádným nedisponuje), případně mu takové oprávnění zanikne v důsledku jiné skutečnosti (např. udělení oprávnění k pobytu v jiném členském státě).

[33] Nemožnost odmítnout žádost o povolení k pobytu osobě spadající do působnosti směrnice o dočasné ochraně toliko z důvodu, že tato osoba již získala oprávnění k pobytu v jiném členském státě, Komise potvrdila v dokumentu s odpověďmi na často kladené

otázky k uvedené směrnici. Konkrétně uvedla, že v případě přesunutí do jiného členského státu musí tento druhý stát žadateli poskytnout všechna práva plynoucí z dočasné ochrany, včetně udělení oprávnění k pobytu. Řešení této situace Komise dále rozvedla v operačních pokynech k provádění prováděcího rozhodnutí, podle něhož „*pokud se [osoba požívající dočasné ochrany] následně přesune do jiného členského státu, kde obdrží jiné povolení k pobytu v rámci dočasné ochrany, musí skončit platnost prvního vydaného povolení k pobytu a práva z něj vyplývající musí zaniknout v souladu s čl. 15 odst. 6 a čl. 26 odst. 4 směrnice 2001/55/ES*“. Přestože jde o právně nezávazné dokumenty Komise, tato skutečnost neznámá, že jim v závislosti na jejich přesvědčivosti nelze přiznat roli možných výkladových vodítek (rozsudky Soudního dvora ze dne 13. 12. 1987, *Grimaldi*, C-322/88, bod 18, nebo ze dne 25. 3. 2021, *BT*, C-501/18, bod 80 a judikatura tam citovaná; rozsudek NSS z 9. 12. 2015, čj. 4 Azs 228/2015-40, odst. 50).

[34] Nejvyšší správní soud uzavírá, že z unijního práva vyplývá právo státních příslušníků Ukrajiny, kteří jsou držiteli dočasné ochrany na základě prováděcího rozhodnutí, na přemístění se do jiného členského státu. Právní úprava nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina je s tímto právem v rozporu, protože ji nelze použít (rozsudek NSS čj. 1 Azs 174/2024-42, odst. 53 až 70).

[35] Mají-li držitelé dočasné ochrany právo přesunout se v průběhu trvání dočasné ochrany do jiného členského státu, pak výkon tohoto práva nemůže být jeho zneužitím. O zneužití práva by ale mohlo jít v konkrétních případech, v nichž by byly dány vážné důvody se domnívat, že osoba žádající o poskytnutí dočasné ochrany v ČR tak činí výhradně za jiným účelem, než je skutečný úmysl vedoucí k přesídlení na území ČR (rozsudek NSS čj. 1 Azs 174/2024-42, odst. 79 a 80). Takovýto závěr by stěžovatel musel prokázat (rozsudek NSS z 24. 1. 2025, čj. 5 Azs 190/2024-20, odst. 25).

[36] Nejvyšší správní soud uznává, že cizinec nemůže požívat práv plynoucích z dočasné ochrany ve více členských státech současně, což platí i pro oprávnění k pobytu, které je součástí těchto práv. Již v rozsudku z 31. 10. 2024, čj. 10 Azs 151/2024-28, č. 4652/2025 Sb. NSS, nicméně naznačil, že tento problém nenastane, pokud osoba takovýmto oprávněním v jiném členském státě nedisponovala (buď proto, že o něj poprvé žádá v ČR, anebo z důvodu, že jí nebylo v jiném členském státě uděleno) či již nedisponuje (např. se jej vzdala). Nebude-li za této situace dán důvod pro vyloučení osoby z dočasné ochrany, či tato osoba nevezme svou žádost zpět, bude namíste jí oprávnění k pobytu v ČR udělit. Jinak tomu ale bude za situace, kdy ČR obdrží žádost o udělení dočasné ochrany a zjistí, že ta již je poskytována v jiném členském státě. V takovém případě bude možné povolení k pobytu udělit pouze za předpokladu, že předchozí oprávnění k pobytu zanikne.

[37] Zajištění procesní realizace práva držitelů dočasné ochrany na druhotný pohyb v rámci EU vyžaduje, aby stěžovatel přijal žádost k věcnému posouzení a o skutečnosti, že případně nelze vydat druhé pozitivní rozhodnutí o udělení dočasné ochrany za platnosti rozhodnutí vydaného jiným členským státem, žadatele poučil. Bude-li žadatel trvat na přemístění svého pobytu do ČR, stěžovatel musí zkoumat, zda v důsledku udělení povolení k pobytu na území ČR zanikne podle právní úpravy hostitelského členského státu tam udělené oprávnění k pobytu, tj. zda má původní hostitelský členský stát úpravu srovnatelnou s § 5 odst. 8 písm. b) lex Ukrajina (rozsudek NSS čj. 1 Azs 174/2024-42, odst. 71 až 73).

pokračování

[38] V tomto ohledu může vzniknout situace, kdy žadatel učiní kroky k ukončení oprávnění k pobytu v hostitelském členském státě, toto oprávnění ale nebude zrušeno z důvodu nečinnosti na straně orgánů tohoto jiného členského státu. Takovouto nečinnost nelze držitelům dočasné ochrany přičítat k tíži, neboť by tím bylo popřeno jejich právo na druhotné přemístění pobytu v rámci EU (rozsudek NSS čj. 1 Azs 174/2024-42, odst. 76).

IV.c Použití výše uvedených závěrů na věc žalobkyně

[39] V právě projednávané věci je mezi účastníky řízení spornou právní otázkou, zda byl zásah stěžovatele spočívající ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu jako nepřijatelné žalobkyni kvůli zjištění, že žalobkyně v minulosti získala dočasnou ochranu na území Bulharské republiky, nezákonný.

[40] Jak uvedl Nejvyšší správní soud výše, institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina není slučitelný s unijním právem. Z toho vyplývá, že stěžovatel měl žádost o dočasnou ochranu přijmout, v následném řízení zjistit, zda je žalobkyně skutečně i nadále držitelkou pobytového oprávnění souvisejícího s dočasnou ochranou na území Bulharské republiky, a následně – s ohledem na to, co z tohoto zjišťování vyjde najevo – buď dočasnou ochranu udělit, anebo případně žádost zamítnout. Takto však stěžovatel nepostupoval a namísto toho bez dalšího řízení vrátil žalobkyni žádost jako nepřijatelnou. Městský soud tedy nepochybil, jestliže konstatoval, že vrácením žádosti stěžovatel nezákonně zasáhl do práv žalobkyně. Žaloba tak byla důvodná a stěžovatel byl povinen nepokračovat v zásahu a obnovit stav před přijetím žádosti.

V. Závěr a náklady řízení

[41] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedených závěrů neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[42] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a odst. 7 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, tudíž nemá právo na náhradu nákladů řízení. Ve věci měla plný úspěch žalobkyně. Ta však nebyla v řízení o kasační stížnosti zastoupena advokátem a soudu své náklady nijak nedoložila. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žalobkyni se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně 29. dubna 2025

Milan Podhrázký
předseda senátu