



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **V. D.**, zast. 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, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 10. 2024, č. j. 57 A 47/2024-47,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků řízení **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Věc se týká vrácení žádosti o udělení dočasné ochrany (ve smyslu oprávnění k pobytu na území České republiky za účelem dočasné ochrany) cizinci, který již má takovéto oprávnění v jiném členském státě Evropské unie. Jde o to, zda na tuto situaci dopadající důvod vrácení žádosti, který stanoví § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (tzv. *lex Ukrajina*), je slučitelný s právem Evropské unie. Držitelé dočasné ochrany na základě prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. 3. 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 (dále jen „prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382“), mají totiž právo přemístit se do jiného členského státu Evropské unie. Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) vyšel při řešení této právní otázky z právního názoru, který vyslovil ve svých rozsudcích ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-42 a č. j. 1 Azs 336/2024-42, že uvedený důvod vrácení žádosti není slučitelný s právem Evropské unie a za daných okolností jej nelze použít.

[2] Žalobkyně je státní příslušnicí Ukrajiny. Po invazi, kterou dne 24. 2. 2022 zahájila vojska Ruské federace na území Ukrajiny, žalobkyně dne 14. 3. 2022 území opustila. Po

vstupu na území Španělska dne 15. 3. 2022 získala dne 29. 4. 2022 oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany. Následně dne 31. 7. 2024 podala žádost o udělení dočasné ochrany v České republice, kde plánovala žít se svým otcem. Žalovaný tuto žádost, která byla u něj vedena pod č. j. OAM-0380317/DO-2024, žalobkyni podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. vrátil, neboť nebylo prokázáno, že je osobou podle § 3 tohoto zákona. Žalovaný proto jako jeden z důvodů nepřijatelnosti vyznačil důvod podle § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 65/2022 Sb. Navíc s ohledem, na již udělené oprávnění k pobytu ve Španělsku žalovaný považoval žádost za nepřijatelnou také z důvodu podle § 5 odst. 1 písm. d) citovaného zákona. Žalobkyně spatřovala ve vrácení žádosti nezákonný zásah žalovaného, před nímž se domáhala soudní ochrany žalobou podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[3] Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) o žalobě rozhodl napadeným rozsudkem. Žalobu nepovažoval za nepřijatelnou a věcně ji projednal navzdory soudní výluce stanovené v § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., v níž spatřoval rozpor 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 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“), jakož i právem na účinné prostředky nápravy před soudem zaručeným v čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie.

[4] Pro věcné posouzení žaloby byl rozhodný skutkový a právní stav ke dni rozhodnutí soudu. Žádný z účastníků netvrdil, že by žalobkyně v mezidobí pozbyla oprávnění udělené ve Španělsku. Dle krajského soudu spočívá problém vnitrostátní právní úpravy v tom, že úprava vrácení žádosti jako nepřijatelné z důvodu podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. vylučuje u cizinců, kteří mají oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě, i jen možnost o něj následně žádat v České republice. Stanoví-li čl. 28 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně úplný výčet důvodů, pro které lze určitou osobu vyloučit z dočasné ochrany, znamená uvedené zákonné ustanovení pro žalobkyni méně příznivé podmínky a jeho použití brání přímý účinek směrnice o dočasné ochraně. Členské státy se při přijetí prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 zřekly možnosti využít čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, čímž vyjádřily úmysl umožnit volný pohyb osob s dočasnou ochranou mezi členskými státy. Krajský soud neshledal žádné indicie nasvědčující snaze žalobkyně o zneužití práva na udělení dočasné ochrany.

[5] Dle krajského soudu navíc žalovaný nijak nezpochybnil žalobkyní tvrzené skutečnosti o jejím odchodu z Ukrajiny. Žalovaný jednoznačně neprokázal, ani ze správního spisu nevyplývalo, že by žalobkyně nebyla cizinkou ve smyslu § 3 zákona č. 65/2022 Sb. Žalobkyně v průběhu celého řízení konzistentně tvrdila, že území Ukrajiny opustila dne 14. 3. 2022, přičemž doložila relevantní podklady prokazující tuto skutečnost. Žalovaný jednal nezákonně tím, že na žalobkyni navržené důkazy nijak nereagoval a nezdůvodnil vyznačení důvodu nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 65/2022 Sb.

[6] Krajský soud uzavřel, že žalovaný neobhájil zákonnost vrácení žádosti o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost podle § 5 odst. 1 písm. b) a d) zákona č. 65/2022 Sb., čímž nezákonně zasáhl do práv žalobkyně a jednal rozporně s evropskými předpisy.

II. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření žalobkyně

[7] Žalovaný (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu, který podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., navrhl jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Zastává názor, že § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. nerozšířil okruh osob, které jsou z dočasné ochrany vyloučeny, jelikož se vztahuje jen na cizince, kterým již bylo příslušné oprávnění uděleno v jiném členském státě. Česká republika těmto cizincům dočasnou ochranu neodnímá, ani jinak neupírá. Dočasná ochrana ovšem nelze požívat ve více členských státech. V čl. 28 směrnice o dočasné ochraně jsou stanoveny důvody, při nichž je cizinci dočasná ochrana odeprána zcela, i když by jinak splňoval podmínky pro její udělení. Zároveň platí, že cílem této směrnice je zabránit druhotnému pohybu osob v režimu dočasné ochrany, byť sama v tomto směru nestanoví žádná pravidla. Právě tuto mezeru zaplňuje § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. Směrnice o dočasné ochraně nepočítá s možností opakovaného podávání žádostí v různých státech a prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382 dává ohroženým osobám pouze právo vybrat si členský stát, ve kterém o dočasnou ochranu požádají. Prohlášení členských států o neuplatňování čl. 11 směrnice o dočasné ochraně má význam jen ve vztahu k aktivnímu přemísťování a předávání osob jednotlivými členskými státy. Dle žalovaného nebylo možné žalobkyni považovat za osobu prchající z Ukrajiny v důsledku tamější bezpečnostní situace (dle § 3 zákona č. 65/2022 Sb.), jestliže jí byla již dříve poskytnuta dočasná ochrana ve Španělsku. Dočasná ochrana dle něj není nástrojem pro umožnění volného pohybu osob na území Evropské unie. Opakovanou žádost, podanou v jiném členském státě, považuje stěžovatel za zneužití práva.

[8] Žalobkyně ve svém vyjádření shrnula dosavadní judikaturu krajských soudů týkající se nepřijatelnosti žádosti o udělení dočasné ochrany z důvodu podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., v níž převažuje názor, že tento důvod použít nelze. Odlišný právní názor, který plyne zejména z rozsudku NSS ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46, přehlíží, že čl. 11 směrnice o dočasné ochraně byl vyloučen. Proti tomuto rozsudku se vymezily v mnoha rozhodnutích krajské soudy a ve své zprávě také veřejný ochránce práv. Jedinou logickou odpovědí na vyloučení uvedeného článku je umožnit podání žádosti v jiném členském státě, resp. druhotný pohyb osob, které splňují podmínky pro udělení dočasné ochrany. Tomu odpovídá od počátku výklad Komise i praxe řady členských států. Kasační stížnost by podle žalobkyně měla být zamítnuta.

III. Přerušování řízení s ohledem na řízení vedené před Soudním dvorem

[9] V době podání kasační stížnosti bylo před Soudním dvorem Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) vedeno řízení o žádosti NSS o rozhodnutí o předběžných otázkách, které se zjednodušeně řečeno týkaly slčitelnosti důvodů nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. a soudní výluky podle § 5 odst. 2 tohoto zákona s právem Evropské unie (usnesení NSS ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023-37). Jelikož rozhodnutí o této žádosti mělo význam i pro posuzovanou věc, předseda senátu usnesením ze dne 30. 10. 2024, č. j. 9 Azs 212/2024-22, řízení o kasační stížnosti přerušil.

[10] Soudní dvůr rozsudkem ze dne 27. 2. 2025, *Krasiliva*, C-753/23, 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.“

[11] Tím odpadl důvod pro přerušení řízení o kasační stížnosti a předseda senátu usnesením ze dne 7. 3. 2025, č. j. 9 Azs 212/2024-27, rozhodl o jeho pokračování.

[12] Stěžovatel reagoval na rozsudek Soudního dvora *Krasiliva* doplněním kasační stížnosti, v němž uvedl, že tento rozsudek (jeho bod 1) nedopadá na situace, v nichž je dán důvod nepřijatelnosti žádosti o udělení dočasné ochrany podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. I tak z něj ale vyplývá, že nedůvodnou bude 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 členský stát, kde budou cizinci právo na dočasnou ochranu požívat, nezakládá ani prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382. To státním příslušníkům Ukrajiny pouze umožnilo bezvízový pobyt, aby si během 90 dnů ode dne vstupu na území některého z členských států Evropské unie zvolili pro sebe vhodný členský stát, v němž požádají o oprávnění k pobytu. Stěžovatel nadále považuje kasační stížnost za důvodnou.

[13] Žalobkyně rovněž využila možnosti vyjádřit se k rozsudku Soudního dvora *Krasiliva*. Tento rozsudek neposkytuje 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 bylo již 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 dočasné ochrany ve více členských státech současně. Jeho právo plynoucí z prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, aby si zvolil, v jakém členském státě bude dočasně ochrany požívat, zůstává nicméně nezměněno. Osobu, která požívá dočasné ochrany v jednom členském státě a rozhodne se

pokračování

přestěhovat do jiného členského státu, nelze v tomto druhém státě ponechat svému osudu a toliko „tolerovat“ její neoprávněný pobyt bez odpovídající právní ochrany. Žalobkyně považuje kasační stížnost i nadále za nedůvodnou.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] NSS shledal, že kasační stížnost je přípustná, byla podána osobou k tomu oprávněnou, včas a z důvodů, které zákon připouští. Za stěžovatele jedná pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Následně NSS přezkoumal rozsudek krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i z hlediska možných vad řízení, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Vrácením žádosti o dočasnou ochranu z důvodu nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. b) a d) zákona č. 65/2022 Sb. se NSS zabýval v již zmíněných rozsudcích č. j. 1 Azs 174/2024-42 a č. j. 1 Azs 336/2024-42 a v rozsudku ze dne 7. 3. 2025, č. j. 5 Azs 72/2024-21. Dospěl v nich k závěru, že ve vztahu k žádosti cizince, jemuž byla dočasná ochrana udělena prováděcím rozhodnutím Rady 2022/382 a který má oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě, nelze uvedené zákonné ustanovení použít, neboť je neslučitelné s právem Evropské unie. Závěr o nepoužitelnosti tohoto ustanovení, byť omezený na skutkově odlišnou situaci, kdy žadatel zpochybňuje trvání uvedeného oprávnění v jiném členském státě, vyslovil NSS již v rozsudku ze dne 1. 4. 2025, č. j. 5 Azs 273/2023-27. Není dán žádný důvod, pro který by se právní názor vyslovený v uvedených rozsudcích neměl v posuzované věci použít, a v tomto ohledu postačí shrnout závěry obsažené v jejich odůvodněních (pro zjednodušení bude dále odkazováno jen na rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42).

IV.a Soudní přezkum vrácení žádosti o dočasnou ochranu z důvodu nepřijatelnosti

[17] Předně je třeba uvést, že Soudní dvůr v rozsudku *Krasiliva* jednoznačně potvrdil závěr krajského 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 zákona č. 65/2022 Sb. Soudní výluka, kterou stanoví § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., 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. NSS tak přehodnotil odlišný závěr vyslovený v jeho rozsudku č. j. 2 Azs 178/2022-46, aniž by věc nejprve podle § 17 s. ř. s. postoupil k rozhodnutí rozšířenému senátu (srov. rozsudek NSS č. j. 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 nepřijatelnosti by však NSS musel přihlédnout i nad rámec důvodů kasační stížnosti.

IV.b Nepřijatelnost žádosti o udělení dočasné ochrany

[18] Stěžovatel postupoval při vrácení žádosti žalobkyně o udělení dočasné ochrany podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., který stanoví, že *[m]inisterstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti*. Podle § 5 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. *[ž]ádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže (...)*

b) je podána cizincem, který není uveden v § 3, (...)

d) je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie.

[19] Podle § 3 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. *[m]inisterstvo vnitra nebo Policie České republiky uděluje dočasnou ochranu cizincům, na které se povinně vztahuje rozhodnutí Rady.*

[20] Podle § 3 odst. 2 téhož zákona *[m]inisterstvo vnitra nebo Policie České republiky dále uděluje dočasnou ochranu cizinci, který doloží, že a) byl ke dni 24. února 2022 držitelem platného povolení k trvalému pobytu na území Ukrajiny a b) jeho vycestování do státu, jehož je státním občanem, nebo části jeho území, anebo v případě osoby bez státního občanství do státu nebo části jeho území jeho posledního trvalého bydliště před vstupem na území Ukrajiny, není možné z důvodu hrozby skutečného nebezpečí podle § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců na území České republiky.*

[21] Podle čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady se toto rozhodnutí vztahuje na následující kategorie osob vysídlených z Ukrajiny dne 24. února 2022 nebo po tomto datu v důsledku vojenské invaze ruských ozbrojených sil, jež v uvedený den začala: *a) ukrajinští státní příslušníci pobývající na Ukrajině před 24. únorem 2022; b) osoby bez státní příslušnosti a státní příslušníci třetích zemí jiných než Ukrajiny, kterým byla před 24. únorem 2022 poskytnuta mezinárodní ochrana nebo odpovídající vnitrostátní ochrana na Ukrajině, a c) rodinní příslušníci osob uvedených v písmenech a) a b).*

[22] K okruhu osob spadajících pod § 3 zákona č. 65/2022 Sb., tj. okruhu osob, na něž se vztahuje dočasná ochrana, se NSS podrobně vyjádřil v rozsudku ze dne 30. 10. 2024, č. j. 9 Azs 119/2024-33. Zjednodušeně se jedná o osoby vysídlené v důsledku války a jejich rodinné příslušníky. Dále se podle § 3 odst. 2 citovaného zákona dočasná ochrana za podmínek v něm stanovených udělí také vysídleným osobám, které nemají ukrajinskou státní příslušnost. Posledně uvedené ustanovení je nicméně pro posouzení věci bez významu, neboť žalobkyně je ukrajinskou státní příslušnicí (rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2025, č. j. 1 Azs 305/2024-27).

[23] Přestože § 3 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. opravňuje stěžovatele „*udělovat dočasnou ochranu*“ cizincům, na které se povinně vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382, z rozhodné unijní právní úpravy vyplývá, že dočasná ochrana se hromadně uděluje již prováděcím rozhodnutím Rady 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.

pokračování

[24] Pojem „dočasná ochrana“ ve smyslu českých právních předpisů je pouhou legislativní zkratkou pro oprávnění k pobytu na území České republiky za účelem dočasné ochrany (jak je zřejmé z § 2 zákona č. 65/2022 Sb. a § 2 odst. 1 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců), 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 Rady, a to pochopitelně i v případech unijním právem výslovně neupravených. Systémově totiž jde o vnitrostátní realizaci nároků či oprávnění přímo plynoucích z unijního práva (srov. rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42, odst. [27] až [34]).

IV.c Slučitelnost české právní úpravy s právem Evropské unie

[25] Krajský soud založil svůj závěr o nepoužitelnosti § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. 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 NSS nepovažuje za přílehlavou či postačující pro závěr o neslučitelnosti české právní úpravy s právem Evropské unie.

[26] 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) zákona č. 65/2022 Sb. 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 Rady 2022/382, 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 *Krasiliva*.

[27] Stěžovatel namítal, že i když prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382 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 dočasnou ochranu 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.

[28] Podstata věci tak spočívá v tom, zda mají osoby požívající dočasnou ochranu právo na druhotné přemístění se do jiného jimi zvoleného členského státu poté, co jim již některý jiný členský stát na jejich žádost udělil (první) povolení k pobytu. V takovém případě by měla Česká republika povinnost přijmout žádost o poskytnutí dočasné ochrany i od osob usilujících o druhotné přemístění v rámci Evropské unie 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) zákona č. 65/2022 Sb. s právem Evropské unie. Odpověď na ni však směrnice o dočasné ochraně ani prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382 výslovně neposkytují, a jednoznačně se k ní nevyjádřil ani Soudní dvůr.

[29] NSS 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 *Krasilova* navíc vyplývá 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 (srov. rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42, odst. [35] až [47]).

IV.d Právo držitelů dočasné ochrany podle prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 na přemístění do jiného členského státu

[30] Samotná směrnice o dočasné ochraně nepředpokládá právo držitelů dočasné ochrany zvolit si členský stát pobytu. Závisí na dohodě členských států, který z nich přijme jaké osoby požívající dočasné ochrany 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.

[31] 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.

[32] Nemožnost změny hostitelského členského státu z vůle samotného držitele dočasné ochrany podtrhuje také čl. 11 směrnice o dočasné ochraně. Ten zavádí mechanismus vnitro-unijního nuceného navracení nelegálně pobývajících držitelů dočasné ochrany do hostitelského členského státu. Podle tohoto ustanovení „členský stát převezme zpět osobu požívající na jeho území dočasné ochrany, 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

pokračování

do hostitelského členského státu by při existenci práva na prvotní i druhotnou volbu členského státu postrádaly význam (srov. rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42, odst. [48] až [52]).

[33] Prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382, doplněné o dohodu členských států o vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, však popsany 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 dočasné ochrany mezi jednotlivé členské země rozděleny. Mechanismy přerозdělování 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 Evropské unii a v průběhu této doby si svobodně vybrat členský stát, v němž chtějí požívat práv spojených s dočasnou ochranou (bod 16 odůvodnění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382; právo volby hostitelského členského státu výslovně potvrdil i Soudní dvůr v rozsudku *Krasiliva*, body 27 a 28). Členský stát jim v souladu s čl. 8 směrnice o dočasné ochraně musí oprávnění k pobytu udělit.

[34] Podle NSS 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 (srov. bod 15 odůvodnění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382). Soudní dvůr sice v rozsudku *Krasiliva* vyhodnotil uvedený článek jako bezvýznamný pro posouzení první předložené předběžné otázky (bod 31 a 32 cit. 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 Českou republiku 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.

[35] Mají-li tedy držitelé dočasné ochrany podle prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 právo zvolit si hostitelský členský stát a zároveň se vůči nim neuplatní čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, podle NSS 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 Evropské unii, formální změna místa pobytu jim je však zapovězena. Ke stejnému závěru dospěla také Komise v bodech 46 až 49 svého vyjádření ze dne 27. 3. 2024 v řízení o předběžné otázce ve věci C-753/23.

[36] Podle rozsudku Soudního dvora *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 cit. rozsudku). Odmítl-li Soudní dvůr

neslučitelnost „litispendenční“ nepřijatelnosti žádosti o poskytnutí dočasné ochrany podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb., jen obtížně lze připustit jiný závěr pro nepřijatelnost žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) tohoto 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 cit. rozsudku). V kontextu celkového vyznění rozsudku *Krasiliva* 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 nevylučuje 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).

[37] 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 ve sdělení Operační pokyny k provádění prováděcího rozhodnutí Rady č. 2022/382, 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 neznamena, že jim v závislosti na jejich přesvědčivosti nelze přiznat roli možných výkladových vodítek (srov. 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; též rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2015, č. j. 4 Azs 228/2015-40, odst. [50]).

[38] NSS uzavírá, že z práva Evropské unie vyplývá právo státních příslušníků Ukrajiny, kteří jsou držiteli dočasné ochrany na základě prováděcího 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 udělit povolení k pobytu. Právní úprava nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. je s tímto právem v rozporu, protože ji nelze použít (srov. rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42, odst. [53] až [70]).

[39] 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 České republice tak

pokračování

činí výhradně za jiným účelem, než je skutečný úmysl vedoucí k přesídlení na území České republiky (srov. rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42, odst. [79] a [80]). Takovýto závěr by stěžovatel musel prokázat (k tomu blíže např. rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2025, č. j. 5 Azs 190/2024-20, odst. [25]).

IV.e Postup při posuzování žádostí o poskytnutí dočasné ochrany

[40] NSS 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 ze dne 31. 10. 2024, č. j. 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 České republice, 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 namísto jí oprávnění k pobytu v České republice udělit.

[41] Jinak tomu ale bude za situace, kdy Česká republika obdrží žádost o udělení dočasné ochrany a zjistí, že ta již je poskytována v jiném členském státě. V takovém případě bude nutné přijmout řešení nastíněné Komisí v jejím výše citovaném sdělení Operační pokyny k provádění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, tedy že povolení k pobytu lze udělit pouze za předpokladu, že předchozí oprávnění k pobytu zanikne.

[42] Zajištění procesní realizace práva držitelů dočasné ochrany na druhotný pohyb v rámci Evropské unie vyžaduje, aby stěžovatel přijal žádost k věcnému posouzení a poučil žadatele o skutečnosti, že nelze vydat druhé pozitivní rozhodnutí o udělení dočasné ochrany za platnosti rozhodnutí vydaného jiným členským státem. Bude-li žadatel trvat na přemístění svého pobytu do České republiky, stěžovatel musí zkoumat, zda v důsledku udělení povolení k pobytu na území České republiky 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) zákona č. 65/2022 Sb. (srov. rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42, odst. [71] až [73]).

[43] Mohou tak nastat různé situace, jejichž shrnutí provedl NSS v rozsudku č. j. 1 Azs 174/2024-42 (odst. [78]):

- 1) Žádost o udělení dočasné ochrany v České republice bude podána, aniž by osoba předtím požádala o oprávnění k pobytu v jiném členském státě. Bude-li tato osoba spadat pod čl. 2 prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, stěžovatel jí udělí oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany.
- 2) Žádost o udělení dočasné ochrany v České republice bude podána poté, co osoba podala žádost v jiném členském státě, avšak oprávnění k pobytu v něm ještě neobdržela. V takovém případě se neuplatní nepřijatelnost žádosti podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. pro její neslučitelnost s právem Evropské unie. Stěžovatel žádost věcně projedná, a budou-li k tomu splněny podmínky, oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany udělí.
- 3) Žádost o udělení dočasné ochrany v České republice bude podána poté, co osoba již v minulosti obdržela oprávnění k pobytu 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 se neuplatní nepřijatelnost žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. pro její neslučitelnost s právem Evropské unie. Stěžovatel žádost věcně projedná, a budou-li k tomu splněny podmínky, oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany udělí.

4) Žádost o udělení dočasné ochrany v České republice bude podána poté, co osoba obdržela oprávnění k pobytu v jiném členském státě, a toto oprávnění je stále platné a trvá. Ani v takovém případě se neuplatní nepřijatelnost žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. pro její neslučitelnost s právem Evropské unie. Žádost bude věcně projednána. Stěžovatel žadatele poučí o nemožnosti čerpání práv plynoucích z dočasné ochrany ve více členských státech současně. Bude-li žadatel na své žádosti dále trvat s tím, že chce tato práva nově čerpat výlučně v České republice, stěžovatel ověří, zda udělením oprávnění k pobytu na území České republiky podle práva hostitelského členského státu automaticky zanikne předchozí oprávnění k pobytu. V případě kladného zjištění stěžovatel udělí 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 žadatele, aby sám v přiměřené lhůtě učinil kroky k ukončení oprávnění k pobytu v hostitelském členském státě. K tomu mu poskytne součinnost.

a) Jestliže žadatel učiní kroky k ukončení oprávnění k pobytu v jiném členském státě a tuto skutečnost ve stanovené lhůtě doloží (např. kopií aktu učiněného vůči orgánům hostitelského členského státu), stěžovatel žádosti vyhoví a udělí oprávnění k pobytu.

b) Stěžovatel žádosti vyhoví a udělí oprávnění k pobytu rovněž v situaci, kdy mu žadatel doloží, že učinil nezbytné kroky k ukončení oprávnění k pobytu v hostitelském členském státě, to však dosud nezaniklo z důvodu nečinnosti na straně orgánů tohoto členského státu. O této skutečnosti stěžovatel sám uvědomí orgány původního hostitelského členského státu a nezbytné údaje vloží do informačního systému členských států *Temporary Protection Platform*.

c) Pokud žadatel v přiměřené lhůtě nedoloží, že učinil kroky směřující k ukončení oprávnění k pobytu v původním hostitelském členském státě, stěžovatel žádost o udělení dočasné ochrany zamítne.

[44] Uvedený přehled připouští vznik 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 Evropské unie. Místo toho je nezbytné, aby stěžovatel sám uvědomil orgány hostitelského členského státu o udělení oprávnění k pobytu v České republice. Rovněž je žádoucí provést odpovídající záznam do informačního systému členských států *Temporary Protection Platform*, kterou Česká republika i jiné členské státy v praxi využívají za účelem výměny údajů o osobách, kterým bylo uděleno oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany (srov. rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42, odst. [76]; k uvedenému informačnímu systému rovněž srov. rozsudek NSS č. j. 5 Azs 273/2023-27, odst. [43]).

pokračování

IV.f Vztažení uvedených závěrů na posuzovanou věc

[45] Jelikož vrácení žádosti žalobkyně o udělení dočasné ochrany z důvodu její nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. b) a d) zákona č. 65/2022 Sb. není slučitelné s právem Evropské unie, krajský soud nepochybil, jestliže podle jeho právního názoru nebylo možné tato ustanovení použít. Vracením žádosti stěžovatel nezákonně zasáhl do jejích práv. Žaloba tak byla důvodná a stěžovatel byl povinen nepokračovat v zásahu a obnovit stav před přijetím žádosti.

V. Závěr a náklady řízení

[46] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou a nezjistil ani žádnou z vad, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s.

[47] 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. Žalobkyni, která měla ve věci úspěch, náleží vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložila. Ze spisu ale nevyplývá, že by žalobkyni v souvislosti s řízením o kasační stížnosti jakékoli náklady vznikly, a tudíž jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. dubna 2025

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu