



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Karla Šimky a soudců Evy Šonkové a Tomáše Kocourka v právní věci žalobkyní: a) A. L., b) nezl. E. L., obě 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, o žalobě proti zásahu žalovaného spočívajícímu ve vrácení žádosti žalobkyní o dočasnou ochranu ze dne 7. 7. 2023 pro nepřijatelnost, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 10. 2023, č. j. 55 A 40/2023-63,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalovaného **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobkyním **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podstatou věci je zákonnost postupu žalovaného, který žalobkyním vrátil podanou žádost o udělení dočasné ochrany jako nepřijatelnou z důvodu, že o ni požádaly dříve v jiném členském státě Evropské unie. V souvislosti s tím se Nejvyšší správní soud (NSS) zabývá slučitelností české právní úpravy nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu, o kterou již bylo dříve požádáno či která již byla poskytnuta jiným členským státem (ve smyslu oprávnění k pobytu na území České republiky za účelem dočasné ochrany), s právem v Evropské unie. NSS vyšel při řešení této 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, tedy že uvedený důvod vrácení žádosti není slučitelný s právem Evropské unie a za daných okolností jej nelze použít.

[2] Žalobkyně jsou státní příslušnice Ukrajiny. Dne 7. 7. 2023 požádaly o udělení dočasné ochrany podle zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaných invazí vojsk Ruské federace (dále „zákon č. 65/2022 Sb.“). V žádosti uvedly, že jim dočasná ochrana byla udělena v jiném členském státě v období 22. 4. 2022 až 2. 6. 2023. Žalovaný žádost žalobkyním bez dalšího vrátil pro nepřijatelnost podle § 5 odst. 1 písm. c) nebo d) zákona č. 65/2022 Sb. Uvedl, že žalobkyně zažádaly o udělení dočasné ochrany v Lucembursku a tam jim již ochrana byla poskytnuta.

[3] Žalobkyně se bránily proti postupu žalovaného žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu, které Krajský soud v Plzni (dále „krajský soud“) vyhověl v záhlaví označeným rozsudkem. Shledal, že ačkoliv § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. vylučuje ze soudního přezkumu rozhodnutí o nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu, žalobkyním svědčí právo na dočasnou ochranu a že tomuto hmotnému právu samostatně svědčí soudní ochrana zaručená čl. 47 Listiny základních práv EU. Dále krajský soud shledal, že důvody nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. jsou v rozporu se směrnicí Rady 2001/55 ES (dále „směrnice o dočasné ochraně“) a rozhodnutím 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 (dále „prováděcí rozhodnutí“), a vylučují tak aplikaci důvodů nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb.

[4] Krajský soud uzavřel, že postup žalovaného spočívající v tom, že žalobkyním vrátil jejich žádost o udělení dočasné ochrany, byl nezákonný. Žalovanému proto zakázal pokračovat v porušování práv žalobkyně a nařídil mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti žalobkyním.

[5] Po podání kasační stížnosti bylo před Soudním dvorem Evropské unie (dále „Soudní dvůr“) zahájeno řízení o žádosti Nejvyššího správního soudu o rozhodnutí o předběžných otázkách, které měly význam i pro posuzovanou věc. Proto předseda senátu usnesením ze dne 6. 12. 2023, č. j. 2 Azs 360/2023-28, řízení o kasační stížnosti přerušil. Soudní dvůr rozhodl rozsudkem ze dne 27. 2. 2025, Krasiliva, C-753/23 (dále „rozsudek Krasiliva“), tím odpadl důvod pro přerušování řízení o kasační stížnosti, a proto předseda senátu usnesením ze dne 7. 3. 2025, č. j. 2 Azs 360/2023-33, rozhodl o jeho pokračování.

II. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření žalobkyň

[6] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadá rozhodnutí krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Podle stěžovatele § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. nejsou v rozporu s unijním právem. Dopadají na jinou skupinu osob než ustanovení o vyloučení z poskytnutí dočasné ochrany. Osoby, na něž dopadají, již dočasnou ochranu získaly nebo využily právo o ni požádat v jiném členském státě. Ze směrnice o dočasné ochraně plyne, že dočasná ochrana nelze požívat ve více státech. Zákon č. 65/2022 Sb. institutem nepřijatelnosti

pokračování

žádosti o dočasnou ochranu jen upravuje procesní otázky, které evropský zákonodárce nereguloval. Cílem směrnice o dočasné ochraně je zabránit druhotnému pohybu osob, právní názor krajského soudu je však s tímto cílem v rozporu.

[8] Stěžovatel dále poukázal na judikaturu Soudního dvora, podle níž je jednou ze zásad unijního práva i zásada zákazu zneužití práva, která je uznávána i v České republice. Opakovaným podáváním žádostí o dočasnou ochranu přitom v obecné rovině ke zneužití práva dochází, přičemž nepřijatelnost žádosti o dočasnou ochranu tomuto zneužití brání. Cizinci sice obecně mají právo vybrat si členský stát, ve kterém o udělení dočasné ochrany požádají, opakovanými žádostmi o dočasnou ochranu však mohou sledovat materiální prospěch či jiné výhody. K tomu stěžovatel odkázal na operační pokyny Komise k prováděcímu rozhodnutí. Institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu nebrání slučování rodin. Pokud by Rada zamýšlela druhotnou migraci umožnit, jistě by tuto možnost ve směrnici zakotvila. Smyslem směrnice je naopak zabránit „*temporary protection shopping*“. Stěžovatel ve vztahu k nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu nedisponuje žádným správním uvážením. Argumentace krajského soudu v bodech 44-47 je mylná, neboť žalobkyním jde pouze o získání dalšího oprávnění k pobytu, nikoliv o řešení neoprávněného pobytu žalobkyň jako držitelek dočasné ochrany v jiném členském státě.

[9] Stěžovatel tvrdí, že žalobkyně jako držitelky dočasné ochrany v Lucembursku nebyly osobami, které prchaly před nebezpečím vyvolaným ruskou agresí v zemi svého původu. Žalobkyně žádaly o poskytnutí pobytového oprávnění v České republice, když nebyly v nebezpečí. Za této situace žádají o poskytnutí stejného pobytového oprávnění v České republice, která jim zřejmě z jejich pohledu vyhovuje lépe.

[10] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázaly na judikaturu správních soudů relevantní pro nyní řešený případ a zároveň se vyjádřily k související právní úpravě, zejména k vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně. Navrhly, aby NSS kasační stížnost zamítl.

[11] V reakci na rozsudek Krasiliva stěžovatel uvedl, že jím vyslovený závěr nelze vztáhnout na žalobkyně. Ty nebyly žadatelkami o dočasnou ochranu v jiném členském státě, ale dočasná ochrana jim již byla udělena. Podle Soudního dvora jsou orgány členského státu oprávněny zkoumat, zda žadateli nebylo vydáno povolení k pobytu v jiném členském státě. Stěžovatel poukázal na svou argumentaci k účelu dočasné ochrany a na svůj názor, že směrnice o dočasné ochraně sekundární přesuny poživatelů dočasné ochrany neumožňuje, který opírá zejména o systematický výklad této směrnice. Jestliže jiné členské státy druhotné přesuny ve svém právním řádu umožňují, jde o postup dovolený; Česká republika tak však neučinila.

[12] Žalobkyně v návaznosti na rozsudek Krasiliva odkázaly na výčet relevantních ustanovení unijního a českého práva, jakož i na sdělení Evropské komise Evropskému parlamentu a Rady ze dne 8. 3. 2023. Žalobkyně trvají na nedůvodnosti kasační stížnosti stěžovatele.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost **není důvodná**.

[15] Vrácením žádosti o dočasnou ochranu z důvodu nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. se NSS zabýval zejména v rozsudcích ze dne 1. 4. 2025, č. j. 5 Azs 273/2023-27, ze dne 2. 4. 2025, č. j. 5 Azs 272/2023-31, ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2023-42, či ze dne 8. 4. 2025, č. j. 9 Azs 20/2024-37. Shledal, 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 právem Evropské unie. I v nyní posuzované věci bude NSS následovat právní závěry plynoucí z uvedených rozsudků (pro zjednodušení odkáže jen na rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42).

[16] Odkazované rozsudky byly vydány poté, co Soudní dvůr rozhodl o žádosti NSS o předběžných otázkách ohledně slučitelnosti 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).

[17] Soudní dvůr rozsudkem Krasiliva odpověděl na předběžné otázky 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 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.*

III.1. Soudní přezkum vrácení žádosti o dočasnou ochranu z důvodu nepřijatelnosti

[18] Soudní dvůr v rozsudku Krasiliva potvrdil závěr krajského soudu o přípustnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, jež 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. Proto ji nelze použít. NSS tedy opustil názor

pokračování

vyslovený v rozsudku ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46, aniž by věc nejprve podle § 17 s. ř. s. postoupil k rozhodnutí rozšířenému senátu (rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42, body 23 až 26).

III.2. Nepřijatelnost žádosti o udělení dočasné ochrany

[19] Stěžovatel postupoval při vrácení žádosti žalobkyň o udělení dočasné ochrany podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., podle něhož *ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti*. Podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. *žádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie*.

[20] Z unijní úpravy plyne, 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. 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.

[21] 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 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. 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.

[22] Pojem „dočasná ochrana“ ve smyslu českých právních předpisů je 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 (rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42, body 27 až 34).

III. 3. Slučitelnost české právní úpravy s právem Evropské unie

[23] Krajský soud založil svůj závěr o nepoužitelnosti § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. ve věci žalobkyň 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.

[24] 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, 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 Krasiliva.

[25] Podle stěžovatele 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. 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.

[26] Podstata věci tak spočívá v tom, zda mají osoby požívající dočasné ochrany 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 udělení 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 výslovně neposkytují, a jednoznačně se k ní nevyjádřil ani Soudní dvůr.

[27] 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 zásadně nové či problematické. Z rozsudku Krasiliva 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 (rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42, body 35 až 47).

III. 4. Právo držitelů dočasné ochrany podle prováděcího rozhodnutí na přemístění do jiného členského státu

[28] 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*

pokračování

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.

[29] 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. 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.

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

[31] Prováděcí rozhodnutí, doplněné o dohodu členských států o vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, 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 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 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; 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.

[32] 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). 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 navracení 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.

[33] 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, mají také v průběhu trvání dočasné ochrany 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 ve svém vyjádření ze dne 27. 3. 2024 v řízení o předběžné otázce ve věci C-753/23 (body 46 až 49 tohoto vyjádření).

[34] Podle bodu 29 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. 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 citovaného 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 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).

[35] 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

pokračování

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 neznamená, 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; též rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2015, č. j. 4 Azs 228/2015-40, bod 50).

[36] Z práva Evropské unie tedy vyplývá právo státních příslušníků Ukrajiny, kteří jsou držiteli dočasné ochrany na základě prováděcího rozhodnutí, 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. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. je s tímto právem v rozporu, protože ji nelze použít (rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42, body 53 až 70).

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

III. 5. Postup při posuzování žádostí o poskytnutí dočasné ochrany

[38] 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 ně 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 namíste jí oprávnění k pobytu v České republice udělit.

[39] 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.

[40] Zajištění procesní realizace práva držitelů dočasné ochrany na druhotný pohyb v rámci Evropské unie vyžaduje, aby stěžovatel přijal žádost k věcnému posouzení a o skutečnosti, že 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 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. (rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42, body 71 až 73). Mohou tak nastat různé situace, jež NSS shrnul v bodě 78 rozsudku č. j. 1 Azs 174/2024.

[41] Žadatel může například učinit kroky k ukončení oprávnění k pobytu v hostitelském členském státě, avšak toto oprávnění 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 (rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42, bod 76).

III. 6. Vztažení uvedených závěrů na posuzovanou věc

[42] Vrácení žádosti žalobkyním o udělení dočasné ochrany z důvodu jejich nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. není slučitelné s právem Evropské unie. Krajský soud správně shledal, že vrácením žádosti stěžovatel nezákonně zasáhl do práv žalobkyň. Žaloba tak byla důvodná a stěžovatel byl povinen nepokračovat v zásahu a obnovit stav před zásahem.

[43] Vzhledem k závěru, že postup stěžovatele byl rozporný s právem Evropské unie, je již nadbytečné zabývat se námitkou, zda se žalobkyně podáním žádosti o dočasnou ochranu v České republice dopustily zneužití práva.

IV. Závěr a náklady řízení

[44] NSS ze shora uvedených důvodů zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s.

[45] Neúspěšný stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti; toto právo naopak náleží úspěšným žalobkyním (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalobkyně vznik nákladů řízení netvrdí a ze spisu žádná jejich konkrétní výše neplyne. NSS proto žalobkyním náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

pokračování

2 Azs 360/2023 - 47

V Brně dne 30. dubna 2025

Karel Šimka
předseda senátu