



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudkyň Veroniky Juříčkové a Jiřiny Chmelové v právní věci žalobkyně: **Y. F.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 1. 2024, č. j. 14 A 167/2023-29,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalobkyně požádala o poskytnutí dočasné ochrany v České republice podle zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaných invazí vojsk Ruské federace. Stěžovatel jí však žádost dne 28. 11. 2023 vrátil jako nepřijatelnou z důvodu, že žalobkyně požádala o udělení dočasné či mezinárodní ochrany v jiném členském státě Evropské unie. Nepřijatelnost vyznačil stěžovatel na tiskopisu žádosti. Ze správního spisu plyne, že žalobkyni již byla udělena dočasná ochrana v Litvě.

[2] Proti označení žádosti jako nepřijatelné se žalobkyně bránila žalobou podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“).

[3] Městský soud vyslovil, že zásah žalovaného spočívající v tom, že dne 28. 11. 2023 žalobkyni vrátil žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou, byl nezákonný, zakázal žalovanému pokračovat v porušování práv žalobkyně a přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti žalobkyně o dočasnou ochranu.

[4] Podle městského soudu jsou § 5 odst. 1 písm. d) a § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., dle nichž žalovaný postupoval, v rozporu se směrnicí Rady 2001/55/ES 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, kterou je zapotřebí aplikovat přímo. Směrnice 2001/55/ES podle městského soudu v čl. 28 odst. 1 obsahuje taxativní výčet důvodů pro vyloučení osob z poskytnutí dočasné ochrany. Institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. dle názoru městského soudu nepřipustně v rozporu s unijním právem rozšiřuje okruh osob vyloučených z dočasné ochrany o osoby, které o dočasnou ochranu požádaly v jiném členském státě nebo kterým již byla dočasná ochrana jiným členským státem udělena.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Kasační stížností se žalovaný (stěžovatel) domáhá zrušení výše označeného rozsudku městského soudu z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[6] Stěžovatel namítl, že nebyly naplněny podmínky doktríny *acte clair* a městský soud nemohl konstatovat rozpor § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. s unijním právem. Krajský soud nemůže výklad směrnice 2001/55/ES považovat za jasný.

[7] Nesouhlasil se závěrem městského soudu, že § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. vylučuje žalobkyni z poskytnutí dočasné ochrany. Žalobkyně získala dočasnou ochranu v jiném členském státě, konstatováním nepřijatelnosti žádosti tak Česká republika žalobkyni z poskytnutí dočasné ochrany nevyloučila.

[8] Dle stěžovatele čl. 28 směrnice 2001/55/ES dopadá na jiné situace, než je situace žalobkyně. Jeho účelem je odepření dočasné ochrany zcela. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. netransponuje ani nedoplňuje čl. 28 směrnice 2001/55/ES. Institut nepřijatelnosti pokrývá situace, které nejsou směrnicí 2001/55/ES výslovně upraveny. Směrnice neřeší otázku, jak má být naloženo s žádostmi o dočasnou ochranu osob, které nespádají do okruhu osob, jimž má být podle prováděcího rozhodnutí Rady přijatého podle čl. 5 směrnice 2001/55/ES poskytnuta dočasná ochrana. Neupravuje ani situace, kdy o dočasnou ochranu usiluje osoba, která již dočasnou ochranu získala v jiném členském státě nebo o ni tamtéž požádala. Tyto otázky evropský zákonodárce ponechal na vnitrostátní úpravě členských států.

[9] Podle stěžovatele povinnost členského státu vydat držiteli dočasné ochrany v jiném členském státě povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany se podle směrnice omezuje na případy uvedené v čl. 15 směrnice 2001/55/ES a na případy uvedené v čl. 26 směrnice.

pokračování

Tyto případy předpokládají předchozí dohodu členských států na přemístění držitele dočasné ochrany a jeho souhlas. Taková dohoda mezi orgány České republiky a Litevské republiky v případě žalobkyně neexistuje. Dle stěžovatele bylo úmyslem evropského zákonodárce zakotvit mechanismus přerozdělování držitelů dočasné ochrany, nikoliv aprobovat druhotný pohyb držitelů dočasné ochrany.

[10] Stěžovatel dále zdůraznil zákaz zneužití práva. Jisté výhody jsou spojeny se samotným podáním žádosti o dočasnou ochranu i s jejím poskytnutím. Stěžovatel má za to, že opakovanými žádostmi o udělení dočasné ochrany v různých členských státech cizinci zneužívají svého práva na podání žádosti, respektive získání dočasné ochrany a zatěžují tím přijímací kapacity jednotlivých členských států. V neposlední řadě tím sledují vlastní prospěch či výhody. Pokud se nejedná o situaci sloučení rodiny rozdělených rodinných příslušníků, kterou směrnice předvídá, je tento postup nežádoucí. Institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu je nástrojem, jak takovému zneužívání bránit.

[11] Pokud by Rada EU zamýšlela dát dotčeným osobám právo požádat o dočasnou ochranu ve více členských státech najednou či po sobě, jistě by toto právo ve směrnici zakotvila. Účelem směrnice však je takovým vícečetným žádostem zabránit (a tedy zabránit zvýšenému administrativnímu náporu na členské státy v případě hromadného přílivu vysídlených osob) za trvání podmínky, že oprávněná osoba získá dočasnou ochranu v jednom (jakémkoliv) z členských států.

[12] Žalobkyně usiluje o udělení dočasné ochrany v ČR, aby zde mohla žít společně s manželem, který má na území ČR povolen pobyt. Za tímto účelem by však měla spíš požádat o vydání dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny.

[13] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[14] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Rozsudek Soudního dvora EU, vyjádření účastníků

[15] Předseda senátu řízení o kasační stížnosti usnesením ze dne 23. 2. 2024, č. j. 6 Azs 1/2024-14, přerušil, neboť Soudnímu dvoru EU byly usnesením ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023-37, předloženy následující předběžné otázky:

1. Brání čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES, a to i s ohledem na dohodu členských států, že nebudou uplatňovat čl. 11 této směrnice, takové vnitrostátní právní úpravě, podle které je nepřijatelná žádost o povolení k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany, jestliže cizinec požádal o povolení k pobytu v jiném členském státě nebo jestliže mu bylo povolení v jiném členském státě již uděleno?

2. Má osoba požívající dočasné ochrany podle směrnice Rady 2001/55/ES právo na účinný prostředek nápravy před soudem podle čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie proti neudělení povolení k pobytu členským státem ve smyslu čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES?

[16] Poté, co Soudní dvůr rozsudkem ze dne 27. 2. 2025, *Krasiliva*, C-753/23, o předběžných otázkách předložených Nejvyšším správním soudem rozhodl, a odpadla tak

překážka, předseda senátu usnesením ze dne 17. 3. 2025, č. j. 6 Azs 1/2024-22, vyslovil, že soud v řízení pokračuje a vyzval účastníky řízení, aby se vyjádřili.

[17] Stěžovatel ve svém vyjádření v návaznosti na rozsudek Soudního dvora ve věci C-753/23 zdůraznil, že závěr Soudního dvora na první předběžnou otázku nelze vztáhnout na případ žalobkyně. Rozsudek Soudního dvora vycházel výlučně z okolností věci, v níž byly předběžné otázky předloženy. Okolnosti případu žalobkyně jsou však odlišné. Žalobkyni totiž povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany ve smyslu čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES již bylo vydáno jiným členským státem.

[18] Soudní dvůr sice v rozsudku výslovně neuvádí, jak má členský stát postupovat, když žadatel získal povolení k pobytu podle čl. 8 odst. 1 směrnice v jiném členském státě. Dle stěžovatele ale lze z rozsudku dovodit, že v takovém případě má žádost o povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany být vyhodnocena negativně. Směrnice nezakotvuje právo volného pohybu držitelů oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany, resp. jejich právo na přesun do jiného členského státu, a s výjimkami ve směrnici popsány neukládá ani členským státům povinnost sekundární přesuny držitelů povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany respektovat a vydávat jim povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany na svém území.

[19] Žalobkyně se v návaznosti na rozsudek Soudního dvora ve věci C-753/23 nevyjádřila.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[21] Vrácením žádosti o dočasnou ochranu z důvodu nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. se Nejvyšší správní soud zabýval například již v rozsudcích ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-42 a č. j. 1 Azs 336/2024-42, nebo ze dne 9. 4. 2025, č. j. 9 Azs 21/2025-16. Dospěl v nich k závěru, že ve vztahu k žádosti cizince, jemuž byla dočasná ochrana udělena prováděcím rozhodnutím Rady (EU) 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 EU. Závěr o nepoužitelnosti tohoto ustanovení, byť omezený na situaci, kdy žadatel zpochybňuje trvání uvedeného oprávnění v jiném členském státě, vyslovil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 1. 4. 2025, č. j. 5 Azs 273/2023-27. Nejvyšší správní soud v projednávané věci neshledal důvod pro odchýlení se od právního názoru vysloveného v uvedených rozsudcích, protože z nich vychází, shrnuje nosné závěry dopadající na nyní posuzovanou věc a s ohledem na shodného stěžovatele v podrobnostech na závěry citovaných rozsudků odkazuje.

[22] Odkazované rozsudky byly vydány poté, co Soudní dvůr rozsudkem ve věci C-753/23 rozhodl o výše uvedených předběžných otázkách. Na předběžné otázky odpověděl Soudní dvůr následovně:

pokračování

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.

Nepřijatelnost žádosti o udělení dočasné ochrany

[23] 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. Podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti.

[24] 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 2001/55/ES, 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 2001/55/ES, 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 již přiznané dočasné ochrany.

[25] Pojem dočasná ochrana ve smyslu českých právních předpisů je legislativní zkratkou pro oprávnění k pobytu na území České republiky za účelem dočasné ochrany, tj. oprávnění k pobytu, které jsou členské státy povinny držitelům dočasné ochrany udělit v souladu s čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES. Jakékoli případné omezení v poskytnutí těchto práv musí být v souladu se směrnicí 2001/55/ES a prováděcím rozhodnutím Rady, a to i v případech unijním právem výslovně neupravených. Systémově totiž jde o vnitrostátní realizaci nároků či oprávnění plynoucích přímo z unijního práva (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 174/2024-42).

Slučitelnost české právní úpravy s právem EU

[26] K otázce slučitelnosti české právní úpravy s právem EU Nejvyšší správní soud předně uvádí, že není důvodná námitka, že městský soud nebyl oprávněn sám posoudit otázku souladu § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. s právem EU, aniž by položil předběžnou otázku Soudnímu dvoru. Jak vyplývá z čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie,

povinnost položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru, vyvstane-li otázka výkladu unijního práva v jeho věci (a nejsou-li dány výjimky *acte clair* či *acte éclairé*) má pouze soud, jehož rozhodnutí v dané věci nelze napadnout oprávněnými prostředky podle vnitrostátního práva (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2007, č. j. 3 As 22/2006-138). Vzhledem k tomu, že rozsudek městského soudu bylo možné napadnout kasační stížností, městský soud nebyl povinen předběžnou otázku položit.

[27] Městský 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 2001/55/ES a konstrukci směrnice jako minimální harmonizace, která připouští pouze příznivější úpravu členských států. Tuto argumentaci Nejvyšší správní soud nepovažuje za přílehavou či postačující pro závěr o neslučitelnosti české právní úpravy s právem EU.

[28] Zmíněný čl. 28 směrnice 2001/55/ES 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, systematika a znění směrnice 2001/55/ES, která počítá jen s jedním hostitelským členským státem, jakož i rozsudek Soudního dvora ve věci C-753/23.

[29] 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 dočasné ochrany 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. Směrnice zakotvuje mechanismy přerozdělování držitelů dočasné ochrany, jejich využití je však na úvaze členských států.

[30] Věcná podstata sporu 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 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) zákona č. 65/2022 Sb. s právem EU. Odpověď na uvedenou spornou otázku směrnice 2001/55/ES ani prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382 výslovně neposkytují a jednoznačně se k ní nevyjádřil ani Soudní dvůr.

[31] Z rozsudku Soudního dvora ve věci C-753/23 nicméně vyplývá rámcová odpověď, v jejíž logice lze některé dílčí aspekty posuzované věci dořešit. Nadto 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. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 174/2024-42 či č. j. 9 Azs 21/2025-16).

pokračování

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

[32] Směrnice 2001/55/ES 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. Vyjadří 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.

[33] Nemají-li držitelé dočasné ochrany právo volby členského státu, v němž jim má být uděleno první oprávnění k pobytu, nemají ani právo na druhotný přesun do jimi vybraného členského státu, resp. na udělení druhotného oprávnění k pobytu v jiném než hostitelském členském státě. Směrnice 2001/55/ES nicméně 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 2001/55/ES. Rovněž jde o přesun iniciovaný a realizovaný na žádost členských států. Čl. 21 směrnice 2001/55/ES pak předvídá situaci dobrovolného návratu, kdy držitel dočasné ochrany opustil hostitelský členský stát, avšak z důvodu přetrvávajících okolností v zemi původu žádá o opětovné udělení povolení k pobytu. Řešením je opětovné udělení povolení k pobytu (původním) hostitelským členským státem.

[34] Nemožnost změny hostitelského členského státu z vůle samotného držitele dočasné ochrany podtrhuje čl. 11 směrnice 2001/55/ES. 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 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 (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 174/2024-42 či č. j. 9 Azs 21/2025-16).

[35] Prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382, doplněné o dohodu členských států o vyloučení čl. 11 směrnice 2001/55/ES, popsany obecný režim podle směrnice 2001/55/ES obrací. Na rozdíl od čl. 25 směrnice 2001/55/ES 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 2001/55/ES 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 ve věci

C-753/23). Členský stát jim v souladu s čl. 8 směrnice 2001/55/ES musí oprávnění k pobytu udělit.

[36] Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval např. v rozsudcích č. j. 1 Azs 174/2024-42 či č. j. 9 Azs 21/2025-16, 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 2001/55/ES (srov. bod 15 odůvodnění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382). Soudní dvůr sice v rozsudku ve věci C-753/23 vyhodnotil uvedený článek jako bezvýznamný pro posouzení první předložené předběžné otázky, 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 2001/55/ES znovu uplatňoval. Z této dohody vychází i prováděcí rozhodnutí Rady 2024/1836 ze dne 25. 6. 2024 o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím Rady 2022/382.

[37] 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 2001/55/ES, 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 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.

[38] Podle rozsudku Soudního dvora ve věci C-753/23 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 v rozsudku ve věci C-753/23 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*. V kontextu celkového vyznění rozsudku ve věci C-753/23 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. Mohou totiž nastat situace,

pokračování

že se státní příslušník Ukrajiny předchozího oprávnění k pobytu v jiném členském státě vzdal (a tudíž již žádným nedisponuje) nebo mu takové oprávnění zanikne v důsledku jiné skutečnosti (např. udělení oprávnění k pobytu v jiném členském státě).

[39] Nemožnost odmítnout žádost o povolení k pobytu osobě spadající do působnosti směrnice 2001/55/ES pouze 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 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 (srov. rozsudky Soudního dvora ze dne 13. 12. 1987, *Grimaldi*, C-322/88, nebo ze dne 25. 3. 2021, *BT*, C-501/18; srov. též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2015, č. j. 4 Azs 228/2015-40, č. j. 1 Azs 174/2024-42 či č. j. 9 Azs 21/2025-16).

[40] Nejvyšší správní soud uzavírá, že z práva EU 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 2001/55/ES 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 (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 174/2024-42 či č. j. 9 Azs 21/2025-16).

[41] Mají-li držitelé dočasné ochrany právo přesunout se v průběhu trvání dočasné ochrany do jiného členského státu, pak výkon tohoto práva nemůže být *a priori* jeho zneužitím. O zneužití práva se může jednat v konkrétních případech, v nichž jsou 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 (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 174/2024-42, č. j. 9 Azs 21/2025-16, č. j. 5 Azs 273/2023-27, či rozsudek ze dne 2. 4. 2025, č. j. 5 Azs 272/2023-31). Takovýto závěr by stěžovatel musel prokázat (k tomu blíže např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2025, č. j. 5 Azs 190/2024-20, nebo již uvedené rozsudky č. j. 1 Azs 174/2024-42, č. j. 9 Azs 21/2025-16, č. j. 5 Azs 273/2023-27, či č. j. 5 Azs 272/2023-31).

Postup při posuzování žádostí o poskytnutí dočasné ochrany

[42] 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 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 (například o něj poprvé žádá v České republice nebo jí nebylo v jiném členském státě uděleno), případně jím 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.

[43] Jinak tomu ovšem 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.

[44] 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 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. (srov. zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 174/2024-42, včetně tam nastíněných možných situací a jejich řešení).

Závěr ve věci žalobkyně

[45] Jelikož vrácení žádosti žalobkyně o udělení dočasné ochrany z důvodu nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. není slučitelné s právem EU, městský soud nepochybil, když konstatoval, že nebylo možné toto ustanovení použít. Výrok rozsudku městského soudu i jeho závěr o nezákonnosti postupu stěžovatele ob stojí. Vrácením žádosti stěžovatel nezákonně zasáhl do práv žalobkyně.

V. Závěr a náklady řízení

[46] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost žalovaného důvodnou, pročez ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[47] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný v soudním řízení úspěch neměl, proto dle uvedených ustanovení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné žalobkyni, která by jinak měla právo na náhradu nákladů řízení, v souvislosti s řízením o kasační stížnosti nevznikly náklady, které by byly zjevné ze spisu.

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

V Brně dne 30. dubna 2025

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu

