



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **O. S.**, zastoupený 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, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 7. 2024, č. j. 18 A 31/2024 - 28,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m ě ě t á .**
- II. Žádnému z účastníků **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 :

[1] Žalobce podal k Městskému soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“) žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Nezákonný zásah podle žalobce spočíval v tom, že mu dne 15. 5. 2024 žalovaný vrátil jeho žádost o poskytnutí dočasné ochrany jako nepřijatelnou podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace, neboť žalobce již o dočasnou ochranu požádal v jiném členském státě Evropské unie.

[2] Městský soud rozsudkem ze dne 5. 5. 2021, č. j. 55 A 34/2020 - 91, určil, že zásah žalovaného spočívající v tom, že dne 15. 5. 2024 vrátil žalobci jeho žádost o dočasnou ochranu, zaevidovanou pod č. j. OAM-035964/DO-2024, jako nepřijatelnou, byl nezákonný

(výrok I.) a přikázal žalovanému obnovit stav před vrácením žádosti (výrok II.); výroky III. a IV. městský soud rozhodl o nákladech řízení.

[3] V odůvodnění městský soud předně uvedl, že ačkoliv žalovaný formálně označil v příslušném formuláři jako důvod vrácení žádosti žalobce § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. (tedy že žalobce o dočasnou ochranu již požádal v jiném členském státě Evropské unie), z tvrzení stran i předložených pokladů vyplynulo, že důvodem vrácení žádosti bylo získání dočasné ochrany v Rumunsku [tedy důvod podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb.]. Městský soud proto mezi těmito důvody nerozlišoval.

[4] Otázka přípustnosti žaloby nebyla dle městského soudu sporná, jelikož to připouštěl i sám žalovaný. Pro projednání věci pak nebylo významné, zda přípustnost žaloby vyplývá pouze z čl. 47 Listiny základních práv EU či také z čl. 29 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 (dále jen „*směrnice o dočasné ochraně*“).

[5] Městský soud dále podotkl, že otázkou nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. se správní soudy již opakovaně zabývaly a dospěly k závěru, že uvedený zákon je v těchto ustanoveních v rozporu s unijním právem. Výčet důvodů v čl. 28 směrnice o dočasné ochraně, pro které je možné vyloučit osobu z poskytnutí dočasné ochrany, je taxativní. Český zákonodárce vytvořil nové důvody pro nepřijatelnost žádosti nad rámec směrnice o dočasné ochraně, přičemž úprava ve směrnici je projevem tzv. minimální harmonizace a členské státy nemohou svou národní úpravou snížit nastavenou úroveň ochrany. S těmito závěry judikatury krajských soudů se městský soud ztotožnil.

[6] Argumentaci žalovaného, že směrnice o dočasné ochraně neupravuje souběžné žádosti o dočasnou ochranu v několika členských státech, a český zákonodárce proto měl v této oblasti „*volnou ruku*“, městský soud nepřisvědčil. Žalovaný dle městského soudu pomíjel, že směrnice o dočasné ochraně neumožňuje, aby národní úprava postavení cizince zhoršila.

[7] Městský soud se rovněž neztotožnil s názorem žalovaného, že na žalobce nelze pohlížet jako na vysídlenou osobu, protože mu byl přiznán status osoby požívající dočasné ochrany v jiném členském státě. Definice vysídlené osoby v čl. 2 písm. c) směrnice o dočasné ochraně je totiž nezávislá na tom, zda taková osoba má přiznanu dočasnou ochranu v nějakém členském státě.

[8] Dle městského soudu sice platí, že občan Ukrajiny by měl mít v jeden moment udělenou dočasnou ochranu pouze v jednom členském státě. V praxi se to má však projevit tak, že se může přemístit do jiného členského státu a v něm požádat o dočasnou ochranu, přičemž dočasná ochrana v původním státě by tím měla zaniknout.

[9] K tvrzenému zneužití práva, které žalovaný spatřoval v tom, že Ukrajinci žádají o ochranu v několika členských státech, městský soud uvedl, že zákaz zneužití práva je obecnou právní zásadou, která je přirozená i unijnímu právu. Ani v případě žadatele o dočasnou ochranu tedy nelze vyloučit takové okolnosti, jež by mohly dosahovat intenzity

pokračování

zneužití práva. Podle městského soudu se však jedná o mimořádný institut, který lze použít jen v krajních situacích a na základě poctivého posouzení případu. Žalovaný by tedy dle městského soudu teoreticky mohl žádost o dočasnou ochranu zamítnout z důvodu zneužití práva, avšak teprve po provedení správního řízení, v němž by žádost věcně přezkoumal, nikoli ji jen odmítnul tzv. „od stolu“ zaškrtnutím políčka ve formuláři. Nadto městský soud dodal, že zneužití práva v nynější věci nebylo důvodem pro vrácení žádosti, a proto se argumentace žalovaného mýlí s předmětem řízení.

[10] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadá rozsudek městského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[11] Stěžovatel namítá, že institut nepřijatelnosti zakotvený v § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. je slučitelný s unijním právem. Předně zdůrazňuje, že článek 28 směrnice o dočasné ochraně, na kterou odkazuje městský soud, dopadá na jiné situace – vyloučení z dočasné ochrany jako takové. To však není případ žalobce. V důsledku uplatnění institutu nepřijatelnosti není žalobce z dočasné ochrany vyloučen, neboť ta mu již byla poskytnuta v jiném členském státě. Právo plynoucí z dočasné ochrany mu tak Česká republika neodjímá.

[12] Směrnice o dočasné ochraně podle stěžovatele neupravuje situace, kdy o dočasnou ochranu usiluje osoba, která již dočasnou ochranu získala v jiném členském státě nebo o ni tamtéž požádala, a tudíž jsou ponechány vnitrostátní úpravě. Stěžovatel je toho názoru, že ze směrnice o dočasné ochraně plyne, že se má bránit druhotnému pohybu osob a požívání práv ve více členských státech současně. Směrnice o dočasné ochraně totiž upravuje pouze režim sloučení rodiny podle čl. 15 a mechanismus přerozdělování podle čl. 25 a 26 směrnice o dočasné ochraně. V čl. 11 směrnice o dočasné ochraně navíc zakotvuje režim navrácení neoprávněně pobývajících žadatelů do hostitelského státu dočasné ochrany. Smyslem směrnice o dočasné ochraně tudíž není „*temporary protection shopping*“, ale poskytnutí dočasného útočiště pro osoby, které musely hromadně opustit svoji zemi. Cílem tak není umožnit druhotný pohyb držitelů dočasné ochrany mezi členskými státy. Pokud by Rada zamýšlela dát možnost osobám požádat o poskytnutí dočasné ochrany ve více členských státech zároveň, výslovně by to ve směrnici o dočasné ochraně upravila. Účelem směrnice o dočasné ochraně je nicméně takovým vícečetným žádostem zabránit (a tedy i předejít zvýšenému administrativnímu náporu na členské státy).

[13] Na tom dle stěžovatele nic nemění ani fakt, že podle prováděcího 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 (dále jen „*prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382*“), mají cizinci právo vybrat si členský stát, ve kterém o poskytnutí dočasné ochrany požádají. Toto právo volby prvotního místa pobytu totiž podle stěžovatele neznámá, že by měli možnost si mezi členskými státy přebírat a postupně žádat o poskytnutí dočasné ochrany v několika státech, než si vyberou ten, který jim bude vyhovovat nejlépe. V tomto směru stěžovatel poukazuje na to, že s postupem času většina států materiální výhody plynoucí z dočasné ochrany snižuje, a cizinci tudíž mohou být motivováni k přesunu pobytu a čerpání výhod v jiném státě. Opakované podávání žádostí o dočasnou ochranu proto podle stěžovatele představuje zneužití práva, které nepoživá právní ochrany.

[14] Stěžovatel tedy namítá, že institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. zaplňuje mezeru v unijní úpravě, a to tak, aby bylo dosaženo jejího výše uvedeného cíle a eliminovány pokusy o zneužití práva na poskytnutí dočasné ochrany. Nebrání přitom slučování rodin, neboť tyto případy řeší § 51 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců (dále jen „zákon o dočasné ochraně“).

[15] V době podání kasační stížnosti bylo před Soudním dvorem Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) vedeno řízení o žádosti Nejvyššího správního soudu o rozhodnutí o předběžných otázkách, které se zjednodušeně řečeno týkaly 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 (viz 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 3. 9. 2024, č. j. 3 Azs 166/2024 – 17, řízení o kasační stížnosti přerušil.

[16] Soudní dvůr rozsudkem ze dne 27. 2. 2025, *Krasiliva*, C-753/23 (dále jen „rozsudek ve věci *Krasiliva*“), odpověděl na předběžné otázky následovně:

„1) Článek 8 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími

*musí být vykládán v tom smyslu, že*

*brání vnitrostátní právní úpravě, podle níž se osobě požívající dočasné ochrany uvedené v prováděcím rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. března 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana, neudělí povolení k pobytu, pokud již tato osoba požádala o takové povolení v jiném členském státě, ale dosud jej nezískala.*

2) Článek 8 odst. 1 směrnice 2001/55 ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie

*musí být vykládán v tom smyslu, že*

*osoba požívající dočasné ochrany podle této směrnice má právo na účinný prostředek nápravy před soudem proti rozhodnutí, kterým se žádost o udělení povolení k pobytu ve smyslu tohoto článku 8 odmítá jako nepřijatelná.“*

[17] Tím odpadl důvod pro přerušování řízení o kasační stížnosti a předseda senátu usnesením ze dne 13. 3. 2025, č. j. 3 Azs 166/2024 – 23, rozhodl o jeho pokračování.

[18] Stěžovatel reagoval na rozsudek ve věci *Krasiliva* doplněním kasační stížnosti, v níž 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. Přesto však z rozsudku ve věci *Krasiliva* dle stěžovatele vyplývá, že žádost, kterou podá držitel dočasné ochrany disponující oprávněním k pobytu za tímto

pokračování

účelem v jiném členském státě, je nedůvodná. 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, podle stěžovatele 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 sobě vhodný členský stát, v němž o oprávnění k pobytu požádají. Stěžovatel proto nadále považuje kasační stížnost za důvodnou.

[19] Žalobce rovněž využil možnosti vyjádřit se k rozsudku ve věci *Krasiliva*. Uvedl, že 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 podle žalobce 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 nedotčeno. Osobu, která požívá dočasné ochrany v jednom členském státě a rozhodne se přestěhovat do jiného členského státu, nelze dle žalobce v tomto druhém státě ponechat svému osudu a toliko „tolerovat“ její neoprávněný pobyt bez odpovídající právní ochrany. Žalobce má proto za to, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná a navrhuje její zamítnutí.

[20] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele jedná v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. pověřená osoba disponující příslušným právnickým vzděláním. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[21] Kasační stížnost není důvodná.

[22] Vrácením žádosti o dočasnou ochranu z důvodu nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. se Nejvyšší správní soud zabýval již v rozsudcích ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024 – 42 a č. j. 1 Azs 336/2024 – 42. Dospěl v nich k závěru, že ve vztahu k žádosti cizince, jemuž byla dočasná ochrana udělena prováděcím rozhodnutím Rady č. 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 kasační soud 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 (srov. též rozsudky Nejvyššího správního soudu

ze dne 8. 4. 2025, č. j. 9 Azs 20/2024 – 37; ze dne 9. 4. 2025, č. j. 9 Azs 21/2025 – 16; nebo ze dne 10. 4. 2025, č. j. 1 Azs 167/2024 – 48; pro zjednodušení bude dále odkazováno jen na rozsudek č. j. 1 Azs 174/2024 – 42).

[23] Předně je třeba uvést, že Soudní dvůr v rozsudku ve věci *Krasiliva* jednoznačně potvrdil závěr městského soudu o přípustnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, která směřuje proti vrácení žádosti o udělení dočasné ochrany z některého z důvodů podle § 5 odst. 1 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 nelze tuto soudní výlučku použít. Nejvyšší správní soud tak přehodnotil odlišný závěr vyslovený v jeho 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 (srov. rozsudek 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 nepřipustnosti by však Nejvyšší správní soud musel přihlédnout i nad rámec důvodů kasační stížnosti.

[24] Stěžovatel postupoval při vrácení žádosti žalobce 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 písm. d) téhož zákona „[ž]ádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie.“

[25] 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 již udělené dočasné ochrany.

[26] 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 o dočasné ochraně), tj. oprávnění k pobytu, které jsou členské státy povinny držitelům dočasné ochrany udělit v souladu s čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně. Jakékoli případné omezení v poskytnutí těchto práv musí být v souladu se směrnicí o dočasné ochraně a prováděcím rozhodnutím 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 č. j. 1 Azs 174/2024 – 42, odst. 27 až 34).

[27] Městský soud založil svůj závěr o nepoužitelnosti § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. ve věci žalobce především na taxativní povaze výčtu důvodů pro vyloučení

pokračování

osoby z dočasné ochrany ve smyslu čl. 28 směrnice o dočasné ochraně a konstrukci směrnice jako minimální harmonizace, která připouští pouze příznivější úpravu členských států. Tuto argumentaci Nejvyšší správní soud nepovažuje za přílehlavou či postačující pro závěr o neslučitelnosti české právní úpravy s právem Evropské unie.

[28] 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, na což ostatně poukazoval i stěžovatel. Tento závěr výslovně potvrzuje bod 16 odůvodnění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 a 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 ve věci *Krasiliva*.

[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 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.

[30] 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 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 v rozsudku ve věci *Krasiliva*.

[31] Nejvyšší správní soud neshledal důvod, aby požádal Soudní dvůr o rozhodnutí o nové předběžné otázce podle čl. 267 třetí alinea Smlouvy o fungování Evropské unie. Soudní dvůr již měl možnost vyjádřit se k dané věci, z jeho procesního postupu (rozhodnutí přijaté tříčlenným senátem, bez stanoviska generálního advokáta a bez ústního jednání ve věci) vyplývá, že nepovažoval předložené otázky za nové či problematické. Z rozsudku ve věci *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, který může v určité fázi převládnout nad abstraktními imperativy jednotného výkladu ve všech detailech (srov. rozsudek č. j. 1 Azs 174/2024 – 42, odst. 35 až 47).

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

požívající dočasné ochrany příjme 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.

[33] 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 směrnice o dočasné ochraně). 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.

[34] 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 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. rozsudek č. j. 1 Azs 174/2024 – 42, odst. 48 až 52).

[35] Prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382, 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 devadesátidenního bezvízového režimu volně pohybovat po území Evropské unie a v průběhu této doby si svobodně vybrat členský stát, v němž chtějí požívat práva spojená 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 *Krasilova*, body 27 a 28). Členský stát jim v souladu s čl. 8 směrnice o dočasné ochraně musí oprávnění k pobytu udělit.

pokračování

[36] Podle Nejvyššího správního soudu tento režim zahrnuje také druhotnou volbu členského státu. V tomto ohledu má význam prohlášení členských států, že ve vztahu ke státním příslušníkům Ukrajiny nebudou uplatňovat čl. 11 směrnice o dočasné ochraně (srov. bod 15 odůvodnění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382). Soudní dvůr sice v rozsudku ve věci *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.

[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 o dočasné ochraně, podle Nejvyššího správního soudu mají v průběhu trvání dočasné ochrany také právo přemístit svůj pobyt do jiného členského státu, který si zvolí. Za tím účelem jim musí být uděleno oprávnění k pobytu. Jinak by vyloučení použití tohoto článku ztrácelo význam. Znamenalo by to, že tyto osoby sice mohou fakticky pobývat kdekoli v 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).

[38] Podle rozsudku Soudního dvora ve věci *Krasiliva* má členský stát zkoumat důvodnost žádosti o dočasnou ochranu, která mu byla předložena, i když cizinec dříve podal žádost o dočasnou ochranu v jiném členském státě (bod 29 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).

[39] 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 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, bod 18, nebo ze dne 25. 3. 2021, *BT*, C-501/18, bod 80 a judikatura tam citovaná; též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2015, č. j. 4 Azs 228/2015 – 40, odst. 50).

[40] Nejvyšší správní soud 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. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. je s tímto právem v rozporu, protože ji nelze použít (srov. rozsudek č. j. 1 Azs 174/2024 – 42, odst. 53 až 70).

[41] 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 (srov. rozsudek č. j. 1 Azs 174/2024 – 42, odst. 79 a 80). 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, odst. 25).

[42] Jelikož vrácení žádosti žalobce o udělení dočasné ochrany z důvodu její nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. není slučitelné s právem Evropské unie, městský soud nepochybil, pokud dospěl k závěru, že toto ustanovení nebylo možné použít. Vrácením žádosti stěžovatel nezákonně zasáhl do práv žalobce. Žaloba tak byla důvodná a stěžovatel byl povinen nepokračovat v zásahu a obnovit stav před přijetím žádosti.

[43] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou, a to dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.

pokračování

[44] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Ve věci měl plný úspěch žalobce. Ten však byl zastoupen Organizací pro pomoc uprchlíkům, z. s., které právo na odměnu za zastupování nenáleží (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2008, č. j. 4 Azs 51/2008 - 79). Žalobci lze přiznat pouze náhradu účelně vynaložených nákladů vzniklých v řízení, avšak žádné takové náklady žalobci nevznikly, resp. je soudu nijak nedoložil. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že se žalobci náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 24. dubna 2025

JUDr. Tomáš Rychlý  
předseda senátu