



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobkyně: **K. T.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, Nad Štolou 3, Praha 7, na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vrácení žádosti o udělení dočasné ochrany, evidované pod čj. OAM-0386888/DO-2024, jako nepřijatelné, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 10. 2024, čj. 14 A 50/2024-45,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

[1] Nyní posuzovaná věc se týká otázky vrácení žádosti o udělení pobytového oprávnění cizinky, která získala takové oprávnění již v jiném členském státě Evropské unie. Je proto určující, zda na situaci dopadající důvod vrácení žádosti ve smyslu § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny, vyvolaným invází vojsk Ruské federace (*lex Ukrajina*) je slučitelný s právem Evropské unie. Za tímto účelem NSS řešil otázku přípustnosti sekundárního pohybu v rámci Evropské unie osob vymezených v čl. 2 odst. 1 Provděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. 3. 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu čl. 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana (*prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382*).

[2] Žalobkyně je státní příslušnice Ukrajiny. Dne 20. 8. 2024 požádala o udělení dočasné ochrany na území České republiky. Žalovaný ale žádost o dočasnou ochranu žalobkyni

vrátil jako nepřijatelnou podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina, neboť zjistil, že jí již byla udělena dočasná ochrana v Rumunsku.

[3] Proti postupu žalovaného se žalobkyně bránila žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Městský soud v Praze žalobu věcně projednal, a to navzdory soudní výluce stanovené v § 5 odst. 2 lex Ukrajina, z důvodu zjevného rozporu s čl. 29 směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. 7. 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (*směrnice 2001/55/ES*) a současně též s právem na účinné prostředky nápravy před soudem zaručenými čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie. Městský soud sice přisvědčil žalovanému, že cizinci žádající o pobytové oprávnění za účelem dočasné ochrany, mohou požívat toto oprávnění pouze v jednom členském státě. Současně však vyhodnotil, že vnitrostátní úprava ve smyslu § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina vymezuje pro žadatele méně příznivé podmínky a jeho použití brání nepřímý účinek směrnice č. 2001/55/ES, která v čl. 28 odst. 1 upravuje vyčerpávající výčet důvodů, pro které lze osobu z dočasné ochrany vyloučit. Městský soud rovněž připomněl, že se státy při přijetí prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 zřekly možnosti využít čl. 11 směrnice 2001/55/ES, čímž vyjádřily úmysl umožnit volný pohyb osob s dočasnou ochranou mezi členskými státy.

2. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalovaný (*stěžovatel*) se proti rozsudku městského soudu brání kasační stížností podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy z důvodu nezákonnosti spočívajícím v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

[5] Stěžovatel namítá, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku, neboť vyhodnotil, že § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina je rozšířen okruh osob, které jsou z dočasné ochrany vyloučeny. Stěžovatel je ale toho názoru, že konstatováním nepřijatelnosti další žádosti o pobytové oprávnění za účelem dočasné ochrany osobu, která již získala pobytové oprávnění v jiném členském státě, z dočasné ochrany nevylučuje. Dříve poskytnutou ochranu přitom Česká republika nijak neodnímá ani ji jinak neupírá. Stěžovatel je přesvědčen, že dočasné ochrany nelze požívat ve více členských státech, což ostatně vyplývá z dikce čl. 15 odst. 6 a čl. 26 odst. 4 směrnice 2001/55/ES. Ustanovení čl. 28 směrnice 2001/55/ES přitom upravuje jiné situace, kdy je cizinci dočasná ochrana odepřena zcela, a to přestože by cizinec jinak podmínky pro její udělení splňoval. Směrnice ani nepočítá s možností opakovaného podání žádostí v různých státech, z čehož rovněž plyne, že jedním z jejích cílů je zabránit druhotnému pobytu osob v režimu dočasné ochrany.

[6] Stěžovatel tvrdí, že směrnice 2001/55/ES žalobkyni nedává právo požívat práva plynoucí z dočasné ochrany v jiném členském státě, ledaže by splnila podmínky čl. 15 stejné směrnice [§ 51 a § 52 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců (*zákon o dočasné ochraně cizinců*)]. Popřípadě by splňovala podmínky podle čl. 26 směrnice 2001/55/ES, ve smyslu přemístění v rámci dohody mezi členskými státy. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina tedy pouze zaplňuje mezery ve stručné a minimalistické úpravě směrnice 2001/55/ES a současně není v rozporu s žádným jejím ustanovením.

pokračování

[7] Podle stěžovatele nebyly naplněny ani podmínky *l'acte claire*, aby městský soud mohl konstatovat rozpor vnitrostátního práva s právem Evropské unie, aniž by věc předložil Soudnímu dvoru Evropské unie (SDEU). Výklad směrnice 2001/55/ES nemohl městský soud provést sám, neboť NSS v souvislosti s § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina položil předběžnou otázku k SDEU, a to ve věci vedené pod sp. zn. 8 Azs 93/2023.

3. Přerušení řízení s ohledem na řízení vedené před Soudním dvorem

[8] V době podání kasační stížnosti bylo před SDEU vedeno řízení o žádosti NSS o rozhodnutí o předběžných otázkách spočívajících ve slučitelnosti důvodů nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina a soudní výluky podle § 5 odst. 2 téhož zákona s právem Evropské unie (usnesení ze dne 30. 11. 2023, čj. 8 Azs 93/2023-37). Jelikož rozhodnutí o této žádosti mělo význam i pro nyní posuzovanou věc, předseda senátu usnesením ze dne 5. 12. 2024, čj. 10 Azs 212/2024-22, řízení o kasační stížnosti přerušil.

[9] SDEU rozsudkem ze dne 27. 2. 2025, ve věci C-753/23 *Krasiliva* (rozsudek SDEU *Krasiliva*), zodpověděl položené 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 dočasně 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 dočasně 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.“

[10] Proto soud usnesením ze dne 4. 3. 2025, čj. 10 Azs 212/2024-24, rozhodl o jeho pokračování.

[11] Stěžovatel v reakci na rozsudek SDEU ve věci *Krasiliva* uvedl, že závěry uvedené v tomto rozsudku nedopadají na nyní posuzovanou věc, tzn. na žádosti cizinců, kteří již získali dočasnou ochranu v jiném členském státě Evropské unie. Naopak z rozsudku vyplývá, že za nedůvodnou je možné považovat žádost cizince, který je držitelem pobytového oprávnění vyplývajícího z dočasně ochrany v jiném členském státě. Sekundární oprávnění v jiném členském státě je možné získat jen za předpokladu, že se uplatní buď čl. 15 směrnice 2001/55/ES, nebo postup podle čl. 26 stejné směrnice, který však může aktivovat pouze členský stát, do kterého má být cizinec přemístěn. Právo cizince vybrat si další členský stát, kde bude práva z dočasně ochrany požívat, nelze dovodit ani z prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382. Prováděcí rozhodnutí příslušníkům Ukrajiny umožňuje pouze bezvízový pobyt tak, že jim je během 90denního bezvízového pobytu umožněno, aby si zvolili vhodný členský stát, kde o dočasnou ochranu požádají.

4. Posouzení věci NSS

[12] NSS se nejdříve zabýval výlukou ze soudního přezkumu vrácení žádosti o pobytové oprávnění za účelem dočasné ochrany jako nepřijatelné ve smyslu § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina ve spojení s § 5 odst. 2 téhož zákona, z něhož se podává, že v případě, kdy *„Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti; soudní přezkum je vyloučen.“* Touto výlukou se přitom NSS zabýval již v rozsudku ze dne 12. 10. 2022, čj. 2 Azs 178/2022-46, ve kterém stanovil, že výluka je konformní s právem Evropské unie i českým ústavním pořádkem. Městský soud však dospěl k závěru, že otázka přípustnosti je mezi účastníky nesporná a s odkazem na své předešlé rozsudky žalobu věcně posoudil.

[13] Otázkou věcného přezkumu se následně zabýval rovněž SDEU ve věci *Krasiliva*, v němž potvrdil, že podle čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES ve spojení s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie je zaručeno právo každého, jehož práva a svobody zaručené unijním právem byly porušeny, na účinné prostředky nápravy před soudem. Podle uvedeného rozsudku tak § 5 odst. 2 lex Ukrajina odporuje právu Evropské unie a nelze jej použít. Ve světle judikatury SDEU následně přehodnotil svůj závěr rovněž NSS a v rozsudcích ze dne 3. 4. 2025, čj. 1 Azs 174/2024-42, 1 Azs 336/2024-42 a ze dne 1. 4. 2025, čj. 5 Azs 273/203-27, stanovil, že vrácení žádosti jako nepřijatelné podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina je přezkoumatelné soudem.

[14] NSS se dále zabýval klíčovou otázkou, zda je institut nepřijatelnosti žádosti z důvodu, že cizinci již byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státě podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina, slučitelný s unijním právem.

[15] Z rozsudku SDEU *Krasiliva* k tomu vyplývá, že členský stát nemůže žádost odmítnout jako nepřijatelnou z důvodu, že cizinec podal žádost o povolení k pobytu v jednom členském státě Evropské unie, následně odcestoval do jiného členského státu, kde podal obdobnou žádost, za předpokladu, že o první podané žádosti nebylo doposud rozhodnuto. SDEU tak uzavřel, že členský stát nemůže žádost odmítnout pro nepřijatelnost pouze z důvodu souběžného řízení o obdobných žádostech ve více členských státech. Na tento rozsudek navázal NSS, který v rozsudku ze dne 3. 4. 2025, čj. 1 Azs 174/2024-42 posuzoval, zda lze jako nepřijatelnou dle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina označit žádost cizince, kterému již byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státě. Jelikož je tato otázka sporná i nyní, vycházel soud ze závěrů prvního senátu, neboť neshledal žádný rozumný důvod, pro který by se od nich měl odchýlovat.

[16] Z § 5 odst. 1 písm. d) se podává, že *„žádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie.“*

[17] NSS připomíná, že dočasná ochrana je udělována hromadně již na unijní úrovni, a to pro skupinu osob definovanou vždy v prováděcím rozhodnutí Rady 2022/382 podle čl. 5 směrnice 2001/55/ES. Dočasná ochrana ve smyslu české právní úpravy představuje oprávnění k pobytu na území České republiky za účelem požívání práv z dočasné ochrany vyplývajících (viz § 2 lex Ukrajina a § 2 odst. 1 zákona o dočasné ochraně cizinců). Institut nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 lex Ukrajina se nevztahuje toliko k udělení dočasné ochrany jako takové, nýbrž pouze k poskytnutí oprávnění k pobytu plynoucí z dočasné ochrany

pokračování

(srov. rozsudky NSS ze dne 3. 4. 2025, čj. 1 Azs 174/2024-42, ze dne 3. 4. 2025, 10 Azs 4/2025). Povinnost udělit oprávnění k pobytu držitelům dočasné ochrany přitom členským státům výslovně vyplývá z čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES, podle kterého platí, že *„členské státy přijmou opatření nezbytná k zajištění povolení k pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany, a to na celé období trvání ochrany.“* Omezení těchto práv tak musí být v souladu s touto směrnicí a současně též s prováděcím rozhodnutím Rady 2022/382.

[18] Role členských států je proto v tomto systému omezena na ověření, zda daný žadatel skutečně spadá pod některou ze skupin osob vymezených v prováděcím rozhodnutí a následné vydání odpovídajících dokladů umožňujících přístup k čerpání dílčích práv osobám požívajícím dočasné ochrany, jako je oprávnění k pobytu (čl. 8 2001/55/ES) a s ním dále spojená práva na zaměstnání (čl. 12 směrnice 2001/55/ES), přiměřené ubytování a zdravotní péče (čl. 13 směrnice 2001/55/ES) nebo přístup do vzdělávacího systému hostitelského členského státu (čl. 14 směrnice 2001/55/ES).

[19] Městský soud nesoulad § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina s unijním právem dovodil především s ohledem na taxativní výčet důvodů pro vyloučení osob z dočasné ochrany podle čl. 28 směrnice 2001/55/ES a konstrukce směrnice jako minimální harmonizace, která připouští pouze příznivější úpravu členských států. Tento závěr NSS nepovažuje za přílehlavý, neboť tento článek směřuje k vyloučení osob z dočasné ochrany jako takové, a to z vážných důvodů, jako je například ochrana bezpečnosti státu. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina se těchto osob netýká, neboť dopadá na situace, kdy státní příslušník Ukrajiny již získal oprávnění k pobytu v jiném členském státě.

[20] Podle stěžovatele má směrnice 2001/55/ES bránit druhotnému pohybu osob. Opakovaným podáním žádosti tak dochází ke zneužití práva, které svědčí cizincům podle prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382. Stěžovatel je přesvědčen, že i když z prováděcího rozhodnutí státním příslušníkům Ukrajiny plyne právo zvolit si členský stát, ve kterém požádají o poskytnutí práv vyplývajících z dočasné ochrany, toto jejich právo je vyčerpáno výběrem prvního hostitelského členského státu.

[21] Pro nyní posuzovanou věc je proto rozhodné, zda osoby, kterým bylo v některém z členských států uděleno (prvotní) povolení k pobytu, mají právo na druhotné přemístění do jiného jimi zvoleného členského státu. A zároveň, zda z unijního práva plyne povinnost přijmout žádost o poskytnutí dočasné ochrany od osob usilujících o sekundární přemístění v rámci Evropské unie a za tímto účelem jim vydat povolení k pobytu. Pokud by držitelům dočasné ochrany toto právo sekundárního přemístění náleželo, nemůže institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina obstát.

[22] Z rozsudku SDEU *Krasiliva* se podává, že státní příslušníci Ukrajiny se v rámci 90denního bezvízového režimu mohou volně pohybovat po Evropské unii a vybrat si členský stát, ve kterém žádost podají (body 27 a 28 rozsudku). Členský stát má pak povinnost podle § 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES oprávnění k pobytu udělit. SDEU ale rovněž stanovil, že členské jsou oprávněny ověřit, zda osoby, které podaly žádost, již nezískaly povolení k pobytu v jiném členském státě (bod 30 rozsudku). Nemožnost žádost odmítnout jako nepřijatelnou tedy SDEU omezil do doby, než žadatel získá povolení k pobytu v některém z členských států (bod 33 rozsudku).

[23] Otázkou, zda mají držitelé dočasné ochrany právo na vydání sekundárního oprávnění k pobytu, se zabýval NSS v rozsudku ze dne 3. 4. 2025, čj. 1 Azs 174/2024-42. Zde dospěl k závěru, že režim směrnice 2001/55/ES nepočítá s právem držitelů o dočasnou

ochranu zvolit si stát pobytu, ani s vydáním sekundárního oprávnění k pobytu v jiném členském státě, neboť v opačném případě by mechanismy přemísťování držitelů dočasné ochrany a jejich nuceného navrácení do hostitelského státu postrádaly význam (srov. body 48 – 51 rozsudku). Směrnice 2001/55/ES ale musí být vykládána ve smyslu prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, které bylo doplněno o dohodu států o vyloučení čl. 11 směrnice 2001/55/ES.

[24] Z čl. 11 se přitom podává, že *„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.“* Vyloučením tohoto ustanovení se tak režim podle směrnice obrací. Podle rozsudku sp. zn. 1 Azs 174/2024 držitelům dočasné ochrany přiznává právo primární volby členského státu, ve kterém má být soubor práv s touto ochranou spojených poskytnut. V této souvislosti je též podle stejného rozsudku dáno najisto, že tento režim zahrnuje volbu sekundární (srov. body 54 – 69). Úprava nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina tudíž tomuto právu odporuje.

[25] NSS v rozsudku sp. zn. 1 Azs 174/2024 dovodil, že z práva Evropské unie plyne právo státních příslušníků Ukrajiny, kteří jsou držiteli dočasné ochrany ve smyslu prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, na přemístění se do jiného členského státu. Za účelem zajištění procesní realizace práva držitelů dočasné ochrany na druhotný pohyb v rámci Evropské unie stěžovatel musí přijmout 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 poučit. Bude-li žadatel trvat na přemístění 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 (srov. rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42, body 71 – 73).

[26] Je však nutné však zdůraznit, že nelze požívat práv plynoucích z dočasné ochrany ve více členských státech zároveň, a tudíž ani pobytového oprávnění, jež je součástí souboru práv plynoucích z dočasné ochrany [srov. bod 30 rozsudku SDEU *Krasiliva*, Operační pokyny k provádění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 (str. 9), bod 67 rozsudku NSS sp. zn. 1 Azs 174/2024].

[27] NSS proto uzavírá, že vrácení žádosti žalobkyně o udělení dočasné ochrany z důvodu její nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina není slučitelné s právem Evropské unie. Městský soud tak nepochybil, jestliže podle jeho právního názoru nebylo možné toto ustanovení použít. Vrácením žádosti stěžovatel nezákonně zasáhl do práv žalobkyně. Žaloba je důvodná a stěžovatel je povinen upustit od pokračování v zásahu a obnovit stav před přijetím žádosti.

5. Závěr

[28] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[29] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v posuzované věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží.

pokračování

Žalobkyni, která byla ve věci úspěšná, náleží vůči stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložila. Ze spisu ale nevyplývá, že by žalobkyni v souvislosti s řízením o kasační stížnosti jakékoli náklady vznikly, a proto jí NSS náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 6. května 2025

Vojtěch Šimíček
předseda senátu