



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové a soudců Ivo Pospíšila a Michala Bobka v právní věci žalobce: **M. V.**, nar. 17. 1. 2007, zastoupen Organizací pro pomoc uprchlíkům, z.s., se sídlem Poděbradská 5, Praha 9, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě ze dne 20. 2. 2024 na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 3. 2024, č. j. 15 A 21/2024-30,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobci **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 věci

[1] V projednávané věci se Nejvyšší správní soud zabýval zákonností postupu žalovaného, který vrátil podanou žádost o udělení dočasné ochrany jako nepřijatelnou z důvodu, že žadatel již o ni požádal dříve v jiném členském státě Evropské unie. V této souvislosti se zabýval slučitelností české právní úpravy nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu s právem EU.

[2] Žalovaný dne 16. 1. 2024 vrátil žádost žalobce o udělení dočasné ochrany z téhož dne zaevidovanou pod č. j. OAM-0182541/DO/2024, a to z důvodu nepřijatelnosti

podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaných invazí vojsk Ruské federace (dále jen „zákon č. 65/2022 Sb.“). Důvodem bylo, že žadatel již dříve požádal o dočasnou ochranu v jiném členském státě EU, konkrétně v Německu. Následně žalobce vycestoval nejprve zpět na Ukrajinu a poté se vrátil do EU, zde žádal o dočasnou ochranu znovu, a to v České republice (tou dobou již práv plynoucích z dočasné ochrany v Německu nepožíval).

[3] Žalobce se proti postupu žalovaného bránil žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, které Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) vyhověl v záhlaví označeným rozsudkem, neboť žalobu shledal důvodnou. Žalovanému tak zakázal pokračovat v porušování práv žalobce. Přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti žalobci.

[4] Soud odůvodnil své rozhodnutí tak, že ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. (tedy nepřijatelnost žádosti) dopadá pouze na ty případy, v nichž je žádost podávána cizincem, který o dočasnou nebo mezinárodní ochranu požádal v jiném členském státě EU a řízení o jeho žádosti podané v jiném členském státě EU stále probíhá. Smysl tohoto ustanovení tkví dle soudu v tom, aby nebyla souběžně vedena řízení o dočasné nebo mezinárodní ochraně v ČR a jiných státech EU; tak tomu ovšem v posuzovaném případě není.

II. Řízení před Nejvyšším správním soudem a podání účastníků řízení

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatel nesouhlasil s výkladem provedeným městským soudem, podle kterého se důvod nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. vztahuje pouze na situace, kdy v jiném členském státě EU stále probíhá řízení o této žádosti. Namítl, že jazykový výklad tohoto ustanovení nic takového neobsahuje – pro naplnění podmínky postačuje pouhé podání žádosti, bez ohledu na to, zda řízení skončilo, bylo přerušeno nebo žadatel svou žádost vzal zpět. Zákonodárce měl možnost takovou podmínku výslovně do zákona zakotvit, což neučinil, a naopak použil širší formulaci, která takový výklad vylučuje.

[7] Dále stěžovatel uvedl, že institut dočasné ochrany je sice založen unijním právem (konkrétně směrnicí 2001/55/ES), ale samotný důvod nepřijatelnosti žádosti je již součástí národní legislativy, která reaguje na praktické potřeby a mezeru v unijní úpravě. Směrnice nestanoví možnost žádat o dočasnou ochranu opakovaně v různých státech, a jejím cílem je mj. zabránit tzv. „druhému pohybu“ osob mezi členskými státy. Výklad, který by umožnil obejít nepřijatelnost žádosti jednoduchým formálním krokem (např. vzdáním se již udělené ochrany), by odporoval duchu a účelu jak směrnice, tak i samotného zákona.

[8] Závěrem uvedl, že opakované žádosti o dočasnou ochranu v různých členských státech představují zneužití práva, čemuž má právě § 5 odst. 1 písm. c) zamezit. V daném

pokračování

případě žadatel využil dočasné ochrany v Německu, poté se dobrovolně vrátil na Ukrajinu a následně požádal o ochranu v České republice – což stěžovatel označuje za účelové jednání a typický příklad „Temporary Protection Shopping“. Takové chování není v souladu ani s výkladem směrnice, ani se základními zásadami unijního práva, zejména se zákazem zneužití práva.

[9] Usnesením ze dne 22. 5. 2024, č. j. 1 Azs 75/2024 - 21, Nejvyšší správní soud přerušil řízení v této věci. Učinil tak v souladu s ustanovením § 48 odst. 3 písm. d) ve spojení s § 120 s. ř. s. Jiný senát totiž již usnesením ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023 - 37, předložil Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku týkající se slučitelnosti institutu nepřijatelnosti žádostí o dočasnou ochranu a výluky ze soudního přezkumu s právem Unie.

[10] Soudní dvůr rozhodl dne 27. 2. 2025 rozsudkem ve věci C-753/23 (EU:C:2025:133; fiktivní jméno věci je *Krasiliva*). Usnesením ze dne 3. 3. 2025, č. j. 1 Azs 75/2024 - 23, proto Nejvyšší správní soud v souladu s § 48 odst. 6 s. ř. s. vyslovil, že se v řízení pokračuje.

[11] Stěžovatel v reakci na rozsudek *Krasiliva* uvedl, že nadále považuje kasační stížnost za důvodnou. Soudní dvůr v citovaném rozsudku posuzoval situaci cizinky, které podala žádost o dočasnou ochranu poté, co stejnou žádost podala ve Spolkové republice Německo. Řízení o její žádosti ve Spolkové republice Německo však v té době stále probíhalo. Tedy Spolková republika Německo v době, kdy cizinka požádala o dočasnou ochranu v České republice, ještě o její žádosti nerozhodla. Případ žalobce v této věci je skutkově odlišný, v jeho případě k vydání povolení k pobytu z titulu dočasné ochrany v jiném členském státě došlo. Poukázal přitom na bod 30 odůvodnění uvedeného rozsudku, v němž Soudní dvůr konstatoval, že členský stát má při posuzování žádosti zkoumat, zda žadateli již nebyla poskytnuta dočasná ochrana jiným členským státem. Ačkoli Soudní dvůr již nevysvětlil, jak má členský stát v tomto případě postupovat, podle stěžovatele je zřejmé, že v takovém případě není žádost důvodná a nelze pobytové oprávnění vydat. Je tomu tak proto, že v tomto případě již žadateli jiný členský stát pobytové oprávnění vydal.

[12] Nad rámec uvedeného stěžovatel zopakoval svoji argumentaci, podle níž z žádného ustanovení směrnice o dočasné ochraně neplyne právo držitele dočasné ochrany na přesun do jiného členského státu. Naopak celá řada ustanovení této směrnice svědčí o tom, že uvedené právo držitelé nemají (konkrétně čl. 15 a čl. 26 směrnice, které upravují postup při přesunu bydliště do jiného členského státu, jakož i čl. 11 směrnice zavádějící režim navrácení neoprávněně pobývajících držitelů do hostitelského státu). V opačném případě by totiž tato ustanovení vůbec nemusela existovat – pokud by držitel dočasné ochrany měl právo získat opětovně pobytové oprávnění ve státě svého výběru, postačoval by pouze čl. 8 směrnice o dočasné ochraně. Dohoda členských států o vyloučení čl. 11 přitom podle stěžovatele znamená toliko to, že si mezi sebou nebudou neoprávněně pobývající držitelé dočasné ochrany předávat; ne však již to, že by držitelé dočasné ochrany měli právo na přenesení pobytového oprávnění do jiné členské země. To podle stěžovatele potvrzuje rovněž Soudní dvůr, který v citovaném rozsudku vyhodnotil čl. 11 směrnice jako irelevantní. České republice tak z unijního práva neplyne povinnost udělovat povolení k pobytu osobám, které již předtím získaly pobytové oprávnění z titulu dočasné ochrany v jiném členském státě.

[13] Podle žalobce rozsudek Soudního dvora ve věci C-753/23 jednoznačně objasnil, že osoba, které vzniká právo žádat o dočasnou ochranu, musí mít možnost požádat o její poskytnutí v členském státě, který si zvolí, a že takové rozhodnutí musí podléhat soudnímu přezkumu. Stejně tak je nepochybné, že čl. 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. je neslučitelný s právem EU. Soudní dvůr však již podle žalobce s ohledem na okolnosti dané věci neodpověděl na část předběžné otázky, která se týká situací, na které dopadá § 5 odst. 1 písm. d) téhož zákona.

[14] Žalobce dále uvedl, že s ohledem na dohodu členských států o vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně a právo osob zvolit si stát, v němž jim má být dočasná ochrana poskytnuta, z unijního práva plyne právo na druhotný pohyb osob požívajících dočasnou ochrany podle prováděcího rozhodnutí Rady č. 2022/382 (a tudíž povinnost druhého státu dočasnou ochranu poskytnout). Pokud se totiž členské státy výslovně dohodly, že nebudou čl. 11 směrnice o dočasné ochraně aplikovat, neměly úmysl bránit ukrajinským občanům ve volném pohybu po EU a případně změnit stát, ve kterém budou požívat práv plynoucích z dočasně ochrany. Tento postoj zastávala v řízení před Soudním dvorem rovněž Komise. Skutečnost, že lze čerpat práva plynoucí z dočasně ochrany pouze v jednom členském státě, přitom tento závěr nezpochybňuje; důsledkem je pouze nutnost ukončit platnost uděleného pobytového oprávnění v prvním členském státě. Stejně tak fakt, že Soudní dvůr vyhodnotil čl. 11 směrnice o dočasné ochraně ve věci C-753/23 jako irelevantní, neznamená, že vyloučení uplatňování tohoto článku nemá význam pro sekundární pohyb držitelů dočasně ochrany. Soudní dvůr totiž rozhodoval za skutkových okolností, v nichž ještě dočasná ochrana v žádném členském státě nebyla poskytnuta – pouze o ni bylo požádáno.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[15] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal rozsudek městského soudu v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti, včetně důvodů, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

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

[17] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že žalovaný vrátil žalobci jeho žádost o dočasnou ochranu z důvodu, že požádal o dočasnou ochranu v jiném členském státě EU, tedy důvodu její nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. Skutková situace žalobce popsaná výše však odpovídá spíše důvodu podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., neboť žalobci byla dočasná ochrana v minulosti již udělena v jiném členském státě EU; z žádných tvrzení ani skutečností doložených ve spise přitom nevyplývá, že by žalobce v době podání žádosti o dočasnou ochranu v České republice o ni žádal též v jiném členském státě EU. To však na výsledku posouzení věci nic nemění. Jak kasační soud uvede dále, vrácení žádosti z důvodu její nepřijatelnosti uvedené pod písm. c) i d) zákona č. 65/2022 Sb. je totiž v obou případech neslučitelné s právem EU a tato ustanovení tak nelze aplikovat.

[18] Nejvyšší správní soud se totožnými otázkami, jako jsou nastoleny v nyní posuzovaném případě, zabýval již v rozsudku ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024 - 42. V něm podrobně reagoval na argumentaci účastníků řízení, která byla shodná jako shora

pokračování

shrnutá. Nyní proto pro stručnost na tento rozsudek zcela odkazuje a níže pouze shrnuje jeho závěry, které se plně uplatní i v tomto případě.

[19] Nejvyšší správní soud konstatoval, že v rozsudku *Krasiliva* Soudní dvůr jednoznačně potvrdil právo osoby požívající dočasné ochrany na účinný prostředek nápravy před soudem proti postupu členského státu. Proto přehodnotil své závěry vyslovené dříve v rozsudku ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022 - 46. Výluka ze soudního přezkumu podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. není slučitelná s právem EU, neboť osobám požívajícím dočasné ochrany právo na účinný prostředek nápravy nepřipustně odepírá.

[20] Dále je třeba upozornit, že podle citovaného rozsudku č. j. 1 Azs 174/2024 - 42, udělení „dočasné ochrany“ ve smyslu zákona č. 65/2022 Sb. ve skutečnosti znamená *poskytnutí dílčích práv* osobám požívajícím dočasné ochrany podle rozhodnutí Rady č. 2022/382 (jinými slovy udělují pouze oprávnění k pobytu z dočasné ochrany plynoucí), nikoli udělení, resp. přiznání dočasné ochrany jako takové. Členské státy tak mají pouze omezenou možnost odeprít práva plynoucí z dočasné ochrany osobám, které ji v Unii požívají na základě rozhodnutí Rady č. 2022/382. Role členských států je omezena na ověření, zda daný žadatel skutečně spadá pod některou ze skupin osob vymezenou v citovaném prováděcím rozhodnutí, a následné vydání odpovídajících dokladů umožňujících přístup k čerpání dílčích práv osobám požívajícím dočasné ochrany.

[21] Nejvyšší správní soud se v odkazovaném rozsudku dále zabýval otázkou, zda z práva EU plyne osobám požívajícím dočasné ochrany právo po dobu jejího trvání určovat (a to i opakovaně), v jakém členském státě jim budou ze strany členských států poskytována práva plynoucí z dočasné ochrany. Dospěl přitom k závěru, že státní příslušníci Ukrajiny, jimž byla v Unii přiznána dočasná ochrana, mají právo na přemístění svého pobytu do jiného členského státu, který si zvolí. Za tím účelem jim musí být vydáno pobytové oprávnění. Česká právní úprava nepřijatelnosti žádosti o poskytnutí dočasné ochrany podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. právu EU odporuje (k bližšímu odůvodnění viz body 35 až 70 rozsudku č. j. 1 Azs 174/2024 - 42). Nelze ji proto aplikovat.

[22] Nejvyšší správní soud nijak nezpochybňuje, že nelze požívat práv plynoucích z dočasné ochrany ve více členských státech zároveň. Již v rozsudku ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 Azs 151/2024 - 28, však naznačil, že tento problém nenastane, pokud osoba pobytovým oprávněním v jiném členském státě nedisponovala (buď proto, že o něj poprvé žádá v České republice, anebo z důvodu, že jí nebylo v jiném členském státě vydáno) či již nedisponuje (např. se jej vzdala apod.). Právě druhý uvedený příklad je typový případ žalobce. Jak vyplývá ze správního spisu, v době podání žádosti o dočasnou ochranu v České republice již žalobce nedisponoval dočasnou ochranou udělenou mu v jiném členském státě EU, ani o ní jinde aktuálně nežádal (jak vyplývá též z tvrzení žalobce obsažených v žalobě, z vyjádření stěžovatele k žalobě a shodně ze zjištění městského soudu). Žalobce tedy nepožíval práv z dočasné ochrany v jiném členském státě, a je proto třeba jeho žádost přijmout k věcnému posouzení a pobytové oprávnění v České republice mu vydat (případně postupovat dle bodu 78 odst. 4 rozsudku č. j. 1 Azs 174/2024 - 42 a ověřit skutečnost, že žalobce již v Německu oprávněním z dočasné ochrany nedisponuje, pokud by stěžovatel tuto skutečnost rozporoval). Lze tak uzavřít, že závěr městského soudu o nezákonnosti postupu stěžovatele je správný.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl

[24] 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 13. května 2025

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu