



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 žalobkyně: **O. M.**, zastoupené JUDr. Ing. Julií Budík Szewczykovou, advokátkou se sídlem Veleslavínova 93/10, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 8. 2024, č. j. 62 A 46/2024-25,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobkyni **s e 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 žadatelka získala dočasnou ochranu v jiném členském státě EU, konkrétně v Itálii. V této souvislosti se zabýval slčitelností české právní úpravy nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu s právem EU.

[2] Žalovaný dne 19. 4. 2024 vrátil žalobkyni žádost o udělení dočasné ochrany z téhož dne zaevidovanou pod č. j. OAM-0347469/DO/2024, a to z důvodu nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. d) 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 žadatelka již dříve požádala o dočasnou ochranu v jiném členském státě EU, nejprve v České republice, kde práv z dočasné ochrany požívala od 15. 5. 2022 do 31. 3. 2023, a následně v Itálii ode dne 9. 3. 2024, a tedy i v době, kdy podala další žádost v České republice ze dne 19. 4. 2024.

[3] Žalobkyně se proti postupu žalovaného bránila žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, které Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) vyhověl v záhlaví označeným rozsudkem, neboť žalobu shledal důvodnou. Konstatoval, že postup žalovaného spočívající v tom, že žalobkyni vrátil její žádost ze dne 19. 4. 2024 o udělení dočasné ochrany z důvodu nepřijatelnosti, byl nezákonný. Přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti žalobkyni.

[4] Soud předně vyhodnotil vyluku ze soudního přezkumu vrácení nepřijatelné žádosti o dočasnou ochranu žalovaným podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. jako neslučitelnou s unijním právem. Učinil tak s odkazem na právo na účinný prostředek nápravy před soudem podle čl. 47 Listiny základních práv EU.

[5] Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) a odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., na základě kterých žalovaný vrátil žalobkyni její žádost jako nepřijatelnou bez věcného projednání, podle krajského soudu odporují směrnici o dočasné ochraně, která má přímý účinek. S odkazem na další judikaturu správních soudů zdůraznil, že možnost vyloučení osoby z dočasné ochrany upravuje čl. 28 směrnice o dočasné ochraně taxativně a nelze ji rozšiřovat a stanovit méně příznivou úpravu, která by z dočasné ochrany vyloučila právě ty osoby, které o dočasnou ochranu již dříve požádaly v jiném členském státě. Pro rozpor se směrnicí o dočasné ochraně neaplikoval krajský soud § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. a vyslovil nezákonnost zásahu žalovaného.

II. Řízení před Nejvyšším správním soudem a podání účastníků řízení

[6] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského 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 krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] V kasační stížnosti polemizuje se závěry krajského soudu ohledně souladu české a unijní úpravy. Předně zdůrazňuje, že čl. 28 směrnice o dočasné ochraně dopadá na jiné situace (případy, ve kterých má být dočasná ochrana zcela odeprána) než § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. Pokud již byla žadatelce poskytnuta dočasná ochrana v jiném členském státě, právo plynoucí z dočasné ochrany jí tak Česká republika neodjímá.

[8] Zákon č. 65/2022 Sb. upravuje otázky, které směrnice o dočasné ochraně neřeší, a nerozšiřuje výčet důvodů, pro něž je možné přiznání dočasné ochrany odeprít. Právo EU neupravuje zacházení s žádostmi poté, co již byla dočasná ochrana poskytnuta v jiném členském státě. Ze směrnice o dočasné ochraně plyne, že se má bránit druhotnému pohybu osob a požívání práv ve více členských státech současně. Směrnice totiž upravuje pouze režim sloučení rodiny podle čl. 15 a mechanismus přerozdělování podle čl. 25 a 26. V čl. 11 směrnice navíc zakotvuje režim navrácení neoprávněně pobývajících žadatelů

pokračování

do hostitelského státu dočasné ochrany. Cílem směrnice není umožnit druhotný pohyb a jejím účelem je naopak zabránit vícečetným žádostem a tím rovněž předejít zvýšenému administrativnímu náporu na členské státy.

[9] I když mají cizinci právo vybrat si členský stát, ve kterém o poskytnutí dočasné ochrany požádají, neznamená to, že by měli možnost si mezi členskými státy volit a postupně žádat o poskytnutí dočasné ochrany v několika státech, než si vyberou ten, který jim bude vyhovovat nejlépe. V tomto směru stěžovatel upozorňuje, že s postupem času většina států materiální výhody plynoucí z dočasné ochrany pro cizince snižuje, a tudíž mohou být motivováni k přesunu pobytu a čerpání výhod v jiném státě. To je však v rozporu s výše uvedeným smyslem směrnice o dočasné ochraně. Opakované podávání žádostí o dočasnou ochranu proto podle stěžovatele představuje zneužití práva, které nepoživá právní ochrany. Nepřijatelnost opakované žádosti je logickým nástrojem, jak zneužití práva zamezit. Nebrání přitom slučování rodin, neboť tyto případy řeší § 51 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně.

[10] Usnesením ze dne 3. 9. 2024, č. j. 1 Azs 178/2024 - 23, Nejvyšší správní soud přerušil řízení v této věci. Učinil tak v souladu s § 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.

[11] 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 - 25, proto Nejvyšší správní soud v souladu s § 48 odst. 6 s. ř. s. vyslovil, že se v řízení pokračuje.

[12] Stěžovatel v reakci na rozsudek *Krasiliva* uvedl, že nadále považuje kasační stížnost za důvodnou. Soudní dvůr v citovaném rozsudku posuzoval situaci cizinky, která 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. Příklad žalobkyně v této věci je skutkově odlišný, v jejím 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.

[13] 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 pobývajících 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.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[14] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal rozsudek krajského 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.).

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

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

[17] 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.

[18] 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 odepřít 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.

[19] 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

pokračování

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.

[20] 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.). V bodu 78 odst. 4 rozsudku č. j. 1 Azs 174/2024 - 42 se soud vyjádřil i k situaci, která nastala v nyní souzené věci, tj. že žádost o dočasnou ochranu v České republice je podána poté, co osoba *obdržela pobytové oprávnění v jiném členském státě* a toto pobytové oprávnění *je stále platné a trvá*. Ani v takovém případě nelze uplatnit institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. pro jeho neslučitelnost s právem EU. Žádost tudíž bude nutné věcně projednat. Stěžovatel žadatele poučí o nemožnosti čerpání práv plynoucích z dočasné ochrany ve více členských státech současně. Pokud bude žadatel na své žádosti dále trvat s tím, že chce tato práva nově čerpat výlučně v České republice, stěžovatel ověří, zda vydáním povolení k pobytu na území České republiky dojde podle práva dotčeného hostitelského státu automaticky k zániku předchozího pobytového oprávnění. V případě kladného zjištění stěžovatel vydá držiteli dočasné ochrany oprávnění k pobytu. Naopak v případě negativního zjištění, resp. pokud se nepodaří relevantní právní úpravu v hostitelském členském státě vůbec zjistit, vyzve stěžovatel žadatele, aby sám v přiměřené lhůtě učinil kroky k ukončení pobytového oprávnění v hostitelském členském státě. K tomu mu poskytne součinnost.

[21] Pouze ve stručnosti kasační soud závěrem odkazuje též na body 79 a násl. rozsudku č. j. 1 Azs 174/2024 - 42, kde se soud vyjádřil i k namítanému zneužití práva. Soud uvedl, že pokud držitelům dočasné ochrany plyne z práva EU možnost přesunout se v průběhu trvání dočasné ochrany do jiného členského státu, nemůže na strukturální úrovni podání žádosti o pobytové oprávnění v jiném členském státě představovat zneužití práva.

[22] Pokud by však měl stěžovatel v individuálním případě vážné důvody domnívat se, že osoba žádající o poskytnutí dočasné ochrany v České republice tak činí výhradně za účelem jiným, než je skutečný úmysl vedoucí k přesídlení na území ČR, např. s ohledem na opakované přemisťování se po Unii bez jakéhokoli relevantního důvodu, může prokázat zneužití práva v daném konkrétním případě. V takovém případě však musí stěžovatel svůj závěr v tomto směru náležitým způsobem odůvodnit a především dokázat (k tomu blíže např. rozsudek ze dne 24. 1. 2025, č. j. 5 Azs 190/2024 - 20).

[23] Jelikož vrácení žádosti žalobkyně 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, krajský soud nepochybil, jestliže podle jeho právního názoru nebylo možné toto ustanovení použít. Vrácením žádosti stěžovatel nezákonně zasáhl do práv žalobkyně. Žaloba tak byla důvodná a stěžovatel byl povinen nepokračovat v zásahu a obnovit stav před přijetím žádosti.

IV. Závěr a náklady řízení

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

[25] 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 měla plný úspěch žalobkyně, ta však v řízení žádný úkon neučinila a žádné náklady jí tedy ani nevznikly; Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že se žalobkyni 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 v. r.
předsedkyně senátu