



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Davida Hipšra, soudkyně Jiřiny Chmelové a soudce Milana Podhrázkého v právní věci žalobce: **V. M.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 12. 2024, č. j. 77 A 37/2024-52,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce požádal dne 31. 7. 2024 o udělení dočasné ochrany na území České republiky. Žalovaný mu však žádost podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace (dále „lex Ukrajina“), vrátil jako nepřijatelnou. První důvod nepřijatelnosti spočíval v tom, že nebylo prokázáno, že žalobce je osobou podle § 3 lex Ukrajina [§ 5 odst. 1 písm. b) lex Ukrajina]. Druhý důvod pak byl založen na zjištění, že žalobce již v minulosti získal dočasnou ochranu na území Rumunska [§ 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina].

[2] Žalobce se následně žalobou podanou u Krajského soudu v Plzni (dále „krajský soud“) domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu jakožto nepřijatelné. Uvedl, že z Ukrajiny vycestoval dne

25. 5. 2024. Z Rumunska se posléze přesunul do ČR, v níž požádal o dočasnou ochranu. Byl přesvědčen, že podmínky pro udělení dočasné ochrany splňuje, avšak žalovaný mu jeho žádost vrátil jako nepřijatelnou. Pokud jde o důvod vrácení žádosti spočívající v tom, že žalobce nebyl osobou podle § 3 lex Ukrajina, žalobce podotkl, že k žádosti o dočasnou ochranu přiložil dokumenty, z nichž plyne, že území Ukrajiny opustil až v květnu 2024. Žalovaný však na důkazy předložené namísto přechodového razítka v cestovním pase nijak nereagoval, ačkoli prokazovaly, že žalobce spadá pod § 3 lex Ukrajina. Co se týče skutečnosti, že dříve získal dočasnou ochranu v Rumunsku, žalobce zpochybnil, že by na území Rumunska o dočasnou ochranu kdykoli úmyslně požádal. Rumunské úřady jej zadržely a sdělily mu, že musí podepsat určité dokumenty, aby mohl pokračovat v cestě do jiných států EU. Žalobce tak pod nátlakem učinil, aniž by byl seznámen s důsledky tohoto jednání. Žalovaný však neudělal nic, aby skutkový stav týkající se udělení dočasné ochrany v Rumunsku blíže ověřil. Neproběhlo jakékoli správní řízení, v němž by žalobce mohl uplatnit své námitky. Z formálního zápisu v příslušné databázi neplyne, že žalobce podal žádost v Rumunsku na základě svobodné a dobrovolné vůle.

[3] Skutečnost, že žalobce je *de facto* držitelem dočasné ochrany v Rumunsku, navíc neznamená, že by mu nemohla být udělena dočasná ochrana v ČR. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina považoval žalobce za rozporné se směrnicí Rady 2001/55/ES (dále „směrnice o dočasné ochraně“) a na ni navazujícím prováděcím rozhodnutím Rady (EU) 2022/382 (dále „prováděcí rozhodnutí“). Dočasná ochrana vysídlených osob se dle názoru žalobce přiznává již prováděcím rozhodnutím. Pokud se tedy úřadům přihlásí dotčená osoba, aby využila práv spojených s dočasnou ochranou, musí prokázat pouze svou státní příslušnost, status mezinárodní či rovnocenné ochrany a dále pobyt na Ukrajině nebo případně rodinnou vazbu. Toto prokázání je dostatečné k okamžité registraci osoby k dočasné ochraně, neboť žalobce je poživitelem dočasné ochrany již na základě toho, že spadá do kategorie osob podle čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí. Směrnice o dočasné ochraně nezná důvod pro vyloučení cizince z dočasné ochrany spočívající v tom, že dočasná ochrana již byla udělena v jiném členském státě. Ze směrnice o dočasné ochraně naopak vyplývá právo vybrat si členský stát, v němž osoba chce požívat práv spojených s dočasnou ochranou. Žalobce rovněž upozornil, že členské státy vyloučily použití čl. 11 směrnice o dočasné ochraně upravující navracení do prvního členského státu, v němž osoba požívá dočasné ochrany, čímž umožnily druhotný pohyb těchto osob. Tento názor podporují také dokumenty Komise (operační pokyny, často kladené dotazy) k výkladu prováděcího rozhodnutí. Žalobce také odkázal na dřívější judikaturu konstatující, že institut nepřijatelnosti žádosti postavil do cesty žadatelům o dočasnou ochranu směrnici nepředpokládanou překážku, čímž je česká právní úprava v rozporu s unijním právem a nelze ji použít.

[4] Krajský soud rozsudkem označeným v záhlaví určil, že zásah žalovaného spočívající ve vrácení žádosti žalobce o dočasnou ochranu jako nepřijatelné byl nezákonný. Český zákonodárce dle názoru krajského soudu prostřednictvím důvodu podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina vytvořil nový důvod vyloučení osob z dočasné ochrany nad rámec taxativního výčtu důvodů podle čl. 28 směrnice o dočasné ochraně. Daná směrnice představuje minimální harmonizaci a členské státy nemohou snížit takto nastavenou úroveň ochrany. Skutečnost, že žalobce o dočasnou ochranu požádal a získal ji v Rumunsku, tak nemohla být důvodem nepřijatelnosti žádosti. Současně krajský soud upozornil, že občan Ukrajiny může

pokračování

mít v jeden okamžik udělenou dočasnou ochranu pouze v jednom státě. To ale neznamená, že by se nemohl přemístit do jiného členského státu – jednou udělená dočasná ochrana může zaniknout. Přemístění do jiného členského státu nelze automaticky chápat jako zneužití práva. Žalovaný proto měl podanou žádost přijmout a následně vyhodnotit, zda je žalobce nadále poživitelem dočasné ochrany v Rumunsku. Ten se však namísto toho odmítl žádosti věcně zabývat, čímž nezákonně zasáhl do práv žalobce. Jedná-li se o druhý důvod nepřijatelnosti žalobcovy žádosti (žalobce podle žalovaného neprokázal, že je osobou podle § 3 lex Ukrajina), krajský soud uvedl, že není patrné, z jakého konkrétního důvodu jej žalovaný shledal. Krajský soud dovodil, že žalovaný tento důvod použil proto, že žalobce přicházel do ČR z Rumunska, kde mu byla udělena dočasná ochrana, nikoli přímo z Ukrajiny. Taková konstrukce však podle krajského soudu nemůže obstát. Udělením dočasné ochrany v určitém členském státě se status osoby podle § 3 lex Ukrajina (tj. status osoby vysídlené v důsledku konfliktu) nemění. Tím, že tento důvod nepřijatelnosti žádosti rovněž použil, tedy žalovaný buď zpochybňuje rozhodnutí jiného členského státu (zde Rumunska) o udělení dočasné ochrany, nebo vykládá § 3 lex Ukrajina právně nepřípustným způsobem. Pokud jde o skutečnost, že žalobce nedoložil cestovní pas s přechodovým razítkem, krajský soud podotkl, že ze správního spisu vyplývá, že žalobce ke své žádosti namísto toho přiložil podklady, jimiž se snažil prokázat, že splňuje podmínku, že se před 24. 2. 2022 zdržoval na Ukrajině. Žalovaný však tyto podklady věcně nezkoumal a žádost vyhodnotil jako nepřijatelnou. Ke zkoumání splnění podmínek pro poskytnutí dočasné ochrany podle krajského soudu nelze přistupovat takto formalisticky, neboť vzhledem k válečné situaci není možné očekávat, že vysídlené osoby budou vždy schopny prokázat svůj pobyt a pohyb jen běžnou úřední cestou. I u tohoto důvodu nepřijatelnosti tedy krajský soud uzavřel, že žalovaný měl o žádosti žalobce dále vést správní řízení, v němž by skutkový stav věci týkající se splnění podmínek podle § 3 lex Ukrajina dostatečně objasnil.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Krajský soud podle něj nesprávně posoudil právní otázku uplatnění institutu nepřijatelnosti na situaci žalobce. Stěžovatel tvrdil, že uplatněním důvodu nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina nedošlo k vyloučení žalobce z poskytnutí dočasné ochrany. Pokud některý členský stát již jednou dočasnou ochranu žalobkyni poskytl, vnitrostátní právo ji cizinci neodnímá ani jinak neupírá. Dočasně ochrany však nelze požívat ve více státech najednou. Dva členské státy tak nemohou udělit dočasnou ochranu najednou nebo po sobě.

[6] Co se týče čl. 28 směrnice o dočasné ochraně, ten má dopadat na osoby, jimž je dočasná ochrana cizinci upřena zcela. Naopak § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina dopadá na osoby, které již dočasnou ochranu jednou získaly, resp. alespoň využily práva na získání dočasné ochrany. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina podle stěžovatele netransponuje ani nedoplňuje čl. 28 směrnice o dočasné ochraně. Institut nepřijatelnosti pokrývá situace ve směrnici výslovně neupravené. Zaplňuje tedy pouze mezery v minimalistické úpravě ve směrnici o dočasné ochraně. Stěžovatel dále doplnil, že cílem směrnice o dočasné ochraně je dle její preambule předejít druhotnému pohybu osob. Jejím cílem naopak není, aby žadatelé požívali dočasně ochrany ve vícero státech, a tím zbytečně či účelově vyčerpávali zdroje členských států. I v unijním právu se podle stěžovatele uplatní

zásada zákazu zneužití práva a institut nepřijatelnosti je logickým nástrojem, jak takovému zneužití zabránit.

[7] Cizinci si sice ve smyslu prováděcího rozhodnutí mají právo vybrat členský stát, v němž o dočasnou ochranu požádají. To ale neznamená, že by měli i možnost postupně žádat o dočasnou ochranu ve vícero státech, než si vyberou ten, který jim bude vyhovovat nejlépe. Takovým jednáním zatěžují přijímací kapacity členských států a současně tím sledují pouze vlastní prospěch – změnou státu si totiž mohou zajistit lepší životní podmínky. Směrnice o dočasné ochraně nicméně předpokládá pouze poskytnutí jakéhosi dočasného útočiště, tedy mimořádného pobytového oprávnění, aby se cizinci nemuseli vracet do země, kterou z bezpečnostních důvodů museli opustit. Získáním dočasné ochrany v jednom členském státě je tedy její účel naplněn. Jejím účelem bylo zabránit zvýšenému administrativnímu náporu na členské státy v případě hromadného přílivu vysídlených osob, který by tento přístup *temporary protection shopping* mohl přinášet.

[8] Jde-li o důvod nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. b) lex Ukrajina, stěžovatel „opravil“ krajský soud v tom, z jakého konkrétního důvodu byl na situaci žalobce uplatněn. Skutečným důvodem pro vyznačení nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. b) lex Ukrajina byl fakt, že žalobce dostatečně neprokázal, že se před 24. 2. 2022 nacházel na Ukrajině. Tento důvod nepřijatelnosti však nebyl podle stěžovatele stěžejní. Za normálních okolností stěžovatel v takovém případě žadatele vyzývá k prokázání tvrzení, že pobývali před 24. 2. 2022 na Ukrajině.

[9] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na svou argumentaci v žalobě. Dále poznamenal, že v aktuální judikatuře správních soudů převažují rozsudky shodné s rozsudkem, který stěžovatel napadl v tomto řízení. Podle nich je institut nepřijatelnosti rozporný s unijním právem. Osoby, na něž se vztahuje dočasná ochrana, mají podle této judikatury právo zvolit si, ve kterém členském státě budou požívat práv z dočasné ochrany. Z vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně na základě dohody členských států je rovněž patrné, že členské státy neměly v úmyslu bránit ukrajinským občanům v případné změně státu, v němž budou požívat práv ze statusu dočasné ochrany. Vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně tak znamená i umožnění druhotného pohybu osob. Tomu ostatně odpovídají i programy Komise podporující zaměstnávání cizinců napříč členskými státy. Druhotný pohyb je pak také v souladu se zásadou solidarity, na níž stojí směrnice o dočasné ochraně, a předpokládají ho rovněž výkladové dokumenty Komise. Přemístění osoby do jiného členského státu tak nelze vykládat jako zneužití práva.

III. Řízení o předběžné otázce a další procesní vývoj

[10] V době podání kasační stížnosti bylo před Soudním dvorem vedeno řízení o žádosti Nejvyššího správního soudu o rozhodnutí o předběžných otázkách, které se týkaly slučitelnosti důvodů nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina a dále výluky ze soudního přezkumu podle § 5 odst. 2 tohoto zákona s unijním právem (viz usnesení NSS ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023-37).

[11] Soudní dvůr rozsudkem ze dne 27. 2. 2025, věc C-753/23, *Krasiliva*, odpověděl na předběžné otázky 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.“

[12] Stěžovatel reagoval na rozsudek Soudního dvora ve věci *Krasiliva* doplněním kasační stížnosti. Uvedl v něm, že právní posouzení v tomto rozsudku nedopadá na situace, v nichž je dán důvod nepřijatelnosti žádosti o udělení dočasné ochrany podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina. I tak z něj ale vyplývá, že nedůvodnou bude žádost, kterou podá držitel dočasné ochrany disponující oprávněním k pobytu za tímto účelem v jiném členském státě. 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 na přesun mezi členskými státy unijní právo nezakládá. Prováděcí rozhodnutí pouze umožňuje státním příslušníkům Ukrajiny bezvízový pobyt tak, aby si během 90 dnů ode dne vstupu na území některého z členských států EU zvolili sobě vhodný členský stát, v němž o oprávnění k pobytu požádají. Česká právní úprava neupírá cizincům právo na dočasnou ochranu, ale rovněž neobsahuje oproti směrnici o dočasné ochraně vstřícnější úpravu, která by umožnila držitelům povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě, aby toto pobytové oprávnění získali i v ČR. Stěžovatel proto i nadále považoval kasační stížnost za důvodnou.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že **není důvodná**.

[14] Stěžovatel postupoval při vrácení žádosti žalobce o udělení dočasné ochrany podle § 5 odst. 2 lex Ukrajina, který stanoví, že *Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti; soudní přezkum je vyloučen*. Podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina *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. 1 písm. b) lex Ukrajina pak *žádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže je podána cizincem, který není uveden v § 3*.

IV.a Výluka ze soudního přezkumu

[15] Soudní dvůr v rozsudku ve věci *Krasiliva* potvrdil závěr krajského 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 lex Ukrajina. Výluka ze soudního přezkumu, kterou stanoví § 5 odst. 2 lex Ukrajina, 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 ji nelze použít. Nejvyšší správní soud tak přehodnotil odlišný závěr vyslovený v 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 (rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-42, body 23 až 26, či rozsudek NSS ze dne 8. 4. 2025, č. j. 9 Azs 20/2024-37, bod 15). Je namístě dodat, že přípustnost žaloby v tomto řízení žádný z účastníků řízení nezpochybňoval. K případné nepřipustnosti by však Nejvyšší správní soud musel přihlídnout i nad rámec důvodů kasační stížnosti.

IV.b Nepřijatelnost žádosti dle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina v kontextu povahy institutu dočasné ochrany

[16] Vrácením žádosti o dočasnou ochranu z důvodu nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. d) (ve spojení s odst. 2) lex Ukrajina se Nejvyšší správní soud v návaznosti na rozsudek Soudního dvora ve věci *Krasiliva* zabýval již v několika svých rozhodnutích. V rozsudcích ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-42, a č. j. 1 Azs 336/2024-42, či v rozsudku ze dne 8. 4. 2025, č. j. 9 Azs 20/2024-37, dospěl k závěru, že ve vztahu k žádosti cizince, jemuž byla dočasná ochrana udělena prováděcím rozhodnutím a který má oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě, nelze uvedené zákonné ustanovení použít, neboť je neslučitelné s unijním právem. Závěr o nepoužitelnosti tohoto ustanovení vyslovil kasační soud též 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 použít i v posuzované věci. V tomto ohledu tak v zásadě postačí shrnout závěry obsažené v odůvodněních těchto rozsudků (pro zjednodušení bude dále odkazováno jen na rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42), a k tomu zohlednit jejich použití v individuální situaci žalobce.

[17] Přestože § 3 odst. 1 lex Ukrajina opravňuje stěžovatele *udělovat dočasnou ochranu* cizincům, na které se povinně vztahuje prováděcí rozhodnutí, z unijní právní úpravy vyplývá, že dočasná ochrana se hromadně uděluje již prováděcím rozhodnutím 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 dočasné ochrany již udělené.

[18] 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 lex Ukrajina 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

pokračování

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, a to pochopitelně i v případech unijním právem výslovně neupravených. Systémově totiž jde o vnitrostátní realizaci nároků či oprávnění přímo plynoucích z unijního práva (rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42, body 27 až 34).

[19] Krajský soud založil svůj závěr o nepoužitelnosti § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina ve věci žalobkyně především na taxativní povaze výčtu důvodů pro vyloučení 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 příléhavou či postačující pro závěr o neslučitelnosti české právní úpravy s unijním právem.

[20] 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) lex Ukrajina 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, 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 Soudního dvora ve věci *Krasiliva*.

[21] Stěžovatel namítal, že i když prováděcí rozhodnutí 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.

[22] Podstata věci tak spočívá v tom, zda mají osoby požívající dočasné ochrany právo na druhotné přemístění se do jiného 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) lex Ukrajina s unijním právem. Odpověď na ni však směrnice o dočasné ochraně ani prováděcí rozhodnutí výslovně neposkytují, a jednoznačně se k ní nevyjádřil ani Soudní dvůr.

[23] 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 Soudního dvora ve věci *Krasiliva* navíc plyne 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 (rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42, body 35 až 47).

[24] 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 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. 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.

[25] 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). 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.

[26] Nemožnost změny hostitelského členského státu z vůle samotného držitele dočasné ochrany podtrhuje také čl. 11 směrnice o dočasné ochraně. Ten zavádí mechanismus nuceného navrácení 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 navrácení do hostitelského členského státu by při existenci práva na prvotní i druhotnou volbu členského státu postrádaly svůj význam (rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42, body 48 až 52).

[27] Prováděcí rozhodnutí, 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 90denního bezvízového režimu volně pohybovat po EU

pokračování

a v průběhu této doby si svobodně vybrat členský stát, v němž chtějí požívat práv spojených s dočasnou ochranou (bod 16 odůvodnění prováděcího rozhodnutí; právo volby hostitelského členského státu výslovně potvrdil i Soudní dvůr v rozsudku ve věci *Krasiliva*, body 27 a 28). Členský stát jim v souladu s čl. 8 směrnice o dočasné ochraně musí oprávnění k pobytu udělit.

[28] 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 (bod 15 odůvodnění prováděcího rozhodnutí). Soudní dvůr sice v rozsudku ve věci *Krasiliva* vyhodnotil uvedený článek jako bezvýznamný pro posouzení první předložené předběžné otázky (bod 31 a 32 rozsudku), tím ale nevyloučil, 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 ČR 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.

[29] Mají-li tedy držitelé dočasné ochrany podle prováděcího rozhodnutí 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 EU, 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 *Krasiliva* (body 46 až 49 vyjádření).

[30] 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 rozsudku). Odmítl-li Soudní dvůr slučitelnost „litispendenční“ nepřijatelnosti žádosti o poskytnutí dočasné ochrany podle § 5 odst. 1 písm. c) lex Ukrajina, jen obtížně lze připustit jiný závěr pro nepřijatelnost žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) téhož 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 rozsudku). V kontextu celkového vyznění tohoto rozsudku 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).

[31] 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 v operačních pokynech k provádění prováděcího rozhodnutí, 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 (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; rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2015, č. j. 4 Azs 228/2015-40, bod 50).

[32] Nejvyšší správní soud uzavírá, že z unijního práva vyplývá právo státních příslušníků Ukrajiny, kteří jsou držiteli dočasné ochrany na základě prováděcího rozhodnutí, na přemístění se do jiného členského státu. Právní úprava nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina je s tímto právem v rozporu, protože ji nelze použít (rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42, body 53 až 70).

[33] 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 ČR tak činí výhradně za jiným účelem, než je skutečný úmysl vedoucí k přesídlení na území ČR (rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42, body 79 a 80). Takovýto závěr by stěžovatel musel prokázat (rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2025, č. j. 5 Azs 190/2024-20, bod 25).

[34] 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 (buď proto, že o něj poprvé žádá v České republice, anebo z důvodu, že jí nebylo v jiném členském státě uděleno) či 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 namísto jí oprávnění k pobytu v České republice udělit. Jinak tomu ale bude za situace, kdy Česká republika

pokračování

obdrží žádost o udělení dočasné ochrany a zjistí, že ta již je poskytována v jiném členském státě. V takovém případě bude možné povolení k pobytu udělit pouze za předpokladu, že předchozí oprávnění k pobytu zanikne.

[35] 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 případně 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 ČR, stěžovatel musí zkoumat, zda v důsledku udělení povolení k pobytu na území ČR 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) lex Ukrajina (rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42, body 71 až 73).

[36] V tomto ohledu může vzniknout situace, kdy žadatel učiní kroky k ukončení oprávnění k pobytu v hostitelském členském státě, toto oprávnění ale nebude zrušeno z důvodu nečinnosti na straně orgánů tohoto jiného členského státu. Takovouto nečinnost nelze držitelům dočasné ochrany přičítat k tíži, neboť by tím bylo popřeno jejich právo na druhotné přemístění pobytu v rámci EU (rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42, bod 76).

[37] V právě projednávané věci je mezi účastníky řízení spornou právní otázkou, zda byl zásah stěžovatele spočívající ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu jako nepřijatelné žalobci kvůli zjištění, že žalobce v minulosti získal dočasnou ochranu na území Rumunska, nezákonný.

[38] Jak uvedl Nejvyšší správní soud výše, institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina není slučitelný s unijním právem. Z toho vyplývá, že stěžovatel měl žádost o dočasnou ochranu přijmout, v následném řízení zjistit, zda je žalobce skutečně i nadále držitelem pobytového oprávnění souvisejícího s dočasnou ochranou na území Rumunska, a následně – s ohledem na to, co z tohoto zjišťování vyjde najevo – buď dočasnou ochranu udělit, anebo případně žádost zamítnout. Takto však stěžovatel nepostupoval a namísto toho bez dalšího řízení vrátil žalobci žádost jako nepřijatelnou. Krajský soud tedy nepochybil, jestliže konstatoval, že 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.c Nepřijatelnost žádosti dle § 5 odst. 1 písm. b) lex Ukrajina

[39] Krajský soud v napadeném rozsudku dále hodnotil, zda mohla být žádost posouzena jako nepřijatelná z důvodu podle § 5 odst. 1 písm. b) lex Ukrajina, tedy proto, že žalobce není cizincem spadajícím pod okruh osob vymezený § 3 lex Ukrajina. Stěžovatel v reakci na posouzení krajského soudu v kasační stížnosti toliko upozornil, že pravým důvodem vyznačení tohoto důvodu nepřijatelnosti bylo, že žalobce dostatečně neprokázal svůj pobyt na Ukrajině před 24. 2. 2022. Současně však dodal, že tento důvod nebyl stěžejní a za normálních okolností žadatele v těchto případech vyzývá k prokázání tvrzení, že pobývali přede dnem 24. 2. 2022 na Ukrajině.

[40] Nejvyšší správní soud se v případě tohoto stěžovatelova tvrzení prvořadě zabýval tím, jestli vůbec představuje kasační námitku způsobilou zpochybnit závěry krajského soudu předestřené k důvodu nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. b) lex Ukrajina (srov. např. rozsudek NSS ze dne 8. 4. 2020, č. j. 10 As 227/2018-41, bod 20). Stěžovatel s nosným závěrem krajského soudu uvedeným v bodě 56 napadeného rozsudku, že k prokázání, zda žalobce opravdu spadal do okruhu osob podle § 3 lex Ukrajina, měl stěžovatel vést další řízení, v němž by danou skutečnost postavil najisto, nepolemizuje. Naopak připouští, že za normálních okolností k prokázání této skutečnosti řízení vede (na základě podání žádosti vyzývá k jejímu doplnění).

[41] Nejvyšší správní soud podotýká, že není jeho úkolem, aby za stěžovatele domýšlel kasační námitky (rozsudek NSS ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, či ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99). Protože stěžovatel konkrétně netvrdí, proč jsou podle něj závěry krajského soudu k použití institutu nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. b) lex Ukrajina chybné, dle Nejvyššího správního soudu tvrzení, jímž stěžovatel pouze popisuje okolnost, pro kterou rovněž na žádost vyznačil uvedený důvod nepřijatelnosti, nepředstavuje kasační námitku, kterou by Nejvyšší správní soud měl povinnost vypořádávat (srov. např. rozsudek NSS ze dne 3. 3. 2023, č. j. 8 Afs 60/2021-43, bod 41).

V. Závěr a náklady řízení

[42] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedených závěrů neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[43] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a odst. 7 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, tudíž nemá právo na náhradu nákladů řízení. Ve věci měl plný úspěch žalobce. Ten však nebyl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem a soudu své náklady nijak nedoložil. Nejvyšší správní soud proto ani žalobci právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 14. května 2025

David Hipšr
předseda senátu