



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyň Evy Šonkové a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobců: a) nezl. Y. B., b) M. B., c) D. B., proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobců pro nepřijatelnost dne 2. 8. 2024, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 10. 2024, č. j. 29 A 78/2024-72,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobcům **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] Tato věc se týká vrácení žádosti o udělení dočasné ochrany (ve smyslu oprávnění k pobytu na území České republiky za účelem dočasné ochrany) cizinci, který již získal takovéto oprávnění v jiném členském státě Evropské unie. Jde o to, zda na tuto situaci dopadající důvod vrácení žádosti, který stanoví § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (dále jen „zákon č. 65/2022 Sb.“), je slučitelný s právem Evropské unie. Držitelé dočasné ochrany na základě prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. 3. 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 totiž právo přemístit se do jiného členského státu Evropské unie. Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) vyšel při řešení této otázky z právního názoru, který vyslovil ve svých rozsudcích ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-42 a č. j. 1 Azs 336/2024-42, tedy že uvedený důvod vrácení žádosti není slučitelný s právem Evropské unie a za daných okolností jej nelze použít.

[2] Žalobci jsou státními příslušníky Ukrajiny. Po invazi, kterou dne 24. 2. 2022 zahájila vojska Ruské federace na území Ukrajiny, vycestovaly žalobkyně a) a b) z území Ukrajiny do České republiky, kde jim byla dne 2. 3. 2022 udělena dočasná ochrana podle zákona č. 65/2022 Sb. Žalobce c) pobýval na území České republiky na základě krátkodobého víza za účelem zaměstnání s platností od 21. 1. 2022 do 20. 4. 2022. Dne 19. 2. 2024 se žalobci vzdali dočasné ochrany v České republice a vycestovali za svými příbuznými do Nizozemska, kde jim byla následně udělena dočasná ochrana. Vzhledem k nepříznivému zdravotnímu stavu žalobkyně a) se žalobci rozhodli k návratu na území České republiky, přičemž dočasná ochrana v Nizozemsku jim zanikla dne 3. 5. 2024. Po zjištění, že nesplňují podmínky pro opětovné přiznání dočasné ochrany v České republice, vycestovali do Slovenské republiky, kde podali žádost o dočasnou ochranu. Vzhledem k přetrvávajícím zdravotním obtížím žalobkyně a) se po necelém měsíci vrátili zpět do České republiky, načež záhy vycestovali do Spolkové republiky Německo, kde dne 20. 6. 2024 provedli registraci k získání dočasné ochrany.

[3] Dne 2. 8. 2024 podali žalobci další žádosti o udělení dočasné ochrany v České republice. Žalovaný tyto žádosti, které byly u něj vedeny pod sp. zn. OAM-0381151/DO-2024, OAM-0381157/DO-2024 a OAM-0381173/DO-2024, žalobcům podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. vrátil, neboť je s ohledem na již udělené oprávnění k pobytu v jiném členském státě Evropské unie považoval za nepřijatelné podle § 5 odst. 1 písm. d) tohoto zákona.

[4] Žalobci spatřovali ve vrácení žádostí nezákonný zásah žalovaného, před nímž se domáhali soudní ochrany žalobou podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) žalobu nepovažoval za nepřipustnou a věcně ji projednal.

[5] Krajský soud shledal námitky žalobců důvodnými. Odkázal na judikaturu krajských soudů zabývajících se skutkově obdobnými případy, od níž neshledal důvod se v posuzované věci odchýlit. Z uvedené judikatury plyne, že směrnice o dočasné ochraně stanoví minimální normy a členské státy mohou poskytovat pouze příznivější podmínky pro osoby, kterých se směrnice o dočasné ochraně týká. Článek 28 směrnice o dočasné ochraně obsahuje taxativní výčet důvodů pro vyloučení osob z poskytnutí dočasné ochrany. Mezi nimi však není možnost členského státu nepřijmout žádost o dočasnou ochranu z důvodu, že o ni žadatel požádal v jiném členském státě. Ke shodnému závěru dospěl již dříve i veřejný ochránce práv.

[6] Žalovaný proto pochybil, pokud žádosti žalobců o udělení dočasné ochrany posoudil jako nepřijatelné pouze z toho důvodu, že jim byla dočasná ochrana udělena v jiném

pokračování

členském státě Evropské unie. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. je v rozporu s unijní úpravou, a proto jej žalovaný neměl aplikovat.

[7] Krajský soud rovněž nepřisvědčil námitce žalovaného, podle níž bylo cílem vrácení žádostí jako nepřijatelných zabránit zneužívání práva. Zneužití práva totiž nebylo důvodem pro vrácení předmětných žádostí, a argumentace žalovaného se proto mívá s podstatou posuzované věci. Český právní řád navíc institut nepřijatelnosti žádosti z důvodu zneužití práva nezná. Zneužití práva může být důvodem pro zamítnutí žádosti o dočasnou ochranu pouze v případě, že je náležitě prokázáno a odůvodněno, a to v rámci standardního správního řízení. Krajský soud neshledal zneužití práva v tom, že se žalobci nejprve přemístili za rodinnými příslušníky do Nizozemska a následně se ze zdravotních důvodů na straně žalobkyně a) pokusili o návrat do České republiky. Žalovaný opomenul, že následné přesuny žalobců do Slovenské republiky a podání žádostí o dočasnou ochranu v Německu byly bezprostředním důsledkem jeho odmítavého postoje k projednání jejich dalších žádostí o udělení dočasné ochrany na území České republiky. Krajský soud neshledal příležitým tvrzení žalovaného, že se v posuzované věci jedná o „učebnicový příklad“ zneužití práva, neboť žalobci údajně vycestovali za účelem získání příznivějších podmínek v jiném členském státě, či že si nezaslouží jakoukoli formu ochrany. V kontextu životních obtíží, jimž žalobci čelí v důsledku ozbrojeného konfliktu, jsou taková vyjádření nevhodná a necitlivá.

[8] Krajský soud nepřisvědčil ani námitce žalovaného, že na žalobce nelze pohlížet jako na vysídlené osoby z důvodu, že jim byla přiznána dočasná ochrana ve Slovenské republice. Podle čl. 2 písm. c) směrnice o dočasné ochraně je status vysídlené osoby nezávislý na tom, zda jí byla dočasná ochrana v některém členském státě poskytnuta, či nikoliv. Rozhodující je, zda se osoba nemůže za bezpečných a trvalých podmínek vrátit do své země původu. Právě tato skutečnost určuje její postavení vysídlené osoby.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobců

[9] Žalovaný (dále „stěžovatel“) v kasační stížnosti uvedl, že příslušná ustanovení zákona č. 65/2022 Sb. nejsou v rozporu s unijním právem. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) a d) tohoto zákona dopadají na jinou skupinu osob než ustanovení o vyloučení z poskytnutí dočasné ochrany. Osoby, na které dopadá § 5 odst. 1 písm. d) zákona, již dočasnou ochranu získaly nebo využily právo o ni požádat v jiném členském státě. Z dikce směrnice o dočasné ochraně plyne, že dočasná ochrana nelze požívat ve více státech. Zákon č. 65/2022 Sb. prostřednictvím institutu nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu pouze upravuje procesní otázky, které evropský zákonodárce nereguloval. Cílem směrnice o dočasné ochraně je zabránit druhotnému pohybu osob, právní názor krajského soudu je však s tímto cílem v rozporu. Naopak úprava v zákoně č. 65/2022 Sb. tento cíl sleduje. S druhotným pohybem poživatelů dočasné ochrany počítá směrnice o dočasné ochraně pouze ve svých člácích 15 a 26, které však nedopadají na posuzovanou věc.

[10] Stěžovatel dále poukázal na judikaturu Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“), podle níž je jednou ze zásad unijního práva i zásada zákazu zneužití

práva. Tato zásada je uznávána i v českém právu. Opakovaným podáváním žádostí o dočasnou ochranu přitom podle stěžovatele dochází ke zneužití práva, přičemž nepřijatelnost žádosti o dočasnou ochranu tomuto zneužití brání. Cizinci sice mají právo vybrat si členský stát, ve kterém o udělení dočasné ochrany požádají, opakovanými žádostmi o dočasnou ochranu však mohou sledovat materiální prospěch či jiné výhody, a to tehdy, kdy již byl naplněn účel dočasné ochrany. K tomu stěžovatel odkázal na operační pokyny Komise k prováděcímu rozhodnutí Rady 2022/382. Institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu nebrání slučování rodin. Pokud by Rada zamýšlela druhotnou migraci umožnit, jistě by tuto možnost ve směrnici zakotvila. Smyslem směrnice je naopak zabránit „temporary protection shopping“.

[11] Stěžovatel se neztotožnil se závěrem krajského soudu, že se žalobci nesnaží zneužít právo na poskytnutí dočasné ochrany. Podle jeho názoru žalobci, coby držitelé dočasné ochrany v Nizozemsku, již nebyli osobami prchajícími před bezprostředním nebezpečím vyvolaným ozbrojeným konfliktem v zemi jejich původu. V době, kdy jim bylo uděleno oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany v Nizozemsku, se nenacházeli v bezprostředním ohrožení. Nelze je tak k datu 2. 8. 2024 považovat za osoby, které by z Ukrajiny utíkaly v důsledku zhoršené bezpečnostní situace. Přesto požádali o poskytnutí totožného pobytového oprávnění v České republice, která jim podle všeho lépe vyhovuje. Podle stěžovatele však účelem dočasné ochrany není nahrazovat jiné formy pobytových oprávnění ani zajišťovat volný pohyb uvnitř Evropské unie. Tento účel byl naplněn již udělením dočasné ochrany v Nizozemsku. Následná žádost o její přiznání v jiném členském státě tak představuje zneužití institutu dočasné ochrany k jiným účelům, než pro které byl původně zaveden.

[12] Stěžovatel dále uvedl, že pokud krajský soud dospěl k závěru, že § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně, měl nejprve předložit žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru. Výklad směrnice o dočasné ochraně, který krajský soud provedl, nemohl považovat za natolik jasný, aby byly splněny podmínky *acte clair*. Druhým důvodem, proč tento výklad nemohl krajský soud považovat za nerozporný, je skutečnost, že NSS sám předložil žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru, a to ve věci vedené tímto soudem pod sp. zn. 8 Azs 93/2023.

[13] Žalobci ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhli, aby NSS kasační stížnost zamítl. Ztotožnili se se závěrem krajského soudu, že § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. je v rozporu s unijním právem. Tento názor zastává i judikatura jiných správních soudů. Žalobci nesouhlasili s názorem stěžovatele, že institut nepřijatelnosti pouze vyplňuje mezeru směrnice o dočasné ochraně. Podle jejich názoru nelze prostřednictvím vnitrostátní úpravy omezit práva, která mají být na základě této směrnice zaručena alespoň v minimálním rozsahu. Systémové odmítání žádostí jako nepřijatelných bez jejich věcného posouzení odporuje samotnému účelu unijní úpravy.

[14] Žalobci dále uvedli, že jejich opakované žádosti o udělení dočasné ochrany nelze považovat za zneužití práva. Přesuny mezi jednotlivými členskými státy byly reakcí na odmítavý přístup stěžovatele, jakož i na závažné zdravotní obtíže žalobkyně a) během pobytu v Nizozemsku, kde se jim nepodařilo zajistit potřebnou lékařskou péči.

pokračování

V této souvislosti považují tvrzení stěžovatele o „učebnicovém případě“ zneužití práva za nepřiměřené a necitlivé s ohledem na to, že pocházejí z Doněcké oblasti. Skutečnost, že v mezidobí využili ochrany poskytnuté jinými státy, nijak nemění jejich postavení jako osob prchajících před ozbrojeným konfliktem na Ukrajině.

[15] V návaznosti na rozsudek Soudního dvora ze dne 27. 2. 2025, *Krasiliva*, C-753/23, stěžovatel uvedl, že v něm vyslovený závěr nelze vztáhnout na žalobce. Žalobci totiž nebyli žadateli o dočasnou ochranu v jiném členském státě, ale dočasná ochrana jim již byla udělena. Podle Soudního dvora jsou orgány členského státu oprávněny zkoumat, zda žadateli nebylo vydáno povolení k pobytu v jiném členském státě. Stěžovatel dále znovu poukázal na svou argumentaci k účelu dočasné ochrany a na svůj názor, že směrnice o dočasné ochraně sekundární přesuny poživatelů dočasné ochrany neumožňuje. Jestliže jiné členské státy druhotné přesuny ve svém právním řádu umožňují, jde o postup dovolený. Česká republika tak však neučinila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[16] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná, není však důvodná.

[17] Vrácením žádosti o dočasnou ochranu z důvodu nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. se NSS zabýval v již zmíněných rozsudcích 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 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 (pro zjednodušení bude dále odkazováno jen na rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42).

[18] Odkazované rozsudky byly vydány poté, co Soudní dvůr rozhodl o žádosti NSS 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 (usnesení NSS ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023-37).

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

III.a Soudní přezkum vrácení žádosti o dočasnou ochranu z důvodu nepřijatelnosti

[20] Předně je třeba uvést, že Soudní dvůr v rozsudku *Krasiliva* jednoznačně 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 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 ji nelze použít. NSS 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 (rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42, body 23 až 26). Přípustnost žaloby v tomto řízení sice žádný z účastníků řízení nezpochyboval, k případné nepřipustnosti by však NSS musel přihlédnout i nad rámec důvodů kasační stížnosti.

III.b Nepřijatelnost žádosti o udělení dočasné ochrany

[21] Stěžovatel postupoval při vrácení žádostí žalobců o udělení dočasné ochrany podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., který stanoví, že „*ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti*“. Podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. „*žádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie*“.

[22] 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 dočasné ochrany již udělené.

[23] Pojem „*dočasná ochrana*“ ve smyslu českých právních předpisů je pouhou legislativní zkratkou pro oprávnění k pobytu na území České republiky za účelem dočasné ochrany

pokračování

(jak je zřejmé z § 2 zákona č. 65/2022 Sb. a § 2 odst. 1 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců), 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 (rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42, body 27 až 34).

III.c Slučitelnost české právní úpravy s právem Evropské unie

[24] Krajský soud založil svůj závěr o nepoužitelnosti § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. ve věci žalobců 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 NSS nepovažuje za přílehavou či postačující pro závěr o neslučitelnosti české právní úpravy s právem Evropské unie.

[25] 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. Tento závěr výslovně potvrzuje bod 16 odůvodnění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, 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*.

[26] 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.

[27] 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 udělení 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.

[28] NSS 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 *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 (rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42, body 35 až 47).

III.d Právo držitelů dočasné ochrany podle prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 na přemístění do jiného členského státu

[29] 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.

[30] 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.

[31] 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 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“. Je zřejmé, že takto vymezené mechanismy přemísťování držitelů dočasné ochrany a jejich nuceného navracení

pokračování

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).

[32] Prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382, doplněné o dohodu členských států o vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, popsaný 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 přerозdělování 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 Evropské unii a v průběhu této doby si svobodně vybrat členský stát, v němž chtějí požívat práv spojených s dočasnou ochranou (bod 16 odůvodnění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382; právo volby hostitelského členského státu výslovně potvrdil i Soudní dvůr v rozsudku *Krasiliva*, body 27 a 28). Členský stát jim v souladu s čl. 8 směrnice o dočasné ochraně musí oprávnění k pobytu udělit.

[33] Podle NSS 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 *Krasiliva* vyhodnotil uvedený článek jako bezvýznamný pro posouzení první předložené předběžné otázky (bod 31 a 32 cit. 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 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.

[34] 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 NSS 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).

[35] Podle bodu 29 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. 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 citovaného 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).

[36] 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 č. 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 neznamena, 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; též rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2015, č. j. 4 Azs 228/2015-40, bod 50).

[37] NSS 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 (rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42, body 53 až 70).

pokračování

[38] 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. Kasační argumentace stěžovatele spočívající v potřebě zamezit zneužití práva tak nemůže vést k závěru, že je česká právní úprava s unijním právem slučitelná.

[39] 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 přemísťování se po Evropské unii bez jakéhokoli relevantního (rodinného, pracovního, zdravotního apod.) důvodu, může prokázat zneužití práva v daném konkrétním případě. To ostatně již korektně naznačil krajský soud (bod 30 napadeného rozsudku). V takovém případě však musí stěžovatel svůj závěr v tomto směru náležitým způsobem odůvodnit a především dokázat, což již z povahy věci není možné, pokud se bez dalšího odmítne žádostí zabývat a vůbec žádné řízení nevede (k tomu viz např. rozsudky NSS ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 Azs 151/2024-28, bod 34, ze dne 24. 1. 2025, č. j. 5 Azs 190/2024-20, bod 25, a rozsudek č. j. 1 Azs 174/2024-42, body 79 a 80). Vzhledem k závěru, že postup stěžovatele byl rozporný s právem Evropské unie, je již nadbytečné zabývat se námitkou, zda se žalobci podáním žádostí o dočasnou ochranu v České republice dopustili zneužití práva.

III.e Postup při posuzování žádostí o poskytnutí dočasné ochrany

[40] NSS 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 namíste jí oprávnění k pobytu v České republice udělit.

[41] Jinak tomu ale bude za situace, kdy Česká republika obdrží žádost o udělení dočasné ochrany a zjistí, že ta již je poskytována v jiném členském státě. V takovém případě bude nutné přijmout řešení nastíněné Komisí v jejím výše citovaném sdělení (Operační pokyny k provádění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382), tedy že povolení k pobytu lze udělit pouze za předpokladu, že předchozí oprávnění k pobytu zanikne.

[42] Zajištění procesní realizace práva držitelů dočasné ochrany na druhotný pohyb v rámci Evropské unie vyžaduje, aby stěžovatel přijal 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 poučil. Bude-li žadatel trvat na přemístění svého 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, tj. zda má původní

hostitelský členský stát úpravu srovnatelnou s § 5 odst. 8 písm. b) zákona č. 65/2022 Sb. (rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42, body 71 až 73).

[43] Mohou tak nastat různé situace, jež NSS shrnul v bodě 78 rozsudku č. j. 1 Azs 174/2024-42:

1) Žádost o udělení dočasné ochrany v České republice bude podána, aniž by osoba předtím požádala o oprávnění k pobytu v jiném členském státě. Bude-li tato osoba spadat pod čl. 2 prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, stěžovatel jí udělí oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany.

2) Žádost o udělení dočasné ochrany v České republice bude podána poté, co osoba podala žádost v jiném členském státě, avšak oprávnění k pobytu v něm ještě neobdržela. V takovém případě se neuplatní nepřijatelnost žádosti podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. pro její neslučitelnost s právem Evropské unie. Stěžovatel žádost věcně projedná a budou-li k tomu splněny podmínky, oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany udělí.

3) Žádost o udělení dočasné ochrany v České republice bude podána poté, co osoba již v minulosti obdržela oprávnění k pobytu v jiném členském státě, avšak tímto oprávněním k okamžiku podání žádosti prokazatelně již nedisponuje (např. z důvodu, že bylo na žádost žadatele zrušeno). V takovém případě se neuplatní nepřijatelnost žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. pro její neslučitelnost s právem Evropské unie. Stěžovatel žádost věcně projedná a budou-li k tomu splněny podmínky, oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany udělí.

4) Žádost o udělení dočasné ochrany v České republice bude podána poté, co osoba obdržela oprávnění k pobytu v jiném členském státě a toto oprávnění je stále platné a trvá. Ani v takovém případě se neuplatní nepřijatelnost žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. pro její neslučitelnost s právem Evropské unie. Žádost bude věcně projednána. Stěžovatel žadatele poučí o nemožnosti čerpání práv plynoucích z dočasné ochrany ve více členských státech současně. Bude-li žadatel na své žádosti dále trvat s tím, že chce tato práva nově čerpat výlučně v České republice, stěžovatel ověří, zda udělením oprávnění k pobytu na území České republiky podle práva hostitelského členského státu automaticky zanikne předchozí oprávnění k pobytu. V případě kladného zjištění stěžovatel udělí 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 žadatele, aby sám v přiměřené lhůtě učinil kroky k ukončení oprávnění k pobytu v hostitelském členském státě. K tomu mu poskytne součinnost.

a) Jestliže žadatel učiní kroky k ukončení oprávnění k pobytu v jiném členském státě a tuto skutečnost ve stanovené lhůtě doloží (např. kopií aktu učiněného vůči orgánům hostitelského členského státu), stěžovatel žádosti vyhoví a udělí oprávnění k pobytu.

pokračování

b) Stěžovatel žádosti vyhoví a udělí oprávnění k pobytu rovněž v situaci, kdy mu žadatel doloží, že učinil nezbytné kroky k ukončení oprávnění k pobytu v hostitelském členském státě, to však dosud nezaniklo z důvodu nečinnosti na straně orgánů tohoto členského státu. O této skutečnosti stěžovatel sám uvědomí orgány původního hostitelského členského státu a nezbytné údaje vloží do informačního systému členských států *Temporary Protection Platform*.

c) Pokud žadatel v přiměřené lhůtě nedoloží, že učinil kroky směřující k ukončení oprávnění k pobytu v původním hostitelském členském státě, stěžovatel žádost o udělení dočasné ochrany zamítne.

[44] Uvedený přehled připouští vznik 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 Evropské unie. Místo toho je nezbytné, aby stěžovatel sám uvědomil orgány hostitelského členského státu o udělení oprávnění k pobytu v České republice. Rovněž je žádoucí provést odpovídající záznam do informačního systému členských států *Temporary Protection Platform*, kterou Česká republika i jiné členské státy v praxi využívají za účelem výměny údajů o osobách, kterým bylo uděleno oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany (rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42, bod 76; k uvedenému informačnímu systému rovněž srov. rozsudek NSS č. j. 5 Azs 273/2023-27, bod 43).

III.f Vztažení uvedených závěrů na posuzovanou věc

[45] Jelikož vrácení žádostí žalobců o udělení dočasné ochrany z důvodu jejich nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. není slučitelné s právem Evropské unie, krajský soud dospěl ke správnému závěru, že vrácením žádostí stěžovatel nezákonně zasáhl do práv žalobců. Žaloba tak byla důvodná a stěžovatel byl povinen nepokračovat v zásahu a obnovit stav před zásahem.

IV. Závěr a náklady řízení

[46] NSS ze shora uvedených důvodů zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s.

[47] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Toto právo náleží procesně úspěšným žalobcům. Žalobci však vznik nákladů řízení netvrdí a ze spisu jejich konkrétní výše neplyne. NSS proto žalobcům náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 14. května 2025

Tomáš Kocourek
předseda senátu