



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **R. S.**, 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 Městského soudu v Praze ze dne 20. 3. 2024, č. j. 9 A 25/2024-25,

t a k t o :

- I. V řízení o kasační stížnosti **se pokračuje**.
- II. Kasační stížnost **se zamítá**.
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobce požádal dne 8. 1. 2024 o udělení dočasné ochrany ve smyslu 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.“). Žalovaný však žádost vrátil jako nepřijatelnou, neboť žalobce požádal o udělení dočasné ochrany či mezinárodní ochrany nebo ji získal v jiném členském státě.

[2] Žalobce se v žalobě na ochranu před nezákonným zásahem u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal obnovení stavu před vrácením žádosti o dočasnou ochranu. Žalobce po vypuknutí války na Ukrajině vycestoval ze země původu a dne 4. 5. 2023 mu byla udělena dočasná ochrana v Estonsku, které se však dne 7. 11. 2023 vzdal. Domníval se proto, že v době podání žádosti v České republice dočasnou ochranou v jiném členském státě nedisponoval. Ačkoliv § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. vylučuje soudní přezkum vrácení žádosti o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost, nelze toto ustanovení aplikovat pro rozpor s právem Evropské unie. Na podporu své argumentace odkázal na čl. 29 Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. 7. 2001 o minimálních normách

pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucím (dále též „směrnice 2001/55/ES“ nebo „směrnice o dočasné ochraně“). Nezákonnost zásahu spatřuje žalobce v tom, že zákonná úprava nepřijatelnosti je v rozporu se směrnicí 2001/55/ES a prováděcím rozhodnutím Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. 3. 2022 (dále jen „prováděcí rozhodnutí“), ve kterém se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu čl. 5 směrnice 2001/55/ES. Zákon č. 65/2022 Sb. stanoví jako důvod nepřijatelnosti skutečnost, že žadatel požádal o ochranu v jiném členském státě EU nebo mu tam byla udělena [§ 5 odst. 1 písm. c) a d) uvedeného zákona]. Tato úprava odporuje podle žalobce směrnici o dočasné ochraně a prováděcímu rozhodnutí. Prokázání státní příslušnosti, pobytu na Ukrajině a případně rodinné vazby jsou dostatečné k okamžité registraci osoby k dočasné ochraně. Směrnice o dočasné ochraně nezná jako důvod pro vyloučení dočasné ochrany to, že žadatel požádal o dočasnou ochranu též v jiném státě. Zákon č. 65/2022 Sb. v tomto směru odporuje směrnici 2001/55/ES.

[3] Městský soud výrokem I. nadepsaného rozsudku rozhodl, že zásah žalovaného spočívající v tom, že dne 8. 1. 2024 žalobci vrátil žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou, byl nezákonný. Konstatoval, že postup žalovaného spočívající ve vrácení tiskopisu je faktickým úkonem žalovaného, ve kterém lze pojmově spatřovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Ve shodě s dalšími rozsudky krajských soudů shledal, že výlučka ze soudního přezkumu uvedená v § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. není v souladu s evropským právem, a proto ji nelze aplikovat. Směrnice o dočasné ochraně je postavena na konstrukci, že členské státy mohou být vůči vysídleným osobám vstřícnější, nemohou však stanovit těmto osobám podmínky méně příznivé. Takovou nepovolenou méně příznivou úpravu představuje nepřijatelnost podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb., neboť stanovuje směrnici nepředpokládaný důvod odepření možnosti požádat o dočasnou ochranu. Taková úprava je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně, která má v tomto případě přímý účinek, který vylučuje postup podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. Proto městský soud toto ustanovení neaplikoval. Žalovaný tím, že žalobci vrátil jeho žádost o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost, zasáhl nezákonným způsobem do jeho práv.

II. Obsah kasační stížnosti a rozsudek Soudního dvora

[4] Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Namítá, že § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. nevylučuje žadatele z poskytnutí dočasné ochrany, jelikož ta mu byla poskytnuta již v jiném členském státě, kde ji může využívat. Podle stěžovatele čl. 28 směrnice 2001/55/ES dopadá na jiné situace, než je ta žalobce, jelikož jeho účelem je odepření dočasné ochrany zcela, a proto § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. netransponuje, ani nijak nerozšiřuje čl. 28 směrnice 2001/55/ES. Institut nepřijatelnosti pokrývá situace, které nejsou směrnicí 2001/55/ES výslovně upraveny, přitom ovšem při její aplikaci nutně vznikají. Směrnice totiž vůbec neřeší otázku, jak má být naloženo s žádostí o dočasnou ochranu žadatelů, kteří nespádají do okruhu osob, jimž má být podle prováděcího rozhodnutí Rady přijatého podle čl. 5 směrnice poskytnuta dočasná ochrana. Neupravuje procesní otázky spojené s žádostí o udělení dočasné ochrany, tedy například formu takové žádosti a v neposlední řadě neřeší ani situace, kdy o dočasnou ochranu usiluje osoba, která již dočasnou ochranu získala v jiném členském

pokračování

státě nebo o ni tamtéž požádala. Tyto otázky unijní normotvůrce vůbec neupravil, nutně je tak ponechal na vnitrostátní úpravě členských států.

[5] Stěžovatel rovněž odkazuje na institut zneužití práva, které je v unijním právu rovněž zapovězeno, a poukazuje na rozhodnutí Soudního dvora EU, která se váží k hospodářské oblasti. Pokud by Rada (EU) zamýšlela dát dotčeným osobám právo požádat o dočasnou ochranu ve více členských státech najednou či po sobě, jistě by toto právo ve směrnici zakotvila. Účelem směrnice tak, jak byla přijata, však v současnosti je takovým vícečetným žádostem zabránit (a tedy zabránit zvýšenému administrativnímu náporu na členské státy v případě hromadného přílivu vysídlených osob) za trvání podmínky, že oprávněná osoba získá dočasnou ochranu v jednom (jakémkoliv) z členských států. Dále stěžovatel připomíná, že dokument vytvořený Evropskou komisí nazvaný „Odpovědi na často kladené otázky“ není právně závazným dokumentem a nemá žádný přímý účinek ve vnitrostátním právu. Z toho důvodu nemůže být tento dokument použit ani jako vodítko pro výklad směrnice 2001/55/ES.

[6] Žadatelé o dočasnou ochranu mají podle stěžovatele možnost zvolit si zemi, ve které budou požívat dočasné ochrany. To ovšem neznamená, že tohoto práva budou zneužívat. To, že se žalobce vzdal dočasné ochrany v Estonsku, bylo čistě účelovým krokem, jehož cílem mělo být získat dočasnou ochranu v České republice. Dokumentace zpracovaná Evropskou komisí stejně jako prováděcí rozhodnutí Rady (EU) č. 2022/382 vznikly krátce po napadení Ukrajiny vojsky Ruské federace a reagovaly na tehdejší migrační situaci. Nikdo se v té době zřejmě nezamýšlel nad sekundárním pohybem držitelů dočasné ochrany, ke kterému může docházet i s velkým časovým odstupem, a že takového jednání není ničím jiným než zneužitím práva na dočasnou ochranu.

[7] Stěžovatel se domnívá, že stanovení minimálních norem pro poskytování dočasné ochrany nikterak nesouvisí s okruhem osob, jimž má být dočasná ochrana poskytnuta. Tento okruh není vymezen přímo ve směrnici, ale je zde plně odkazováno na rozhodnutí Rady přijaté podle čl. 5 směrnice 2001/55/ES. Členské státy jsou oprávněny tento okruh osob ještě rozšířit, jak předvídá čl. 7 odst. 1 směrnice. Jestliže směrnice hovoří v čl. 3 odst. 5 nebo v bodě 12 odůvodnění o minimálních normách, pak tak činí vždy v souvislosti s osobou požívající dočasnou ochranu. Jde logicky o osobu, které již bylo postavení osoby požívající dočasnou ochranu členským státem přiznáno. Minimálními normami jsou v tomto kontextu spíše normy, které upravují postavení držitelů dočasné ochrany na území členských států, tedy normy uvedené převážně v kapitole III. směrnice o dočasné ochraně, kde se upravuje povinnost vydat těmto osobám doklady, umožnit jim výkon výdělečné činnosti, účast na vzdělávání, povinnost poskytnout jim ubytování a finanční zabezpečení atd. Do této kapitoly je též zařazeno slučování rodin a postavení nezletilých bez doprovodu. Proto institut nepřijatelnosti zavedený čl. 3 odst. 5 směrnice 2001/55/ES dopadá na postavení držitelů dočasné ochrany v členském státě a na jejich práva, kdežto institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu se týká osob, které o přiznání tohoto postavení v členském státě (tj. v České republice) teprve žádají. Stěžovatel uzavírá, že pokud měl městský soud za to, že § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. je rozporný se směrnicí 2001/55/ES, měl věc předložit jako předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU.

[8] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[9] Nejvyšší správní soud při projednávání věci zjistil, že usnesením ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023-37, osmý senát přerušil řízení o kasační stížnosti stěžovatele ve věci obdobné nyní projednávanému případu a předložil Soudnímu dvoru Evropské unie předběžné otázky týkající se výkladu směrnice 2001/55/ES a Listiny základních práv EU. Osmý senát tak učinil, neboť měl pochybnost o tom, zda je § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. v souladu se směrnicí o dočasné ochraně. Podle osmého senátu je podstatná také otázka, zda je vyloučení soudního přezkumu postupu spočívajícího ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu z důvodu její nepřijatelnosti v souladu s právem Evropské unie. Věc byla Soudním dvorem vedena pod označením *Krasiliva*, C-753/23.

[10] Vzhledem k relevanci rozhodnutí Soudního dvora o předložených předběžných otázkách pro posouzení kasační stížnosti v nynější věci Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 18. 4. 2024, č. j. 4 Azs 50/2024-22, rozhodl podle § 48 odst. 3 písm. d) o přerušení řízení o kasační stížnosti.

[11] Soudní dvůr následně vydal rozsudek ze dne 27. 2. 2025 ve věci C-753/23, *Krasiliva*, jímž o předběžných otázkách rozhodl 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 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/ES 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] Vydaním rozsudku SD EU ve shora označené věci tedy odpadl důvod, pro který bylo řízení o kasační stížnosti přerušeno, a proto Nejvyšší správní soud podle § 48 odst. 6 s. ř. s. vyslovil, že se v řízení pokračuje.

III. Posouzení kasační stížnosti

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnankyně s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti podle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[15] Nejvyšší správní soud při posouzení věci vycházel ze závěrů, k nimž dospěl v rozsudku ze dne 2. 4. 2025, č. j. 5 Azs 272/2023-31, neboť v posuzované věci stěžovatel vznesl obdobnou argumentaci. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud nejprve shrnul nejdůležitější závěry plynoucí z rozsudku Soudního dvora ve věci *Krasiliva*. Konstatoval, že Soudní dvůr v rámci odpovědi na druhou předběžnou otázku (k možnosti vyloučení soudního přezkumu) potvrdil názor správních soudů, že právo na získání povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany je (pro oprávněné vysídlené osoby) právem zaručeným uniijním právním řádem. Každá z osob, které se tohoto práva domáhají, proto musí mít v souladu s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie právo na účinný prostředek nápravy před soudem. Výluka ze soudního přezkoumání vrácení nepřijatelné žádosti podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. je tedy v rozporu s primárním uniijním právem (čl. 47 Listiny základních práv EU), a městský soud tudíž postupoval správně, pokud toto ustanovení v posuzované věci neaplikoval a žalobu neodmítl, ale naopak ji meritorně posoudil. To ostatně akceptoval i stěžovatel.

[16] Soudní dvůr v bodech 25 až 28 rozsudku ve věci *Krasiliva* rovněž zopakoval, že dočasná ochrana je udělována oprávněným vysídleným osobám již aktivačním rozhodnutím Rady (v daném případě tedy prováděcím rozhodnutím). V této souvislosti lze poznamenat, že formulace českých právních předpisů tomu plně neodpovídají, neboť sice hovoří o „udělení a odnětí oprávnění k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany na území“ [§ 1 odst. 1 písm. b) zákona o dočasné ochraně], resp. o „oprávnění k pobytu na území České republiky podle zákona o dočasné ochraně cizinců za účelem poskytnutí dočasné ochrany na území České republiky v návaznosti na rozhodnutí Rady“ (§ 2 zákona č. 65/2022 Sb.), ovšem jinak převážně používají nepřesné zkratky poskytnutí, resp. udělení dočasné ochrany, jakoby tento status udělovaly až členské státy. Již operační pokyny Komise přitom vycházejí z toho, že členské státy pouze deklaratorně potvrzují tento status tím, že žadatelům přiznávají jednotlivá práva s dočasnou ochranou spojená, především právě právo pobytu. Soudní dvůr tento výklad poprvé potvrdil ve svém rozsudku ze dne 19. 12. 2024, ve věcech C-244/24 a C-290/24, *Kaduna*, ECLI:EU:C:2024:1038, a následně zdůraznil právě v rozsudku ve věci *Krasiliva* (týž názor ostatně vyjádřil již osmý senát Nejvyššího správního soudu v předkládacím usnesení ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023-37, a to včetně samotné formulace první předběžné otázky).

[17] Další jednoznačný závěr pak plyne z argumentace Soudního dvora v rozsudku ve věci *Krasiliva* k první z položených předběžných otázek: „[P]okud osoba požívající dočasné ochrany požádala o povolení k pobytu na základě čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55 v prvním členském státě, ale dosud jej nezískala, a následně odcestuje do druhého členského státu, v němž podá podobnou žádost, nemůže druhý členský stát tuto žádost odmítnout jako nepřijatelnou pouze z toho důvodu, že žádost již byla podána v prvním členském státě“ (bod 29). Nejvyšší správní soud pouze podotýká, že Soudní dvůr se zde dopustil terminologické nepřesnosti, neboť dle českého práva nejde o „odmítnutí“ žádosti, ale o její faktické vrácení jako nepřijatelné. I přesto je však zřejmé, že § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb., jenž vrácení žádosti v případě běžícího řízení v jiném členském státě umožňuje, je v daném ohledu v rozporu s uniijním právem. To ostatně patrně implicitně uznal i stěžovatel, když vzal zpět svou kasační stížnost ve věci sp. zn. 8 Azs 93/2023.

[18] Otázka, zda je možné vrátit žadateli žádost jako nepřijatelnou v situaci, kdy mu svědčí trvalé povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě, se Soudní dvůr přímo nevyjádřil (z předkládacího usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne

30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023-37, je zřejmé, že žalobkyně v uvedené věci požádala o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany nejen v ČR, ale i v Německu, nelze z něj však zjistit, zda jí bylo toto povolení v Německu skutečně uděleno a zda v době posuzování její české žádosti stěžovatelem trvalo). Soudní dvůr EU však konstatoval, že orgány členských států jsou oprávněny ověřit, zda žádající osoby (mimo jiné) „*již nezískaly povolení k pobytu v jiném členském státě*“ (bod 30 rozsudku ve věci *Krasiliva*). Tím připustil, jak ostatně vyplývá rovněž přímo z jeho odpovědi na první otázku Nejvyššího správního soudu, že pokud již žadatel získal povolení k pobytu v jiném členském státě, členský stát nemusí jeho nové žádosti o povolení k pobytu na jeho území vyhovět, i když ostatní podmínky pro získání tohoto povolení jsou naplněny. Nejvyšší správní soud však v této souvislosti zdůrazňuje, že Soudní dvůr EU hovoří o možnosti či oprávnění orgánů členských států, nezavazuje je však k tomu, aby ověření případné existence pobytového oprávnění v jiném členském státě nutně prováděly. Pokud tedy jiné členské státy takové posouzení neprovádějí, směrnici o dočasné ochraně tím neporušují.

[19] Zároveň je třeba připomenout, že základním východiskem, z něhož Soudní dvůr dovodil, že nelze žádost vrátit jako nepřijatelnou v situaci kdy již byla obdobná žádost podána v jiném členském státě, bylo to, že dočasná ochrana byla udělena již prováděcím rozhodnutím Rady. Tím byly členským státům uloženy povinnosti ve vztahu k osobám požívajícím dočasné ochrany podle kapitoly III směrnice 2001/55/ES, zejména povinnost zajistit jim povolení k pobytu.

[20] Podle čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES, *členské státy přijmou opatření nezbytná k zajištění povolení k pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany, a to na celé období trvání ochrany. Za tímto účelem budou vydány potřebné dokumenty nebo jiné rovnocenné doklady.*

[21] Podle čl. 8 odst. 2 směrnice 2001/55/ES, *bez ohledu na dobu platnosti povolení k pobytu uvedených v odstavci 1 nesmějí členské státy osobám požívajícím dočasné ochrany přiznávat méně výhodné podmínky než ty, jež jsou stanoveny v článcích 9 až 16.*

[22] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně nelze ve světle rozsudku Soudního dvora EU ve věci *Krasiliva* vykládat jinak, než že členský stát je povinen udělit povolení k pobytu každé vysídlené osobě požívající dočasné ochrany, která v danou chvíli nedisponuje povolením k pobytu v jiném členském státě. Pokud totiž Soudní dvůr považuje existenci dočasné ochrany a s ní související nárok na pobytové oprávnění za natolik zásadní, že ani běžící řízení o žádosti o povolení k pobytu v jiném členském státě (které jistě k udělení povolení k pobytu v jiném členském státě vést může) nepředstavuje dostatečný důvod pro vrácení žádosti jako nepřijatelné, tím spíše nelze povolení k pobytu (a dokonce samotné věcné posouzení žádosti) odepřít osobě požívající dočasné ochrany v situaci, kdy této osobě žádné jiné povolení k pobytu aktuálně (v době posuzování její žádosti správním orgánem) nesvědčí, byť jí bylo v minulosti v jiném členském státě uděleno. Není přitom relevantní, zda dřívější povolení k pobytu zaniklo z důvodu plynutí času nebo z jiného důvodu stanoveného vnitrostátním právem daného členského státu (např. proto, že se ho držitel vzdal) či bylo z určitého důvodu v tomto státě zrušeno. Podstatné je, že daná vysídlená osoba splňující podmínky prováděcího rozhodnutí Rady (a tedy požívající dočasné ochrany), která má na celé období trvání ochrany nárok na zajištění povolení k pobytu, aktuálně žádným takovým povolením nedisponuje.

pokračování

[23] Z výše uvedeného rovněž vyplývá, že Soudní dvůr nepřímou potvrdil závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 Azs 151/2024-28, č. 4652/2025 Sb. NSS, podle něhož nemohlo ani podle českého práva potenciální překážku vyhovění žádosti vytvořit povolení k pobytu v jiném členském státě, které již netrvá. Z rozsudku desátého senátu Nejvyššího správního soudu i z rozsudku Soudního dvora EU ve věci *Krasiliva* vyplývá, že pokud již netrvá předchozí povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě a zároveň žadatel splňuje všechny ostatní podmínky, členský stát je podle čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES povinen přijmout nezbytná opatření k zajištění povolení k pobytu, a to k pobytu za podmínek minimálně stejně výhodných jako ty, které jsou stanoveny v čl. 9 až 16 směrnice 2001/55/ES (čl. 8 odst. 2 směrnice).

[24] Přestože se tedy Soudní dvůr výslovně nevyjádřil k situaci, kdy bylo žadateli uděleno oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě, ale v době posuzování jeho žádosti o povolení k pobytu v ČR již netrvalo, lze z jeho výkladu zejména čl. 8 směrnice č. 2001/55/ES, který podal v rozsudku ve věci *Krasiliva*, výše nastíněné závěry jednoznačně dovodit. V intencích rozsudku Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982 ve věci 283/81, *Cilfit a další*, ECLI:EU:C:1982:335, či rozsudku velkého senátu Soudního dvora EU ze dne 6. 10. 2021 C-561/19, *Consorzio Italian Management a Catania Multiservizi*, ECLI:EU:C:2021:799, a tam citované judikatury tedy Nejvyšší správní soud nepovažuje za nezbytné, byť je i v nyní posuzované věci soudem ve smyslu čl. 267 třetího pododstavce Smlouvy o fungování Evropské unie (dále také „SFEU“), jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, aby se znovu obracel na Soudní dvůr s další předběžnou otázkou. Nejvyšší správní soud proto uvedené závěry aplikuje na nyní projednávanou věc.

[25] Městský soud shledal § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. rozporným s unijním právem, konkrétně se směrnicí o dočasné ochraně. Nelze přisvědčit stěžovateli námitce, že není možné zmiňované dokumenty vytvořené Evropskou komisí (operační pokyny a odpovědi na často kladené otázky) používat ani jako vodítko k výkladu prováděcího rozhodnutí Rady ani směrnice 2001/55/ES (resp. právních předpisů členských států přijatých k jejich provedení) pouze z toho důvodu, že se nejedná o právní akty ve formě doporučení ve smyslu pátého pododstavce čl. 288 SFEU, k němuž se přímo vztahuje městským soudem citovaná judikatura Soudního dvora (*Balgarska Narodna Banka*, C-501/18, ECLI:EU:C:2021:249, bod 80 a judikatura tam uvedená). Například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2015, č. j. 4 Azs 228/2015-40, na který městský soud v daném kontextu rovněž odkazuje, obdobně akceptuje jako vodítko pro výklad unijního pojmu „úcelové manželství“ jiné sdělení Komise. V rámci tradičních výkladových metod, které uznává rovněž Soudní dvůr EU, jakkoli obzvláště akcentuje metodu teleologickou, lze skutečně použít jakýkoli dokument, byť právně nezávazný, který napomůže k osvětlení úmyslu unijního normotvůrce, účelu přijaté unijní úpravy či kontextu, v jehož rámci má být aplikována. K tomu jsou oba zmiňované dokumenty Komise, která je autorkou návrhu směrnice 2001/55/ES i prováděcího rozhodnutí Rady, nepochybně způsobilé. Sám stěžovatel ostatně neváhá podložit svoji argumentaci operačními pokyny Komise, je-li to pro něj výhodné.

[26] Námitku stěžovatele, že městský soud nebyl oprávněn sám posoudit otázku souladu § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. s unijním právem, aniž by položil předběžnou otázku Soudnímu dvoru, shledává Nejvyšší správní soud nedůvodnou. Rozsudek Soudního dvora EU ve věci *Krasiliva* sice hovoří ve prospěch argumentace stěžovatele v tom, že trvající

povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě může podle vnitrostátní právní úpravy členského státu představovat překážku udělení povolení nového. Jak však kasační soud již opakovaně upozornil (srov. zejména rozsudky ze dne 25. 4. 2024, č. j. 6 Azs 259/2023-21, ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 Azs 151/2024-28, či ze dne 24. 1. 2025, č. j. 5 Azs 190/2024-20), pokud žadatel tvrdí, že žádost o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě nepodal nebo že se předcházejícího povolení k pobytu vzdal či toto povolení z jiného důvodu již netrvá, správní orgány ani soudy nemohou vycházet pouze z údajů obsažených v informačním systému členských států *Temporary Protection Platform* (TPD). Ten totiž představuje pouhou pomůcku, kterou správní orgány členských států využívají k evidenci držitelů povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany. Na rozdíl od veřejných rejstříků (viz zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a o evidenci svěřenských fondů) však na něj nelze vztahovat princip materiální publicity.

[27] Žadatel tedy musí mít možnost se již před správním orgánem k tomu, že je veden v evidenci TPD jakožto držitel povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě, vyjádřit a případně zpochybnit, že takovým povolením skutečně disponuje. Měl by mít také možnost se tohoto povolení, resp. práv z něj vyplývajících, za účelem získání povolení k pobytu v ČR vzdát, pokud to právní řád daného členského státu umožňuje. Takové možnosti ovšem žadatel vůbec nemá, pokud je mu žádost bez dalšího vrácena dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. jako nepřijatelná. Byť tedy Soudní dvůr EU nevyloučil možnost odepření udělení pobytu za účelem dočasné ochrany z důvodu existence téhož oprávnění v jiném členském státě, z jeho výkladu čl. 8 odst. 1 směrnice č. 2001/55/ES, jak byl shrnut výše, vyplývá, že k tomuto účelu nelze použít procesní institut nepřijatelnosti žádosti dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. Naopak, i v případě, že správní orgán zjistí při podání žádosti o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany, že žadatel je veden v evidenci TPD jako držitel povolení k pobytu v jiném členském státě, je povinen takovou žádost přijmout, vést o ní řádné správní řízení, v jeho rámci poučit žadatele o jeho právech a v návaznosti na jeho případná tvrzení, důkazní návrhy či jiné procesní kroky ověřit, zda povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany bylo jiným členským státem skutečně uděleno a zda dosud, ke dni rozhodování správního orgánu, trvá.

[28] Je pravdou, že zákon č. 65/2022 Sb. považuje udělení dočasné ochrany v jiném členském státě Evropské unie pouze za důvod nepřijatelnosti žádosti a výslovně nestanoví, že z tohoto důvodu lze žádost rovněž po řádně provedeném správním řízení zamítnout, resp. povolení neudělit. Pokud jde o neudělení nebo odnětí dočasné ochrany, § 5 odst. 7 zákona č. 65/2022 Sb. odkazuje na zákon o dočasné ochraně. Ani ten sice trvající povolení k pobytu v jiném členském státě výslovně nepovažuje za důvod nevyhovění žádosti (§ 9), avšak podle § 10 odst. 1 písm. a) zákona o dočasné ochraně *oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany se odejme, jestliže cizinci požívajícímu dočasné ochrany poskytne dočasnou ochranu jiný stát nebo mu bylo na území jiného státu uděleno povolení k trvalému anebo obdobnému pobytu*. Z toho lze dovodit, že zákonný důvod pro neudělení povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v podobě existence takového povolení v jiném členském státě je v české právní úpravě dán, neboť by bylo absurdní ji vykládat tak, že správní orgán není oprávněn z tohoto důvodu povolení neudělit, je však oprávněn ho ze stejného důvodu vzápětí odejmout. Vedení správního řízení mj. také o této otázce tedy nic nebrání.

[29] V této souvislosti lze připomenout, že žadatelé o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany jsou vysídlenými osobami, které často neznají úřední jazyky členských

pokračování

států, nemají k dispozici dostatek prostředků, zázemí ani právní pomoc. Navíc již z povahy věci zpravidla bude obtížné jednoznačně prokázat neexistenci čehokoli. O tom, že vůbec nežádali o povolení k pobytu či si je neprodloužili v jiných členských státech, patrně nebudou mít žadatelé doklad, který by mohli předložit. Ani o vzdání se povolení k pobytu nemusí být jiným členským státem vydáváno písemné potvrzení. Naopak, správní orgán může prostřednictvím dožádání získat veškeré podklady, které mohou být pro posouzení skutečné existence povolení k pobytu v jiném členském státě potřebné a které případnou existenci či neexistenci pobytového oprávnění jednoznačně prokáží.

[30] Zároveň je vhodné poznamenat, že důraz na minimalizaci úředních postupů (srov. např. čl. 8 odst. 3 směrnice 2001/55/ES, bod 16 odůvodnění prováděcího rozhodnutí či operační pokyny Komise) měl vést k tomu, aby byla oprávněným vysídleným osobám udělena pobytová oprávnění co nejrychleji a zároveň nebyly přetíženy azylové systémy členských států. To hrozilo v situaci, kdy došlo v prvních dnech a týdnech po rozšíření ruské agrese k obrovskému přílivu vysídlených osob. V době posuzovaného postupu stěžovatele, resp. v době rozhodování městského soudu v této věci (§ 81 odst. 1 s. ř. s.) však již bylo využití institutu dočasné ochrany ustáleno, někteří držitelé pobytového oprávnění v ČR odešli do jiných členských států (které pobytová oprávnění často bez problémů udělují i druhožadatelům), případně se vrátili do země původu. Někteří rovněž ze systému dočasné ochrany přecházejí pod jiná pobytová oprávnění. Riziko přetížení správních orgánů posuzujících splnění podmínek pro udělení povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany tedy bylo v rozhodné době a je i v současnosti podstatně nižší, správní orgány tedy měly a nadále mají možnost sporné případy věcně posoudit a svá tvrzení o existenci pobytového oprávnění v jiném členském státě řádně prokázat, případně umožnit žadateli, aby podmínku neexistence takového povolení dodatečně splnil.

[31] Nejvyšší správní soud dále vycházel ze závěrů uvedených v jeho rozsudku ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-42, který se rovněž zabýval obdobnou věcí, v níž žalobkyně, která je státní příslušnice Ukrajiny, v souvislosti s invazí Ruské federace opustila Ukrajinu a vycestovala do Belgie, kde v březnu 2022 získala oprávnění k pobytu pro osoby požívající dočasné ochrany. Žádost o poskytnutí dočasné ochrany v České republice, byla žalobkyni dne 13. 5. 2024 vrácena jako nepřijatelná, neboť již oprávnění k pobytu plynoucí z dočasné ochrany získala v Belgii. Stěžovatelka poté elektronicky informovala belgické správní orgány o svém přesunu do České republiky a požádala o zrušení víza dočasné ochrany v Belgii.

[32] V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že si je vědom, že nelze požívat práv plynoucích z dočasné ochrany ve více členských státech zároveň, a tudíž ani pobytového oprávnění, jež je součástí komplexu práv plynoucích z dočasné ochrany. Jak nicméně naznačil v již uvedeném rozsudku ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 Azs 151/2024-28, 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 ji nebylo v jiném členském státě vydáno) či již nedisponuje (např. se jej vzdala). Pokud tedy v takovém případě nebude dán důvod pro vyloučení žadatele z dočasné ochrany či tato osoba nevezme svoji žádost zpět, bude namíste žadateli pobytové oprávnění v České republice vydat.

[33] Je nicméně nutné upřesnit postup stěžovatele pro ty případy, kdy Česká republika obdrží žádost o poskytnutí dočasné ochrany a zjistí, že ta je již poskytována v jiné členské

zemi. V takovém případě je nutné přijmout řešení nastíněné Komisí v jejím výše citovaném sdělení: Operační pokyny k provádění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 (Úř. věst. C 126I, str. 9), tedy že povolení k pobytu *lze vydat pouze za předpokladu, že předchozí oprávnění k pobytu zanikne*.

[34] Zajištění procesní realizace práva držitelů dočasné ochrany na druhotný pohyb v rámci Unie tedy v takovém případě vyžaduje, aby stěžovatel přijal žádost k věcnému posouzení a o skutečnosti, že není možné vydat druhé pozitivní rozhodnutí o poskytnutí dočasné ochrany za platnosti rozhodnutí již vydaného jiným členským státem, žadatele poučil. Pokud žadatel bude trvat na přemístění svého pobytu do České republiky, musí stěžovatel zkoumat, zda v důsledku vydání povolení k pobytu na území České republiky zanikne podle právní úpravy hostitelského státu tam vystavené pobytové oprávnění, jinak řečeno, zda má původní hostitelský členský stát úpravu analogickou českému § 5 odst. 8 písm. b) zákona č. 65/2022 Sb.

[35] Pokud tomu tak bude, stěžovatel o žádosti věcně rozhodne. V takovém případě bude zabráněno situaci, aby po vydání pobytového oprávnění v České republice žadatel požíval práv plynoucích z dočasné ochrany nadále i v původním hostitelském členském státě. Pokud proto žadatel bude spadat pod čl. 2 Rozhodnutí Rady č. 2022/382, bude namíste mu vydat povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany. Odpovídající informace v tomto směru stěžovatel současně umístí do informačního systému TPD.

[36] Jestliže nicméně právní úprava hostitelského členského státu neobsahuje úpravu analogickou českému § 5 odst. 8 písm. b) zákona č. 65/2022 Sb., resp. se stěžovateli nepodaří zjistit, zda pobytové oprávnění v jiném členském státě v důsledku vydání povolení k pobytu na území České republiky zanikne, stěžovatel žadatele vyzve, aby sám učinil kroky ke vzdání se pobytového oprávnění v jiném členském státě, resp. jeho ukončení. Za tím účelem stěžovatel stanoví žadateli přiměřenou lhůtu a poskytne mu nezbytnou součinnost. Podstoupení těchto kroků musí následně žadatel stěžovateli doložit (např. kopií aktu učiněného vůči orgánům původního hostitelského státu). Pouze pokud žadatel v přiměřené lhůtě stěžovateli nedoloží, že přijal kroky k ukončení pobytového oprávnění v původním hostitelském členském státě, bude moci stěžovatel žádost zamítnout. V opačném případě pobytové oprávnění držiteli dočasné ochrany vydá. Odpovídající informace v tomto směru stěžovatel rovněž uvede v informačním systému TPD.

[37] Nejvyšší správní soud si je vědom, že může potenciálně nastat situace, kdy žadatel učiní kroky k ukončení pobytového oprávnění v hostitelském členském státě, avšak pobytové oprávnění nebude zrušeno z důvodu nečinnosti na straně orgánů tohoto jiného členského státu. Takovou nečinnost však nelze držitelům dočasné ochrany přičítat k tíži, neboť by tím došlo k popření jejich práva na sekundární přemístění pobytu v rámci Unie. V takové situaci, pokud nastane, proto musí stěžovatel sám uvědomit orgány hostitelského členského státu o vydání pobytového oprávnění v České republice. Rovněž učiní odpovídající záznam do informačního systému TPD.

[38] Konečně, pokud žadatel bude po poskytnutém poučení o nemožnosti čerpat práva plynoucí z dočasné ochrany ve více členských státech zároveň trvat na vydání pobytového oprávnění v České republice za současného zachování práv z dočasné ochrany v původním hostitelském státě, stěžovatel žádost zamítne.

pokračování

[39] Nejvyšší správní soud proto na závěr pro přehlednost shrnuje, že může při posuzování žádostí o poskytnutí dočasné ochrany dojít k několika situacím:

1. Žádost o dočasnou ochranu v České republice bude podána, aniž by osoba předtím požádala o pobytové oprávnění v jiném členském státě. Pokud tato osoba bude spadat pod čl. 2 Rozhodnutí Rady č. 2022/382, bude namíste dočasnou ochranu poskytnout a za tím účelem vydat povolení k pobytu.
2. Žádost o dočasnou ochranu v České republice bude podána poté, co osoba podala žádost v jiném členském státě, avšak pobytové oprávnění v něm ještě neobdržela. V takovém případě nelze uplatnit institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. pro jeho neslučitelnost s právem EU. Žádost tudíž bude nutné věcně projednat a v případě splnění podmínek pobytové oprávnění vydat.
3. Žádost o dočasnou ochranu v České republice bude podána poté, co osoba již v minulosti obdržela pobytové oprávnění 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 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 a v případě splnění podmínek pobytové oprávnění vydat.
4. Žádost o dočasnou ochranu v České republice bude podána poté, co osoba obdržela pobytové oprávnění v jiném členském státě a toto pobytové oprávnění je stále platné a trvá. O takový případ se patrně jedná v posuzované věci (s výhradou potřeby tyto skutečnosti ověřit, srov. výše), kdy byl žalobce evidován v systému TPD jako držitel povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v Estonsku. Vyjádřil však přesvědčení, že toto povolení zaniklo, neboť se ho vzdal, aby mu mohla být udělena v České republice. Přestože toto tvrzení žalobce ničím nepodložil, nelze bez jeho prověření bez dalšího uzavřít, že požívá práv vyplývajících z dočasné ochrany v jiném členském státě. V tomto 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. Pokud bude žadatel na své žádosti dále trvat s tím, že chce tato práva 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 žalobci oprávnění k pobytu. Naopak v případě negativního zjištění, resp. pokud se nepodaří relevantní právní úpravu v hostitelském členském státě vůbec zjistit, vyzve stěžovatel žalobce, aby doložil, že sám v přiměřené lhůtě učinil kroky k ukončení pobytového oprávnění v hostitelském členském státě (zde Estonsko). K tomu poskytne součinnost.
 - a. Jestliže žalobce učiní kroky k ukončení pobytového oprávnění v jiném členském státě a tuto skutečnost ve stanovené lhůtě doloží (například kopií aktu učiněného vůči orgánům původního hostitelského státu), stěžovatel žádosti vyhoví a vydá oprávnění k pobytu.

- b. Stěžovatel žádosti vyhoví a vydá oprávnění k pobytu rovněž v situaci, kdy žalobce stěžovateli doloží, že učinil nezbytné kroky k ukončení pobytového oprávnění v hostitelském členském státě, avšak k jeho zániku dosud nedošlo z důvodu nečinnosti na straně orgánů tohoto členského státu. O této skutečnosti stěžovatel sám uvědomí orgány původního hostitelského státu a nezbytné údaje vloží do informačního systému TPD.
- c. Pokud žalobce v přiměřené lhůtě nedoloží, že učinil potřebné kroky směřující k ukončení pobytového oprávnění v původním hostitelském členském státě, stěžovatel žádost o poskytnutí dočasné ochrany zamítne.

[40] V návaznosti na výše uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že vrácení žádosti žalobce jako nepřijatelné bylo nezákonným zásahem, neboť o žádosti žalobce o udělení dočasné ochrany mělo být vedeno správní řízení.

[41] K argumentaci stěžovatele zneužitím systému dočasné ochrany Nejvyšší správní soud závěrem pro úplnost uvádí, že institut dočasné ochrany byl navržen za účelem „*vytvoření minimálních norem pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a opatření k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími*“ (bod 23 odůvodnění směrnice 2001/55/ES). Takovému institutu prozatímní povahy nelze vytýkat, že podrobně neřeší veškeré možné okolnosti, které mohou v průběhu trvání dočasné ochrany nastat. V kontextu zásadních životních událostí může být změna členského státu, kde osoba požívající dočasné ochrany žije, zcela legitimní a pochopitelná. Nelze ji tedy *a priori* považovat za snahu o zneužití systému dočasné ochrany, jak to činí stěžovatel. Nejvyšší správní soud již stěžovatele opakovaně upozornil, že případné zneužití práva je povinen v souladu s judikaturou českých správních soudů i Soudního dvora EU v konkrétním případě prokázat (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2025, č. j. 5 Azs 190/2024-20).

IV. Závěr a náklady řízení

[42] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelem uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Nejvyšší správní soud tedy podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[43] O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle zásady úspěchu ve věci. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud ze spisu nezjistil, že by procesně úspěšnému žalobci (který nebyl v řízení zastoupen) vznikly hotové výdaje. Ten ostatně nevznášel žádný nárok na uhrazení vzniklých výdajů. Nejvyšší správní soud proto žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

pokračování

4 Azs 50/2024-31

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu