



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 žalobkyně: **R. I.**, 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 30. 9. 2024, č. j. 5 A 83/2024-32,

t a k t o :

- I. V řízení o kasační stížnosti **s e p o k r a č u j e .**
- II. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobkyně požádala dne 29. 8. 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 žádost vrátil jako nepřijatelnou, neboť byla podána cizincem, který není uveden v § 3 zákona č. 65/2022 Sb.

[2] Žalobkyně se v žalobě na ochranu před nezákonným zásahem u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhala obnovení stavu před vrácením žádosti o dočasnou ochranu. Po vypuknutí války na Ukrajině vycestovala ze země původu a dne 5. 5. 2022 vstoupila na území České republiky, kde jí byla udělena dočasná ochrana. Žalovaný jí následně dne 28. 7. 2023 tuto ochranu odejmul, neboť od 4. 10. 2021 do 3. 9. 2022 disponovala polským vízem. Proto dne 29. 8. 2024 opětovně požádala o dočasnou ochranu. Je přesvědčena, že žalovaný pochybil, když její žádost vyhodnotil jako nepřijatelnou podle § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 65/2022 Sb., a to s ohledem na fakt, že

nedisponuje dočasnou ochranou ani dlouhodobým vízem ani povolením k pobytu v jiném členském státě EU a na Ukrajinu se kvůli trvajícím konfliktu nemůže vrátit. Rovněž namítla, že žalovaný neposoudil (ne)přiměřenost zásahu do jejího rodinného a soukromého života.

[3] Městský soud výrokem I. nadepsaného rozsudku rozhodl, že zásah žalovaného spočívající v tom, že dne 29. 8. 2024 žalobkyni vrátil žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou, byl nezákonný. Ve shodě s dalšími rozsudky krajských soudů shledal, že výluka ze soudního přezkumu uvedená v § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. není v souladu s evropským právem, a proto ji nelze aplikovat. Podstatou věci bylo vyřešení otázky, zda státní příslušník Ukrajiny, který měl před 24. 2. 2022 platné dlouhodobé vízum v bezpečné zemi, spadá do okruhu osob uvedených v § 3 zákona č. 65/2022 Sb. Touto otázkou se již v minulosti zabýval, a proto aplikoval své minulé závěry. Konstatoval, že přiznání víza či povolení k pobytu v zahraničí neznamena, že takový žadatel automaticky přestává žít ve své zemi. Z užití pojmu „pobývat“ lze dovodit, že by mělo jít o dlouhodobější a stálejší pobyt, tj. žadatel by skutečně měl na Ukrajině pobývat dlouhodobě, mít tam bydliště, těžiště svých zájmů, žít tam a podobně. Nelze však dovozovat, že by nemohl současně disponovat povolením k dlouhodobému pobytu v jiné zemi. Závěr žalovaného o údajném skutečném důvodu nepřijetí žádosti je tak založen na příliš extenzivním výkladu a bez konkrétního dokazování v rámci vedeného správního řízení neodpovídá jazykovému a logickému významu příslušného ustanovení zákona č. 65/2022 Sb. Městský soud proto seznal, že důvod nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. b) téhož zákona není u žalobkyně dán. Přiznání víza, které zakládá pouze možnost pobývat na území daného státu, totiž samo o sobě nic nevypovídalo o naplnění či nenaplnění podmínek § 3 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb., ve spojení s čl. 2 odst. 1 písm. a) rozhodnutí Rady č. 2022/382, tedy potažmo i spojení „pobývajících na Ukrajině“ (o němž z pouhé skutečnosti, že žalobkyně disponuje vízem, nelze nic vyčíst). Žalovaný přitom odůvodnil vrácení žádosti žalobkyni pro nepřijatelnost právě jen existencí polského víza. Stěžovatel postupoval v rozporu s § 5 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 3 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. a s čl. 2 odst. 1 písm. a) rozhodnutí Rady 2022/382.

II. Obsah kasační stížnosti a rozsudek Soudního dvora

[4] Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. V ní namítá nesprávný výklad čl. 2 odst. 1 písm. a) rozhodnutí Rady 2022/382 a v tomto důsledku nesprávné zahrnutí žalobkyně mezi osoby uvedené v § 3 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. Žalobkyně podle stěžovatele nespadá pod žádnou zákonnou kategorii, již se povinně uděluje dočasná ochrana. Je sice státním občanem Ukrajiny, nicméně ji nelze považovat za osobu pobývajících na území Ukrajiny ke dni 24. 2. 2022. Žalobkyně byla v té době držitelkou platného dlouhodobého víza vydaného polskými orgány, byť se tou dobou zřejmě nacházela na území Ukrajiny. Podle stěžovatele spojení „pobývajících na Ukrajině“ [v anglickém znění „residing in Ukraine“, ve francouzském znění „résident en Ukraine“] použité v článku 2 odst. 1 písm. a) rozhodnutí Rady 2022/382 je totiž třeba vyložit spíše ve smyslu „usazený na území Ukrajiny“. Ve francouzštině a angličtině se totiž sloveso „reside“ či „résider“ užívá ve smyslu dlouhodobého bydlení či žití, naopak české sloveso „pobývat“ má význam poněkud širší a zahrnuje jakékoliv zdržování se v místě. Z toho důvodu je třeba čl. 2 rozhodnutí Rady 2022/382 vykládat tak, že osoba, již bylo povoleno dlouhodobě pobývat mimo Ukrajinu, není již osobou pobývajících na Ukrajině, ale osobou pobývajících ve státě, který jí na svém území povolil dlouhodobě pobývat. Ostatně

pokračování

i z logiky věci není třeba poskytovat dočasnou ochranu někomu, kdo je již oprávněn pobývat dlouhodobě mimo zemi, kterou opouští, a může tedy bezpečné útočiště nalézt v zemi, která mu pobytové oprávnění vydala. Dočasná ochrana je totiž pouze výjimečným instrumentem pro řešení situace hromadného přílivu osob. Stěžovatel namítá, že dlouhodobé vízum je také dlouhodobým pobytovým titulem a je srovnatelné s povolením dlouhodobého nebo trvalého pobytu. Stěžovatel poukazuje na to, že žalobkyně byla oprávněna dne 24. 2. 2022 pobývat na území Polské republiky, protože ještě neuplynula doba platnosti jejího víza, nebyla tedy vyčerpána doba pobytu na toto vízum, přičemž stěžovateli je z úřední činnosti známo, že platnost dlouhodobých víz je opakovaně prodlužována.

[5] Stěžovatel na podporu svých tvrzení odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2024, č. j. 57 A 4/2023-151, který dospěl k jinému názoru než městský soud. Podle bodu 44 citovaného rozsudku, *„relevantní ustanovení prováděcího rozhodnutí Rady i lex Ukrajina tak bylo třeba vykládat tak, že se neměla vztahovat na žalobkyni, která se sice v době počátku ruské agrese nacházela na území Ukrajiny, nicméně zároveň měla platné dlouhodobé vízum opravňující ji k pobytu v Polské republice, které ještě o měsíc dříve aktivně využívala a u nějž do té doby nevyčerpala povolenou dobu pobytu. Před návratem do domovského státu přitom žalobkyně žila kontinuálně více než pět měsíců na území Evropské unie. Soud je přesvědčen, že před „mimořádným“ prostředkem, jak si ukrajinský státní příslušník může upravit pobyt na území Evropské unie, v podobě dočasné ochrany, mělo mít v případě žalobkyně přednost „standardní“ pobytové oprávnění v podobě dlouhodobého víza.“*

[6] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[7] Nejvyšší správní soud 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.

[8] Vzhledem k relevanci rozhodnutí Soudního dvora o předložených předběžných otázkách pro posouzení kasační stížnosti v nynější věci Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 29. 11. 2024, č. j. 4 Azs 225/2024-17, rozhodl podle § 48 odst. 3 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), o přerušení řízení o kasační stížnosti, aby bylo zřejmé, zda může vnitrostátní právní úprava vyloučit soudní přezkum nepřijatelnosti podané žádosti o dočasnou ochranu.

[9] 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.

[10] Vydaním rozsudku Soudního dvora 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

[11] 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 dle § 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.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Stěžovatel především v kasační stížnosti cituje pasáže z rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2024, č. j. 57 A 4/2023-151, podle něhož nestačí pouhá přítomnost v době válečného konfliktu na území Ukrajiny, přičemž pojem „pobývat“ je nutné vykládat tak, že osoba se tam nejenom fyzicky nachází, ale že se má jednat o dlouhodobější a stálejší pobyt. Zmiňovaný rozsudek Krajského soudu v Plzni přitom odkazuje na rozsudek městského soudu ze dne 17. 8. 2023, č. j. 18 A 54/2023-32, který uvádí, že „projednávané věci je tak nejblíže rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 8. 2023, č. j. 18 A 54/2023-32. Ačkoli by se mohlo na první pohled zdát, že městský soud polemizoval se závěry učiněnými zdejším soudem v prvním rozsudku v této věci, ve skutečnosti se názory zdejšího a městského soudu v podstatě neliší“. Přičemž na tento rozsudek 18. senátu městského soudu odkazuje i nyní napadený rozsudek.

[14] V rozsudku městského soudu ze dne 17. 8. 2023, č. j. 18 A 54/2023-32, se uvádí „Prováděcí rozhodnutí poté specifikuje konkrétní skupiny osob, na něž se aktuální mimořádná situace vztahuje. Ani ono přitom nereflektuje (a to ani v preambuli - odůvodnění) možnou existenci dřívějšího povolení k dlouhodobému pobytu ukrajinských občanů v jiném státě; pouze požaduje, aby žadatel na Ukrajině do 24. 2. 2022 pobýval. Pod tímto pojmem si lze představit v prvé řadě to, že se žadatel musel na Ukrajině fyzicky nacházet. Z užití pojmu pobývat (nikoli zdržovat či nacházet se) a znění dalších jazykových verzí (residing atd.) lze nad rámec toho dovodit,

pokračování

že by mělo jít o dlouhodobější, stálejší pobyt, jak uváděl žalovaný ve svém vyjádření. Žadatel by skutečně měl na Ukrajině pobývat dlouhodobě (mít tam bydliště, těžiště svých zájmů, žít tam). Z tohoto pojmu již ovšem nelze dovozovat, že nemohl disponovat povolením k dlouhodobému pobytu v jiné zemi. Přiznání víza či povolení k pobytu v zahraničí neznamena, že taková osoba automaticky přestává žít ve své zemi. Státní občan pobývá na území svého státu vždy oprávněně a o toto oprávnění jistě nepřijde tím, že získá vízum opravňující jej k pobytu jinde. Dovedeno ad absurdum: pokud by určitý žadatel získal dlouhodobé vízum či povolení k dlouhodobému pobytu v členském státě Evropské unie, v Kanadě, USA apod. kupříkladu 23. 2. 2022, stal by se optikou žalovaného osobou vyloučenou z dočasné ochrany, přestože po celou dobu až do 24. 2. 2022 by na Ukrajině žil (pobýval tam). Z pohledu soudu je tedy rozdíl mezi získáním povolení a jeho využitím (naplněním), pokud osoba skutečně vycestuje a začne dlouhodobě žít (pracovat, studovat) v jiné zemi (např. v Kanadě). To, že žalobce žil v Kanadě, ovšem žalovaný netvrdil.“ V odkazovaném rozsudku Krajského soudu v Plzni bylo uvedeno, že žalobkyně pobývala více než 5 měsíců nepřetržitě na území Polské republiky, přičemž na Ukrajinu přicestovala pouhý měsíc před vypuknutím ruské invaze za účelem seznámení svého přítele s rodiči.

[15] Nejvyšší správní soud podotýká, že u žalobkyně v nynější věci je situace odlišná. Nebylo nijak prokázáno, že by pobývala kontinuálně delší dobu na území Polské republiky, resp. že nepobývala na Ukrajině. Žalobkyně v žalobě uvedla, že jí bylo polské vízum uděleno v říjnu 2021, tedy před vpádem vojsk Ruské federace na území Ukrajiny, kde v té době pobývala. Kvůli ozbrojenému konfliktu ze země původu vycestovala do České republiky, kde jí byla dne 5. 5. 2022 udělena dočasná ochrana. Domnívala se přitom, že polské vízum jí zaniklo v říjnu 2022. Touto argumentací zpochybnila, že by krátkodobé polské vízum fakticky využívala, ačkoli jím disponovala.

[16] Stěžovatel v nynějším případě uzavřel, že již pouhá existence víza uděleného Polskou republikou žalobkyni diskvalifikuje z možnosti udělení dočasné ochrany, přičemž se dovolává výše citované judikatury. Nicméně z odkazovaného rozsudku městského soudu vyplývá, že existence víza v jiném členském státě sama o sobě k závěru, že není žadateli možné udělit dočasnou ochranu podle § 3 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb., nepostačuje. Naopak se v něm konstatuje, že pro učinění závěru, že žadatel není osobou podle čl. 2 odst. 1 rozhodnutí Rady 2022/382, je nutné zkoumat individuální skutkové okolnosti žadatele a prokázat, že skutečně vízum jiného státu aktivně využíval, případně kdy, zejména zda to nebylo v době bezprostředně předcházející ruské invazi na Ukrajinu.

[17] Stěžovatel tvrdí, že výraz „pobývajících“ je třeba vyložit jako usazený na území Ukrajiny a odkazuje na jednotlivé jazykové mutace rozhodnutí Rady 2022/382. Městský soud ve svém rozsudku ze dne 17. 8. 2023, č. j. 18 A 54/2023-32, mimo jiné uvedl: „Výklad založený na porovnání jednotlivých jazykových verzí a významu pojmu pobyt (Aufenthalt, residing...) bez výslovné opory v prováděcím rozhodnutí či ve směrnici o dočasné ochraně, jež by držitele dřívějšího oprávnění k pobytu v jiné zemi z dočasné ochrany vylučovaly, nepovažuje za dostatečný“. Podle městského soudu „existují přesvědčivější argumenty pro závěr, že cizinci v postavení žalobce na dočasnou ochranu nárok mají. Tato argumentace je opřena o jazykový i teleologický výklad prováděcího rozhodnutí a také o soft law Evropské komise; soud rovněž neshledal důvod vykládat podmínky získání dočasné ochrany příliš restriktivně. Jakkoli je dočasná ochrana obecně koncipována spíše jako „rezervní“ institut, nelze přehlížet, že v případě závažných humanitárních krizí (a existence hromadného přílivu osob) se stává základním

nástrojem poskytujícím ochranu vysídleným osobám na straně jedné a zjednodušujícím administrativu na straně druhé (viz též bod 16 preambule prováděcího rozhodnutí). Představuje tak jednoduchý nástroj jak pro vysídlené osoby, jež čelí jazykovým i jiným překážkám a jež se zpravidla neorientují v cizineckém právu České republiky či Evropské unie, tak pro státní orgány. Smyslem dočasné ochrany je poskytnout rychlou, jednoduchou a účinnou pomoc osobám postiženým válkou (v různých jejích formách). Dočasná ochrana a její podmínky by proto měly být upraveny jednoznačně a srozumitelně, přičemž jednotlivým použitým výrazům je nutné přikládat takový význam, jenž se jim zpravidla v obecném jazyce přiznává. Takto - nikoli hledáním sofistikovaných cest, jak dočasnou ochranu nepřiznat - by k tomuto institutu měly přistupovat i správní orgány a soudy.“ Podle Nejvyššího správního soudu závěry Krajského soudu v Plzni v rozsudku ze dne 27. 2. 2024, č. j. 57 A 4/2023-151, nebyly citovaným rozhodnutím městského soudu nijak vyvráceny. Z rozsudku městského soudu, stejně jako rozsudku Krajského soudu v Plzni naopak vyplývá, že občan Ukrajiny, který má nárok na poskytnutí dočasné ochrany podle § 3 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb., se měl na území Ukrajiny nejenom „právě“ fyzicky nacházet, ale mělo by se jednat o stálejší a dlouhodobější pobyt. Stěžovatel v nyní projednávané věci však neprokázal, že žalobkyně na území Ukrajiny skutečně nepobývala, a naopak že pobývala nebo byla usazená v Polské republice. Pouhé udělení polského víza, případně jeho krátkodobé využití podle názoru Nejvyššího správního soudu k závěrům, které stěžovatel učinil, nepostačuje.

[18] Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud při posouzení věci nikterak nevybočil z judikatury, která se v otázce posuzování žádostí o dočasnou ochranu podle zákona č. 65/2002 Sb. profilovala a ustálila, přičemž na přístupu, který správní soudy již v řadě svých rozhodnutí v obdobných věcech zaujaly, nezměnily nic ani závěry Soudního dvora.

[19] Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud ve skutkově obdobné věci i v rozsudku ze dne 7. 3. 2025, č. j. 5 Azs 72/2024-21, z něhož čtvrtý senát vycházel i v nyní posuzované věci, neboť neshledal žádného důvodu se od něho odchýlit.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] 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.

[21] 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 soudního spisu nezjistil, že by procesně úspěšné žalobkyni (která nebyla v řízení zastoupena) vznikly hotové výdaje. Ta ostatně vznik jakýchkoli výdajů ani netvrdila. Nejvyšší správní soud proto žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

pokračování

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

V Brně dne 20. května 2025

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu