



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **nezl. I. S.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 10. 2023, č. j. 11 A 85/2023-61,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobci **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Žalobce, státní příslušník Ukrajiny, podal prostřednictvím své matky (zákonné zástupkyně Y. S.) dne 9. 5. 2023 „*Žádost o poskytnutí dočasné ochrany*“. Žalovaný žalobci tuto žádost vrátil jako nepřijatelnou podle § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace, v relevantním znění (dále jen „zákon č. 65/2022 Sb.“), neboť nebylo prokázáno, že žalobce je osobou podle § 3 téhož zákona.

[2] Žalobce podal proti tomuto postupu žalovaného k Městskému soudu v Praze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, které městský soud rozsudkem ze dne 10. 10. 2023, č. j. 11 A 85/2023-61, vyhověl a výrokem I. tohoto rozsudku rozhodl, že zásah žalovaného spočívající v tom, že dne 9. 5. 2023 žalobci vrátil žádost o dočasnou

ochranu jako nepřijatelnou, byl nezákonný. Výrokem II. pak městský soud žalovanému zakázal pokračovat v porušování žalobcových práv a přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu žalobci.

[3] Městský soud shrnul, že dle tvrzení v žalobě se žalobce narodil v průběhu války na Ukrajině, přičemž jeho matka území Ukrajiny opustila dne 21. 3. 2022, pokračovala do ČR, kde dne 23. 3. 2022 požádala o udělení dočasné ochrany, která jí byla tentýž den udělena. Po necelém měsíci odjela s přáteli do Nizozemska za prací. Před odjezdem se dočasné ochrany v ČR vzdala. V té době již byla těhotná. V Nizozemsku zůstala do listopadu 2022 a odtud před porodem odjela zpět na Ukrajinu. V Nizozemsku totiž zůstala sama a měla obavu, aby to tam sama zvládla. Před odjezdem se vzdala pobytu, a tudíž i ochrany v Nizozemsku. Na Ukrajině ale nebylo bezpečno, žalobce se narodil dne X, a proto byla nucena opět uprchnout. Žalobce s matkou přicestovali do ČR, kde matka opět požádala o dočasnou ochranu, neboť v Nizozemsku již neměla nikoho, kdo by jí mohl s péčí o dítě pomoci. Žádosti matky ani žalobce však nebylo vyhověno.

[4] Městský soud předně vysvětlil, že výluka ze soudního přezkumu vrácení žádosti jako nepřijatelné, která je obsažena v § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., je v rozporu s čl. 29 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 (dále též „směrnice o dočasné ochraně“).

[5] Městský soud dále zdůraznil, že žalobcovo postavení se v daném řízení odvíjí od postavení jeho matky, přičemž úspěšnost žalobce v řízení o dočasnou ochranu závisí na tom, zda bude jeho matce dočasná ochrana udělena. Žádost o udělení dočasné ochrany žalobcovy matky byla rovněž žalovaným vrácena jako nepřijatelná, a to podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. Dříve jí totiž byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státě (konkrétně v Nizozemsku). Žalobcova matka proti postupu žalovaného též podala žalobu na ochranu před nezákonným zásahem u městského soudu, který ji rozsudkem ze dne 10. 10. 2023, č. j. 11 A 84/2023-58, shledal důvodnou a uložil žalovanému, aby obnovil stav před vrácením její žádosti o dočasnou ochranu. Městský soud v této souvislosti uzavřel, že § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně. Ta je postavena na konstrukci, podle které mohou být členské státy vůči vysídleným osobám vstřícnější, nemohou však stanovit těmto osobám podmínky méně příznivé. To však Česká republika zavedením institutu nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. učinila, neboť vysídleným osobám utíkajícím před ruskou vojenskou agresí postavila do cesty další, směrnici nepředpokládanou překážku, kterou musí překonat, aby mohly v České republice požívat dočasné ochrany. Směrnice o dočasné ochraně má podle městského soudu v daném ohledu přímý účinek, který vylučuje vnitrostátní úpravu dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. Městský soud proto dovodil, že žalovaný tím, že žalobci vrátil jeho žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou, aniž by zohlednil důvodnost žádosti o dočasnou ochranu žalobcovy matky, zasáhl do práv žalobce nezákonným způsobem.

pokračování

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[6] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž předně namítá nepřezkoumatelnost a nesprávnost závěru městského soudu o sdílení postavení žalobce s jeho matkou. Podle stěžovatele žalobce není osobou uvedenou v § 3 zákona č. 65/2022 Sb., neboť nesplňuje podmínky čl. 2 odst. 1 prováděcího 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 (dále též „prováděcí rozhodnutí Rady“). Stěžovatel je přesvědčen, že toto posouzení nemá žádnou souvislost se žalobcovou matkou. I za této situace by bylo podle stěžovatele možné udělit žalobci dočasnou ochranu podle § 51 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dočasné ochraně“). Podmínkou tohoto postupu je však udělení dočasné ochrany alespoň jednomu z rodičů, k němuž v žalobcově případě nedošlo (žádost jeho matky byla vyhodnocena jako nepřijatelná z důvodu trvající dočasné ochrany v jiném členském státě).

[7] Stěžovatel konstatuje, že § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. nikoho z poskytnutí dočasné ochrany nevylučuje, přičemž dopadá na odlišnou skupinu žadatelů o dočasnou ochranu, než je skupina vyloučených osob dle čl. 28 směrnice o dočasné ochraně. Institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu z důvodu uvedeného v § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. tedy směrnici neodporuje, nýbrž ji pouze doplňuje. Stěžovatel zdůrazňuje teleologický výklad směrnice o dočasné ochraně a dovozuje, že zamezení druhotného pohybu vysídlených osob je v souladu s cílem této směrnice. V této souvislosti odkazuje mimo jiné na argumentaci k usnadnění tranzitu a slučování rodin obsaženou ve sdělení Komise ze dne 21. 3. 2022, Operační pokyny k provádění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, 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 (2022/C 126 I/01; dále jen „operační pokyny Komise“). Stěžovatel je přesvědčen, že jeho výklad zamezuje zneužívání práva, kterého se „druhožadatelé“ o dočasnou ochranu dopouštějí.

[8] Dokument Evropské komise nazvaný „Odpovědi na často kladené otázky“ ani operační pokyny Komise podle stěžovatele nejsou právně závazné dokumenty a nemohou mít přímý účinek ve vnitrostátním právu ani být použity jako vodítko pro výklad směrnice o dočasné ochraně. Pokud se městský soud domnívá, že § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. směrnici odporuje, měl předložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie. Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III.

Přerušení řízení

[10] Nejvyšší správní soud při projednávání věci zjistil, že usnesením ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023-37, jeho osmý senát přerušil řízení o kasační stížnosti řešené v dané věci a předložil Soudnímu dvoru Evropské unie následující předběžné otázky:

1. *Brání čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES, a to i s ohledem na dohodu členských států, že nebudou uplatňovat čl. 11 této směrnice, takové vnitrostátní právní úpravě, podle které je nepřijatelná žádost o povolení k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany, jestliže cizinec požádal o povolení k pobytu v jiném členském státě nebo jestliže mu bylo povolení v jiném členském státě již uděleno?*

2. *Má osoba požívající dočasné ochrany podle směrnice Rady 2001/55/ES právo na účinný prostředek nápravy před soudem podle čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie proti neudělení povolení k pobytu členským státem ve smyslu čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES?*

[11] 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. Dle osmého senátu byla 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. Vzhledem k relevanci rozhodnutí Soudního dvora o předložených předběžných otázkách pro posouzení kasační stížnosti v nynější věci Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 2. 2. 2024, č. j. 5 Azs 273/2023-20, rozhodl podle § 48 odst. 3 písm. d) ve spojení s § 120 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), o přerušení řízení o kasační stížnosti.

[12] V době, kdy bylo řízení přerušeno, vydal Nejvyšší správní soud v jiné věci rozsudek ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 Azs 151/2024-28, publ. pod č. 4652/2025 Sb. NSS (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná též na www.nssoud.cz), v němž upozornil, že aplikace § 5 odst. 1 písm. c) ani d) zákona č. 65/2022 Sb. není vůbec namístě, pokud žadatel nepožívá dočasnou ochranu v jiném členském státě EU ani v jiném členském státě neběží řízení o jeho žádosti. Desátý senát připustil, že text zákona umožňuje dva možné výklady, a to (i) „*jakmile už jednou cizinec požádal o dočasnou ochranu v jiném členském státě nebo jakmile mu jiný členský stát ochranu udělil, už nikdy nemůže podat žádost v ČR*“ (výklad zastávaný rovněž v projednávané věci stěžovatelem), nebo (ii) „*požádal-li cizinec o dočasnou ochranu v jiném členském státě a řízení o této žádosti stále běží (zatím o ní nebylo rozhodnuto) nebo byla-li mu ochrana v jiném členském státě udělena a stále trvá, (ještě) nemůže podat žádost v ČR*“.

[13] Jelikož důvodová zpráva nepřispěla ke zjištění záměru zákonodárce, Nejvyšší správní soud hledal v uvedeném rozsudku východiska, na jejichž základě by bylo možné přiklonit se k jednomu z těchto výkladů. V bodě [29] tohoto rozsudku vysvětlil, že „*účelem § 5 odst. 1 písm. c) a d) je procesně zabránit tomu, aby o žádosti téhož cizince běželo současně řízení i v dalším členském státě než v ČR (resp. aby se ve dvou různých členských státech vedlo řízení o tomtéž), nebo aby byla cizinci poskytována dočasná ochrana v ČR a v dalším členském státě zároveň. Tedy zabránit nežádoucímu zdvojení ochrany, která by měla být poskytována vždy jen v jednom členském státě (srov. čl. 11, 15 a 26 směrnice 2001/55/ES a bod 16 odůvodnění prováděcího rozhodnutí Rady). Smyslem těchto ustanovení zákona naopak nemá být „jednou provždy“*

pokračování

zabránit cizincům, kteří v minulosti byt' jen podali žádost v jiném členském státě, požádat o udělení dočasné ochrany v ČR poté, co řízení o žádosti jinde už neběží (cizinci by např. vzali svou žádost zpět nebo jim jiný členský stát dočasnou ochranu nakonec neudělil) nebo co jim už dočasná ochrana jinde poskytována není.“. V těchto případech tedy podle citovaného rozsudku nebylo třeba vyčkávat na rozhodnutí Soudního dvora o položených předběžných otázkách.

[14] Vzhledem k tomu, že v nyní posuzované věci je mezi účastníky řízení sporné, zda matce žalobce trvalo v době posuzování žádosti žalobce oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany v Nizozemsku, nebylo možné tuto věc bez dalšího podřadit pod případy vymezené v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 Azs 151/2024-28, a tedy bylo naopak nutné vyčkat rozhodnutí Soudního dvora o předběžných otázkách. Soudní dvůr následně vydal rozsudek ze dne 27. 2. 2025, *Krasiliva*, C-753/23, ECLI:EU:C:2025:133, jímž na shora uvedené předběžné otázky odpověděl 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 dočasně 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 dočasně 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.*

[15] S ohledem na odpadnutí překážky, tedy vydání rozhodnutí Soudního dvora o uvedených předběžných otázkách, Nejvyšší správní soud v souladu s § 48 odst. 6 s. ř. s. v usnesení ze dne 3. 3. 2025, č. j. 5 Azs 273/2023-23, vyslovil, že v řízení o kasační stížnosti stěžovatele se pokračuje, přičemž poskytl účastníkům řízení možnost se k věci po rozhodnutí Soudního dvora vyjádřit. Této možnosti účastníci řízení nevyužili.

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jedná za něj k tomu pověřená zaměstnankyně s odpovídajícím právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté soud přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

IV.a) Závěry Soudního dvora ve věci *Krasiliva*

[17] V první řadě je vhodné poznamenat, že Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. 8 Azs 93/2023, v níž byly podány předběžné otázky Soudnímu dvoru, usnesením ze dne 5. 3. 2025, č. j. 8 Azs 93/2023-101, řízení zastavil, a to pro zpětvzetí kasační stížnosti stěžovatelem. Vzhledem k tomu je v nyní posuzované věci vhodné shrnout nejdůležitější závěry, které vyplývají z rozsudku Soudního dvora *Krasiliva*.

[18] Předně, 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 unijním 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 dle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. je tedy v rozporu s primárním unijním 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.

[19] Soudní dvůr v bodech 25 až 28 rozsudku *Krasiliva* rovněž zopakoval, že dočasná ochrana je udělována oprávněným vysídleným osobám již aktivačním rozhodnutím Rady (v daném případě tedy prováděcím rozhodnutím Rady 2022/382). V této souvislosti lze poznamenat, že formulace českých právních předpisů (zákona o dočasné ochraně a zákona č. 65/2022 Sb.) 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, *Kaduna* C-244/24 a C-290/24, ECLI:EU:C:2024:1038, a následně zdůraznil právě v rozsudku *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). Soudní dvůr konstatoval, že prováděcím rozhodnutím tedy Rada zavedla povinnou dočasnou ochranu pro kategorie osob dle čl. 2 prováděcího rozhodnutí Rady, a to zejména pro ukrajinské státní příslušníky pobývajících na Ukrajině před 24. 2. 2022 (bod 84 rozsudku *Kaduna*, bod 26 rozsudku *Krasiliva*).

[20] Další jednoznačný závěr pak plyne z argumentace Soudního dvora v rozsudku *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

pokračování

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 unijním právem. To ostatně patrně implicitně uznal i stěžovatel, když vzal zpět svou kasační stížnost ve věci sp. zn. 8 Azs 93/2023.

[21] K otázce, zda je možné vrátit žadateli žádost jako nepřijatelnou v situaci, kdy mu svědčí trvalý 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 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 *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 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.

[22] 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 o dočasné ochraně, zejména povinnost zajistit jim povolení k pobytu.

[23] Podle čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně „*[č]lenské 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.*“,

[24] Podle čl. 8 odst. 2 směrnice o dočasné ochraně „*[b]ez 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 člácích 9 až 16*“.

[25] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně nelze ve světle rozsudku Soudního dvora *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) odeprít 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 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.

[26] Z výše uvedeného rovněž vyplývá, že Soudní dvůr nepřímou potvrdil závěry citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 Azs 151/2024-28, podle něhož nemohlo ani dle českého práva potenciální překážku vyhovění žádosti vytvořit povolení k pobytu v jiném členském státě, které již netrvá. Není přitom rozhodné, že uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu používá obdobně nepřesné pojmy jako česká legislativa k dočasné ochraně, tedy že hovoří převážně o udělení, resp. poskytnutí dočasné ochrany namísto udělení povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany. Jde skutečně toliko o terminologickou nepřesnost, podstatné je, že z rozsudku desátého senátu Nejvyššího správního soudu i z rozsudku Soudního dvora *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 o dočasné ochraně 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 o dočasné ochraně (čl. 8 odst. 2 směrnice).

[27] 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 o dočasné ochraně, který podal v rozsudku *Krasiliva*, výše nastíněné závěry jednoznačně dovodit (*acte éclairée*). V intencích rozsudku Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, *Cilfit a další*, 283/81, ECLI:EU:C:1982:335, či rozsudku velkého senátu Soudního dvora ze dne 6. 10. 2021, *Consortio Italian Management a Catania Multiservizi*, C-561/19, 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 (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.

IV.b) Námitka nepřezkoumatelnosti

[28] Nejvyšší správní soud se předně zabýval otázkou (ne)přezkoumatelnosti napadeného rozsudku, k níž by bylo nutné přihlížet i bez námítky z úřední povinnosti. K otázce nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí se ve své judikatuře tento soud již mnohokrát

pokračování

vyjádřil (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, a ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností. Není však projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak měl krajský (městský) soud rozhodnout, resp., jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).

[29] Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost v tom, že městský soud bez dalšího konstatoval, že postavení žalobce je závislé na postavení jeho matky. Tak tomu ale nebylo. Městský soud tento svůj závěr založil především na znění čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady, které citoval a následně je (byť stručně) aplikoval na projednávanou věc (body [53] a [54] napadeného rozsudku). Stěžovatel při vrácení žádosti nikterak neodůvodnil, proč by se čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady neměl na žalobce vztahovat. Ve vyjádření k žalobě pak pouze uvedl, že žalobce se narodil až po 24. 2. 2022 – nikterak se však nezabýval otázkou, zda není rodinným příslušníkem osoby, která se do rozhodného dne na území Ukrajiny zdržovala. Pokud takové kusé a nepodložené závěry městský soud vyvrátil pouze stručně, nelze v tom spatřovat nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[30] Městský soud navíc svůj závěr o závislosti postavení žalobce na postavení jeho matky podpořil odkazem na argumentaci samotného stěžovatele. Ten totiž ve vyjádření k žalobě konstatoval, že by žalobci mohl dočasnou ochranu udělit podle § 51 zákona o dočasné ochraně, pokud by byl držitelem dočasné ochrany některý z jeho rodičů (str. 3 vyjádření k žalobě – tučně, stejnou argumentaci stěžovatel zopakoval i v předposledním odstavci na str. 2 doplnění kasační stížnosti). Sám stěžovatel tedy nerozporuje, že pokud by matce žalobce bylo povoleno k pobytu za účelem dočasné ochrany uděleno, vznikl by přinejmenším na základě § 51 zákona o dočasné ochraně tentýž nárok i žalobci. Pokud tedy městský soud dospěl již ve svém předcházejícím rozsudku (ze dne 10. 10. 2023, č. j. 11 A 84/2023-58) ve věci žádosti matky žalobce k závěru, že vrácení žádosti matce žalobce jako nepřijatelné bylo nezákonným zásahem, bylo namístě tyto závěry přenést i do posouzení projednávané věci.

IV.c) Žalobce jakožto rodinný příslušník vysídlené osoby

[31] Jelikož tedy napadený rozsudek nepřezkoumatelností netrpí, lze se zabývat věcnými námitkami stěžovatele. Ten zejména namítá, že žalobce není osobou uvedenou v § 3 zákona č. 65/2022 Sb., neboť nesplňuje podmínky čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady, a z tohoto důvodu stěžovatel vrátil jeho žádost jako nepřijatelnou dle § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 65/2022 Sb.

[32] Podle § 3 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb., v relevantním znění, „*Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky uděluje dočasnou ochranu cizincům, na které se povinně vztahuje rozhodnutí Rady*“.

[33] Podle čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady „*[t]oto rozhodnutí se vztahuje na následující kategorie osob vysídlených z Ukrajiny dne 24. února 2022 nebo po tomto datu v důsledku vojenské invaze ruských ozbrojených sil, jež v uvedený den začala*“.

- a) *ukrajinští státní příslušníci pobývající na Ukrajině před 24. únorem 2022;*
- b) *osoby bez státní příslušnosti a státní příslušníci třetích zemí jiných než Ukrajiny, kterým byla před 24. únorem 2022 poskytnuta mezinárodní ochrana nebo odpovídající vnitrostátní ochrana na Ukrajině, a*
- c) *rodinní příslušníci osob uvedených v písmenech a) a b)“.*

[34] Vzhledem k tomu, že žalobce se narodil až dne X, nemohl on sám pobývat na Ukrajině do 24. 2. 2022, nemůže tedy spadat pod čl. 2 odst. 1 písm. a) ani b) prováděcího rozhodnutí Rady. Stěžovatel tvrdí, že podmínka pobývání na Ukrajině do 24. 2. 2022 se vztahuje ke všem osobám uvedeným v čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady, tak tomu však není. Tato podmínka je (vedle poněkud odlišné formulace v návěti čl. 2) explicitně uvedena pouze v čl. 2 odst. 1 písm. a) a b) rozhodnutí Rady, nikoli však v písmenu c) tohoto ustanovení, pod něž spadají rodinní příslušníci. Z toho je zřejmé, že unijní normotvůrce zamýšlel rodinným příslušníkům osob uvedených v čl. 2 odst. 1 písm. a) a b) prováděcího rozhodnutí Rady poskytnout dočasnou ochranu, aniž by bylo nutné posuzovat, zda pobývali na Ukrajině (či vůbec někde) do 24. 2. 2022.

[35] Koho lze považovat za rodinné příslušníky, podrobněji definuje čl. 2 odst. 4 prováděcího rozhodnutí Rady: „Pro účely odst. 1 písm. c) se rodinnými příslušníky rozumějí následující osoby, pokud se již daná rodina zdržovala a pobývala na Ukrajině před 24. únorem 2022:

- a) *manžel nebo manželka osoby uvedené v odst. 1 písm. a) nebo b) nebo její druh nebo družka, se kterým (kterou) žije v trvalém vztahu, v případě, že platné právní předpisy nebo praxe dotčeného členského státu přistupují k nesezdaným párům obdobně jako k párům sezdaným v rámci jeho vnitrostátního cizineckého práva;*
- b) *nezletilé svobodné děti osoby uvedené v odst. 1 písm. a) nebo b) nebo nezletilé svobodné děti jejího manžela nebo manželky bez ohledu na to, zda se jedná o manželské, nemanželské či osvojené děti;*
- c) *jiní blízcí příbuzní, kteří v době okolností souvisejících s hromadným přílivem žili jako rodina a tvořili její součást a kteří byli v době důvodů souvisejících s hromadným přílivem vysídlených osob na osobě uvedené v odst. 1 písm. a) nebo b) zcela či z větší části závislí.“*

[36] V návěti citovaného odstavce je tedy obsažena podmínka pobývání rodiny na Ukrajině před 24. 2. 2022. Je zřejmé, že kdyby šlo o rodiče s již narozenými dětmi či bezdětné manžele pobývající na Ukrajině do 24. 2. 2022, kterým se následně narodilo (další) dítě, toto dítě by podmínky čl. 2 odst. 1 písm. c) ve spojení s čl. 2 odst. 4 písm. b) prováděcího rozhodnutí Rady nepochybně splňovalo, neboť se narodilo do rodiny, která v rozhodné době pobývala na Ukrajině. V případě žalobce rodinu, do níž se narodil, tvořila pravděpodobně pouze jeho matka (ze spisu nevyplývá, že by součástí jejich rodiny byly jakékoli další osoby). To ovšem jejího syna (žalobce) z posuzované kategorie nevylučuje. Jelikož matka žalobce pobývala do 24. 2. 2022 na Ukrajině, pak i celá žalobcova rodina do

pokračování

24. 2. 2022 pobývala na Ukrajině. Lze tudíž uzavřít, že žalobce splňuje podmínky obsažené v čl. 2 odst. 1 písm. c) ve spojení s čl. 2 odst. 4 písm. b) prováděcího rozhodnutí Rady, toto prováděcí rozhodnutí se na něj tedy povinně vztahuje.

[37] Výše uvedený jazykový a systematický výklad lze podpořit rovněž výkladem teleologickým. Neexistuje totiž žádný rozumný důvod, proč by měly být děti narozené až po 24. 2. 2022 méně ohroženy než ty, které k tomuto datu již žily, a proč by tedy měly být méně chráněny institutem dočasné ochrany. Nelze odhlédnout od toho, že účelem stanovení rozhodného dne je rozlišit osoby, které odešly z Ukrajiny již před zahájením plné invaze ozbrojených sil Ruské federace (např. z pracovních či ekonomických důvodů), od těch, které odešly až po tomto datu, kdy došlo k bezprecedentnímu rozšíření do té doby teritoriálně omezené ruské agrese vůči Ukrajině na v podstatě celé území tohoto suverénního státu (u těchto osob lze vycházet z toho, že hlavním důvodem opuštění země původu pro ně byla právě válka). Žalobce ani nemohl opustit Ukrajinu již před rozhodným dnem (neboť tehdy ještě nežil), jednoznačně tudíž spadá do skupiny rodinných příslušníků. V tomto kontextu se jeví jako cynická ručně psaná poznámka na žádosti žalobce „*NE – narodil se po válce*“. Tato formulace totiž působí, jako by v době narození žalobce již žádné důvody k opuštění Ukrajiny netrvaly, jako by ruská agrese se svými barbarskými leteckými i pozemními útoky proti civilnímu obyvatelstvu na Ukrajině (včetně systematického vraždění, mučení, znásilňování, věznění, zotročování či unášení nejen dospělých osob, ale i dětí na Ruskem dobytých a okupovaných územích) započala a též skončila k datu 24. 2. 2022, kterým se stěžovatel opakovaně zaklíná. Je však obecně známým faktem, že dne X (datum narození žalobce) zdaleka nebylo „*po válce*“. Zločinná válka, v níž běžně dochází k útokům na civilní objekty, včetně obytných domů, ale i kulturních, vzdělávacích a dokonce i zdravotnických zařízení, v době narození žalobce stále probíhala a probíhá (přes veškeré proklamace ruské strany o mírových úmyslech) dodnes. Tím spíše to platí o Mykolajivské oblasti, kde se žalobce dle dokumentů, které jsou součástí správního spisu, narodil a odkud matka žalobce přišla do ČR. Je všeobecně známo, že právě i v této oblasti Ukrajiny probíhaly v prvních týdnech a měsících po začátku invaze tvrdé boje s devastujícím dopadem na civilní obyvatelstvo, přičemž zde byly ruské invazní síly ukrajinskou armádou zastaveny a posléze zahánány zpět za řeku Dněpr, která tvoří na jihu Ukrajiny stávající frontovou linii. Ta tak ovšem zůstává v blízkosti Mykolajivské oblasti, která tudíž čelí větší intenzitě ruských útoků než některé jiné regiony v západní či centrální části Ukrajiny. V takové situaci se nelze divit tomu, že matka s několikaměsíčním nemluvňetem (žalobcem) rodnou zemi nakonec opět opustila.

[38] Z výše uvedeného vyplývá, že žalobce je osobou, na niž se povinně vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady ve smyslu § 3 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. Podaný výklad čl. 2 odst. 1 písm. c) ve spojení s čl. 2 odst. 4 písm. b) prováděcího rozhodnutí Rady, i po porovnání jednotlivých jazykových verzí daných ustanovení a při vědomí zvláštních charakteristik unijního práva a případných obtíží, které vykazuje výklad tohoto práva i vzhledem k vlastní terminologii a autonomním pojmům, které nemají nutně stejný obsah jako jejich případné ekvivalenty ve vnitrostátních právních řádech, přitom považuje Nejvyšší správní soud za natolik zřejmý, že neponechává prostor pro žádnou rozumnou pochybnost a že by k němu dospěly i soudy ostatních členských států rozhodující v posledním stupni i Soudní dvůr, a to v jakékoli situaci, kdy by se podrobně věnovaly výkladu tohoto ustanovení. Z tohoto důvodu považuje Nejvyšší správní soud uvedené

závěry za *acte clair* ve smyslu již zmiňovaných rozsudků Soudního dvora *Cilfit a další* a velkého senátu Soudního dvora *Consortio Italian Management a Catania Multiservizi* a tam citované prejudikatury k této otázce. Jedná se tudíž o druhou z výjimek z povinnosti Nejvyššího správního soudu jakožto soudu posledního stupně obrátit se na Soudní dvůr s předběžnou otázkou ohledně výkladu unijního práva.

[39] Nebylo tedy namístě, aby stěžovatel podle § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 65/2022 Sb. vrátil žalobci jeho žádost jako nepřijatelnou z toho důvodu, že nebylo prokázáno, že je osobou podle § 3 zákona č. 65/2022 Sb. Tento závěr městského soudu o nezákonnosti postupu stěžovatele v daném ohledu tedy v kasačním přezkumu obstál.

IV.d) Žádost žalobcovy matky

[40] Nejvyšší správní soud však zároveň upozorňuje, že postavení žalobce je závislé na postavení jeho matky jak v právním smyslu [žalobce splňuje podmínky prováděcího rozhodnutí Rady právě tím, že je nezletilým dítětem vysídlené osoby spadající pod čl. 2 odst. 1 písm. a) tohoto rozhodnutí], tak i ve faktickém smyslu, neboť žalobce je plně odkázán na péči matky (pozn.: řízení o kasační stížnosti stěžovatele proti již zmiňovanému rozsudku městského soudu ze dne 10. 10. 2023, č. j. 11 A 84/2023-58, ve věci žádosti žalobcovy matky je vedeno Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 5 Azs 272/2023). I operační pokyny Komise zdůrazňují důležitost „zachování celistvosti rodiny a zabránění rozdílnému statusu členů téže rodiny“. V praxi by tak mohla být problematická situace, kdy by žalobce povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany získal, ale nějaké objektivní překážky by bránily ve vyhovění žádosti jeho matky. Jak již přitom bylo konstatováno, rozsudek Soudního dvora *Krasiliva* připouští, aby vnitrostátní právo členského státu za takovou překážku považovalo trvající povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě. Právě z tohoto důvodu podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. stěžovatel vrátil žalobcově matce její žádost jako nepřijatelnou. Podle městského soudu však i tento úkon stěžovatele představoval nezákonný zásah.

[41] Městský soud totiž shledal § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. rozporným s unijním právem, konkrétně se směrnicí o dočasné ochraně. Nelze přitom přisvědčit stěžovatelově 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 o dočasné ochraně (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), používat pro výklad směrnice o dočasné ochraně. 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 „účelové manželství“ jiné sdělení Komise. V rámci tradičních výkladových metod, které uznává rovněž Soudní dvůr, 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 o dočasné ochraně i prováděcího

pokračování

rozhodnutí Rady, nepochybně způsobilé. Sám stěžovatel ostatně neváhá podložit svou argumentaci operačními pokyny Komise, je-li to pro něj výhodné.

[42] Obdobně námitka stěžovatele, podle níž 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, vychází ze zjevné neznalosti základních procesních principů unijního práva. Již z čl. 267 SFEU totiž vyplývá, že povinnost položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU, vyvstane-li otázka výkladu unijního práva v jeho věci (a nejsou-li dány zmiňované výjimky *acte clair* či *acte éclairé* dovozené judikaturou Soudního dvora), má pouze soud, jehož rozhodnutí v dané věci nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, což pochopitelně nebyl městský soud v nyní posuzované věci.

[43] Rozsudek Soudního dvora *Krasiliva* však hovoří ve prospěch argumentace stěžovatele v tom, že trvalý povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě může dle vnitrostátní právní úpravy členského státu představovat překážku udělení povolení nového. Jak však tento 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.

[44] 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 nevyloučil odepření udělení pobytu za účelem dočasné ochrany z důvodu existence téhož oprávnění v jiném členském státě, z jeho výkladu čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně, jak byl shrnut v podkapitole IV.a) tohoto rozsudku, 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.

[45] 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 trvalý povolení k pobytu v jiném členském státě výslovně nepovažuje za důvod nevyhovění žádosti (§ 9), avšak dle § 10 odst. 1 písm. a) zákona o dočasné ochraně „[o]právnění 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.

[46] V této souvislosti lze připomenout, že žadatelé o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany jsou vysídlenými osobami, které často neznají úřední jazyky členských 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 pobytového oprávnění jednoznačně prokáží.

[47] Zároveň je vhodné poznamenat, že důraz na minimalizaci úředních postupů (srov. např. čl. 8 odst. 3 směrnice o dočasné ochraně, bod 16 odůvodnění prováděcího rozhodnutí Rady 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.

[48] Jak vyplývá z listin předložených stěžovatelem, matka žalobce byla evidována v systému TPD jako držitelka povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v Nizozemsku. Tvrdila však, že se tohoto povolení v Nizozemsku vzdala, když se vracela na Ukrajinu. Nic přitom nenasvědčuje tomu, že by toto tvrzení bylo jakkoli účelové či nevěrohodné. Listiny

pokračování

obsažené ve správním spisu, které matka žalobce přiložila k žádosti, prokazují, že žalobce se skutečně narodil dne X na Ukrajině, odkud s matkou vycestovali dne 5. 5. 2023. Matka žalobce navíc v řízení o žalobě předložila listiny v nizozemském a ukrajinském jazyce, jimiž se snažila prokázat své tvrzení o zániku oprávnění k pobytu v Nizozemsku. Jak přitom vyplývá z výše uvedeného, bylo povinností stěžovatele ověřit, zda povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany matky žalobce v Nizozemsku stále trvá. Vrácení žádosti žalobce i jeho matky jako nepřijatelné tedy je třeba za těchto okolností považovat za nezákonný zásah správního orgánu, neboť o tom, zda matka žalobce skutečně byla k rozhodnému datu držitelkou povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě, mělo být vedeno správní řízení.

[49] Přestože tedy Nejvyšší správní soud byl nucen argumentaci městského soudu ve světle rozsudku Soudního dvora *Krasiliva* do určité míry korigovat, výrok napadeného rozsudku i jeho celkové závěry o nezákonnosti postupu stěžovatele obstojí. Bylo by přepjatým procesním formalismem, kdyby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil jen z toho důvodu, aby městský soud své odůvodnění nahradil či pouze doplnil o důvody, pro něž lze konstatovat nezákonný zásah stěžovatele i po zohlednění uvedeného rozsudku. To platí tím spíše v situaci, kdy je zapotřebí co nejdříve postavit najisto pobytový status žalobce. Je totiž nadále zcela neúnosné, aby se nezletilý žalobce v ČR nadále nacházel v jakémsi právním vakuu bez přístupu k plnohodnotné zdravotní péči, sociálním službám atd. Jak upozornila i Komise ve sdělení Evropskému parlamentu a Radě ze dne 12. 4. 2017, COM(2017) 211, Ochrana migrujících dětí, „[p]rojednávání azylových a jiných řízení týkajících se dětí bývá často zdlouhavé. V souladu s pokyny Rady Evropy o justici vstřícné k dětem by přednost při určování statusu měly mít děti (zásada urgentnosti)“. Tento soud byl jakožto soud nejvyšší instance v dané věci povinen vyčkat na rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Krasiliva*, neboť výklad unijního práva, který v uvedeném rozsudku podal Soudní dvůr, byl nezbytný rovněž pro posouzení nynějšího případu. Nyní však již skutečně nic nebrání tomu, aby stěžovatel (pokud tak již neučinil) vedl o žádosti žalobce řádné správní řízení, poučil žalobce prostřednictvím jeho zákonné zástupkyně o jeho právech, provedl nezbytné dokazování a následně s maximálním možným urychlením o této žádosti rozhodl.

[50] K argumentaci stěžovatele zneužitím systému dočasné ochrany Nejvyšší správní soud závěrem pro úplnost doplňuje, 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 o dočasné ochraně). Takovému institutu prozatímní povahy nelze vytýkat, že podrobně neřeší veškeré možné okolnosti, které mohou v průběhu trvání dočasné ochrany nastat. Vinou zločinné ruské agrese vůči sousednímu suverénnímu státu však žije v Evropě několik milionů lidí v tomto provizoriu již více než 3 roky. Nelze se podívat tomu, že „život jde dál“ a vysídlené osoby zahajují a ukončují školní docházku či studium, navazují vztahy [srov. rozsudek švýcarského Federálního správního soudu (Bundesverwaltungsgericht-Tribunal administratif fédéral) ze dne 19. 7. 2024, sp. zn. F-55/2024, anotace v anglickém jazyce dostupná

z: <https://caselaw.euaa.europa.eu/pages/viewcaselaw.aspx?CaseLawID=4448&returnurl=%2fPages%2fsearch.aspx>], dospívají (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2025, č. j. 5 Azs 274/2024-21) či mají děti (jako matka žalobce). V kontextu takových

zásadních životních událostí může být změna členského státu, kde osoba požívající dočasné ochrany žije, zcela legitimní a pochopitelná. Nelze ji tedy apriori 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 v konkrétním případě prokázat (srov. např. rozsudek tohoto soudu ze dne 24. 1. 2025, č. j. 5 Azs 190/2024-20).

V.

Závěr a náklady řízení

[51] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[52] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, náleželo by mu tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložil. Ze spisu však nevyplývá, že by žalobci v souvislosti s řízením o kasační stížnosti jakékoli náklady vznikly, proto mu soud náhradu nákladů nemohl přiznat.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 1. dubna 2025

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu