



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **P. T.**, zast. Mgr. Stanislavem Bodlákem, advokátem, se sídlem Petrov nad Desnou 270, Petrov nad Desnou, 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 žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 6. 11. 2024, č. j. 52 A 63/2024-34,

t a k t o :

I. Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 6. 11. 2024, č. j. 52 A 63/2024-34, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

II. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Stanislavu Bodlákovi, advokátovi, **se přiznává** odměna a náhrada hotových výdajů za řízení o kasační stížnosti ve výši **12.270 Kč**. Tato částka bude z účtu Nejvyššího správního soudu ustanovenému zástupci vyplacena do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobce dne 9. 8. 2024 požádal o udělení dočasné ochrany. Žalovaný mu jeho žádost vrátil jako nepřijatelnou ve smyslu § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace, ve znění zákonů č. 173/2023 Sb. a č. 454/2023 Sb. (dále jen „lex Ukrajina“), neboť žalobci byla udělena dočasná ochrana ve Slovenské republice (dále jen „Slovensko“).

[2] Žalobce se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vrácení jeho žádosti domáhal u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v

Pardubicích (dále jen „krajský soud“) určení, že tento zásah byl nezákonný, a požadoval přikázat žalovanému obnovit stav před vrácením žádosti. Žalobce mimo jiné uvedl, že po vypuknutí války na Ukrajině přicestoval jako nezletilý se svým otcem na Slovensko, kde oba ke dni 16. 7. 2022 získali dočasnou ochranu. Rozhodli se však přesídlit za jeho matkou do České republiky, které zde byla udělena dočasná ochrana. Zatímco žalobcův otec dočasnou ochranu získal z důvodu sloučení rodiny se svou manželkou, žalobce jako zletilý již nikoli.

[3] Krajský soud v záhlaví uvedeným usnesením (dále jen „napadené usnesení“) žalobu jako nepřípustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) téhož zákona odmítl.

[4] Krajský soud, který vycházel především ze závěrů vyslovených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46, totiž dospěl k závěru, že z 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 jen „směrnice o dočasné ochraně“) neplyne povinnost členského státu podrobit soudnímu přezkumu jakékoliv negativní rozhodnutí o žádosti o poskytnutí dočasné ochrany či faktický úkon se stejnými důsledky. Podle předmětného ustanovení směrnice o dočasné ochraně mohou opravné prostředky podat pouze osoby vyloučené z dočasné ochrany. To však podle krajského soudu nebyl případ žalobce, kterému byla udělena dočasná ochrana na Slovensku. Uzavřel tedy, že možnost podat opravný prostředek podle čl. 29 směrnice o dočasné ochraně se na žalobce v České republice nevztahuje a že sloučení rodiny ani žalobce nepožadoval, když v žádosti žádného rodinného příslušníka ve smyslu čl. 15 odst. 1 písm. a) směrnice o dočasné ochraně neoznačil.

[5] Krajský soud poukázal i na to, že z čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně lze sice dovodit právo členských států udělit dočasnou ochranu osobě, která již takovou ochranu získala v jiném členském státě, ale nikoli povinnost. Upozornil i na bod 16 rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. března 2022 (dále jen „rozhodnutí Rady“), podle kterého využití práv plynoucích z dočasné ochrany je možné pouze v tom členském státě, který povolení k pobytu vydal, čímž ale není dotčeno právo členského státu vydat povolení k pobytu osobě požívající dočasnou ochranu v jiném členském státě. Krajský soud tedy shledal, že ačkoliv členský stát může stanovit příznivější podmínky pro žadatele o dočasnou ochranu, může také vnitrostátní právní úpravou vyloučit udělení dočasné ochrany osobě, která jí již disponuje. Na tom nic nemění ani skutečnost, že členské státy vyloučily aplikaci čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, neboť v praxi to znamená nepřemístění osoby do členského státu, který jí dočasnou ochranu udělil jako první.

[6] Podle krajského soudu žádné ustanovení směrnice o dočasné ochraně negarantuje právo žadatelů o dočasnou ochranu volně se pohybovat a postupně získávat dočasnou ochranu ve více členských státech. Výjimku představují pouze případy spadající pod čl. 15 nebo čl. 26 směrnice o dočasné ochraně, které se ovšem žalobce netýkají. Nepřijatelnost žádosti žalobce nevylučuje sloučení rodiny ve smyslu § 51 a násl. zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců (dále jen „zákon o dočasné ochraně“).

pokračování

[7] Krajský soud tedy shrnul, že žalobci nebylo odepřeno právo podat opravný prostředek proti rozhodnutí o dočasné ochraně, protože toto právo mu přísluší na Slovensku. Česká republika tím pádem vrácením žádosti nijak nezasáhla do jeho práv. Uvedený závěr neodporuje čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), ani čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina základních práv EU“). Listina totiž výslovně připouští existenci výjimek ze soudního přezkumu správních rozhodnutí, kterou představuje právě § 5 odst. 2 lex Ukrajina, a Listina základních práv EU zase nezakotvuje povinnost členských států umožnit žadateli o dočasnou ochranu podat opravný prostředek, pokud mu již dočasná ochrana byla udělena v jiném členském státě. Ani z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) podle krajského soudu neplyne závazek států respektovat volbu dotčených osob ohledně země jejich (společného) pobytu. Kromě toho lze podávání opakovaných žádostí o udělení dočasné ochrany označit za zneužití práva, když i směrnice o dočasné ochraně usiluje o zamezení těchto opakovaných žádostí.

II.

[8] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) nyní brojí proti napadenému usnesení kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Navrhuje napadené usnesení zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Stěžovatel má za to, že vrácení jeho žádosti žalovaným představuje nezákonný zásah do jeho práv. Zdůrazňuje, že žádost o dočasnou ochranu na Slovensku za něj podal jeho otec v době, kdy byl nezletilý. Nemohl tak ovlivnit, kde jeho otec požádá o udělení dočasné ochrany. Z tohoto důvodu jej nelze označit za „druhožadatele“. Zatímco jeho otci byla následně v České republice udělena dočasná ochrana za účelem sloučení rodiny, stěžovatel byl z tohoto práva vyloučen, čímž musel nést následky podání žádosti jeho otcem. Podle názoru stěžovatele jej již tato skutečnost opravňuje k soudnímu přezkumu nezákonného postupu žalovaného.

[10] Stěžovatel dále upřesňuje, že se rozhodl požádat o dočasnou ochranu v České republice za účelem sloučení rodiny, a to zejména kvůli existenční závislosti na svých rodičích. Pokud v tomto ohledu jeho žádost vykazovala nějaké vady, tyto mohly být na základě případné výzvy žalovaného odstraněny. Namísto toho mu však žalovaný jeho žádost bez dalšího vrátil. Stěžovatel poukazuje i na to, že v žalobě uvedl, že se rozhodl do České republiky přemístit kvůli rodinnému zázemí, čímž v podstatě vystihl podstatu důvodu sloučení rodiny. Přestože stěžovatel disponuje dočasnou ochranou ve Slovensku, jedná se pouze o formalitu, neboť se nyní nachází na území České republiky, kde žije jeho rodina a kde má zázemí. Lpění na tom, že je stěžovatel nyní povinen si zajistit materiální podmínky pobytu v České republice, proto považuje za kruté. Ostatně primárním cílem směrnice o dočasné ochraně je poskytnout osobám prchajícím před válečným konfliktem útočiště. Prevence před podáváním opakovaných žádostí o dočasnou ochranu je až jejím dalším cílem. Úvahy krajského soudu, podle kterých podání žádosti o dočasnou ochranu v České republice stěžovatelem představuje zjevné zneužití práva, když si pouze vybírá členský stát, ve kterém mu má být dočasná ochrana udělena, tudíž nejsou přiléhavé. Mimoto čl. 8 Úmluvy počítá s respektem k volbě osob ohledně země jejich společného pobytu. Postup žalovaného i napadené usnesení krajského soudu však brání sloučení rodiny stěžovatele. Ze všech těchto důvodů stěžovatel shledává napadené usnesení nezákonným.

III.

[11] Žalovaný svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

IV.

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud předně připomíná, že s ohledem na povahu napadeného usnesení, kterým krajský soud žalobu stěžovatele odmítl, přichází v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. například usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2011, č. j. 2 As 15/2011-111).

[15] Přestože stěžovatel se v kasační stížnosti formálně chybně dovolává kasačních důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. představuje speciální důvod, který v sobě z povahy věci zahrnuje kasační důvody vyplývající z § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s. (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2020, č. j. 4 As 90/2019-43). Nezákonnost napadeného usnesení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. tak může spočívat například v tom, že krajský soud aplikoval výluky ze soudního přezkumu, která na věc nedopadá. Ačkoliv tedy stěžovatel výslovně neodkazuje na § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., z obsahu jeho kasační stížnosti je zřejmé, že v ní brojí proti odmítnutí žaloby krajským soudem, tudíž se jedná o námitky podřaditelné právě pod posledně uvedený kasační důvod. Na základě něj Nejvyššímu správnímu soudu přísluší zabývat se pouze tím, zda je napadené usnesení zákonné, tedy zda krajský soud pochybil, odmítl-li žalobu s poukazem na výluky ze soudního přezkumu podle § 5 odst. 2 lex Ukrajina. Kasační soud naopak není oprávněn zabývat se meritem věci, neboť tím se při odmítnutí žaloby nemohl zabývat ani krajský soud.

[16] Podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina, *žádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie.*

[17] Podle § 5 odst. 2 lex Ukrajina, *Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti; soudní přezkum je vyloučen.*

[18] Podle čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně, *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.*

[19] Jak již shora uvedeno, krajský soud dospěl v napadeném usnesení k závěru, že soudní přezkum je u nepřijatelné žádosti vyloučen podle § 5 odst. 2 lex Ukrajina. Uvedenému závěru přisvědčit nelze, neboť uvedené ustanovení nelze pro jeho neslučitelnost s unijním právem aplikovat. To je zřejmé i z recentní judikatury Nejvyššího správního soudu, která se skutkově i právně obdobnými případy jako je ten nyní opakovaně zabývala. Kasační soud v ní (nejen) ohledně přípustnosti soudního přezkumu navázal především na závěry vyslovené v rozsudku Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) ze dne 27. 2.

pokračování

2025 ve věci C-753/23, označené *Krasiliva* (dále jen „rozsudek *Krasiliva*“). Jelikož tato judikatura kasačního soudu (viz např. rozsudky ze dne 2. 4. 2025, č. j. 5 Azs 272/2023-31, a ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-42, jakož i řada dalších) je použitelná i na nynější případ, vychází z ní v dalším i čtvrtý senát. Nenachází totiž žádný rozumný důvod se od této judikatury v souzené věci odchýlit.

[20] V rozsudku *Krasiliva* Soudní dvůr dospěl k závěru, že článek 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně ve spojení s čl. 47 Listiny základních práv EU 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 čl. 8 této směrnice odmítá jako nepřijatelná. Nejvyšší správní soud pro úplnost podotýká, že Soudní dvůr se zde dopustil terminologické nepřesnosti, neboť podle českého práva nejde o „odmítnutí“ žádosti, ale o její faktické vrácení jako nepřijatelné. Uvedené však nemá jakýkoliv vliv na závěry o neslučitelnosti výluky ze soudního přezkumu s unijním právem. Podle názoru Soudního dvora tedy 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 EU právo na účinný prostředek nápravy před soudem. Na právě uvedeném nic nemění ani skutečnost, že čl. 29 směrnice o dočasné ochraně výslovně stanoví, že oprávnění podat v daném členském státě opravný prostředek mají pouze osoby vyloučené členským státem z poskytnutí dočasné ochrany nebo zajištění sloučení rodiny. Jak totiž Soudní dvůr v rozsudku *Krasiliva* také vysvětlil, z uvedeného článku směrnice o dočasné ochraně nelze *a contrario* vyvodit, že by oprávnění podat takový opravný prostředek měly mít pouze tyto osoby.

[21] Krajský soud svou (oproti rozsudku *Krasiliva* opačnou) argumentaci o nepřípustnosti žaloby opřel o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46. V něm tento soud sice nedovodil rozpor § 5 odst. 2 lex Ukrajina s unijním právem, nicméně po vydání rozsudku *Krasiliva* se od závěrů vyslovených v rozsudku č. j. 2 Azs 178/2022-46 Nejvyšší správní soud odchýlil a dále je již nenásleduje (viz například rozsudek ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-42). Nejvyšší správní soud tedy ve své další judikatuře (srov. rozsudky ze dne 2. 4. 2025, č. j. 5 Azs 272/2023-31, ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 336/2024-42, ze dne 29. 4. 2025, č. j. 4 Azs 26/2025-39, či další) potvrdil, že výluka ze soudního přezkumu v případě vrácení nepřijatelné žádosti podle § 5 odst. 2 lex Ukrajina je s ohledem na závěry rozsudku *Krasiliva* v rozporu s primárním unijním právem (čl. 47 Listiny základních práv EU), a nelze ji tak uplatnit.

[22] Krajský soud svůj závěr o nepřípustnosti žaloby dále založil o na skutečnosti, že stěžovatel nemá právo na udělení dočasné ochrany v České republice, pokud mu již takové oprávnění bylo uděleno v jiném členském státě (zde Slovensko). Z toho dále usoudil, že v České republice nemůže mít stěžovatel ani právo na soudní přezkum postupu žalovaného spočívajícího ve vrácení žádosti jako nepřijatelné (viz odst. 29. napadeného usnesení). Ani tento závěr nemůže ve světle rozsudku *Krasiliva* a na něj navazující judikatury Nejvyššího správního soudu obstát.

[23] Ačkoliv lze tedy s krajským soudem souhlasit v tom, že stěžovatel se práva na soudní přezkum postupu spočívajícího ve vrácení žádosti žalovaným nemůže dovolávat s odkazem na čl. 29 směrnice o dočasné ochraně, která dopadá na osoby vyloučené z dočasné ochrany,

stěžovateli takové oprávnění vyplývá přímo z čl. 47 Listiny základních práv EU ve spojení z čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně.

[24] Již jen pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že postup žalovaného spočívající ve vrácení tiskopisu žádosti je faktickým úkonem, ve kterém lze pojmově spatřovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 7 Azs 227/2016-36).

[25] Ze shora uvedeného je proto zjevné, že krajský soud dospěl k nesprávnému závěru o možnosti použití výluky ze soudního přezkumu § 5 odst. 2 lex Ukrajina v souzené věci. Pro rozpor s čl. 47 Listiny základních práv EU nelze uvedené ustanovení aplikovat. Pokud dále krajský soud dovodil, že z čl. 47 Listiny základních práv EU neplyne povinnost členských států umožnit žadateli o dočasnou ochranu podat opravný prostředek, byla-li mu již dočasná ochrana udělena v jiném členském státě, nelze ani této úvaze přisvědčit.

[26] Krajský soud tedy pochybil, odmítl-li stěžovateloivu žalobu jako nepřípustnou. Naopak měl jednak považovat vrácení žádosti stěžovateli za faktický úkon žalovaného, který pojmově může být nezákonným zásahem, a dále měl s ohledem na nemožnost použití výluky ze soudního přezkumu zakotvené v § 5 odst. 2 lex Ukrajina pro rozpor s unijním právem žalobu věcně posoudit a meritorně o ní rozhodnout.

[27] Nejvyšší správní soud tudíž shrnuje, že napadené usnesení je nezákonné a kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. byl naplněn.

V.

[28] Nejvyšší správní soud proto napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení podle § 110 odst. 1 části věty první před středníkem s. ř. s. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[29] Krajský soud se tedy žalobou bude věcně zabývat v rozsahu uplatněných žalobních bodů a zohlední přitom závěry vyslovené v rozsudku *Krasiliva*, stejně jako i v navazující judikatuře Nejvyššího správního soudu.

[30] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[31] Žalobci byl v řízení o kasační stížnosti ustanoven zástupcem Mgr. Stanislav Bodlák, advokát. Jeho odměnu a hotové výdaje nese v souladu s § 35 odst. 10 s. ř. s. stát. Ustanovenému zástupci byla přiznána odměna za dva úkony právní služby za první poradu s klientem včetně přípravy a převzetí věci a za doplnění kasační stížnosti ze dne 10. 2. 2025 [§ 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném od 1. 1. 2025 (shodně dále)]. Náhrada za jeden úkon právní služby činí podle § 7 bod 5. ve spojení s § 9 odst. 5 advokátního tarifu 4.620 Kč, za dva úkony tudíž 9.240 Kč. Dále ustanovenému zástupci náleží náhrada hotových výdajů souvisejících se zmíněnými úkony právní služby po 450 Kč, tj. celkem tedy za dva úkony 900 Kč. Ustanovený zástupce doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, o částku této daně (po zaokrouhlení) ve výši 2.130 Kč (21 % z částky 10.140 Kč) se tudíž zvyšuje odměna a náhrada hotových výdajů. Celkem tedy bude

pokračování

ustanovenému zástupci stěžovatele vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu v přiměřené lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku částka 12.270 Kč.

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

V Brně dne 27. května 2025

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu