



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Tomáše Kocourka a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **A. L.**, zastoupená JUDr. Yvetou Janákovou, advokátkou se sídlem Vachova 43/5, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 5. 2023, č. j. 55 A 6/2023-44,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobkyni **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Ustanovené opatrovnici žalobkyně JUDr. Yvetě Janákové, advokátce, **se p ř i z n á v á** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů v řízení o kasační stížnosti ve výši 3 400 Kč, která jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně dne 9. 1. 2023 požádala o poskytnutí dočasné ochrany v České republice podle zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (dále „zákon č. 65/2022 Sb.“). V žádosti uvedla, že jí byla dočasná ochrana udělena ve Finsku, ale následně jí byla zrušena. Žalovaný tuto žádost žalobkyni vrátil pro nepřijatelnost podle § 5 odst. 1 písm. c) nebo d) zákona č. 65/2022 Sb. (formulář žádosti mezi těmito dvěma kategoriemi nerozlišoval). Důvodem nepřijatelnosti tak bylo, že žalobkyně požádala o dočasnou ochranu v jiném

členském státě, nebo že jí dočasná ochrana byla v jiném členském státě (Finsku) již poskytnuta.

[2] Krajský soud žalobě vyhověl. S odkazem na judikaturu správních soudů konstatoval, že vrácení žádosti je zásahem ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“). Shledal, že ačkoliv § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. vylučuje ze soudního přezkumu rozhodnutí o nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu, tato výluka je v rozporu s unijním právem. Žalobkyni svědčí hmotné právo na dočasnou ochranu, kterému samostatně náleží soudní ochrana zaručená čl. 47 Listiny základních práv EU. Dále krajský soud uvedl, že žalovaný neměl v případě žalobkyně aplikovat důvody nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb., neboť takový postup je v rozporu se směrnicí Rady 2001/55 ES (směrnice o dočasné ochraně) a rozhodnutím 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 „prováděcí rozhodnutí“).

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[3] Žalovaný (dále „stěžovatel“) brojí proti v záhlaví označenému rozsudku (dále „napadený rozsudek“) kasační stížností. Česká republika podle něj v prvé řadě při uplatnění nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. d) nijak neodnímá ani neupírá žadatelům právo na poskytnutí dočasné ochrany, neboť ti již v těchto případech získali dočasnou ochranu v jiném členském státě. V případě důvodu nepřijatelnosti podle písm. c) nechává rozhodnutí o dočasné ochraně na jiném členském státě. Dva členské státy nemohou udělit dočasnou ochranu najednou nebo po sobě. Dočasnou ochranu nelze požívat ve vícerech státech. Na obdobné situace se přitom podle stěžovatele neuplatní čl. 28 směrnice o dočasné ochraně – § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. ji ani nijak netransponují. Je potřeba klást důraz na teleologický výklad, z něhož vyplývá, že cílem směrnice o dočasné ochraně není, aby žadatelé požívali dočasnou ochranu nebo o ni žádali ve více členských státech. Stěžovatel má za to, že § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. zaplňuje mezery směrnice o dočasné ochraně. Institut nepřijatelnosti žádosti v důvodech podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. neodporuje ustanovení směrnice o dočasné ochraně, ale navíc ji doplňuje za cílem eliminace pokusů o zneužití práva na poskytnutí dočasné ochrany, ke kterému může docházet právě opakovaným podáváním žádostí. Cizinci nemají mít možnost si mezi členskými státy pro udělení dočasné ochrany postupně vybírat podle toho, který jim vyhovuje nejlépe. To je přesně případ žalobkyně, která po získání dočasné ochrany v České republice nejprve získala dočasnou ochranu ve Finsku, aby téměř po roce přišla zpět do České republiky a požádala o ni opět v tuzemsku. Případný tak není poukaz krajského soudu na to, že v době, kdy stěžovatel vyhodnocoval žádost žalobkyně, věděl o tom, že se dočasnou ochranu ve Finsku vzdala. Podle stěžovatele tato okolnost není pro rozhodování o nepřijatelnosti žádosti podstatná. Stěžovatel dodal, že nesouhlasí s krajským soudem v tom, že § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. popírají účel unijní úpravy, a to přinejmenším v případech osob, které v době podání žádosti již nejsou požívateli dočasné ochrany v žádném členském státě EU.

[4] Stěžovatel dále rozporoval závěr napadeného rozsudku ohledně vztahu čl. 3 odst. 5 směrnice o dočasné ochraně ve spojení s bodem 12 preambule této směrnice. Hovoří-li tato

pokračování

ustanovení o minimálních normách, pak vždy v souvislosti s osobou požívající dočasné ochrany, které již bylo toto postavení členským státem přiznáno.

[5] Závěrem stěžovatel uvedl, že pokud měl krajský soud za to, že § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. je rozporný se směrnicí o dočasné ochraně, měl věc předložit jako předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie (dále „SDEU“). S odkazem na rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46, týkající se přípustnosti soudní výluky podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. pak stěžovatel uvedl, že v této otázce nemohou být naplněny podmínky doktríny *acte clair*.

[6] Žalobkyně se ke kasační stížnosti stěžovatele nevyjádřila.

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

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

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

[9] Nejvyšší správní soud se institutem vrácení žádosti o dočasnou ochranu z důvodu nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. zabýval již opakovaně (rozsudky NSS ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-42, a č. j. 1 Azs 336/2024-42, ze dne 17. 4. 2025, č. j. 2 Azs 270/2024-38, č. j. 2 Azs 271/2024-43 a č. j. 2 Azs 269/2024-33, či ze dne 13. 5. 2025, č. j. 10 Azs 5/2025-29). Není dán žádný důvod, pro který by se právní názor vyslovený v uvedených rozsudcích neměl v posuzované věci použít. S ohledem na podobnost skutkových okolností bude NSS dále vycházet především z odůvodnění zmiňovaných rozsudků č. j. 1 Azs 174/2024-42 a 10 Azs 5/2025-29.

[10] Odkazované rozsudky byly vydány poté, co SDEU rozsudkem *Krasiliva* odpověděl na předběžné otázky položené osmým senátem NSS takto: „1) Článek 8 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, podle níž se osobě požívající dočasné ochrany uvedené v prováděcím rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. března 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana, neudělí povolení k pobytu, pokud již tato osoba požádala o takové povolení v jiném členském státě, ale dosud jej nezískala. 2) Článek 8 odst. 1 směrnice 2001/55 ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie musí být vykládán v tom smyslu, že osoba požívající 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.“

[11] Soudní dvůr potvrdil, že podle čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně ve spojení s čl. 47 Listiny základních práv EU je zaručeno právo každého, jehož práva a svobody garantované unijním právem byly porušeny, na účinné prostředky nápravy před soudem. Podle uvedeného rozsudku tak § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. odporuje právu EU, a nelze jej použít. Krajský soud tak postupoval správně, pokud § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. v posuzované věci neaplikoval. NSS již dříve přehodnotil odlišný závěr vyslovený ve stěžovatelském odkazovaném rozsudku č. j. 2 Azs 178/2022-46, aniž by věc nejprve postoupil k rozhodnutí rozšířenému senátu (rozsudek NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42, body 23 až 26).

[12] NSS se dále zabýval klíčovou otázkou, zda je institut nepřijatelnosti žádosti z důvodu, že cizinci již byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státě podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb., slučitelný s unijním právem.

[13] Z rozsudku SDEU *Krasiliva* vyplývá, že členský stát nemůže žádost odmítnout jako nepřijatelnou z důvodu, že cizinec podal žádost o povolení k pobytu v jednom členském státě EU, a následně odcestoval do jiného členského státu, kde podal obdobnou žádost, za předpokladu, že o první podané žádosti nebylo doposud rozhodnuto. SDEU uzavřel, že členský stát nemůže žádost odmítnout pro nepřijatelnost pouze z důvodu souběžného řízení o obdobných žádostech ve více členských státech. Krajský soud tudíž dospěl ke správnému závěru ohledně rozpornosti § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. s právem EU. NSS proto nepřisvědčil argumentaci stěžovatele, jež proti němu směřovala.

[14] Na rozsudek SDEU *Krasiliva* navázal NSS, který v rozsudku ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-42, posuzoval, zda lze jako nepřijatelnou podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. označit žádost cizince, kterému již bylo uděleno bytové oprávnění vyplývající z dočasné ochrany v jiném členském státě. Jelikož je nyní sporná i tato otázka, vycházel NSS dále ze závěrů prvního senátu.

[15] NSS připomíná, že dočasná ochrana je udělována hromadně již na unijní úrovni, a to pro skupinu osob definovanou vždy v prováděcím rozhodnutí podle čl. 5 směrnice o dočasné ochraně. Dočasná ochrana ve smyslu české právní úpravy představuje oprávnění k pobytu na území České republiky za účelem požívání práv z dočasné ochrany vyplývajících (viz § 2 zákona č. 65/2022 Sb. a § 2 odst. 1 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců). Institut nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. se nevztahuje toliko k udělení dočasné ochrany jako takové, nýbrž pouze k poskytnutí oprávnění k pobytu plynoucímu z dočasné ochrany (srov. rozsudky NSS č. j. 1 Azs 174/2024-42, ze dne 24. 4. 2024, č. j. 10 Azs 4/2025-49). Povinnost udělit oprávnění k pobytu držitelům dočasné ochrany přitom členským státům výslovně vyplývá z čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně, podle kterého platí, že „členské státy přijmou opatření nezbytná k zajištění povolení k pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany, a to na celé období trvání ochrany.“ Omezení těchto práv tak musí být v souladu s touto směrnicí a současně též s prováděcím rozhodnutím.

pokračování

[16] Role členských států je proto v tomto systému omezena na ověření, zda daný žadatel skutečně spadá pod některou ze skupin osob vymezených v prováděcím rozhodnutí, a následné vydání odpovídajících dokladů umožňujících přístup k čerpání dílčích práv osobám požívajícím dočasné ochrany, jako je oprávnění k pobytu (čl. 8) a s ním dále spojená práva na zaměstnání (čl. 12), přiměřené ubytování a zdravotní péči (čl. 13) nebo přístup do vzdělávacího systému hostitelského členského státu (čl. 14 směrnice o dočasné ochraně).

[17] Krajský soud dovodil nesoulad § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. s unijním právem především s ohledem na taxativní výčet důvodů pro vyloučení osob z dočasné ochrany podle čl. 28 směrnice o dočasné ochraně a konstrukce směrnice jako minimální harmonizace, která připouští pouze příznivější úpravu členských států. Tento závěr NSS nepovažuje za přiléhavý, neboť zmíněný článek směřuje k vyloučení osob z dočasné ochrany jako takové, a to z vážných důvodů, jako je například ochrana bezpečnosti státu. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. se těchto osob netýká, neboť dopadá na situace, kdy státní příslušník Ukrajiny již získal oprávnění k pobytu v jiném členském státě.

[18] Podle stěžovatele má směrnice o dočasné ochraně bránit druhotnému pohybu osob. Opakovaným podáním žádosti tak dochází ke zneužití práva, které svědčí cizincům podle prováděcího rozhodnutí. Stěžovatel je přesvědčen, že i když z prováděcího rozhodnutí státním příslušníkům Ukrajiny plyne právo zvolit si členský stát, ve kterém požádají o poskytnutí práv vyplývajících z dočasné ochrany, toto jejich právo je vyčerpáno výběrem prvního hostitelského členského státu.

[19] Pro nyní posuzovanou věc je proto rozhodné, zda osoby, kterým bylo v některém z členských států uděleno (prvotní) povolení k pobytu, mají právo na druhotné přemístění do jiného jimi zvoleného členského státu. A zároveň, zda z unijního práva plyne povinnost přijmout žádost o poskytnutí dočasné ochrany od osob usilujících o sekundární přemístění v rámci Evropské unie a za tímto účelem jim vydat povolení k pobytu. Pokud by držitelům dočasné ochrany toto právo sekundárního přemístění náleželo, nemůže institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. obstát.

[20] Z rozsudku SDEU *Krasiliva* se podává, že státní příslušníci Ukrajiny se v rámci 90denního bezvízového režimu mohou volně pohybovat po Evropské unii a vybrat si členský stát, ve kterém žádost podají (body 27 a 28 rozsudku). Členský stát má pak povinnost podle § 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně oprávnění k pobytu udělit. SDEU ale rovněž stanovil, že členské státy jsou oprávněny ověřit, zda osoby, které podaly žádost, již nezískaly povolení k pobytu v jiném členském státě (bod 30 rozsudku). Nemožnost žádost odmítnout jako nepřijatelnou tedy SDEU omezil do doby, než žadatel získá povolení k pobytu v některém z členských států (bod 33 rozsudku).

[21] Otázkou, zda mají držitelé dočasné ochrany právo na vydání sekundárního oprávnění k pobytu, se zabýval NSS v rozsudku ze č. j. 1 Azs 174/2024-42. Zde NSS dospěl k závěru, že režim směrnice o dočasné ochraně nepočítá s právem držitelů o dočasnou ochranu zvolit si stát pobytu, ani s vydáním sekundárního oprávnění k pobytu v jiném členském státě, neboť v opačném případě by mechanismy přemísťování držitelů dočasné ochrany a jejich nuceného navrácení do hostitelského státu postrádaly význam (srov. body 48 – 51 rozsudku). Směrnice o dočasné ochraně ale musí být vykládána ve smyslu prováděcího rozhodnutí, které bylo doplněno o dohodu států o vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně.

[22] Z čl. 11 směrnice o dočasné ochraně se přitom podává, že „členský stát převezme zpět osobu požívající na jeho území dočasné ochrany, pokud se tato osoba v průběhu doby stanovené rozhodnutím Rady podle článku 5 bez povolení zdržuje na území jiného členského státu nebo se bez povolení snaží na toto území vstoupit. Na základě dvoustranné dohody členské státy mohou rozhodnout, že tento článek nebudou používat.“ Vyloučením tohoto ustanovení se tak režim podle směrnice obrací. Podle rozsudku č. j. 1 Azs 174/2024-42 držitelům dočasné ochrany přiznává právo primární volby členského státu, ve kterém má být soubor práv s touto ochranou spojených poskytnut. V této souvislosti je též podle stejného rozsudku dáno najisto, že tento režim zahrnuje volbu sekundární (srov. body 54–69). Úprava nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. tudíž tomuto právu odporuje.

[23] Nejvyšší správní soud tak v rozsudku č. j. 1 Azs 174/2024-42 dovodil, že z práva Evropské unie plyne právo státních příslušníků Ukrajiny, kteří jsou držiteli dočasné ochrany ve smyslu prováděcího rozhodnutí, na přemístění se do jiného členského státu. Za účelem zajištění procesní realizace práva držitelů dočasné ochrany na druhotný pohyb v rámci Evropské unie stěžovatel musí přijmout žádost k věcnému posouzení, a o skutečnosti, že nelze vydat druhé pozitivní rozhodnutí o udělení dočasné ochrany za platnosti rozhodnutí vydaného jiným členským státem, žadatele poučit. Bude-li žadatel na své žádosti dále trvat s tím, že chce tato práva nově čerpat výlučně v České republice, stěžovatel ověří, zda udělením oprávnění k pobytu na území České republiky podle práva hostitelského členského státu automaticky zanikne předchozí oprávnění k pobytu. V případě kladného zjištění stěžovatel udělí držiteli dočasné ochrany oprávnění k pobytu. Naopak v případě negativního zjištění, resp. pokud se nepodaří relevantní právní úpravu v hostitelském členském státě vůbec zjistit, vyzve žadatele, aby sám v přiměřené lhůtě učinil kroky k ukončení oprávnění k pobytu v hostitelském členském státě.

[24] V nyní posuzované věci z formuláře žádosti o poskytnutí ochrany ze dne 9. 1. 2023 založeného ve spisu, stejně jako z listin předložených žalobkyní, plyne skutkový závěr, že dne 9. 1. 2023 žalobkyně nebyla poživatelkou dočasné ochrany v žádném státu EU. Tuto skutečnost ostatně nerozporuje ani stěžovatel. Ten ve vyjádření k žalobě pouze uvedl, že žalobkyně byla v únoru 2023 držitelkou dočasné ochrany ve Slovenské republice.

[25] S ohledem na výše uvedené skutečnosti proto soud uzavírá, že vrácení žádosti jako nepřijatelné podle § 5 odst. 1 písm. c) nebo d) zákona č. 65/2022 Sb. není slučitelné s právem EU. Krajský soud tak nepochybil, dospěl-li k závěru, že tato ustanovení nebylo možno použít. Vrácením žádosti proto stěžovatel nezákonně zasáhl do práv žalobkyně. Žaloba tedy byla důvodná a stěžovatel je povinen upustit od pokračování v zásahu a obnovit stav před přijetím žádosti.

IV. Závěr a náklady řízení

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

pokračování

[27] Neúspěšný stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti; toto právo naopak náleží úspěšné žalobkyni (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalobkyni však v souvislosti s tímto řízením žádné náklady nevznikly, proto jí NSS jejich náhradu nepřiznal.

[28] Žalobkyni byla z důvodu neznámého pobytu ustanovena opatrovnice JUDr. Yveta Janáková, advokátka. Odměnu za zastupování a náhradu hotových výdajů hradí ustanovenému opatrovníkovi, jenž je advokátem, stát (§ 140 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále „o. s. ř.“), užitý na základě § 64 s. ř. s.). Advokát ustanovený opatrovníkem má stejné postavení jako advokát, jemuž účastník udělil plnou moc (§ 31 odst. 2 o. s. ř.). NSS přiznal opatrovnici žalobkyně odměnu za jeden úkon právní služby, a to za převzetí zastoupení (§ 11 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Výše odměny za jeden úkon právní služby činí podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu, ve znění do 31. 12. 2024, 3 100 Kč. K tomu náleží opatrovnici žalobkyně paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu v témže znění. Přiznaná odměna a náhrada hotových výdajů v celkové výši 3 400 Kč bude opatrovnici žalobkyně vyplacena z účtu NSS do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 28. května 2025

Eva Šonková
předsedkyně senátu