



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **M. S.**, zast. Organizací pro pomoc uprchlíkům, z. s., se sídlem Poděbradská 173/5, Praha 9, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2024, čj. 18 A 67/2024-27,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce je státním příslušníkem Ukrajiny. V prosinci 2023 vycestoval z Ukrajiny do Polska na uměleckou stáž, pro jejíž účely využil oprávnění pobytu pro osoby požívající dočasné ochrany. Po konci stáže se vrátil na Ukrajinu, v důsledku čehož mu uvedené oprávnění (polská dočasná ochrana) zaniklo. V roce 2024 pak žalobce v rámci výměnného programu Akademie výtvarných umění přicestoval do ČR a požádal zde o poskytnutí dočasné ochrany. Tuto žádost však žalovaný pod čj. OAM-393950-1/DO-2024 žalobci vrátil jako nepřijatelnou s tím, že již požádal o udělení dočasné ochrany v jiném členském státě EU [jde tedy o důvod odpovídající § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace (dále jen „zákon č. 65/2022 Sb.“)].

[2] V postupu žalovaného spatřoval žalobce nezákonný zásah, proti němuž podal žalobu k Městskému soudu v Praze, který shora označeným rozsudkem žalobě vyhověl. Konstatoval, že zásah žalovaného, který dne 10. 9. 2024 vrátil žalobci jeho žádost o dočasnou

ochranu, zaevidovanou pod čj. OAM-393950-1/DO-2024, jako nepřijatelnou, byl nezákonný. Žalovanému proto přikázal obnovit stav před vrácením žádosti žalobci.

[3] Městský soud předně s odkazem na předchozí judikaturu vyšel z toho, že žaloba je přípustná. Spor v dané věci shledal v tom, zda skutečnost, že žalobce požádal o dočasnou ochranu v jiném členském státu EU, se kterou zákon č. 65/2022 Sb. spojuje nepřijatelnost žádosti o udělení dočasné ochrany, je v rozporu se Směrnicí Rady 2001/55/ES ze dne 20. 7. 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (Úř. věst. ze dne 7. 8. 2001, L 212; dále jen „směrnice o dočasné ochraně“). Městský soud dospěl k tomu, že je tento rozpor dán (konkrétně zde odkázal na svůj rozsudek ve skutkově a právně obdobné věci ze dne 30. 9. 2024, čj. 18 A 58/2024-28).

[4] Především zdůraznil, že s ohledem na konstrukci směrnice jako minimální harmonizace nelze taxativně stanovené důvody pro vyloučení z dočasné ochrany rozšiřovat a stanovit méně příznivou úpravu, která by z dočasné ochrany vyloučila právě ty osoby, které o dočasnou ochranu již dříve požádaly v jiném členském státě. Směrnice zavádí minimální standardy pro poskytování dočasné ochrany, přičemž z podstaty těchto norem vyplývá pravomoc členských států zavádět nebo udržovat příznivější opatření pro osoby požívající dočasné ochrany. Úprava ve směrnici je projevem tzv. minimální harmonizace a úroveň ochrany v národních právních řádech může jít pouze „výše“ (ve prospěch cizince). Zavedla-li česká vnitrostátní úprava další (směrnicí nepředvídaný) důvod pro vyloučení osob z dočasné ochrany, porušila tím princip minimálních norem zavedených směrnicí, zavedla opatření pro žadatele o dočasnou ochranu nepříznivější a zhoršila tak jejich právní postavení oproti postavení, jaké jim zaručuje směrnice; tím se dostala s touto směrnicí do rozporu. Důvodem nepřijatelnosti žádosti žalobce proto nemohlo být to, že o dočasnou ochranu požádal, resp. ji dříve získal v Polsku. Protože neuplatněním uvedených důvodů pro jejich rozpor se směrnicí o dočasné ochraně odpadl podklad pro vrácení žádosti, městský soud uzavřel, že vrácení žádosti o udělení dočasné ochrany žalovaným bylo nezákonným zásahem.

[5] Nad rámec městský soud dodal, že v případě žalobce byl postup žalovaného zřejmě i v rozporu s národní úpravou. Žalobce sice o dočasnou ochranu v Polsku požádal (resp. jí po určitou dobu disponoval), ta mu však zanikla. Potom ovšem žalobce není držitelem dočasné ochrany v jiném členském státě ani o takové žádosti neprobíhá řízení. Výklad žalovaného, že pro aplikaci § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. postačí, že o dočasnou ochranu žadatel někdy v minulosti požádal, označila za nesprávný již judikatura krajských soudů. V reakci na argumentaci žalovaného pak městský soud také uvedl, že zneužití práva nebylo důvodem pro vrácení žádosti žalobci a tato argumentace se proto míjí s předmětem řízení. Kvůli zneužití práva by žalovaný teoreticky mohl zamítnout žádost, avšak teprve po provedení správního řízení.

II. Obsah kasační stížnosti, jejího doplnění a vyjádření žalobce

[6] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Její důvod spatřuje v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

pokračování

[7] Podle **stěžovatele** institut nepřijatelnosti žádosti zakotvený v § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. je slučitelný s unijním právem. Má za to, že čl. 28 směrnice o dočasné ochraně, na kterou v této souvislosti odkazuje městský soud, dopadá na jiné situace. Ze směrnice o dočasné ochraně plyne, že se má bránit druhotnému pohybu osob a požívání práv ve více členských státech záraz. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. zaplňují mezery ve stručné a minimalistické úpravě směrnice o dočasné ochraně. Stěžovatel je současně přesvědčen o tom, že opakovaným podáváním žádostí o dočasnou ochranu dochází ke zneužívání práva. Na výše uvedeném nic nemění ani fakt, že podle prováděcího rozhodnutí Rady č. 2022/382 kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu čl. 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana (Úř. věst. ze dne 4. 3. 2022, L 71/2022), mají cizinci právo vybrat si členský stát, ve kterém o poskytnutí dočasné ochrany požádají. Pokud by Rada zamýšlela umožnit podání žádosti o poskytnutí dočasné ochrany ve více členských státech zároveň, jistě by tuto možnost upravila.

[8] Stěžovatel kasační stížnost doplnil, a to v reakci na rozsudek Soudního dvora EU ze dne 27. 2. 2025, věc C-753/23, *Krasiliva*. Kasační stížnost je podle něj i nadále důvodná. Opověď Soudního dvora EU na předběžnou otázku položenou Nejvyšším správním soudem nelze vztáhnout na situaci žalobce, který již oprávnění k pobytu v jiném členském státě získal. Poukazuje přitom na bod 30 odůvodnění rozsudku Soudního dvora, podle něhož členský stát má při posuzování žádosti zkoumat, zda žadateli již nebyla poskytnuta dočasná ochrana jiným členským státem. Ačkoli Soudní dvůr již nevysvětlil, jak má členský stát v tomto případě postupovat, podle stěžovatele je zřejmé, že v takovém případě není žádost důvodná a nelze pobytové oprávnění vydat. Vedle toho stěžovatel zopakoval svoji argumentaci, podle níž z žádného ustanovení směrnice o dočasné ochraně neplyne právo držitele dočasné ochrany na přesun do jiného členského státu. Naopak celá řada ustanovení této směrnice svědčí o tom, že uvedené právo držitelé nemají. V opačném případě by totiž tato ustanovení vůbec nemusela existovat. Dohoda členských států o vyloučení čl. 11 směrnice znamená pouze to, že si mezi sebou nebudou neoprávněně pobývající držitelé dočasné ochrany předávat; ne však již to, že by držitelé dočasné ochrany měli právo na přenesení pobytového oprávnění do jiné členské země. To podle stěžovatele potvrzuje rovněž Soudní dvůr, který v citovaném rozsudku vyhodnotil čl. 11 směrnice jako irrelevantní. České republice tak z unijního práva neplyne povinnost udělovat povolení k pobytu osobám, které již získaly pobytové oprávnění z titulu dočasné ochrany v jiném členském státě. Podle stěžovatele pak rozsudek C-753/23 poněkud relativizuje závěry, k nimž dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2024, čj. 10 Azs 151/2024-28. Směrnice o dočasné ochraně připouští opakované získávání povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany pouze v členském státě, který takové povolení žalobci již jednou vydal. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. by mělo být vykládáno v souladu s jeho jazykovým zněním.

[9] **Žalobce** navrhl kasační stížnost zamítnout. Souhlasí se závěry městského soudu. Ze samotného znění směrnice o dočasné ochraně by bylo možné dovodit, že osoby požívající dočasnou ochranu nemají obecně právo na druhotný pohyb. Takový závěr by však platil pouze za situace, pokud by se členské státy v souladu s čl. 11 směrnice o dočasné ochraně nedohodly, že tento článek nebudou uplatňovat. Pokud se totiž členské státy výslovně dohodly, že nebudou čl. 11 směrnice o dočasné ochraně aplikovat, neměly úmysl bránit ukrajinským občanům ve volném pohybu po EU a případně změnit stát,

ve kterém budou požívat práv plynoucích z dočasné ochrany. Tento postoj zastávala v řízení před Soudním dvorem rovněž Komise. Skutečnost, že lze čerpat práva plynoucí z dočasné ochrany pouze v jednom členském státě, přitom tento závěr nezpochybňuje; důsledkem je pouze nutnost ukončit platnost uděleného pobytového oprávnění v prvním členském státě. Stejně tak fakt, že Soudní dvůr vyhodnotil čl. 11 směrnice o dočasné ochraně ve věci C-753/23 jako irelevantní, neznamená, že vyloučení uplatňování tohoto článku nemá význam pro sekundární pohyb držitelů dočasné ochrany.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud předeseílá, že se již ve své předchozí rozhodovací praxi otázkou aplikace § 5 odst. 1 písm. c) a písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. a jejich možným rozporem s právem EU zabýval, a to právě i v návaznosti na rozsudek C-753/23 (viz zejména rozsudek ze dne 3. 4. 2025, čj. 1 Azs 174/2024-42; obdobné závěry, byť omezené na skutkově odlišnou situaci, vyslovil též v rozsudku ze dne 1. 4. 2025, čj. 5 Azs 273/2023-27). Podstata závěrů této judikatury a její východiska jsou použitelná i v nynější věci a reagují na argumentaci, kterou stěžovatel uplatnil i v nynějším kasačním řízení. Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od těchto závěrů odchýlit a v podrobnostech na ně lze odkázat.

[11] Nejvyšší správní soud se tedy i v nynější věci na úvod zabýval výlukou ze soudního přezkumu vrácení nepřijatelné žádosti o dočasnou ochranu dle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. Městský soud totiž v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že tato výluka není slučitelná s unijním právem. Ačkoli stěžovatel tento závěr v kasační stížnosti nerozporuje, přípustnost soudního přezkumu představuje klíčovou otázku, kterou se musí Nejvyšší správní soud zabývat i bez návrhu. Citované ustanovení zákona č. 65/2022 Sb. totiž výslovně stanoví, že v případě vrácení žádosti o dočasnou ochranu ministerstvem z důvodu její nepřijatelnosti „soudní přezkum je vyloučen“. Soudní dvůr v rozsudku C-753/23 jednoznačně potvrdil, že podle čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně ve spojení s čl. 47 Listiny základních práv EU má osoba požívající dočasné ochrany právo na účinný prostředek nápravy před soudem proti postupu členského státu, jímž žádost o udělení povolení k pobytu ve smyslu čl. 8 této směrnice vrací jako nepřijatelnou. Nejvyšší správní soud proto souhlasí s městským soudem, že výluka ze soudního přezkumu podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. není slučitelná s právem EU, neboť osobám požívajícím dočasné ochrany toto právo nepřipustně odepírá. Nelze ji proto aplikovat. Vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalovaným z důvodu její nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. tudíž lze přezkoumat.

[12] Jde-li o samotné věcné posouzení, zde Nejvyšší správní soud předně zohlednil, že městský soud v této věci vyšel z odůvodnění rozsudku v jiné věci téhož soudu (sp. zn. 18 A 58/2024). K tomu je třeba uvést, že kasační stížnost žalovaného (stěžovatele) proti zmíněnému rozsudku městského soudu Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 17. 1. 2025, čj. 5 Azs 274/2024-21, a to aniž by se zabýval unijní úpravou a čekal na rozsudek Soudního dvora ve věci C-753/23. Dospěl totiž k závěru, že postup stěžovatele neobstojí již z hlediska vnitrostátní úpravy a mimo jiné se zde ztotožnil s rozsudkem čj. 10 Azs 151/2024-28, podle něhož „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

pokračování

být poskytována vždy jen v jednom členském státě (...). Smyslem těchto ustanovení zákona naopak nemá být „jednou provždy“ 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 (...) nebo co jim už dočasná ochrana jinde poskytována není (...) Nevyplyvá-li z textu § 5 odst. 1 c) a d) lex Ukrajina ani z ničeho jiného, že zákonodárce skutečně měl v úmyslu být přísnější a odeprít tak dočasnou ochranu i cizincům, kteří ji jinde nemají a ani o ni jinde nežádají, je třeba dovodit, že jeho úmyslem také bylo jen zabránit nežádoucímu zdvojení“.

[13] Ani ve věci nyní projednávané Nejvyšší správní soud nemohl shledat kasační stížnost důvodnou. K tomu je třeba v prvé řadě uvést, že podstatu shora citovaných závěrů rozsudku čj. 5 Azs 274/2024-21 (a možnost požádat o dočasnou ochranu znovu) Soudní dvůr ve výše již opakovaně zmiňovaném rozsudku nijak nepopřel, naopak dospěl k výslovnému závěru, podle něhož čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, podle níž osobě požívající dočasné ochrany neudělí povolení k pobytu, pokud již tato osoba požádala o takové povolení v jiném členském státě, ale dosud je nezískala. Z uvedeného tedy plyne zřejmý závěr o neslučitelnosti institutu nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb., který byl v nyní projednávané věci důvodem vrácení žádosti žalobci, s právem EU.

[14] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že v doplnění kasační stížnosti stěžovatel směřuje kasační argumentaci k tomu, že žalobce již pobytové oprávnění dříve získal v jiném členském státě [tedy směřuje k důvodům nepřijatelnosti žádosti dle písm. d)]. I kdyby však Nejvyšší správní soud tuto argumentační linii akceptoval, nezbývá než i ve vztahu k ní uvést, že by nemohla být důvodná. Nejvyšší správní soud totiž ve shora odkazované judikatuře dospěl mimo jiné k závěru, že státní příslušníci Ukrajiny, jimž byla v Unii přiznána dočasná ochrana, mají právo na přemístění svého pobytu do jiného členského státu (rozsudek čj. 1 Azs 174/2024-42, bod 47). Právní úprava nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. c) i písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. pak podle existující judikatury odporuje právu státních příslušníků Ukrajiny, kteří jsou držiteli dočasné ochrany na základě Rozhodnutí Rady č. 2022/382 na druhotný pohyb mezi členskými státy a nelze ji aplikovat. Neobstojí tedy ani úvahy stěžovatele, které v nynější věci přdestřel, a podle nichž mimo jiné rozsudek C-753/23 relativizuje závěry rozsudku čj. 10 As 151/2024-28. V návaznosti na výše uvedené je pak možno upozornit i na to, že rozsudek čj. 1 Azs 174/2024-42 v bodě 78 výslovně řeší i situaci (obdobnou žalobci v nynější věci o které zde není mezi účastníky sporu), v níž „žádost o dočasnou ochranu v České republice bude podána poté, co osoba již v minulosti obdržela pobytové oprávnění v jiném členském státě, avšak tímto oprávněním k okamžiku podání žádosti prokazatelně již nedisponuje (...). V takovém případě nelze uplatnit institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. pro jeho neslučitelnost s právem EU. Žádost tudíž bude nutné věcně projednat a v případě splnění podmínek pobytové oprávnění vydat“.

[15] Lze dodat, že odkazovaná judikatura se zabývá i otázkou možného zneužití práva, kterou stěžovatel i v nynější kasační stížnosti také zmiňuje. Pokud držitelům dočasné ochrany plyne z práva EU možnost přesunout se v průběhu trvání dočasné ochrany do jiného členského státu, nemůže na strukturální úrovni podání žádosti o pobytové oprávnění v jiném členském státě představovat zneužití práva. Pokud by pak měl stěžovatel v individuálním případě vážné důvody domnívat se, že osoba žádající o poskytnutí dočasné ochrany v ČR tak činí výhradně za účelem jiným než je skutečný úmysl vedoucí k přesídlení

na území ČR, např. s ohledem na opakované přemísťování se po Unii bez jakéhokoli relevantního (rodinného, pracovního, zdravotního apod.) důvodu, může prokázat zneužití práva v daném konkrétním případě (rozsudek čj. 1 Azs 174/2024-42, body 79-80).

[16] Nejvyšší správní soud proto i v nyní projednávané věci uzavírá, že podstata závěrů napadeného rozsudku městského soudu (především z hlediska neslučitelnosti české právní úpravy nepřijatelnosti žádosti o poskytnutí dočasné ochrany podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. s právem EU) co do výroku nepochybně obstála. Městskému soudu lze proto s ohledem na výše uvedené též přisvědčit, že stěžovatel vrácením žádosti o poskytnutí dočasné ochrany z důvodu její nepřijatelnosti nezákonně zasáhl do práv žalobce. Stěžovatel je proto v souladu s výrokem II. napadeného rozsudku povinen obnovit stav před přijetím žádosti žalobce o poskytnutí dočasné ochrany. Při tom bude postupovat v souladu se závěry aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu (viz zejm. odkazy v bodě [10] tohoto rozsudku).

IV. Závěr a náklady řízení

[17] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[18] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Ve věci měl plný úspěch žalobce. Ten však náhradu nákladů řízení nepožadoval (ani žádné náklady nedoložil) a nebyl zastoupena advokátem. Soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 30. května 2025

Milan Podhrázký
předseda senátu