



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Faisala Husseiniho v právní věci žalobce: **D. Y.**, zastoupený Mgr. Ulyanou Šauerovou, advokátkou se sídlem Plzeň, Moravská 854/2, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 936/3, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 14. 3. 2025, č. j. 63 A 2/2025 - 49,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 14. 3. 2025, č. j. 63 A 2/2025 - 49, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Žalobce, státní příslušník Ukrajiny, opustil svou zemi dne 25. 5. 2024, po vypuknutí válečného konfliktu, a vstoupil do Schengenského prostoru. Dne 5. 2. 2025 podal žádost o dočasnou ochranu na území České republiky na Krajském asistenčním centru pomoci Ukrajině. Tato žádost byla však žalovaným jako nepřijatelná podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny, vyvolaným invazí vojsk Ruské federace („zákon č. 65/2022 Sb.“), žalobci vrácena, neboť mu již byla dočasná ochrana udělena na území jiného členského státu, konkrétně Rumunska.

[2] Žalobce podal ke krajskému soudu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, který spatřoval ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu jako nepřijatelné, a domáhal se obnovení stavu před vrácením této žádosti. Žalovaný uvedl, že důvodem pro vrácení žádosti o dočasnou ochranu bylo, že žalobce již disponuje dočasnou ochranou udělenou

Rumunskem, což je důvod dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. Žalobce však tvrdí, že tento důvod je v rozporu s právem EU, konkrétně s čl. 28 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“), a Prováděcím rozhodnutím Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. března 2022 (dále jen „Prováděcí rozhodnutí“), kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 Směrnice, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana.

[3] Krajský soud nadepsaným rozsudkem žalobu zamítl. Nejprve konstatoval, že vyluka ze soudního přezkumu při vrácení žádosti o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost dle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. je v rozporu s čl. 47 větou první Listiny základních práv EU, který zaručuje právo na soudní ochranu práv zaručených unijním právem. Proto nelze žalobu odmítnout pro nepřípustnost. Dále se ztotožnil s názorem žalobce, že vrácení žádosti o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost není formalizovaným úkonem žalovaného, tedy rozhodnutím správního orgánu, a proto je třeba žalobu projednat jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu dle § 82 a násl. soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Dále však krajský soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Postup žalovaného byl dle krajského soudu v souladu se zákonem, neboť žalobci byla udělena dočasná ochrana v Rumunsku. Soud ověřil prostřednictvím *Platformy pro výměnu informací o držitelích dočasné ochrany mezi členskými státy* (dále též „TPP“), že tato ochrana nadále trvá a byla udělena po celou dobu platnosti Prováděcího rozhodnutí. Krajský soud se vymezil proti judikatuře jiných krajských soudů (Krajského soudu v Plzni, Městského soudu v Praze a Krajského soudu v Ostravě), které potvrdily správnost názoru žalobce, že § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. je v rozporu se Směrnicí.

[5] V projednávané věci krajský soud poukázal na zásadu procesní autonomie členských států při implementaci unijní úpravy. Uvedl, že ačkoli Směrnice výslovně nepřiznává členským státům možnost odepřít přiznání dočasné ochrany z důvodu, že žadatel již požívá dočasné ochrany v jiném členském státě, je tomu tak proto, že ve skutečnosti se aplikací § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. nejedná o odepření dočasné ochrany (čl. 28 Směrnice), jelikož ta již žalobci byla udělena rumunskými orgány. Směrnice nepřiznává žadatelům právo po přiznání dočasné ochrany v některém z členských států vybrat si jinou zemi, kde by chtěli pobývat, což vyplývá i z čl. 11 Směrnice. Krajský soud opřel svůj názor také o bod 16 preambule Prováděcího rozhodnutí a o operační pokyny Komise k Prováděcímu rozhodnutí. Dle krajského soudu není součástí minimálního standardu dle Směrnice právo na změnu státu pobytu po udělení dočasné ochrany v některém členském státě EU, což vyplývá i z odst. [42] usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023 - 37, kterým byla Soudnímu dvoru EU (SDEU) předložena předběžná otázka ve věci *Krasiliva*, C-753/23, a z rozsudku téhož soudu ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022 - 46. Krajský soud dále poukázal na to, že si je vědom, že SDEU již o uvedené předběžné otázce rozhodl rozsudkem ze dne 27. 2. 2025 (dále jen „rozsudek *Krasiliva*“), v němž konstatoval, že čl. 8 odst. 1 Směrnice brání vnitrostátní úpravě, dle které se osobě požívající dočasné ochrany neudělí povolení k pobytu, pokud již tato osoba *požádala* o takové povolení v jiném členském státě, ale dosud jej nezískala. Dle krajského

pokračování

soudu SDEU považuje za rozpornou s unijním právem úpravu vyjádřenou v § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. (cizinec *požádal* o dočasnou či mezinárodní ochranu v jiném členském státě), nikoli však úpravu podle písm. d) téhož ustanovení (cizinci byla tato ochrana jiným členským státem již *udělena*). Jelikož žalobce požívá dočasné ochrany v Rumunsku, není postup žalovaného v rozporu se Směrnicí a obстоjí i ve světle závěrů SDEU. Pokud se tuzemský zákonodárce rozhodl předcházet udělování dočasné ochrany druhožadatelům prostřednictvím § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., nezakládá tato skutečnost rozpor s unijním právem, který by měl za následek přímý účinek Směrnice o dočasné ochraně. Krajský soud tedy uzavřel, že § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. není v rozporu se Směrnicí, a žalovaný proto nepochybil, pokud dle uvedeného ustanovení postupoval a žádost o udělení dočasné ochrany žalobci vrátil jako nepřijatelnou.

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Tvrdí, že krajský soud nesprávně posoudil otázku souladu § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. se Směrnicí. Stěžovatel poukazuje na řadu rozsudků krajských soudů, které potvrzují, že právo osoby požívající dočasnou ochranu změnit členský stát pobytu lze dovodit jak z vyloučení čl. 11 Směrnice na ukrajinské uprchlíky, tak z čl. 26 odst. 4 Směrnice. Nová žádost o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany podaná v jiném členském státě než tom, v němž bylo takové povolení prvně uděleno, musí mít za následek pozbytí oprávnění v prvním státě, který žadatel opouští. Ke stejnému závěru dospěl veřejný ochránce práv ve své zprávě KVOP 30529/2023 ze dne 17. 8. 2023.

[7] Stěžovatel dále tvrdí, že jediným důsledkem vyloučení čl. 11 Směrnice dohodou členských států pro uprchlíky z Ukrajiny musí být možnost jejich sekundárního pohybu, tedy právo změnit členský stát pobytu i po udělení dočasné ochrany v jednom členském státě. Stěžovatel zmiňuje program Evropské komise EU *Talent Pool*, který má umožnit uprchlíkům s dočasnou ochranou nalézt vhodnou práci napříč celou EU, bez ohledu na zemi, v níž získali oprávnění k pobytu. V dokumentu k tomuto programu Komise jasně uvádí, že uprchlík si může najít zaměstnání v kterémkoli členském státě, přičemž změnu státu pobytu musí oznámit členskému státu, v němž mu pobyt za účelem dočasné ochrany byl udělen, i státu, v němž si našel zaměstnání a hodlá se do něj přesídlit. V takovém případě má být ukončena dočasná ochrana v prvním státě a uprchlík má mít možnost užívat veškerá práva spojená se statutem dočasné ochrany v novém státě.

[8] Stěžovatel souhlasí s tvrzením žalovaného a krajského soudu, že Směrnice výslovně neřeší otázku přemístění osob s dočasnou ochranou mezi členskými státy. Nicméně, na základě logického výkladu vyloučení článku 11 Směrnice, a dle výkladu a pokynů Evropské komise, praxe ostatních členských států a principu solidarity, na kterém Směrnice stojí (čl. 25 Směrnice), lze dovodit, že takové přemístění je možné. Směrnice neobsahuje žádný nástroj, který by bránil druhotnému pohybu osob. Tímto nástrojem měl být původně článek 11 Směrnice, který však byl vyloučen. Pokud by se tak nestalo, musel by být zaveden národní nebo celoevropský mechanismus podobný tzv. dublinskému mechanismu, který by umožňoval předávání osob do státu, kde získaly dočasnou ochranu poprvé. Vyloučení článku 11 však vedlo k možnosti projevení solidarity a umožnění druhotného pohybu osob, což umožňuje výběr státu, který může konkrétním osobám vyhovovat například z důvodů rodinných vazeb, pracovních možností nebo jazykové vybavenosti. Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že z článku 11 Směrnice nelze dovozovat možnost

druhotného pohybu, avšak neuvádí, jaký je tedy cíl vyloučení tohoto článku. Pokud je z praxe členských států patrné, že se jedná o rozšířenou a ustálenou praxi podporovanou Evropskou komisí, nelze obviňovat cizince ze zneužití práva. Ačkoliv stěžovatel chápe, že kapacity České republiky s ohledem na počty osob s udělenou dočasnou ochranou nejsou neomezené, existují jiné možnosti, jak nastavit maximální kapacity členských států, především v koordinaci na úrovni Evropské unie, nikoliv přijetím právní úpravy, která uprchlíky diskriminuje a zkracuje je na jejich právech. Stěžovatel uznává, že původní smysl Směrnice nebyl dát cizincům možnost změny země (existence čl. 11 Směrnice toto potvrzuje). Směrnice existuje dlouhou dobu a nebyla doposud ani jednou aplikována, proto v některých situacích nemusí být zcela pružná a vyhovující; Evropská komise v době vypuknutí válečného konfliktu neměla čas jakkoliv korigovat její obsah. Naopak článek 11 Směrnice od počátku počítal s možností jeho vyloučení, což byl nejrychlejší způsob, jak na nastalou situaci reagovat a jak vyřešit situaci v duchu solidarity. Česká republika na jednání Rady EU potvrdila, že vyloučení článku 11 znamená umožnění druhotného pohybu, ale současný systém nefunguje efektivně. Navíc není zjevné, co tímto prohlášením sledovala, pokud tuto odchylku nerespektuje, a tvrdí, že ji není schopna uplatňovat.

[9] Krajský soud sice ověřil platnost dočasné ochrany žalobce v Rumunsku u žalovaného, avšak skutečná existence udělené dočasné ochrany není jednoznačně prokázána. V Rumunsku je totiž dočasná ochrana někdy udělována i proti vůli cizinců, případně automaticky po nelegálním překročení hranic. Databáze TPP má primárně sloužit ke sdílení informací o registraci poživatelů dočasné ochrany v jiných zemích, aby mohla být předchozí dočasná ochrana ukončena. Nadto v rozsudku *Krasiliva* nelze nalézt jednoznačnou odpověď na spornou otázku, neboť případ předložený SDEU se netýkal aktuálně platné dočasné ochrany.

[10] Dále stěžovatel poukázal na to, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 Azs 151/2024 - 28, uvedl, že § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. nemají trvale bránit cizincům, kteří podali žádost v jiném členském státě, požádat o dočasnou ochranu v České republice. Pokud cizinec disponoval dočasnou ochranou v jiném státě, ale ta byla zrušena, je možné získat dočasnou ochranu v České republice. Požadavek na zrušení dočasné ochrany v Rumunsku je dle stěžovatele nadbytečný a často nemožný. Krajský soud v Českých Budějovicích se dotázal stěžovatele na platnost jeho dočasné ochrany, kterou stěžovatel neznal a rumunské orgány na dotaz neodpověděly. Žalovaný má pouze výpis z TPP, jehož správnost je zpochybňována. Stěžovatel se neorientuje v právním systému Rumunska a rozdílné podmínky držitelů dočasné ochrany nemohou jít k jeho tíži. Platnost dočasné ochrany by měla být omezena na dobu, na kterou je ochrana platná. Rada EU dne 19. 10. 2023 prodloužila dočasnou ochranu do 4. března 2025. Stěžovatel nikdy nepožádal o její další prodloužení, nemůže nicméně vyloučit, že v Rumunsku existuje systém automatického prodloužení. Požadavek na prokazování neexistence dočasné ochrany je tak nepřiměřený. Stěžovatel by musel složitě prokazovat, že dočasnou ochranu nepožívá, což je dlouhodobě neudržitelné. Je třeba vyložit právní normy ve prospěch jednotlivce, jak judikuje Ústavní soud, a zachovat zásadu *in dubio pro libertate*.

[11] Závěrem stěžovatel požádal o vydání předběžného opatření, jímž se nařizuje, že „žalovaný a Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie i všechny odbory cizinecké policie, jsou povinni strpět pobyt stěžovatele na území České republiky po dobu soudního

pokračování

řízení před Nejvyšším správním soudem ve věci kasační stížnosti ve věci vyznačení nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu.“

[12] Žalovaný v obsáhlém vyjádření ke kasační stížnosti podává právní rozbor, proč česká právní úprava neodporuje unijní právní úpravě a proč vyhodnocení žádosti stěžovatele o dočasnou ochranu nebylo nezákonné. Argumentuje tím, že česká právní úprava implementuje Směrnici, která neumožňuje přiznání další dočasné ochrany, pokud již byla udělena jiným členským státem. Znění § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. je v souladu s unijním právem, i na základě rozsudku *Krasiliva*. Žalovaný nesouhlasí s nedávnými rozsudky Nejvyššího správního soudu a tvrdí, že Prováděcím rozhodnutím nelze přiznat práva, která ze Směrnice neplynou, zejména právo sekundárního pohybu po EU. Neaplikace čl. 11 Směrnice neumožňuje sekundární pohyb osob s povolením k pobytu v EU. SDEU potvrdil, že dohoda o neaplikaci čl. 11 není relevantní pro sekundární pohyby. Žalovaný tvrdí, že § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. je v souladu s unijním právem, a že Komise EU v dokumentu „Často kladené otázky“ nesprávně uvedla, že o dočasnou ochranu lze žádat opakovaně v různých členských státech. Směrnice umožňuje přesun osob s dočasnou ochranou mezi členskými státy pouze za podmínek čl. 15 a 26. Česká republika žádné takové opatření nevyhlásila. Český zákonodárce proto může žádost o dočasnou ochranu v ČR prohlásit za nepřijatelnou, pokud již byla udělena v jiném členském státě, s výjimkou sloučení rodiny nebo zvláštních důvodů.

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal zákonnost napadeného rozsudku krajského soudu v mezích podané kasační stížnosti a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud při posouzení věci vycházel ze závěrů, k nimž dospěl ve svých nedávných rozsudcích (například ze dne 2. 4. 2025, č. j. 5 Azs 272/2023 - 31, ze dne 17. 4. 2025, č. j. 1 Azs 217/2024 - 66, č. j. 2 Azs 269/2024 - 33, č. j. 2 Azs 270/2024 - 38, č. j. 9 Azs 98/2024 - 34). V těchto rozsudcích se rovněž jednalo o otázku zákonnosti zásahu žalovaného, jenž vrátil žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou z důvodu podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb.

[16] Úvodem je žádoucí shrnout klíčové závěry vyplývající z rozsudku SDEU ve věci *Krasiliva*. SDEU v odpovědi na druhou předběžnou otázku (týkající se možnosti vyloučení soudního přezkumu) potvrdil názor správních soudů, že právo na získání povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany je zaručeno unijním právním řádem pro oprávněné vysídlené osoby. Každá osoba, která se tohoto práva domáhá, musí mít v souladu s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie právo na účinný prostředek nápravy před soudem. Výluka ze soudního přezkumu 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). Krajský soud tudíž v nyní projednávané věci postupoval správně, pokud toto ustanovení neaplikoval a žalobu neodmítl, ale naopak ji meritorně posoudil. Tento postup akceptoval i žalovaný.

[17] SDEU v bodech 25 až 28 rozsudku ve věci *Krasiliva* zopakoval, že dočasná ochrana je udělována oprávněným vysídleným osobám již aktivačním rozhodnutím Rady (v daném případě Prováděcím rozhodnutím). V této souvislosti je třeba poznamenat, že formulace českých právních předpisů (zákona o dočasné ochraně a zákona č. 65/2022 Sb.) tomu plně

neodpovídají. Tyto předpisy 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], respektive 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.), avšak jinak převážně používají nepřesné zkratky „*poskytnutí*“ respektive „*udělení dočasné ochrany*“, jako by tento status udělovaly až členské státy. 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 právo pobytu. SDEU tento výklad poprvé potvrdil ve svém rozsudku ze dne 19. 12. 2024 ve věcech C-244/24 a C-290/24, *Kaduna*, ECLI:EU:C:2024:1038, a následně zdůraznil v rozsudku ve věci *Krasiliva*. Stejný názor vyjádřil již osmý senát Nejvyššího správního soudu v předkládacím usnesení ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023 - 37, včetně samotné formulace první předběžné otázky.

[18] Další jednoznačný závěr vyplývá z argumentace SDEU v rozsudku ve věci *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 z toho důvodu, že žádost již byla podána v prvním členském státě“ (bod 29). Jakkoli se zde SDEU 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., který umožňuje vrácení žádosti v případě běžícího řízení v jiném členském státě, je v tomto ohledu v rozporu s unijním právem. To ostatně implicitně uznal i žalovaný, vzal-li zpět svou kasační stížnost ve věci sp. zn. 8 Azs 93/2023.

[19] Otázkou, zda je možné vrátit žadateli žádost jako nepřijatelnou v situaci, kdy mu svědčí trvalé povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě, se SDEU přímo nezabýval. 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 však zjistit, zda jí bylo toto povolení v Německu skutečně uděleno a zda v době posuzování její české žádosti žalovaným trvalo. Soudní dvůr EU konstatoval, že orgány členských států jsou oprávněny ověřit, zda žadající osoby „*již nezískaly povolení k pobytu v jiném členském státě*“ (bod 30 rozsudku ve věci *Krasiliva*). Tím připustil, jak vyplývá 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 svém území vyhovět, i když ostatní podmínky pro získání tohoto povolení jsou splněny. Je však třeba zdůraznit, že SDEU 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, Směrnicí tím neporušují.

[20] Zároveň je třeba připomenout, že základním východiskem, z něhož SDEU 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

pokračování

požívajícím dočasné ochrany podle kapitoly III směrnice 2001/55/ES, zejména povinnost zajistit jim povolení k pobytu.

[21] Podle čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55/ES *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.*

[22] Podle čl. 8 odst. 2 směrnice 2001/55/ES *bez 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.*

[23] Nejvyšší správní soud má za to, že čl. 8 odst. 1 Směrnice nelze ve světle rozsudku SDEU ve věci *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 SDEU 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 nepředstavuje dostatečný důvod pro vrácení žádosti jako nepřijatelné, tím spíše nelze povolení k pobytu odeprít osobě požívající dočasné ochrany v situaci, kdy této osobě žádné jiné povolení k pobytu aktuálně 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 z jiného důvodu stanoveného vnitrostátním právem daného členského státu (například 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, která má na celé období trvání ochrany nárok na zajištění povolení k pobytu, aktuálně žádným takovým povolením nedisponuje.

[24] Z výše uvedeného rovněž vyplývá, že SDEU nepřímou potvrdil závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 Azs 151/2024 - 28, č. 4652/2025 Sb. NSS, z něhož se podává, že ani podle českého práva nemohlo povolení k pobytu v jiném členském státě, které již netrvá, představovat potenciální překážku pro vyhovění žádosti. Z tohoto rozsudku i z rozsudku SDEU ve věci *Krasiliva* vyplývá, že pokud již netrvá předchozí povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě a žadatel splňuje všechny ostatní podmínky, členský stát je podle čl. 8 odst. 1 Směrnice povinen přijmout nezbytná opatření k zajištění povolení k pobytu, a to za podmínek minimálně stejně výhodných jako ty, které jsou stanoveny v čl. 9 až 16 Směrnice (čl. 8 odst. 2 směrnice).

[25] Přestože se SDEU 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 čl. 8 Směrnice jednoznačně dovodit výše nastíněné závěry. V intencích rozsudku SDEU ze dne 6. 10. 1982 ve věci 283/81, *Cilfit a další*, ECLI:EU:C:1982:335, či rozsudku velkého senátu SDEU ze dne 6. 10. 2021 ve věci C-561/19, *Consortio Italian Management a Catania Multiservizi*, ECLI:EU:C:2021:799, a tam citované judikatury, Nejvyšší správní soud nepovažuje za nezbytné, aby se znovu obracel na Soudní dvůr s další předběžnou otázkou, byť je soudem ve smyslu čl. 267 třetí alinea Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), jehož rozhodnutí nelze napadnout oprávněnými prostředky podle vnitrostátního práva. SDEU již měl možnost vyjádřit se k dané věci, přičemž z jeho procesního postupu (rozhodnutí přijaté

tříčlenným senátem, bez stanoviska generálního advokáta a bez ústního jednání ve věci) vyplývá, že nepovažoval předložené otázky za nové či problematické. Z rozsudku SDEU *Krasiliva* navíc vyplývá rámcová odpověď, v jejíž logice lze některé dílčí aspekty nyní posuzované věci dořešit. V neposlední řadě nelze přehlédnout požadavek poskytnutí včasné právní ochrany přesídleným osobám ve zvláště problematické životní situaci, který může v určité fázi převládnout nad abstraktními imperativy jednotného výkladu ve všech detailech (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 174/2024 - 42, odst. 35 až 47).

[26] Podle bodu 29 rozsudku SDEU ve věci *Krasiliva* má členský stát zkoumat důvodnost žádosti o dočasnou ochranu, která mu byla předložena, i když cizinec dříve podal žádost o dočasnou ochranu v jiném členském státě. Odmítl-li Soudní dvůr neslučitelnost „*litispendenční*“ nepřijatelnosti žádosti o poskytnutí dočasné ochrany podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb., jen obtížně lze připustit jiný závěr pro nepřijatelnost žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) tohoto zákona. Je-li žadateli přiznáno právo volby podat další žádost, které může být vyhověno, pak nelze strukturálně vyloučit možnost podat následnou žádost poté, co bylo v minulosti vyhověno žádosti v jiném členském státě. Soudní dvůr konstatoval, že „*orgány členského státu jsou [...] oprávněny v rámci zkoumání této žádosti ověřit, zda osoby žádající o povolení k pobytu uvedené v čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55 spadají do kategorií osob uvedených v článku 2 prováděcího rozhodnutí 2022/382 a požívají dočasné ochrany a zda již nezískaly povolení k pobytu v jiném členském státě*“ (bod 30 citovaného rozsudku). V kontextu celkového vyznění rozsudku *Krasiliva* lze dovětek o *oprávnění* (a nikoli *povinnosti*) členského státu ověřit získání povolení k pobytu v jiném členském státě vyložit v tom smyslu, že práva z dočasné ochrany by neměla být současně poskytována ve více členských státech. To ale ještě nevylučuje možnost držitele dočasné ochrany přesunout se z jednoho členského státu do členského státu jiného. V praxi může jít o situace, kdy se státní příslušník Ukrajiny předchozího oprávnění k pobytu v jiném členském státě buď vzdá (a tudíž již žádným nedisponuje), případně mu takové oprávnění zanikne v důsledku jiné skutečnosti (například udělením oprávnění k pobytu v jiném členském státě).

[27] Rozsudek SDEU ve věci *Krasiliva* sice hovoří ve prospěch argumentace žalovaného v tom, že trvajícím povolením k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě může dle vnitrostátní právní úpravy členského státu představovat překážku udělení povolení nového, jak však kasační 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* (TPP). Tento systém 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 svěrenských fondů) však na něj nelze vztahovat princip materiální publicity.

[28] Žadatel musí mít možnost se již před správním orgánem vyjádřit k tomu, že je veden v evidenci TPP jako držitel povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě, a případně (relevantně) zpochybnit, že takovým povolením skutečně disponuje. Měl

pokračování

by mít také možnost se tohoto povolení, respektive 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 nemá, pokud je mu žádost bez dalšího vrácena dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. jako nepřijatelná. Byť SDEU nevyloučil možnost odepření udělení pobytu za účelem dočasné ochrany z důvodu existence téhož oprávnění v jiném členském státě, z jeho výkladu čl. 8 odst. 1 Směrnice, jak byl shrnut výše, vyplývá, že k tomuto účelu nelze použít procesní institut nepřijatelnosti žádosti dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. Jestliže tedy v případě, kdy správní orgán zjistí při podání žádosti o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany, že žadatel je veden v evidenci TPP 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.

[29] 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 by měla být žádost po řádně provedeném správním řízení zamítnuta, respektive povolení neuděleno. 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 trvající povolení k pobytu v jiném členském státě výslovně nepovažuje za důvod nevyhovění žádosti (§ 9), avšak dle § 10 odst. 1 písm. a) tohoto zákona se *oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany odejme, jestliže cizinci požívajícím 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.

[30] 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 či neexistenci pobytového oprávnění jednoznačně prokáží.

[31] Zároveň je vhodné poznamenat, že důraz na minimalizaci úředních postupů (srov. například čl. 8 odst. 3 Směrnice, 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 ozbrojeného konfliktu k obrovskému přílivu vysídlených osob. V době posuzovaného

postupu žalovaného, respektive v době rozhodování krajského 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 tak 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.

[32] Nejvyšší správní soud vycházel též ze závěrů uvedených v jeho rozsudku ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-42, který se rovněž zabýval obdobnou věcí, v níž žalobkyně, která je státní příslušnice Ukrajiny, v souvislosti s invazí Ruské federace opustila Ukrajinu a vycestovala do Belgie, kde v březnu 2022 získala oprávnění k pobytu pro osoby požívající dočasné ochrany. Žádost o poskytnutí dočasné ochrany v České republice jí byla dne 13. 5. 2024 vrácena jako nepřijatelná, neboť již oprávnění k pobytu plynoucí z dočasné ochrany získala v Belgii. Stěžovatelka poté informovala belgické správní orgány o svém přesunu do České republiky a požádala o zrušení víza dočasné ochrany v Belgii. V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že si je vědom, že nelze požívat práv plynoucích z dočasné ochrany ve více členských státech *zároveň*, a tudíž ani pobytového oprávnění, jež je součástí komplexu práv plynoucích z dočasné ochrany; jak nicméně naznačil v již citovaném rozsudku č. j. 10 Azs 151/2024 - 28, tento problém nenastane, pokud osoba pobytovým oprávněním v jiném členském státě již nedisponuje (například se jej vzdala). Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem žalovaného, že z rozsudku SDEU ve věci *Krasiliva* lze dovodit, že Směrnice neumožňuje poté, co oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany v některém členském státě zanikne, udělit témuž žadateli pobytové oprávnění za účelem dočasné ochrany v jiném členském státě. Nic takového z uvedeného rozsudku neplyne.

[33] Konečně je možné zmínit, že Komise v dokumentu s odpověďmi na často kladené otázky k uvedené směrnici uvedla, že v případě přesunutí do jiného členského státu musí tento druhý stát žadateli poskytnout všechna práva plynoucí z dočasné ochrany, včetně udělení oprávnění k pobytu. Řešení této situace Komise dále rozvedla ve sdělení *Operační pokyny k provádění Prováděcího rozhodnutí*, podle něhož „*pokud se [osoba požívající dočasné ochrany] následně přesune do jiného členského státu, kde obdrží jiné povolení k pobytu v rámci dočasné ochrany, musí skončit platnost prvního vydaného povolení k pobytu a práva z něj vyplývající musí zaniknout v souladu s čl. 15 odst. 6 a čl. 26 odst. 4 směrnice 2001/55/ES*“. Přestože jde o právně nezávazné dokumenty Komise, neznamená to, že jim v závislosti na jejich přesvědčivosti nelze přiznat roli možných výkladových vodítek (k tomu viz rozsudky SDEU ze dne 13. 12. 1987, *Grimaldi*, C-322/88, bod 18, nebo ze dne 25. 3. 2021, *BT*, C-501/18, bod 80 a judikatura tam citovaná; též srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2015, č. j. 4 Azs 228/2015 - 40, bod 50), nebo že by je mohl žalovaný bez dalšího ignorovat.

[34] Lze tedy uzavřít, že z práva Evropské unie vyplývá právo státních příslušníků Ukrajiny, kteří jsou držiteli dočasné ochrany na základě Prováděcího rozhodnutí, na přemístění se do jiného členského státu. Tento členský stát jim musí (za podmínek výše

pokračování

popsaných) v souladu s čl. 8 směrnice o dočasné ochraně udělit povolení k pobytu. Právní úprava nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. je s tímto právem v rozporu, protože ji nelze použít (viz rozsudek tohoto soudu č. j. 1 Azs 174/2024 - 42, odst. [53] až [70]).

[35] Postup žalovaného v případech, kdy Česká republika obdrží žádost o poskytnutí dočasné ochrany a zjistí, že ta je již poskytována v jiné členské zemi (pro postup v dalších potenciálně možných situacích viz například rozsudek tohoto soudu ze dne 17. 4. 2025, č. j. 2 Azs 271/2024 - 43) musí vycházet z řešení nastíněného Komisí v jejím výše citovaném sdělení, vycházejícího z premisy, že povolení k pobytu *lze vydat pouze za předpokladu, že předchozí oprávnění k pobytu zanikne*.

[36] Zajištění procesní realizace práva držitelů dočasné ochrany na druhotný pohyb v rámci Unie tedy v takovém případě vyžaduje, aby žalovaný přijal žádost k věcnému posouzení a poučil žadatele, že není možné vydat druhé pozitivní rozhodnutí o poskytnutí dočasné ochrany za platnosti rozhodnutí již vydaného jiným členským státem. Bude-li žadatel bude trvat na přemístění svého pobytu do České republiky, musí žalovaný zkoumat, zda v důsledku vydání povolení k pobytu na území České republiky zanikne podle právní úpravy hostitelského státu tam vystavené pobytové oprávnění, jinak řečeno, zda má původní hostitelský členský stát úpravu analogickou českému § 5 odst. 8 písm. b) zákona č. 65/2022 Sb.

[37] Pokud tomu tak bude, žalovaný o žádosti věcně rozhodne. V takovém případě bude zabráněno situaci, aby po vydání pobytového oprávnění v České republice žadatel požíval práv plynoucích z dočasné ochrany nadále i v původním hostitelském členském státě. Pokud proto žadatel bude spadat pod čl. 2 Prováděcího rozhodnutí, bude namíste mu vydat povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany. Odpovídající informace v tomto směru žalovaný současně umístí do informačního systému TPP.

[38] Pokud právní úprava hostitelského členského státu neobsahuje ustanovení analogické českému § 5 odst. 8 písm. b) zákona č. 65/2022 Sb., nebo pokud se žalovanému nepodaří zjistit, zda pobytové oprávnění v jiném členském státě zanikne v důsledku vydání povolení k pobytu na území České republiky, žalovaný vyzve žadatele, aby sám učinil kroky ke vzdání se pobytového oprávnění v jiném členském státě, respektive jeho ukončení. Za tím účelem stanoví žadateli přiměřenou lhůtu a poskytne mu nezbytnou součinnost. Žadatel musí následně žalovanému doložit, že tyto kroky podnikl, například kopií aktu učiněného vůči orgánům původního hostitelského státu. Pokud žadatel v přiměřené lhůtě nedoloží, že přijal kroky k ukončení pobytového oprávnění v původním hostitelském členském státě, bude moci žalovaný žádost zamítnout.

[39] Nejvyšší správní soud si je vědom, že může nastat situace, kdy žadatel učiní kroky k ukončení pobytového oprávnění v hostitelském členském státě, avšak pobytové oprávnění nebude zrušeno z důvodu nečinnosti orgánů tohoto členského státu. Takovou nečinnost nelze přičítat k tíži držitelům dočasné ochrany, neboť by tím došlo k popření jejich práva na sekundární přemístění pobytu v rámci Unie. V takové situaci musí žalovaný sám uvědomit orgány hostitelského členského státu o vydání pobytového oprávnění v České republice a učinit odpovídající záznam do informačního systému TPP.

[40] Konečně, pokud žadatel bude po poskytnutém poučení o nemožnosti čerpat práva plynoucí z dočasné ochrany ve více členských státech trvat na vydání pobytového oprávnění v České republice za současného zachování práv z dočasné ochrany v původním hostitelském státě, žalovaný žádost zamítne.

[41] Nejvyšší správní soud závěrem pro úplnost uvádí, 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). Takovému institutu prozatímní povahy nelze vytýkat, že podrobně neřeší veškeré možné modalitty, které mohou v průběhu trvání dočasné ochrany nastat. V kontextu zásadních životních událostí může být změna členského státu, kde osoba požívající dočasné ochrany žije, pochopitelná. Nelze ji tedy *a priori* považovat za snahu o zneužití systému dočasné ochrany; Nejvyšší správní soud již opakovaně upozornil, že případné zneužití práva je povinen v souladu s judikaturou českých správních soudů i SDEU v konkrétním případě prokázat žalovaný (srov. například rozsudek ze dne 24. 1. 2025, č. j. 5 Azs 190/2024-20).

[42] V návaznosti na výše uvedené je tak zřejmé, že vrácení žádosti stěžovatele jako nepřijatelné bylo vskutku nezákonným zásahem, neboť o žádosti o udělení dočasné ochrany mělo být vedeno správní řízení. Napadený rozsudek, který postup žalovaného aproboval, tedy z hlediska zákona neobstojí. Nejvyšší správní soud proto podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž podle odstavce čtvrtého téhož ustanovení bude vázán právním názorem vysloveným v tomto zrušovacím rozsudku. V dalším řízení krajský soud rozhodne podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti.

[43] Zbývá dodat, že jelikož Nejvyšší správní soud rozhodl ve věci samé, nerozhodoval již o stěžovatelově návrhu na vydání předběžného opatření.

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

V Brně dne 30. května 2025

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu