



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyň: **a) nezletilá V. M.**, zastoupená zákonnou zástupkyní **N. M.**, **b) N. M.**, 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 15. 10. 2024, č. j. 14 A 51/2024 - 38,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žádnému z účastníků **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně jsou státní příslušnice Ukrajiny. Po vypuknutí války spolu vycestovaly z Ukrajiny do Španělska, kde se chtěly pouze zaregistrovat a zůstat dva týdny. Nedopatřením však požádaly o dočasnou ochranu, kterou jim tamní úřady udělily dne 3. 4. 2022. V červenci 2024 požádaly o udělení dočasné ochrany v České republice. Tuto žádost však žalovaný vyhodnotil jako nepřijatelnou 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 (dále jen „lex Ukrajina“).

[2] Žalobkyně se proti postupu žalovaného bránily zásahovou žalobou. Městský soud žalobě napadeným rozsudkem vyhověl a určil, že zásah žalovaného spočívající v tom, že dne 22. 7. 2024 vrátil žalobkyním jejich žádosti o dočasnou ochranu jako nepřijatelné, byl nezákonný. Současně mu zakázal, aby pokračoval v porušování jejich práv a přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žádostí.

[3] V odůvodnění rozsudku městský soud poukázal na judikaturu správních soudů, která se otázkou nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina zabývala, a uzavřel, že tato ustanovení nelze aplikovat pro rozpor s unijním právem. Český zákonodárce jimi totiž rozšířil taxativní výčet důvodů, pro které lze vyloučit osobu z poskytnutí dočasné ochrany podle čl. 28 směrnice 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 (dále jen „směrnice o dočasné ochraně“). Tato unijní úprava, která splňuje předpoklady pro přímý účinek, je podle městského soudu projevem tzv. minimální harmonizace. Členské státy proto nemohou takto nastavenou úroveň ochrany svojí národní úpravou snížit, mohou ji pouze zvýšit.

[4] Městský soud se neztotožnil se žalovaným v tom, že jestliže směrnice o dočasné ochraně neupravuje souběžné žádosti o dočasnou ochranu v několika členských státech, pak má český zákonodárce při tvorbě zákonných pravidel „volnou ruku“. Takový výklad je podle něj příliš zjednodušující a opomíjí, že směrnice zapovídá, aby národní úprava zhoršila postavení cizince. Jako relevantní neshledal ani námitku, že žalobkyně svými žádostmi pouze zneužívají právo o poskytnutí dočasné ochrany. Uvedl, že zneužití práva by mohlo být důvodem pro zamítnutí žádostí o dočasnou ochranu teprve po provedení správního řízení, v němž by žalovaný žádosti věcně přezkoumal. Rovněž skutečnost, že žalobkyním byl přiznán status osob požívajících dočasné ochrany v jiném členském státě, nemá podle něj žádný vliv na jejich postavení vysídlených osob. Definice vysídlené osoby v čl. 2 písm. c) směrnice o dočasné ochraně je nezávislá na tom, zda taková osoba má přiznánu dočasnou ochranu v jiném členském státě či nikoli. Status vysídlené osoby určuje pouze skutečnost, že se cizinec nemůže vrátit do země původu za bezpečných a trvalých podmínek.

[5] I podle městského soudu však platí, že občan Ukrajiny by měl mít v jeden moment udělenou dočasnou ochranu pouze v jednom členském státě. V praxi se to ale má projevit tím, že taková osoba se může přemístit do jiného členského státu a požádat o ochranu zde; dočasná ochrana udělená v původním státě tím zanikne.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyň

[6] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž uplatnil důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Má za to, že lex Ukrajina nevylučuje žadatele z poskytnutí dočasné ochrany. Pokud již osoba získala dočasnou ochranu v jiném členském státě, není z ní vyloučena tím,

pokračování

že je její další žádost nepřijatelná podle § 5 odst. 1 písm. d) tohoto zákona. Dva členské státy tak nemohou udělit dočasnou ochranu najednou nebo po sobě.

[7] Dále uvedl, že čl. 28 směrnice o dočasné ochraně dopadá na jiné situace. Jeho cílem je z taxativně uvedených důvodů odeprít dočasnou ochranu cizinci zcela. Je-li tak dán některý z důvodů uvedených v tomto ustanovení, cizinec by neměl požívat dočasné ochrany v žádném členském státě. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina dopadá na odlišnou skupinu žadatelů o dočasnou ochranu. Dopadá na ty, kteří již dočasnou ochranu získali nebo o ni požádali v jiném členském státě. Netransponuje proto a ani nijak nedoplňuje čl. 28 směrnice o dočasné ochraně.

[8] Cílem směrnice o dočasné ochraně podle stěžovatele není, aby cizinci žádali o dočasnou ochranu nebo ji měli ve více členských státech. Jejím cílem je naopak zabránit druhotnému pohybu osob, nicméně k dosažení tohoto cíle neposkytuje žádný nástroj. Namítl také, že opakovanými žádostmi o udělení dočasné ochrany v různých členských státech cizinci zneužívají svého práva na podání, respektive na získání dočasné ochrany a zatěžují tím přijímací kapacity jednotlivých členských států. Stěžovatel se proto domnívá, že institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu z důvodu podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina neodporuje žádnému z ustanovení směrnice, ale tato ustanovení doplňuje tak, aby bylo dosaženo jejího cíle a byly eliminovány pokusy o zneužití práva na poskytnutí dočasné ochrany. Tento institut je tedy logickým nástrojem, jak takovému zneužívání bránit.

[9] V návaznosti na rozsudek SDEU ze dne 27. 2. 2025 ve věci C-753/23 (*Krasiliva*), uvedl, že závěry tohoto rozsudku nelze vztáhnout na situaci žalobkyně, která je skutkové odlišná. Z unijní úpravy neplyne povinnost udělovat povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany osobám, které pobytové oprávnění z tohoto titulu získaly již v jiném členském státě. Podle názoru stěžovatele je to dobrovolná volba (nikoli povinnost) jednotlivých členských států využít možnosti zavést příznivější právní úpravu.

[10] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedly, že z výše uvedeného rozsudku SDEU nelze dovodit závěr, že by poskytnutí dočasné ochrany v jiném členském státě mělo mít dopad na důvodnost jejich žádostí o dočasnou ochranu v České republice. Právo orgánů členského státu ověřit, zda cizinec žádající o dočasnou ochranu není jejím držitelem v jiné zemi, má zamezit pouze požívání dočasné ochrany ve více státech současně, avšak cizincovo právo zvolit si, v jakém státě bude dočasnou ochranu požívat, zůstává nedotčeno. Poukazují rovněž na dohodu o neuplatňování čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, jejímž důsledkem je, že osoby požívající dočasnou ochranu v jednom členském státě, které se přestěhují do jiného členského státu, nemají povinnost vrátit se do prvního členského státu, který jim dočasnou ochranu poskytl. V případě přemístění do jiného členského státu by totiž původně udělená dočasná ochrana měla zaniknout a dotyčné osobě by ji měl nově poskytnout stát, do kterého se přemístila. Z těchto důvodů proto žalobkyně Nejvyššímu správnímu soudu navrhuji, aby kasační stížnost žalovaného zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v intencích § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a v rozsahu uplatněných námitek. Vady, ke kterým by musel přihlédnout z úřední povinnosti, neshledal a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[12] Jedinou kasační námitkou je v posuzované věci otázka, zda institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu z důvodu uvedeného v § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina je slučitelný s právem EU. Podle městského soudu nelze z důvodu předchozího poskytnutí dočasné ochrany jinou členskou zemí vrátit žádost jako nepřijatelnou, neboť takový postup odporuje směrnici o dočasné ochraně. Stěžovatel je však opačného názoru. Má za to, že institut nepřijatelnosti žádosti unijní úpravě neodporuje.

[13] Obdobnou otázkou se zabýval SDEU v rozsudku ze dne 27. 2. 2025 ve věci C-753/23 (*Krasiliva*), v němž dospěl k závěru, že pokud osoba požívající dočasně ochrany požádala o povolení k pobytu na základě čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně 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. Na tyto závěry navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024 - 42. První senát Nejvyššího správního soudu v souladu s unijním právem a judikaturou řešil otázku, zda lze za nepřijatelnou ve smyslu § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina považovat žádost cizince, kterému byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státě. Vzhledem k tomu, že se jedná o otázku, která je sporná i v předložené věci, Nejvyšší správní soud bude ze závěrů tohoto rozsudku vycházet a v podrobnostech na něj odkazuje.

[14] 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.*

[15] Institut nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 lex Ukrajina se nevztahuje *k udělení dočasné ochrany* jako takové, nýbrž pouze *k poskytnutí oprávnění k pobytu* plynoucího z dočasné ochrany. Dočasná ochrana je udělována hromadně již na unijní úrovni, a to pro celou skupinu osob definovanou vždy v prováděcím rozhodnutí Rady přijatém na základě čl. 5 směrnice o dočasné ochraně. Takovým prováděcím rozhodnutím je ve vztahu ke státním příslušníkům Ukrajiny rozhodnutí Rady 2022/382. Role členských států je v tomto systému omezena na ověření, zda daný žadatel skutečně spadá pod některou ze skupin osob vymezených v citovaném prováděcím rozhodnutí, a následně na vydání odpovídajících dokladů umožňujících přístup k čerpání dílčích práv osobám požívajícím dočasně ochrany, jako je oprávnění k pobytu (čl. 8 směrnice o dočasné ochraně) a s ním dále spojená práva na zaměstnání (čl. 12 směrnice o dočasné ochraně), přiměřené ubytování a zdravotní péči (čl. 13 směrnice o dočasné ochraně) nebo přístup do vzdělávacího systému hostitelského členského státu (čl. 14 směrnice o dočasné ochraně).

[16] Městský soud založil svůj závěr o neslučitelnosti § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina především na taxativní povaze výčtu důvodů pro vyloučení osoby z dočasné ochrany ve smyslu čl. 28 směrnice o dočasné ochraně a konstrukci směrnice jako minimální harmonizace, která připouští pouze příznivější úpravu členských států. Tuto argumentaci však Nejvyšší správní soud nepovažuje za přílehlavou. Uvedený článek směrnice dopadá

pokračování

na vyloučení z dočasné ochrany jako takové, a to z vážných důvodů, jako je ochrana bezpečnosti státu.

[17] Čerpání práv plynoucích z dočasné ochrany je možné pouze v jednom členském státě. Tento závěr výslovně potvrzuje odst. 16 odůvodnění rozhodnutí Rady 2022/382, systematika a znění směrnice o dočasné ochraně, která počítá jen s jedním hostitelským státem (srov. např. čl. 11, čl. 15 odst. 5, čl. 25 a čl. 26), jakož i již zmíněný rozsudek SDEU ve věci *Krasiliva*, podle něhož si státní příslušníci Ukrajiny mohou zvolit členský stát, v němž budou požívat práv plynoucích z dočasné ochrany. SDEU navíc v odst. 30 citovaného rozsudku výslovně potvrdil, že orgány členských států jsou oprávněny ověřit, zda osoby požívající dočasné ochrany „*již nezískaly povolení k pobytu v jiném členském státě*“.

[18] V této souvislosti je třeba zodpovědět otázku, zda mají osoby, které čerpají práva z dočasné ochrany, též právo na druhotné přemístění se do jiného jimi zvoleného členského státu poté, co jim již některý jiný členský stát na jejich žádost vydal (prvotní) povolení k pobytu. S tím souvisí také otázka, zda plyne z práva EU povinnost přijmout žádost o poskytnutí dočasné ochrany od osob usilujících o sekundární přemístění v rámci EU a vydat jim za tím účelem povolení k pobytu. Pokud držitelé dočasné ochrany mají právo na přesun do jimi zvoleného jiného členského státu, nemůže institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina obstát.

[19] SDEU na jednu stranu zdůraznil právo státních příslušníků Ukrajiny vybrat si členský stát, v němž chtějí požívat práv spojených s dočasnou ochranou (odst. 27 a 28 rozsudku *Krasiliva*). Na druhou stranu však členským státům výslovně umožnil ověřovat, zda již žadatel nezískal povolení k pobytu v jiném členském státě (odst. 30 téhož rozsudku). Nedoplnil ovšem, k čemu by podobné oprávnění orgánů členského státu vlastně bylo. Dopad svého závěru o nemožnosti odmítnout žádost jako nepřijatelnou navíc z časového hlediska omezil pouze po dobu, dokud žadatel nezískal povolení k pobytu (odst. 33). Dopad čl. 11 směrnice o dočasné ochraně posoudil v kontextu odpovědi na první předběžnou otázku jako irelevantní, aniž se však již zabýval významem dohody členských států, které ve vztahu ke státním příslušníkům Ukrajiny uplatnění tohoto článku vyloučily.

[20] Nejvyšší správní soud se v rozsudku 1 Azs 174/2024 - 42 zabýval obecným režimem směrnice o dočasné ochraně. Uvedl, že tento režim nepočítá s právem držitelů dočasné ochrany zvolit si členský stát pobytu. Neumožňuje jim proto ani domoci se vydání sekundárního oprávnění k pobytu v jiném než hostitelském členském státě. Pokud by tomu tak nebylo, mechanismy přemísťování držitelů dočasné ochrany a jejich nuceného navracení do hostitelského státu by postrádaly svůj význam (srov. odst. 48-51 rozsudku č. j. 1 Azs 174/2024 - 42). Dále však Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku dodal, že rozhodnutí Rady 2022/382 doplněné o dohodu členských států o vyloučení čl. 11 směrnice o dočasné ochraně celý výše popsany režim o dočasné ochraně vlastně obrací. Držitelům dočasné ochrany přiznává právo *primární* volby členského státu, v němž jim má být poskytnut komplex práv s touto ochranou spojených. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku rovněž dospěl k závěru, že tento režim nutně zahrnuje i volbu *sekundární* (viz odst. 54-69). Z unijního práva tedy *plyne právo* státních příslušníků Ukrajiny, kteří jsou držiteli dočasné ochrany na základě rozhodnutí Rady 2022/382, *na přemístění se do jiného členského státu*. Tento členský stát jim musí v souladu s čl. 8

směrnice o dočasné ochraně vydat povolení k pobytu. Právní úprava nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina tudíž tomuto právu odporuje.

[21] Je nutné však zdůraznit, 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 [srov. odst. 3 rozsudku SDEU ve věci *Krasiliva*, Operační pokyny k provádění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 (str. 9), odst. 67 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 174/2024 - 42].

[22] Nejvyšší správní soud proto na závěr pro přehlednost shrnuje, že v budoucnu může při posuzování žádostí o poskytnutí dočasné ochrany dojít k několika situacím (viz odst. 78 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 174/2024 - 42):

1. Žádost o dočasnou ochranu v ČR bude podána, *aniž osoba předtím požádala* o pobytové oprávnění v jiném členském státě. Pokud tato osoba bude spadat pod čl. 2 rozhodnutí Rady 2022/382, bude namíste dočasnou ochranu poskytnout a za tím účelem vydat povolení k pobytu.
2. Žádost o dočasnou ochranu v ČR bude podána *poté, co osoba podala žádost v jiném členském státě*, avšak pobytové oprávnění v něm *ještě neobdržela*. V takovém případě nelze uplatnit institut nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 písm. c) lex Ukrajina pro jeho neslučitelnost s právem EU. Žádost tudíž bude nutné věcně projednat a v případě splnění podmínek pobytového oprávnění vydat.
3. Žádost o dočasnou ochranu v ČR 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* (např. z důvodu, že bylo na žádost žadatele zrušeno). V takovém případě nelze uplatnit institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina pro jeho neslučitelnost s právem EU. Žádost tudíž bude nutné věcně projednat a v případě splnění podmínek pobytového oprávnění vydat.
4. Žádost o dočasnou ochranu v ČR bude podána *poté, co osoba obdržela pobytové oprávnění v jiném členském státě* a toto pobytové oprávnění *je stále platné a trvá*. Ani v takovém případě nelze uplatnit institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina pro jeho neslučitelnost s právem EU. Žádost tudíž bude nutné věcně projednat. Stěžovatel žadatele poučí o nemožnosti čerpání práv plynoucích z dočasné ochrany ve více členských státech současně. Pokud bude žadatel na své žádosti dále trvat s tím, že chce tato práva nově čerpat výlučně v ČR, stěžovatel ověří, zda vydáním povolení k pobytu na území ČR dojde podle práva dotčeného hostitelského státu automaticky k zániku předchozího pobytového oprávnění. V případě kladného zjištění stěžovatel vydá držiteli dočasné ochrany oprávnění k pobytu. Naopak v případě negativního zjištění, respektive pokud se nepodaří relevantní právní úpravu v hostitelském členském státě vůbec zjistit, vyzve stěžovatel žadatele, aby sám učinil kroky k ukončení pobytového oprávnění v hostitelském členském státě. K tomu mu poskytne součinnost.

pokračování

- a) Jestliže žadatel učiní kroky k ukončení pobytového oprávnění v jiném členském státě a tuto skutečnost ve stanovené lhůtě doloží (např. kopií aktu učiněného vůči orgánům původního hostitelského státu), stěžovatel žádosti vyhoví a vydá oprávnění k pobytu.
- b) Stěžovatel žádosti vyhoví a vydá oprávnění k pobytu rovněž v situaci, kdy mu žadatel doloží, že učinil nezbytné kroky k ukončení pobytového oprávnění v hostitelském členském státě, avšak k jeho zániku dosud nedošlo z důvodu nečinnosti na straně orgánů tohoto členského státu. O této skutečnosti stěžovatel sám uvědomí orgány původního hostitelského státu a nezbytné údaje vloží do informačního systému TPP.
- c) Pokud žadatel v přiměřené lhůtě nedoloží, že učinil kroky směřující k ukončení pobytového oprávnění v původním hostitelském členském státě, stěžovatel žádost o poskytnutí dočasné ochrany zamítne.

[23] S ohledem na uvedené nemohou samotné sekundární přemístění a žádost o dočasnou ochranu představovat zneužití práva. Nelze však vyloučit, že žadatel v individuálním případě se takového zneužití práva dopustí. To musí být následně zdůvodněno a prokázáno správním orgánem (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2025, č. j. 5 Azs 190/2024 - 20, odst. 50, a č. j. 1 Azs 174/2024 - 42, odst. 80).

[24] Nejvyšší správní soud s ohledem na uvedené uzavírá, že závěr městského soudu o neslučitelnosti české právní úpravy nepřijatelnosti žádosti o poskytnutí dočasné ochrany podle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina s právem EU co do výroku obstál. Městskému soudu lze proto též přisvědčit, že stěžovatel vrácením žádosti o poskytnutí dočasné ochrany z důvodu jejich nepřijatelnosti protiprávně zasáhl do práv žalobkyň. Stěžovatel je proto v souladu s výroky III a V napadeného rozsudku povinen obnovit stav před přijetím žádosti žalobkyň o poskytnutí dočasné ochrany zaevidovaných pod č. j. OAM-0377230/DO-2024 a č. j. OAM-0377216/DO-2024. Přitom bude postupovat způsobem, který Nejvyšší správní soud nastínil v odst. 22 tohoto rozsudku.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů shledal kasační stížnost nedůvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. zamítl.

[26] O nákladech řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalobkyním žádné náklady řízení o kasační stížnosti nevznikly. Kasační soud proto žádnému z účastníků náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 6. června 2025

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu