



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci: **nezl. A. S.**, zastoupen O. S., jako zákonnou zástupkyní, v řízení zastoupen obecným zmocněncem PhDr. Bc. R. Č., proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 936/3, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 11. 2024, č. j. 3 A 67/2024 - 75,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci částku **131 Kč** jako náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

[1] Žalobce je státním příslušníkem Ukrajiny. Dne 23. 7. 2024 požádal o poskytnutí dočasné ochrany v České republice. Žalovaný, s odvoláním na § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaných invazí vojsk Ruské federace (dále též jen „Lex Ukrajina“) označil jeho žádost téhož dne za nepřijatelnou, neboť mu už dočasnou ochranu poskytl jiný členský stát EU – Německo. Proti tomuto postupu žalovaného brojil žalobce u Městského soudu v Praze žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Městský soud žalobě v záhlaví uvedeným rozsudkem vyhověl a výrokem I. deklaroval, že uvedený zásah žalovaného byl nezákonný. Výrokem II. pak žalovanému zakázal pokračovat v porušování práv žalobce a přikázal mu obnovit stav před vrácením jeho žádosti o dočasnou ochranu, výroky III. a IV. rozhodl o náhradě nákladů řízení.

[2] Městský soud konstatoval, že mezi účastníky není sporu o přípustnosti žaloby, a to bez ohledu na to, zda je dovozena z čl. 47 odst. 1 Listiny základních práv EU, či z čl. 29 směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. 7. 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a 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“). Závěr o důvodnosti žaloby opřel o svůj předcházející rozsudek ze dne 11. 7. 2024, č. j. 18 A 8/2024 - 87, vydaný ve věci matky žalobce, na jehož závěry přímo odkázal, a upozornil též na svou předchozí judikaturu i rozhodnutí jiných krajských soudů ve skutkově obdobných věcech, z nichž vyplývá, že Lex Ukrajina je v rozporu s unijním právem, neboť stanoví další důvody nepřijatelnosti žádosti nad rámec směrnice o dočasné ochraně. Konstatoval zároveň, že jednání žalovaného, který postupoval rozdílně v případě matky a syna v obdobné situaci navzdory závaznému právnímu názoru soudu, postrádá racionální zdůvodnění. Zároveň zdůraznil, že žalobce aktuálně dočasnou ochranou v žádném členském státu nedisponuje; v takové situaci je obzvlášť vhodné postavit jeho pobytový status najisto.

[3] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“). Nesouhlasí se závěrem městského soudu o rozporu vnitrostátní právní úpravy (Lex Ukrajina) se směrnicí o dočasné ochraně, což podrobně zdůvodňuje. Upozorňuje též, že institut nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu nikterak nebrání slučování rodin. Stěžovatel dále namítl, že městský soud nemohl konstatovat rozpor českého vnitrostátního práva s unijní úpravou, aniž by řízení přerušil a vyčkal na výsledek řízení o předběžné otázce u Soudního dvora EU (SDEU), týkající se právě sporné otázky rozporu vnitrostátní a unijní legislativy.

[4] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti namítá, že žalovaný neprokázal, že žalobce ochranu v jiném členském státě skutečně získal. Výklad žalovaného je podle žalobce v rozporu s unijním právem i ustálenou judikaturou správních soudů a nerespektuje zákaz zhoršení postavení cizince. Žalobce dále namítl, že s ohledem na předmět řízení a povinnost přednostního projednání věci není důvod pro přerušení řízení dle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. do rozhodnutí SDEU ve věci předběžné otázky položené kasačním soudem ve věci sp. zn. 8 Azs 93/2023. Uvedl, že platforma *Temporary Protection Platform* slouží ke koordinaci mezi členskými státy za účelem zamezení souběžného poskytování ochrany, nikoliv k vyloučení možnosti udělit ochranu v jiném státě. Záznamy v této platformě mají být aktualizovány po zániku ochrany, nikoliv použity jako důvod pro odmítnutí nové žádosti. Ani z vyjádření Evropské komise nevyplývá možnost odchýlení se od povinnosti udělit ochranu dle směrnice o dočasné ochraně. Žalobce dále namítl, že mu žalovaný nevydal osvědčení o podání žádosti o dočasnou ochranu, čímž jej vystavil právní nejistotě. Měl přitom zohlednit naléhavý zájem nezletilého žalobce, zejména jeho přístup ke zdravotní péči, školní docházce a integraci, což neučinil. Žalobce doložil, že podal žádosti o pokračování v řízení (17. 11. 2024), o nahlášení do systému veřejného zdravotního pojištění (21. 11. 2024) a oznámil nástup k povinné školní docházce (22. 11. 2024), avšak žalovaný na tyto podněty nereagoval. Žalobce si proto musel sjednat komerční zdravotní pojištění, aby mohl nastoupit do školy, což jej finančně zatížilo. Žalobce vyjádřil nesouhlas se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 178/2022 - 46 s tím, že směrnice nestanoví možnost odmítnout žádost z důvodu předchozí žádosti v jiném státě. Výčet důvodů vyloučení v čl. 28 je taxativní a musí být vykládán restriktivně. Tento výklad

pokračování

podporuje odborná literatura i dokumenty Evropské komise, včetně operačních pokynů a FAQ. Tyto dokumenty potvrzují, že při přesunu osoby do jiného členského státu zaniká původní povolení k pobytu, čímž je zajištěno, že osoba nepožívá ochranu ve více státech současně. Uvedený mechanismus zároveň brání zneužití práva, kterého se ovšem žalobce nedopustil. Označení žádosti za nepřijatelnou bylo proto v rozporu s právem EU. Stěžovatel navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta a aby mu byla přiznána náhrada nákladů řízení – náklady za zdravotní pojištění ve výši 750 Kč.

[5] Podáním ze dne 19. 12. 2024 zaslal žalobce Nejvyššímu správnímu soudu soubor příloh týkajících se jeho výdajů na zdravotní péči, respektive na jeho zdravotní pojištění a navrhl, aby Nejvyšší správní soud uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náklady za zdravotní pojištění ve výši 7 708 Kč. Dalším podáním žalobce na podporu svých tvrzení předložil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 1. 2025, č. j. 3 A 50/2024 - 84.

[6] Usnesením ze dne 17. 1. 2025, č. j. 3 Azs 247/2024 - 42, Nejvyšší správní soud řízení v uvedené věci přerušil, neboť SDEU byly jeho usnesením ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023-37, předloženy předběžné otázky týkající se práva na soudní ochranu proti neudělení povolení k pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany a nepřijatelnosti žádosti o povolení k pobytu osoby za účelem poskytnutí dočasné ochrany, požádal-li cizinec o povolení k pobytu v jiném členském státě, či bylo-li mu již uděleno.

[7] Poté, co SDEU rozsudkem ze dne 27. 2. 2025, ve věci C-753/23, *Krasiliva*, o těchto předběžných otázkách rozhodl, odpadla překážka řízení a usnesením ze dne 17. 6. 2025, č. j. 3 Azs 247/2024 -51, bylo rozhodnuto o pokračování v řízení.

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

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] K jádru samotného sporu, tedy k otázce souladu vnitrostátní právní úpravy s unijní úpravou, Nejvyšší správní soud předesílá, že se totožnými otázkami, jako jsou nastoleny v nyní posuzovaném případě, zabýval opakovaně. Věnoval se jim zejména v rozsudku ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024 - 42, kde podrobně reagoval na argumentaci účastníků řízení, která byla v případě žalovaného prakticky totožná jako obsah nynější kasační stížnosti.

[11] Na závěry rozsudku ve věci č. j. 1 Azs 174/2024 - 42 Nejvyšší správní soud navázal v řadě dalších případů, které se týkají právně a skutkově obdobné situace; tedy situace, kdy žadatel požádá o udělení dočasné ochrany v jiném členském státě, ta je mu udělena, žadatel pak požádá o její udělení v České republice, ale žádost je shledána jako nepřijatelná (viz například rozsudky ze dne 25. 4. 2025, č. j. 5 Azs 21/2025-31, ze dne 24. 4. 2025, č. j. 9 Azs 70/2024-37, ze dne 24. 4. 2025, č. j. 9 Azs 227/2024-31, ze dne 10. 4. 2025, č. j. 1 Azs 167/2024-48, ze dne 9. 4. 2025, č. j. 9 Azs 21/2025-16, ze dne 5. 6. 2025, č. j. 6 Azs 21/2024 - 49, či ze dne 6. 6. 2025, č. j. 3 Azs 225/2024 - 32). Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od závěrů, které jsou napříč jeho senáty jednotné, odchýlit. Nyní proto pro stručnost na rozsudek ve věci sp. zn. 1 Azs 174/2024 zcela odkazuje a níže pouze

shrnuje podstatné závěry, které se s ohledem na totožnost kasační argumentace stěžovatele plně uplatní i v tomto případě.

[12] Nejvyšší správní soud konstatoval, že v rozsudku *Krasiliva* SDEU jednoznačně potvrdil právo osoby požívající dočasné ochrany na účinný prostředek nápravy před soudem proti postupu členského státu. Proto přehodnotil své závěry vyslovené dříve v rozsudku č. j. 2 Azs 178/2022-46, a uzavřel, že výluka ze soudního přezkumu podle § 5 odst. 2 Lex Ukrajina není slučitelná s právem EU, neboť osobám požívajícím dočasné ochrany právo na účinný prostředek nápravy nepřipustně odepírá. Nelze ji proto aplikovat.

[13] Dále je třeba upozornit, že podle rozsudku č. j. 1 Azs 174/2024 - 42 udělení „*dočasné ochrany*“ ve smyslu Lex Ukrajina ve skutečnosti znamená *poskytnutí dílčích práv* osobám požívajícím dočasné ochrany podle rozhodnutí Rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. 3. 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. Jinými slovy, členské státy udělují pouze *oprávnění k pobytu z dočasné ochrany plynoucí*, nerozhodují o *udělení*, respektive *přiznání dočasné ochrany jako takové*. Členské státy tak mají pouze omezenou možnost odeprít práva plynoucí z dočasné ochrany osobám, které ji v EU požívají na základě rozhodnutí Rady č. 2022/382. Role členských států je omezena na ověření, zda daný žadatel skutečně spadá pod některou ze skupin osob vymezených v citovaném prováděcím rozhodnutí, a následné vydání odpovídajících dokladů, umožňujících přístup k čerpání dílčích práv osobám požívajícím dočasné ochrany.

[14] V rozsudku č. j. 1 Azs 174/2024-42 se Nejvyšší správní soud dále zabýval otázkou, zda z práva EU plyne osobám požívajícím dočasné ochrany právo určovat (a to i opakovaně), v jakém členském státě jim budou poskytována práva plynoucí z dočasné ochrany. Dospěl přitom k závěru, že státní příslušníci Ukrajiny, jimž byla v EU přiznána dočasná ochrana, mají právo na přemístění svého pobytu do jiného členského státu, který si zvolí. Za tím účelem jim musí být vydáno pobytové oprávnění. Česká právní úprava nepřijatelnosti žádosti o poskytnutí dočasné ochrany podle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina právu EU odporuje (k bližšímu odůvodnění viz odst. 35 až 70 rozsudku č. j. 1 Azs 174/2024-42).

[15] Nejvyšší správní soud nijak nezpochybňuje, že nelze požívat práv plynoucích z dočasné ochrany ve více členských státech zároveň. Podle odst. [78] odůvodnění rozsudku č. j. 1 Azs 174/2024-42 může při posuzování žádosti o poskytnutí dočasné ochrany dojít k několika situacím, které je vhodné uvést s ohledem na další postup žalovaného v této věci i v dalších obdobných věcech:

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 žádosti podle § 5 odst. 1 písm. c) *Lex Ukrajina* pro jeho neslučitelnost s právem EU. Žádost tudíž

pokračování

bude nutné věcně projednat a v případě splnění podmínek pobytové 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* (například 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 a žádost bude nutné věcně projednat a v případě splnění podmínek pobytové oprávnění vydat.
4. Žádost o dočasnou ochranu v ČR bude podána poté, co osoba *obdržela pobytové oprávnění v jiném členském státě* a toto oprávnění *je stále platné a trvá*. Ani v takovém případě nelze postupovat dle § 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. Bude-li žadatel na své žádosti 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. V případě negativního zjištění, respektive pokud se nepodaří relevantní právní úpravu v hostitelském členském státě vůbec zjistit, vyzve žadatele, aby sám v přiměřené lhůtě učinil kroky k ukončení pobytového oprávnění v hostitelském členském státě. K tomu mu poskytne součinnost.
 - a. Jestliže žadatel učiní kroky k ukončení pobytového oprávnění v jiném členském státě a tuto skutečnost ve stanovené lhůtě doloží (například 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 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 *Temporary Protection Platform (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.

[16] S ohledem na uvedené nemohou samotné sekundární přemístění žadatele a jeho žádost o dočasnou ochranu představovat zneužití práva. Nelze však vyloučit, že se žadatel v individuálním případě takového zneužití práva dopustí. To ovšem musí být následně zdůvodněno a prokázáno správním orgánem (kromě již opakovaně zmiňovaného rozsudku

tohoto soudu č. j. 1 Azs 174/2024-42, viz též rozsudek ze dne 24. 1. 2025, č. j. 5 Azs 190/2024-20).

[17] Lze tak uzavřít, 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 ob stojí. Městskému soudu lze proto též přisvědčit, že stěžovatel vrácením žádosti o poskytnutí dočasné ochrany z důvodu její nepřijatelnosti protiprávně zasáhl do práv žalobce. Stěžovatel je tak v souladu s výrokem II. napadeného rozsudku povinen obnovit stav před přijetím žádosti žalobce o poskytnutí dočasné ochrany. Přitom bude postupovat způsobem, který Nejvyšší správní soud nastínil v odst. [15] tohoto rozsudku.

[18] Konečně, k námitce stěžovatele, podle níž měl městský soud řízení přerušit a vyčkat rozhodnutí SDEU ve věci *Krasiliva*, Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud byl dle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. *oprávněn*, nikoli *povinen* takto postupovat, přičemž v napadeném rozsudku řádně zdůvodnil, proč tak neučinil.

[19] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že v rámci tohoto řízení není oprávněn rozhodovat o uložení povinnosti k náhradě nákladů, které žalobci vznikly v souvislosti s úhradou komerčního zdravotního pojištění. Podle § 2 s. ř. s. poskytují soudy ve správním soudnictví ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob způsobem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem. Podle § 102 s. ř. s. *kasační stížnost je oprávněným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení (dále jen "stěžovatel") domáhá zrušení soudního rozhodnutí*. V nyní projednávané věci bylo předmětem řízení posouzení zákonnosti postupu žalovaného, který žádost žalobce o udělení dočasné ochrany posoudil jako nepřijatelnou, potažmo rozsudku krajského soudu, jenž postup žalovaného vyhodnotil jako nezákonný a přikázal žalovanému obnovit stav před vrácením žalobcovy žádosti. Otázka nákladů, které žalobci vznikly v důsledku sjednání komerčního zdravotního pojištění, s tímto předmětem řízení přímo nesouvisí a nemůže být předmětem přezkumu v rámci tohoto řízení. Nejvyšší správní soud proto k této části vyjádření žalobce nepřihlížel.

[20] Ze všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[21] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto 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, jenž požádal o přiznání nákladů řízení, jejichž výši ale neupřesnil.

[22] V řízení o kasační stížnosti nebyl žalobce zastoupen advokátem, nýbrž obecným zmocněncem. Nejvyšší správní soud se proto zabýval otázkou, v jakém rozsahu mu náleží náhrada nákladů řízení – zda ve výši skutečně prokázaných nákladů, nebo ve výši paušální částky podle § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), respektive dle vyhlášky č. 254/2015 Sb., o stanovení výše paušální náhrady pro účely rozhodování o náhradě nákladů řízení v případech podle § 151 odst. 3 občanského soudního řádu a podle § 89a exekučního řádu. Tato otázka byla již judikatorně vyřešena rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015 - 79 (publikovaným

pokračování

pod č. 3344/2016 Sb. NSS), podle něhož se vyhláška č. 254/2015 Sb. v řízení před správními soudy neuplatní. Zároveň bylo konstatováno, že v řízení, v němž účastníka nezastupuje advokát, ale obecný zmocněnec, lze přiznat pouze náhradu skutečně vynaložených a doložených nákladů, případně nákladů, které vyplývají přímo ze spisu.

[23] V daném případě ze spisu plynou pouze náklady na poštovné spojené s odesláním vyjádření žalobce ke kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud proto žalobci přiznal tomu odpovídající náhradu nákladů řízení ve výši 131 Kč. Tuto částku je stěžovatel povinen uhradit žalobci ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku. Náhrada nákladů za další podání žalobce přiznána nebyla, neboť byla soudu doručena elektronicky prostřednictvím e-mailu, a navíc část z nich nesouvisela s předmětem projednávané věci.

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

V Brně dne 18. června 2025

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu