



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého, soudce Davida Hipšra a soudkyně Jiřiny Chmelové v právní věci žalobce: **A. P.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 2. 2025, č. j. 9 A 106/2024-32,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce je státním příslušníkem Ukrajiny. V prosinci 2024 si podal žádost o poskytnutí dočasné ochrany. Tuto žádost však žalovaný pod č. j. OAM-419443-1/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 invazí 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 spočívající ve vrácení žádosti žalobce o dočasnou ochranu jako nepřijatelné dne 11. 12. 2024 byl nezákonný. Žalovanému proto zakázal pokračovat v porušování práv žalobce a přikázal mu obnovit stav před vrácením žádosti.

[3] Městský soud předně vyšel z toho, že žalobce v roce 2023 vycestoval se svou matkou do Německa, kde požádal o dočasnou ochranu. Vrátil se však (zřejmě již sám) na Ukrajinu a poté přijel do ČR, kde o dočasnou ochranu opět požádal. V dané věci není zřejmé, zda žalobci byla dočasná ochrana udělena či nikoliv (či zda už je neplatná). To však nemá vliv na její posouzení [účastníci argumentovali k důvodům nepřijatelnosti žádosti dle § 5 odst. 1 písm. c) i d) zákona č. 65/2022 Sb.]. S odkazem na předchozí judikaturu pak městský soud dále vyšel z toho, že žaloba je přípustná. Spor se týkal toho, zda skutečnost, že žalobce požádal o dočasnou ochranu v jiném členském státě 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“). S odkazem na již existující judikaturu pak městský soud poukázal mimo jiné na to, 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 a plyne z ní pravomoc členských států zavádět nebo udržovat příznivější opatření pro osoby požívající dočasnou ochrany. Zavedla-li česká vnitrostátní úprava další (směrnicí nepředvídaný) důvod pro vyloučení osob z dočasné ochrany, zavedla opatření pro žadatele o dočasnou ochranu nepříznivější. Na tom nemůže nic změnit ani zdání, podle něhož žalobce postupoval neadekvátně svým stávajícím poměrům, pokud z nejasných důvodů (v nízkém věku a společně s matkou) nevyčkal platné dočasnou ochrany v Německu. Městský soud uzavřel, že žalovaný tím, že žalobci vrátil jeho žádost o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost, zasáhl do práv žalobce nezákonným způsobem.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Podle stěžovatele rozsudek Soudního dvora EU ze dne 27. 2. 2025, věc C-753/23, *Krasiliva*, poněkud relativizuje závěry městského soudu o nesouladu § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. se směrnicí o dočasné ochraně. Opověď Soudního dvora na předběžnou otázku nelze vztáhnout na situaci žalobce, který již oprávnění k pobytu v jiném členském státě získal. Poukazuje dále 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 nevysvětlil, jak má členský stát postupovat, podle stěžovatele je zřejmé, že v takovém případě není žádost důvodná a nelze pobytové oprávnění vydat. Vedle toho stěžovatel mimo jiné zdůrazňuje, že 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. Právo cizinců vybírat se členský stát, kde budou dočasnou ochrany požívat poté, co již jim v jednom členském státě byla udělena, neplyne ani ze směrnice o dočasné ochraně ani z prováděcího rozhodnutí Rady č. 2022/382. Stěžovatel se dále zabýval i možným výkladem § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. a uzavřel, že toto

pokračování

ustanovení by mělo být vykládáno v souladu s jeho jazykovým zněním (jazykový výklad odpovídá smyslu i účelu úpravy unijní).

[5] Žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl pro nepřijatelnost nebo zamítl. Souhlasí se závěry městského soudu a odkazuje na nejnovější judikaturu Nejvyššího správního soudu, která podle něj na správnosti závěrů napadeného rozsudku nic nemění. Podle žalobce nejsou pochybnosti o tom, že § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. jsou v rozporu se unijním právem.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud v návaznosti na vyjádření žalobce ke kasační stížnosti předeseílá, že v projednávané věci nepřichází v úvahu její odmítnutí pro nepřijatelnost, neboť v ní nerozhodoval specializovaný samosoudce nýbrž senát (viz § 104a odst. 1 a s. ř. s.).

[7] Dále je třeba ve shodě s vyjádřením žalobce ke kasační stížnosti zdůraznit, že tento soud 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, č. j. 1 Azs 174/2024-42; obdobné závěry, byť omezené na skutkově odlišnou situaci, vyslovil též v rozsudku ze dne 1. 4. 2025, č. j. 5 Azs 273/2023-27). Závěry této judikatury jsou plně použitelné i v nyní projednávané věci. Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od nich odchýlit a v podrobnostech na ně lze odkázat. Lze dodat, že na uvedenou judikaturu již Nejvyšší správní soud navázal i v dalších věcech (např. rozsudek ze dne 8. 4. 2025, č. j. 9 Azs 20/2024-42).

[8] Nejvyšší správní soud se tedy i v nynější věci nejprve 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 vyšel z toho, 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.

[9] K samotné věcné podstatě sporu je pak třeba uvést, že otázku souladu důvodu nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu dle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. s unijním právem již jednoznačně zodpověděl rozsudek Soudního dvora ve věci C-753/23.

Problém nepřijatelnosti žádosti dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. zůstal i po rozsudku Soudního dvora bez jednoznačného řešení, nicméně to poskytl především shora zmíněný rozsudek č. j. 1 Azs 174/2024-42. V něm Nejvyšší správní soud dovodil, že i § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. právu EU odporuje, a tedy ho není možné aplikovat.

[10] V souladu se shora uvedenou judikaturou lze dát stěžovateli za pravdu v tom, že institut nepřijatelnosti žádosti dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. osobu z dočasné ochrany nevylučuje. Dopadá totiž výhradně na případy, kdy držiteli dočasné ochrany byla práva z ní plynoucí již poskytnuta v jiném členském státě, který mu jako první vydal oprávnění k pobytu. Stejně tak je namístě stěžovateli přisvědčit, že čerpání práv plynoucích z dočasné ochrany je možné pouze v jednom členském státě. Soudní dvůr v bodě 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*“. Je tudíž zřejmé, že zjištění, zda žadatel již požívá těchto práv v jednom členském státě, může být důvodem, pro který mu nelze ta stejná práva znovu poskytnout ve státě jiném. Zároveň tedy není přiléhavá ani argumentace dřívější judikatury městského soudu (a dalších krajských soudů), která podkládá svůj právní názor existencí taxativního výčtu důvodů pro vyloučení osoby z dočasné ochrany ve smyslu čl. 28 směrnice o dočasné ochraně. Toto ustanovení směrnice dopadá na vyloučení z dočasné ochrany jako takové, a to z vážných důvodů jako je ochrana bezpečnosti státu. Podstata věci se nicméně skrývá jinde: v otázce, zda z práva EU plyne osobám požívající dočasné ochrany právo po dobu jejího trvání určovat (a to i opakovaně), v jakém členském státě jim budou ze strany členských států poskytována práva plynoucí z dočasné ochrany – tedy právo na druhotné přemístění do jiného členského státu, než kde jim bylo oprávnění k pobytu poprvé uděleno.

[11] Nejvyšší správní soud v rámci své shora označené judikatury dospěl při zohlednění výkladových vodítek obsažených v rozsudku Soudního dvora ve věci C-753/23, znění, systematiky a smyslu směrnice o dočasné ochraně a specifického režimu Rozhodnutí Rady č. 2022/382, k závěru, že státní příslušníci Ukrajiny, jimž byla v Unii přiznána dočasná ochrana, mají právo na přemístění svého pobytu do jiného členského státu (rozsudek č. j. 1 Azs 174/2024-42, bod 47). Lze připustit, že obecně směrnice o dočasné ochraně takové právo nezakládá. V posuzované věci je však nezbytné ji interpretovat v kontextu Prováděcího rozhodnutí Rady č. 2022/382. Není stanoven žádný mechanismus určení, jak budou osoby požívající dočasné ochrany mezi jednotlivé členské země rozděleny. Státní příslušníci Ukrajiny mají naopak právo prvotní volby členského státu, kde o udělení dočasné ochrany požádají.

[12] Co se týče sekundárního pohybu držitelů dočasné ochrany, Nejvyšší správní soud již mimo jiné také dovodil, že navzdory tomu, že dle Soudního dvora není výluka čl. 11 pro jím posuzovanou věc relevantní, může mít význam pro posouzení otázky sekundárního pohybu držitelů dočasné ochrany poté, co dočasnou ochranu již získali (touto otázkou se Soudní dvůr nezabýval). Důsledkem dohody členských států o vyloučení čl. 11 je pak vlastně faktická možnost těchto osob pobývat nejen v hostitelském členském státě (tj. státě, který jim formálně vydal pobytové oprávnění), ale na území celé Unie. „Neoprávněný“ pobyt v jiném členském státě totiž tak jako tak nemůže vést k nucenému předání do hostitelského státu. Na základě toho Nejvyšší správní soud výslovně uzavřel, že pokud tedy mají státní příslušníci Ukrajiny (kteří jsou držiteli dočasné ochrany podle Rozhodnutí

pokračování

Rady č. 2022/382) právo zvolit si hostitelský členský stát a současně se vůči nim neuplatní čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, nelze dospět k jinému závěru, než že mají v průběhu trvání dočasné ochrany rovněž právo přemístit svůj pobyt do jiné, jimi zvolené členské země. Za tím účelem jim musí být vydáno pobytové oprávnění. V opačném případě by vyloučení aplikace čl. 11 směrnice o dočasné ochraně ztrácelo význam (rozsudek č. j. 1 Azs 174/2024-42, bod 61). Tento právní názor je do značné míry i podpořen závěry rozsudku ve věci C-753/23. Soudní dvůr totiž státům umožňuje vést řízení s pozitivním výsledkem i v případech, kdy žadatel podal žádost i v jiném členském státě. Scénáře podle písm. c) a d) v takovém případě v podstatě nelze systémově odlišit a lze tak jen těžko zapovědět žadatelům možnost požádat o udělení dočasné ochrany v jiném členském státě poté, co jim již byla udělena. Stěžovatel se ve své argumentaci odkazuje na bod 30. rozsudku ve věci C-753/23, který členským státům umožňuje ověřovat, zda žadatelé již nezískali povolení k pobytu v jiném členském státě. Tento postulát nelze vykládat jako povinnost členských států takovéto ověření provádět, nýbrž spíše jako důraz na to, že práva plynoucí z dočasné ochrany by neměl státní příslušník Ukrajiny požívat ve více členských státech současně.

[13] Právní úprava nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. c) a písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. tudíž 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.

[14] V rozsudku č. j. 1 Azs 174/2024-42 Nejvyšší správní soud zároveň podrobně nastínil postup stěžovatele v různých situacích, v nichž obdrží žádost o poskytnutí dočasné ochrany a zjistí, že ta je již poskytována v jiné členské zemi (viz body 71 a násl. odkazovaného rozsudku). Konkrétně v bodě 78 výslovně řeší i situaci (která se jeví – i s ohledem na tvrzení stěžovatele v kasační stížnosti – obdobná žalobci v nynější věci), 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“*. V souladu s tím měl stěžovatel i v nynější věci žádost žalobce o dočasnou ochranu přijmout, v následném řízení zjistit, zda je skutečně i nadále držitelem pobytového oprávnění souvisejícího s dočasnou ochranou na území jiného členského státu, a následně – s ohledem na to, co z tohoto zjišťování vyjde najevo – buď dočasnou ochranu udělit, anebo případně žádost zamítnout.

[15] Nejvyšší správní soud proto i v nyní projednávané věci uzavírá, že závěr městského soudu o 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 obstál. 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 [7] tohoto rozsudku), jejíž podstata byla shora shrnuta.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] 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.

[17] 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 zastoupen advokátem.

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

V Brně dne 25. června 2025

Milan Podhrázký
předseda senátu