



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **O. K.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2023, č. j. 6 A 77/2022-52,

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.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobce je státním příslušníkem Ukrajiny. Dne 29. 9. 2022 požádal o dočasnou ochranu v České republice. Žalovaný jeho žádost téhož dne označil 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 „*Lex Ukrajina*“) za nepřijatelnou z důvodu, že už mu dočasnou ochranu udělil jiný členský stát EU (Polská republika).

II.

[2] Žalobce podal k Městskému soudu v Praze (dále též „městský soud“) žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v tom, že mu žalovaný vrátil jeho žádost o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost ve smyslu § 5 odst. 1 písm. d) *Lex Ukrajina*. Městský soud se předně zabýval otázkou výluky soudního přezkumu, jak je zakotvená v § 5 odst. 2 *Lex Ukrajina*. Shledal, že tato výluka je v rozporu s unijním právem. Podanou žalobu tedy projednal, přičemž jí v záhlaví uvedeným rozsudkem vyhověl. Výrokem I. deklaroval, že uvedený zásah žalovaného byl nezákonný. Výrokem II. žalovanému zakázal pokračovat v porušování žalobcových práv a přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žalobcovy žádosti o dočasnou ochranu. Podle městského soudu je na uvážení žadatele, v jakém státě o dočasnou ochranu požádá. 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 též „směrnice o dočasné ochraně“) nevylučuje možnost podat žádost o dočasnou ochranu poté, co již byla dočasná ochrana žadateli poskytnuta v jiném členském státě. Ze směrnice o dočasné ochraně pouze vyplývá, že žadatel nemůže požívat dočasné ochrany ve vícero státech současně. Žadatel má, a to i opakovaně, právo zvolit si členský stát, kde dočasnou ochranu využije. Směrnice o dočasné ochraně zavádí minimální standard úrovně ochrany. Členské státy tak mohou být vůči vysídleným osobám vstřícnější, nemohou se však vydat opačným směrem a stanovit těmto osobám podmínky méně příznivé. To však Česká republika zavedením institutu nepřijatelnosti v podobě § 5 odst. 1 písm. d) *Lex Ukrajina* učinila, neboť vytvořila nový důvod pro nepřijatelnost žádosti nad rámec směrnice. Městský soud dospěl k závěru, že důvod nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. c) a d) *Lex Ukrajina* je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně, resp. prováděcím rozhodnutím Rady (EU) 2022/382 ze 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 (dále též „prováděcí rozhodnutí“). Uzavřel proto, že žalovaný vrácením žádosti o dočasnou ochranu pro její nepřijatelnost zasáhl do práv žalobce nezákonným způsobem.

III.

[3] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). Souhrnně nesouhlasil s posouzením otázky souladu vnitrostátní právní úpravy (*Lex Ukrajina*) se směrnicí o dočasné ochraně, jak ji provedl městský soud. Podrobně rozvedl argumenty na podporu názoru, že vnitrostátní právní úprava není s tou unijní v rozporu. Zdůraznil, že dočasnou ochranu nelze dle směrnice požívat ve více členských státech, o čemž svědčí zejména její články 15 odst. 6 a 26 odst. 4. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) *Lex Ukrajina* nerozšiřuje okruh osob, které jsou z dočasné ochrany vyloučeny, jelikož se vztahuje jen na cizince, kterým již bylo příslušné oprávnění uděleno v jiném členském státě. Česká republika těmto cizincům dočasnou ochranu neodnímá, ani jinak neupírá. Dočasné ochrany ovšem nelze požívat ve více členských státech. V čl. 28 směrnice o dočasné ochraně jsou stanoveny důvody, při nichž je cizinci dočasná ochrana odepřena zcela, i když by jinak splňoval podmínky pro její udělení. Zároveň platí, že cílem této směrnice je zabránit druhotnému pohybu osob v režimu dočasné ochrany, byť sama v tomto směru nestanoví žádná pravidla. Právě tuto mezeru zaplňuje § 5 odst. 1 písm. d) *Lex Ukrajina*. Směrnice o dočasné ochraně nepočítá s možností opakovaného podávání žádostí v různých státech a prováděcí rozhodnutí dává ohroženým osobám pouze právo vybrat si členský stát, ve kterém o dočasnou ochranu požádají. Opakovanou žádost, podanou v jiném členském státě, považuje stěžovatel za zneužití práva. Stěžovatel zdůraznil, že „soft law“ dokumenty vytvořené Komisí nejsou právně závaznými dokumenty a nemohou sloužit jako vodítko pro výklad směrnice o dočasné ochraně. Dále konstatoval, že měl-li městský soud za to, že § 5 odst. 1 písm. d) *Lex Ukrajina* je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně měl věc předložit jako předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU. Z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil.

[4] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV.

pokračování

[5] Usnesením ze dne 13. 12. 2023, č. j. 7 Azs 233/2023-17, Nejvyšší správní soud přerušil řízení v této věci. Učinil tak v souladu s § 48 odst. 3 písm. d) ve spojení s § 120 s. ř. s. Jiný senát Nejvyššího správního soudu totiž usnesením ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023-37, předložil Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku týkající se slučitelnosti institutu nepřijatelnosti žádostí o dočasnou ochranu a výluky ze soudního přezkumu s právem EU.

[6] Řízení o této předběžné otázce Soudní dvůr Evropské unie vedl pod sp. zn. C-753/23 a rozhodl o ní rozsudkem ze dne 27. 2. 2025 (EU:C:2025:133; fiktivní jméno věci je *Krasiliva*). Tímto rozhodnutím odpadl důvod pro přerušení řízení o kasační stížnosti, proto zdejší soud usnesením ze dne 19. 5. 2025, č. j. 7 Azs 233/2023-25, v souladu s § 48 odst. 6 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., rozhodl o jeho pokračování.

[7] Stěžovatel v reakci na rozsudek *Krasiliva* zaslal Nejvyššímu správnímu soudu dne 4. 3. 2025 doplnění kasační stížnosti, v němž uvedl, že tuto nadále považuje za důvodnou. Soudní dvůr Evropské unie podle něj shledal jako neslučitelnou s právem EU pouze úpravu nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. c) *Lex Ukrajina*, tedy z důvodu, že již žádost byla dříve podána v jiném členském státě, avšak nebylo o ní dosud rozhodnuto. Tento závěr však podle stěžovatele nelze vztáhnout na případy, na které dopadá § 5 odst. 1 písm. d) *Lex Ukrajina*, tj. na případy, kdy již byla dočasná ochrana v jiném členském státě poskytnuta.

[8] V dalším doplnění kasační stížnosti stěžovatel upozornil na přijetí prováděcího rozhodnutí Rady o prodloužení dočasné ochrany zavedené jejím rozhodnutím č. 2022/382 do března 2027 a důsledky z toho plynoucí pro daný případ.

V.

[9] 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.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Předtím než se bude Nejvyšší správní soud zabývat meritem věci, považuje za nutné se vyjádřit k stěžovatelově procesní námitce, týkající se postupu městského soudu. Podle stěžovatele neměl městský soud rozhodnout ve věci samé, nýbrž měl předložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie.

[12] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že dle jeho ustálené judikatury nemá tuto povinnost ve smyslu čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie krajský (v daném případě městský) soud jako soud první instance, ale naopak soud poslední instance, tj. ve správním soudnictví Nejvyšší správní soud, a to pouze za předpokladu, že vzniknou výkladové nejasnosti ohledně některého ustanovení unijního práva (viz rozsudky zdejšího soudu ze dne 17. 6. 2024, č. j. 10 As 71/2024-45, či ze dne 13. 5. 2025, č. j. 7 Azs 3/2024-25). Pro krajské soudy je ve správním soudnictví položení předběžné otázky procesní možností, nikoli povinností. Prostý nesouhlas stěžovatele s posouzením jeho návrhu nemůže v obecné rovině

zakládat ani nepřezkoumatelnost rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 14. 8. 2014, č. j. 9 Afs 141/2013-39). V případě řízení před soudem prvního stupně nepředstavuje čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie procesní prostředek, který mají účastníci řízení k dispozici, a nestačí tedy, že účastník řízení ve sporu probíhajícím před vnitrostátním soudem tvrdí, že spor nastoluje otázku ohledně platnosti práva EU [srov. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 10. 1. 2006, *International Air Transport Association (IATA)*, C-344/04, či usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2017, č. j. Aprk 24/2017-36, č. 3669/2018 Sb. NSS]. Ostatně předběžnou otázku v obdobné věci Soudnímu dvoru Evropské unie položil Nejvyšší správní soud, a to ve věci sp. zn. 8 Azs 93/2023.

[13] K jádru samotného sporu, tj. k otázce souladu vnitrostátní právní úpravy s unijní úpravou, zdejší 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. V něm podrobně reagoval na argumentaci účastníků řízení, jež byla v případě stěžovatele prakticky totožná jako shora shrnutá, ať už se jedná o obsah kasační stížnosti či o jeho interpretaci rozsudku ve věci *Krasiliva*.

[14] Na závěry rozsudku ve věci sp. zn. 1 Azs 174/2024 již Nejvyšší správní soud také 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, a aniž by se jí vzdal, požádá o její udělení i v České republice, přičemž nová žádost je shledána jako nepřijatelná podle § 5 odst. 1 písm. d) *Lex Ukrajina* (viz např. rozsudky ze dne 17. 4. 2025, č. j. 9 Azs 98/2024-34, ze dne 17. 4. 2025, č. j. 2 Azs 270/2024-38, ze dne 24. 4. 2025, č. j. 10 Azs 4/2025-49, ze dne 29. 4. 2025, č. j. 8 Azs 20/2024-53, ze dne 13. 5. 2025, č. j. 7 Azs 3/2024-25, atp.). Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od závěrů, které jsou napříč jeho senáty jednotné, odchýlit. Nyní proto pro stručnost zcela odkazuje na rozsudek ve věci sp. zn. 1 Azs 174/2024; níže pak pouze shrnuje podstatné závěry, které se plně uplatní i v tomto případě.

[15] Nejvyšší správní soud konstatoval, že v rozsudku *Krasiliva* Soudní dvůr Evropské unie 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 ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46. 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 nepřípustně odepírá. Nelze ji proto aplikovat. Udělení „dočasné ochrany“ ve smyslu *Lex Ukrajina* ve skutečnosti znamená poskytnutí dílčích práv osobám požívajícím dočasné ochrany dle prováděcího rozhodnutí (jinými slovy členské státy udělují pouze oprávnění k pobytu z dočasné ochrany plynoucí), nikoli udělení, resp. přiznání dočasné ochrany jako takové. Členské státy tak mají pouze omezenou možnost odepřít práva plynoucí z dočasné ochrany osobám, které ji v Unii požívají na základě prováděcího rozhodnutí. Role členských států je omezena na ověření, zda žadatel skutečně spadá pod některou ze skupin osob vymezenou v prováděcím rozhodnutí, a následné vydání odpovídajících dokladů umožňujících přístup k čerpání dílčích práv osobám požívajícím dočasné ochrany (podpůrně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2025, č. j. 7 Azs 3/2024-25).

[16] Nejvyšší správní soud se dále v rozsudku ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-42, zabýval otázkou, zda z práva EU plyne osobám požívajícím dočasné ochrany právo po dobu

pokračování

jejího trvání určovat (a to i opakovaně), v jakém členském státě jim budou ze strany členských států poskytována práva plynoucí z dočasné ochrany. Dospěl přitom k závěru, že státní příslušníci Ukrajiny, jimž byla v Unii 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.

[17] Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že nelze požívat práv plynoucích z dočasné ochrany ve více členských státech zároveň. Již v rozsudku ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 Azs 151/2024-28, však naznačil, že tento problém nenastane, pokud osoba pobytovým oprávněním v jiném členském státě nedisponovala (buď proto, že o něj poprvé žádá v České republice, anebo z důvodu, že ji nebylo v jiném členském státě vydáno) či již nedisponuje (např. se jej vzdala). K tomu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-42, konstatoval, že ani v případě, kdy bude žádost o dočasnou ochranu v České republice podána poté, co osoba obdržela pobytové oprávnění v jiném členském státě a toto pobytové oprávnění je stále platné a trvá, nelze uplatnit institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) *Lex Ukrajina* pro jeho neslučitelnost s právem EU. Takovou žádost je nutné věcně projednat s tím, že Nejvyšší správní soud v citovaném bodu žalovanému poskytl i postup, jak s takovou žádostí naložit: „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 České republice, stěžovatel ověří, zda vydáním povolení k pobytu na území České republiky 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, resp. pokud se nepodaří relevantní právní úpravu v hostitelském členském státě vůbec zjistit, vyzve stěžovatel 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 stěžovateli 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 nebytné údaje vloží do informačního systému TPD (Temporary Protection Platform – pozn. soudu).
- 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.“

[18] V souzené věci není mezi stranami sporu, že žalobce byl k datu podání žádosti o udělení dočasné ochrany v České republice (29. 9. 2022) držitelem dočasné ochrany v Polské republice. Stěžovatel namísto toho, aby žalobci poskytl prostor k tomu, aby se vyjádřil, zda na své žádosti trvá a poučil ho o možném dalším postupu s ohledem na to, že nelze čerpat práv plynoucích z dočasné ochrany ve více členských státech současně, žádost

žalobce shledal nepřijatelnou. Městský soud proto dospěl ke správnému závěru, že tímto vrácením žádosti žalobci stěžovatel nezákonně zasáhl do jeho práv.

[19] Pokud jde o doplnění kasační stížnosti, v němž stěžovatel odkazuje na návrh nového prováděcího rozhodnutí Rady, kterým má být prodloužena platnost dočasné ochrany, odkazuje zdejší senát na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2025, č. j. 3 Azs 244/2024-54, v rámci něhož se třetí senát zdejšího soudu s obsahově totožnou kasační argumentací ve skutkově a právně obdobné věci vypořádal. Mj. uvedl, že návrh nového rozhodnutí Rady, na který stěžovatel odkazuje, nebyl v době rozhodování žalovaného účinný. *„Jedná se o legislativní návrh, který se nachází ve fázi projednávání, a nelze mu přiznat zpětnou účinnost ani jej aplikovat retroaktivně. Právní účinky takového aktu mohou nastat až po jeho formálním přijetí a zveřejnění v Úředním věstníku Evropské unie. Stěžovatel byl při posuzování žádosti žalobkyně povinen řídit se právní úpravou účinnou v době posuzování žádosti žalobkyně, a to nejen z hlediska vnitrostátního práva, ale rovněž s přihlédnutím k výkladu unijního práva, jak jej poskytl SDEU v rozsudku ve věci Krasiliva, a jak byl dále rozvinut v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Z těchto rozhodnutí vyplývá, že skutečnost, že žadatel již požívá nebo v minulosti požíval dočasné ochrany v jiném členském státě, sama o sobě nezakládá důvod pro odmítnutí žádosti jako nepřijatelné. Taková žádost musí být posouzena věcně, přičemž případné zamítnutí musí být založeno na individuálním posouzení konkrétních okolností případu.“* Obdobně lze poukázat i např. na rozsudky ve věcech sp. zn. 6 Azs 222/2023, či sp. zn. 10 Azs 12/2025.

[20] Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[21] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel úspěch ve věci neměl, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Ve věci měl plný úspěch žalobce. Ten však v řízení o kasační stížnosti neučinil žádný úkon a soudu své příp. náklady ani nijak nedoložil. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 2. července 2025

Tomáš Foltas
předseda senátu