



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Ondřeje Hrabce a Mgr. Kateřiny Kozákové ve věci

žalobce: **V. M.**, nar. X
st. přísl. U.
bytem v ČR X
zastoupen JUDr. Veronikou Pupalovou, advokátkou
se sídlem Májová 606/35, Cheb

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7 – Holešovice

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívající ve vrácení žádosti žalobci o dočasnou ochranu ze dne 3. 10. 2025, zaevidovanou pod č. j. OAM-427871/DO-2025, jako nepřijatelnou

takto:

- I. Zásah žalovaného spočívající v tom, že žalobci vrátil dne 3. 10. 2025 jeho žádost o dočasnou ochranu, zaevidovanou pod č. j. OAM-427871/DO-2025, jako nepřijatelnou z důvodu podle § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 65/2022 Sb., **b y l n e z á k o n n ý**.

- II. Žalovanému **se zakazuje** pokračovat v porušování práv žalobce spočívající v posuzování jeho žádosti o dočasnou ochranu z důvodu podle § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 65/2022 Sb. jako nepřijatelnou.
- III. Žaloba **se** v rozsahu, ve kterém se žalobce domáhá toho, aby soud přikázal žalovanému, aby obnovil stav před vrácením žádosti žalobce o dočasnou ochranu ze dne 3. 10. 2025, zaevidovanou pod č. j. OAM-427871/DO-2025, **z a m í t á**.
- IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě v celkové výši 2 045 Kč k rukám jeho zástupkyně JUDr. Veroniky Pupalové, advokátky, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Žalobce je občanem Ukrajiny. V České republice dne 3. 10. 2025 požádal o dočasnou ochranu ve smyslu zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaných invazí vojsk Ruské federace, ve znění účinném do 2. 9. 2025 (dále jen též „Lex Ukrajina“). Tuto žádost však žalovaný označil jako nepřijatelnou, neboť je nebo byl držitelem dočasné ochrany v jiném členském státě nebo Schengenském prostoru a bylo učiněno prohlášení dle § 3 odst. 3 dle Lex Ukrajina [na Slovensku, důvod dle § 5 odst. 1 písm. f) Lex Ukrajina] a rovněž, jelikož nebylo prokázáno, že žalobce je osobou podle § 3 zákona o dočasné ochraně [důvod dle § 5 odst. 1 písm. b) Lex Ukrajina]. Nepřijatelnost vyznačil přímo v tiskopisu žádosti.
2. Žalobce se podanou žalobou domáhá vydání rozsudku, kterým by soud konstatoval, že zásah žalovaného spočívající v tom, že mu dne 3. 10. 2025 vrátil žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou, byl nezákonný. Zároveň požaduje, aby soud zakázal žalovanému pokračovat v porušování jeho práv, a přikázal žalovanému, aby obnovil stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu.

II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

3. **Žalobce** v podané žalobě uvedl, že z Ukrajiny utekl před válkou v obavě o svůj život, kdy se rozhodl žít v České republice, společně se svou rodinou a přáteli. Disponoval pracovním vízem z Polska, s platností do 7. 4. 2022, které mu bylo proti jeho vůli automaticky prodlouženo. Z vlastní vůle si zrušil své vízum v Polské republice dne 16. 9. 2025, neboť do Polska se již vracet nechce. Dne 3. 10. 2025 podal žádost o dočasnou ochranu v České republice, avšak žalovaný vyhodnotil jeho žádost o dočasnou ochranu za nepřijatelnou z důvodu, že mu byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státě EU. Žalobce citoval několik rozhodnutí správních soudů, včetně rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-42, č. 4682/2025 Sb. NSS.
4. **Žalovaný** ve vyjádření k žalobě uvedl, že žádost žalobce vyhodnotil jako nepřijatelnou z důvodů uvedených v § 5 odst. 1 písm. b), f) Lex Ukrajina, protože žalobce není osobou, na kterou se povinně vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382. Žalobce sám uvedl do tiskopisu žádosti, že v době od 24. 2. 2022 až do dnešního dne byl držitelem platného víza nebo povolení k pobytu v jiném státu. Žalobce je sice státním občanem Ukrajiny, nicméně ke dni 24. 2. 2022 dle svého vlastního tvrzení na území Ukrajiny nepobýval. Z otisků

Shodu s prvopisem provedla S. K.

hraničních razítek o vstupech a výstupech na území členských států EU v cestovním dokladu žalobce platného do 25. 9. 2020 do 25. 9. 2030 vyplývá, že žalobce vstoupil na území členských států Schengenského prostoru dne 12. 1. 2022 přes hraniční přechod Záhony v Maďarské republice. Z otisků hraničních razítek je tedy zřejmé, že žalobce se ke dni 24. 2. 2022 nenacházel na území Ukrajiny. Aplikaci závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2025, č. j. 5 Azs 72/2024-21, na posuzovanou věc žalovaný odmítl s poukazem, že Nejvyšší správní soud tyto své závěry formuloval v odlišné skutkové situaci. K druhému důvodu zamítnutí žádosti žalovaný uvedl, že žalobce již v minulosti získal oprávnění k pobytu z titulu dočasné ochrany na Slovensku, a proto byla jeho žádost rovněž vyhodnocena jako nepřijatelná i dle § 5 odst. 1 písm. f) Lex Ukrajina, když ministr vnitra současně učinil oznámení Evropské komisi, jak předpokládá § 3 odst. 3 Lex Ukrajina. Následně obsáhle vysvětloval tento závěr s odkazy na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2021-42, směrnicí 2001/55/ES, z čehož dovodil, že zde není dáno právo osobám, které požívají dočasné ochrany v jiném členském státě na získání stejného pobytového oprávnění v jiné členské zemi EU.

III. Posouzení žaloby

5. Městský soud v souladu s § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přezkoumal popsany skutkový děj. O věci rozhodl bez jednání, jelikož s takovým postupem žalobce i žalovaný vyjádřili souhlas, resp. nevyjádřili nesouhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Podkladem pro rozhodnutí soudu je primárně tiskopis žádosti o dočasnou ochranu, který žalobce u žalovaného podal a který jí žalovaný vrátil. Obsah tohoto dokumentu je oběma účastníkům řízení z povahy věci dobře znám a posouzení důvodnosti žaloby záleží na zodpovězení právní otázky.
6. Ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. může správní soud poskytnout tehdy, jsou-li kumulativně splněny podmínky, aby žalobce byl přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byly zaměřeny přímo proti němu nebo v jejich důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byt jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze žalobci ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, č. j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS).
7. V posuzované věci jsou splněny první, druhá a pátá podmínka, neboť vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalobce pro nepřijatelnost představuje přímý zásah do jejích práv, a to bez ohledu na to, že jí byla již v minulosti dočasná ochrana udělena v jiném členském státě Evropské unie. Jde-li o hodnocení tohoto úkonu, zde lze vyjít z existující judikatury, podle které bránění v podání žádosti či její nepřijetí mohou představovat nezákonný zásah (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS). Čtvrtá podmínka testu je taktéž splněna.
8. Zbývá tedy posoudit, zda žalovaný postupoval v souladu s právními předpisy, vrátil-li žalobci žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou. Soud předesílá, že v nedávné době došlo k notnému judikатурnímu vývoji stran chápání institutu dočasné ochrany. V prvé řadě nelze opomenout rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 27. 2. 2025, C-753/23, ve věci *Krasilova*, na nějž navázal kasační soud „dubnovou judikaturou“ v rozsudcích ze dne 1.

Shodu s prvopisem provedla S. K.

4. 2025, č. j. 5 Azs 273/2023-27, č. 4683/2025 Sb. NSS, a ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 336/2024-42 a č. j. 1 Azs 174/2024-42. Tyto prvotní závěry pak převzaly i další senáty Nejvyššího správního soudu (např. rozsudky ze dne 8. 4. 2025, č. j. 9 Azs 20/2024-37, ze dne 17. 4. 2025, č. j. 2 Azs 271/2024-43, ze dne 24. 4. 2025, č. j. 10 Azs 4/2025-49, ze dne 25. 4. 2025, č. j. 5 Azs 217/2023-36, a mnoho dalších).

9. Soud připomíná, že dle § 5 odst. 1 lex Ukrajina je žádost o udělení dočasné ochrany nepřijatelná, jestliže

- c) je podána cizincem, který o dočasnou nebo mezinárodní ochranu požádal v jiném členském státě Evropské unie,
- d) je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie,
- f) je podána cizincem, který je nebo byl držitelem dočasné ochrany v jiném členském státě Evropské unie nebo státě uplatňujícím Schengenský hraniční kodex v plném rozsahu, poté, co Ministerstvo vnitra Evropské komisi zaslalo oznámení podle § 3 odst. 3.

(zvýraznění doplnil soud)

10. Soud zjistil, že v tomto případě žalobce nevznese námitky, které by přímo zpochybňovaly postup žalovaného dle § 5 odst. 1 písm. f) lex Ukrajina. Přitom je to právě žalobce, který svými tvrzeními vymezuje rozsah nalézacího řízení ve věci ochrany před nezákonným zásahem. Pokud žalobce setrval na tom, že soud měl hodnotit vrácení jeho žádosti optikou § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina, pak soud nemohl tento žalobcův požadavek z vlastní iniciativy měnit. Nemohl ho ani (hmotněprávně) poučit o tom, že v žalobě poukázal na nesprávný důvod nepřijatelnosti [§ 5 odst. 1 písm. d) místo správného § 5 odst. 1 písm. f) lex Ukrajina]. Tím by totiž vystoupil z role nezávislého třetího. Bylo povinností žalobce, který se nechal zastoupit právní profesionálkou, aby v reakci na vyjádření žalovaného k žalobě vymezil konkrétní námitky, které by zpochybňovaly postup žalovaného dle § 5 odst. 1 písm. f) lex Ukrajina (k tomu viz odůvodnění k nákladům řízení).
11. Navzdory tomu, že žalobcovy námitky mířily na jiný rozhodovací důvod, jenž žalovaný v této kauze nevyužil [§ 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina], byly také samy o sobě způsobilé zpochybnit postup žalovaného dle nového § 5 odst. 1 písm. f) lex Ukrajina. Vymezil-li se žalobce proti tomu, že žalovaný shledal jeho žádost nepřijatelnou z důvodu získání dočasné ochrany v minulosti na Slovensku [důvod nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina], postačovalo na daném skutkovém a právním půdorysu k tomu, aby se soud zabýval zákonností nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. f) lex Ukrajina. Za úspěšností nedostatečně zacílených námitek žalobce totiž stojí vlastní konstrukce § 5 odst. 1 písm. f) lex Ukrajina, který se použije při splnění dvou samostatných podmínek, které je třeba kumulativně splnit (k tomu podrobněji dále).
12. Jakkoli v nynější kauze soud řeší nepřijatelnost žádosti dle výše zvýrazněného § 5 odst. 1 písm. f) lex Ukrajina, na tento důvod nepřijatelnosti je třeba – i s ohledem na jeho vymezení – nahlížet ve smyslu dosavadní judikatury k důvodům nepřijatelnosti dle písm. c) a d) téhož ustanovení. Ostatně i žalovaný ve vyjádření k žalobě omezil valnou většinu svých argumentů na to, že z práva EU nelze dovodit právo žadatelů přemístit se do jiného členského státu (sekundární pohyb).
13. Jelikož je zjevné, že žalovaný si žalovaný dosud neosvojil závěry dosavadní judikatury k nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu dle § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina, soud mu i v kontextu nynějšího případu připomíná již citovaný rozsudek SDEU ve věci *Krasiliva*,

Shodu s prvopisem provedla S. K.

na nějž NSS navázal „dubnovou judikaturou“ v rozsudcích z 1. 4. 2025, čj. 5 Azs 273/2023-27, č. 4683/2025 Sb. NSS, 3. 4. 2025, čj. 1 Azs 336/2024-42, a mnoho dalších. Zdejší soud již zohlednil rovněž navazující argumentaci žalovaného (např. rozsudky z 23. 4. 2025, čj. 10 A 6/2025-61, z 30. 4. 2025, čj. 5 A 36/2025-38, z 13. 6. 2025, čj. 11 A 55/2025-37). Pátý senát se s vyslovenými závěry plně ztotožnil a v podrobnostech na ně již v mnoha rozsudcích odkázal. Jakkoli žalovaný konstantně polemizoval se závěry dubnové judikatury, během několika posledních měsíců nevznesl racionální a závažné konkurující důvody, které by ji vyvrátily (rozsudek NSS z 17. 7. 2025, čj. 1 Azs 111/2025-34, bod 17 a násl.).

14. Ty samé výtky, které žalovaný repetitivně snášel proti závěrům ustálené judikatury stran institutu nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina, přitom provází i nynější případ. Přestože žalovaný shledal nynější žádost nepřijatelnou dle nového důvodu nepřijatelnosti [§ 5 odst. 1 písm. f) lex Ukrajina], na posouzení žaloby plně dopadají východiska dřívější „dubnové“ judikatury. Ta se uplatní zejména s ohledem na konstrukci § 5 odst. 1 písm. f) lex Ukrajina, který stejně jak nepřijatelnost dle § 5 odst. 1 písm. c) a d), z věcného přezkumu diskvalifikuje žádosti cizinců, jež *jsou* nebo *byli* držiteli dočasné ochrany v jiném členském státě EU (**první podmínka**). K této samostatné původní (byť formulačně upravené) podmínce [oproti § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina] pak v podobě nepřijatelnosti dle písm. f) přibyla další nová (svou povahou kumulativní) podmínka, aby žádosti o dočasnou ochranu, která splnila první podmínku, předcházelo také oznámení podle § 3 odst. 3 lex Ukrajina, kterým Ministerstvo vnitra zpravilo Evropskou komisi o riziku vyčerpání kapacit pro zvládání následků plynoucích z hromadného přílivu vysídlených osob a o potřebě přijetí opatření k zajištění rovnováhy mezi členskými státy (k této **druhé podmínce** viz dále).
15. Nejdřív stručně k **první podmínce**. První část § 5 odst. 1 písm. f) lex Ukrajina představuje pouze reformulované a navzájem sloučené podmínky nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. c) a d) lex Ukrajina. Dle soudu tedy nadále zůstává klíčovým, že cizinci (žadatelé) vzniká nárok na přiznání dočasné ochrany již na základě čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně, a to pokud splňuje podmínky čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382. Současně s tím žadateli vzniká také nárok zvolit si hostitelský členský stát. Nebude-li pak vůči němu uplatněn čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, vzniká mu pak rovněž právo přemístit svůj pobyt do jiné zvolené členské země EU. Jinak by výlučka z aplikace čl. 11 směrnice o dočasné ochraně postrádala smysl. Jde-li o teze žalovaného, jak vykládat čl. 15 a 26 směrnice o dočasné ochraně, soud ho odkazuje např. na již cit. rozsudek 10 A 6/2025, body 15 a 16. Ustanovení čl. 15 představuje minimální standard a čl. 26 lze uplatnit jen se souhlasem dotčeného žadatele (srov. i recitál 12 směrnice o dočasné ochraně). Skutečnost, že směrnice o dočasné ochraně skutečně blíže neupravuje konkrétní případy druhotného pohybu žadatelů, neznamená, že jej zakazuje, jak mylně namítá žalovaný. Jakkoli se tomu žalovaný brání, žádost o dočasnou ochranu není správní orgán oprávněn vrátit jako nepřijatelnou z toho důvodu, že žadatel již předtím požádal o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany nebo že mu již jiný členský stát EU takové povolení udělil.
16. Zjistí-li žalovaný při podání žádosti oprávněné osoby o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany, že tato osoba je vedena v informačním systému členských států (TPP) jako osoba, která měla udělenou dočasnou ochranu (ia) nebo stále disponuje povolením k pobytu za účelem dočasné ochrany (tp) v jiném členském státě EU, je povinen takovou žádost přijmout a vést o ní řádné správní řízení. V rámci řízení je povinen poučit oprávněnou osobu o jejích právech a v návaznosti na její případná tvrzení, důkazní návrhy či jiné procesní kroky ověřit,

Shodu s prvopisem provedla S. K.

zda jí povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany bylo jiným členským státem skutečně uděleno a zda dosud, tedy ke dni rozhodování správního orgánu, trvá. Pokud by dočasná ochrana v jiném členském státě trvala, žalovaný musí takového žadatele poučit o nemožnosti čerpání práv plynoucích z dočasné ochrany ve více členských státech současně. Jestliže bude žadatel na své žádosti dále trvat s tím, že chce tato práva nově čerpat výlučně v ČR, žalovaný ověří, zda vydáním povolení k pobytu na území ČR dojde dle práva dotčeného hostitelského státu automaticky k zániku předchozího pobytového oprávnění. V případě kladného zjištění žalovaný vydá oprávnění k pobytu. V případě negativního zjištění, resp. 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 jiném hostitelském státě. K tomu žalovaný poskytne potřebnou součinnost.

17. Optikou první podmínky žalobce splňuje výše uvedená kritéria pro přiznání dočasné ochrany ve smyslu čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382. V opačném případě by mu ji předtím rumunské orgány neudělily (viz znak „tp“ v TPP). Žalovaný nevyvrátil závěry judikatury, dle nichž žalobce mohl opětovně žádat o dočasnou ochranu v ČR (sekundární pohyb). V důsledku toho, že žalobci vrátil žádost jako nepřijatelnou, vůbec neřešil žalobcem tvrzené okolnosti získání či následné ztráty dočasné ochrany na Slovensku. Při „náběru“ žádosti lze dle soudu vycházet pouze z toho, že žalobce splňuje kritéria pro přiznání dočasné ochrany ve smyslu prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382. Svědčí mu i právo volby hostitelského státu, které pro zásah žalovaného, jenž mu žádost vrátil jako nepřijatelnou, nemohl realizovat (k tomu podrobněji již odkazovanou judikaturu).
18. Na právě uvedeném nic nemění ani „aktualizační“ prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460 o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382, jež nabylo účinnosti dne 13. 8. 2025 (k tomu podrobně např. rozsudek NSS z 11. 9. 2025, čj. 1 Azs 126/2025-28, bod 11 a násl., a na něj navazující judikaturu). Podstatné je, že z aktualizací prováděcího rozhodnutí ani z jeho preambule neplyne, že by členský stát mohl, žádost žalobce mechanicky procesně odmítnout jako nepřijatelnou bez toho, aby ji „propustil“ k věcnému posouzení.
19. Za situace, kdy žalobce svými námitkami proti postupu dle § 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina z vyložených důvodů úspěšně materiálně zpochybnil již jen první z kumulativních předpokladů, jichž je třeba k tomu, aby byla jeho žádost nepřijatelná dle § 5 odst. 1 písm. f) lex Ukrajina, v tomto sporu uspěl. Soud se pak (i s ohledem na chybějící žalobní argumentace) věcně nemusel zabývat splněním druhé z podmínek § 5 odst. 1 písm. f) lex Ukrajina, o jejímž naplnění nebylo v nynější věci sporu.
20. Nad rámec nezbytně nutného odůvodnění soud nicméně v tomto ohledu odkazuje na jeho posouzení **druhé z podmínek** § 5 odst. 1 písm. f) lex Ukrajina, jemuž se detailně věnoval v jiném případě, ve kterém tehdejší žalobce vznesl kvalitní a zacílenou argumentaci (srov. rozsudek Městského soudu v Praze z 10. 11. 2025, sp. zn. 18 A 102/2025, resp. také rozsudek z 21. 10. 2025, čj. 17 A 123/2025-26). S odkazem na tam uvedenou argumentaci podle přesvědčení soudu nemohl zákonodárcem nově vložený a žalovaným využitý důvod nepřijatelnosti žádosti [§ 5 odst. 1 písm. f) ve spojení s novým § 3 odst. 3 lex Ukrajina] zvrátit bytelné základy dubnové judikatury. Soudem identifikované důvody brání tomu, aby se žalovaný zvoleným způsobem vymanil z prostředí vlády práva, které závazně vykládají soudy, a s využitím nového důvodu, jenž je však shodně jako předchozí nezpůsobivé důvody

Shodu s prvopisem provedla S. K.

vázán na tutéž podmínku, nadále plošně odmítal žádosti pro jejich nepřijatelnost namísto jejich věcného posouzení v řízení. V prostředí směrnice o dočasné ochraně a prováděcích rozhodnutí Rady, které velí k solidaritě členských států EU s Ukrajinou a jejími občany [mj. recitál 4 prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382], žalovaný svými opakovanými pokusy o nepřijetí stovek či tisíců žádostí o dočasnou ochranu vystavuje celou ČR podezření ze soustavného nerespektování práva EU. Soud se posledně zabýval otázkou rozsahu, v jakém může deklarovat zásah žalovaného za nezákonný. Z judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2022, č. j. 6 As 237/2021-56) plyne, že „v řízení o zásahové žalobě podle § 82 a násl. s. ř. s. správní soud neposuzuje zákonnost důvodů a úvah, které správní orgán vedly k zásahu, nýbrž zákonnost zásahu jako takového. [...] Soud se musí zabývat zákonností zásahu ze všech hledisek, která jsou mezi stranami sporná, a to i když se stanou spornými teprve během řízení před soudem“ (obdobně srov. i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2021, č. j. 5 As 462/2019-35, č. 4257/2021 Sb. NSS, body [42] a [43], nebo ze dne 11. 11. 2025, č. j. 2 As 54/2025-50, body [25] až [28]). Dle této judikatury by tak soud měl posuzovat zákonnost nepřijetí žádosti o dočasnou ochranu komplexně, nikoliv pouze konkrétní důvod tohoto nepřijetí (zásahu). Z tohoto obecného pravidla však existuje výjimka: „*Jelikož soud plně posuzuje zákonnost zásahu, není obecně vzato rozhodující, o jaké právní důvody správní orgán svůj zásah opřel. Toto odůvodnění může být relevantní, vyžaduje-li právní úprava, aby důvody zásahu byly sděleny osobě, které se zásah týká*“ (bod [27] citovaného rozsudku kasačního soudu sp. zn. 6 As 237/2021, srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2018, č. j. 1 As 145/2018-57). Na posuzovanou věc se aplikuje právě tato výjimka, jelikož zákon o dočasné ochraně v § 5 odst. 2 stanoví, že *Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti*.

21. V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívající ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu tak soud přezkoumává pouze zákonnost sděleného důvodu nepřijatelnosti této žádosti a nikoliv jiný. To odpovídá i bodu [23] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2025, č. j. 9 Azs 256/2023-31, kde kasační soud uvedl, že „*i chybné uvedení důvodu vrácení žádosti bylo samo o sobě nezákonným zásahem, jelikož nemělo oporu v žalobcem v žádosti uvedených skutečnostech*.“
22. Dospěje-li soud k závěru, že právě důvod sdělený žadateli je nezákonný, je dle soudu vhodné tento důvod konkretizovat ve výroku rozsudku, kterým deklaruje jeho nezákonnost. Soud proto deklaroval, že nezákonný je zásah žalovaného spočívající v označení žádosti žalobce za nepřijatelnou z důvodu podle § 5 odst. 1 písm. f) zákona o dočasné ochraně.
23. Soud pro úplnost doplňuje, že správní soud je vázán podstatou žalobního návrhu (vymezením zásahu), nikoli jeho doslovným zněním. Správní soud nemůže zamítnout zásahovou žalobu jen proto, že žalobce nevyjádřil svůj požadavek právně bezchybně, je-li zřejmé, čeho chce dosáhnout. To znamená, že soud může výrok rozsudku formulovat odlišně od znění žalobního návrhu, musí však setrvat v mezích § 87 odst. 2 s. ř. s. a šetřit podstatu zásahu (srov. body [181] a [182] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2023, č. j. 9 As 116/2022-166, č. 4459/2023 Sb. NSS., nebo bod [28] rozsudku kasačního soudu ze dne 27. 8. 2014, č. j. 2 As 35/2014-109). Žalobce v podané žalobě sice brojil proti nepřijetí jeho žádosti dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona o dočasné ochraně, kterému po obsahové stránce odpovídá důvod, jenž žalovaným uvedl ve vrácené žádosti (formuláři) dle § 5 odst. 1 písm. f) zákona o dočasné ochraně. Podstatou vymezeného zásahu je tak právě tento důvod.

Shodu s prvopisem provedla S. K.

Formuloval-li soud deklaratorní výrok tak, aby odpovídal tomuto důvodu, jedná se o přípustnou úpravu.

24. Přestože soud seznal důvod pro nepřijetí žádosti o dočasnou ochranu dle § 5 odst. 1 písm. f) zákona o dočasné ochraně za nezákonný a z toho důvodu i zakázal pokračovat v porušování práv žalobce, nemohl již vyhovět žalobě v tom rozsahu, aby žalovanému přikázal obnovit stav před vrácením této žádosti. Jak bylo uvedeno výše (bod [1] tohoto rozsudku), žalovaný ve formuláři k žádosti o dočasnou ochranu uvedl dva důvody, pro které považoval žádost žalobce za nepřijatelnou – § 5 odst. 1 písm. f) a § 5 odst. 1 písm. b) Lex Ukrajina. Žalobce v podané žalobě přitom nijak nebrojil proti důvodu dle § 5 odst. 1 písm. b) Lex Ukrajina, tedy nijak nebrojil proti názoru žalovaného, že žalobce není osobou v § 3 zákona o dočasné ochraně. Soudy ve správním soudnictví jsou zásadně (až na výjimky) oprávněny přezkoumávat jednání orgánů veřejné správy pouze v rozsahu žalobních tvrzení. Judikatura Nejvyššího správního soudu považuje rozhodnutí krajského soudu za nepřezkoumatelné z toho důvodu, že zkoumal správní úkon z jiných než žalobních bodů, a to i v případě žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2010, č. j. 8 Aps 2/2010-101, č. j. 8 Aps 3/2010-116, nebo č. j. 8 Aps 4/2010-102 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2022, č. j. 9 Afs 123/2021-62). Není přitom úlohou soudu, aby za žalobce žalobní argumentaci dotvářel. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta jedné ze stran sporu (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2132/2011 Sb. NSS, či rozsudek kasačního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, nebo ze dne 6. 10. 2015, č. j. 6 Afs 9/2015-31). Přímo ve vztahu k žalobě na ochranu před nezákonným zásahem srov. bod [38] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2024, č. j. 1 Ads 161/2024-59. Nenamítal-li žalobce, že názor žalovaného, že není osobou podle § 3 zákona o dočasné ochraně, je nezákonný, soud nemůže tento názor podrobit soudnímu přezkumu. Odmítnutí přijetí žádosti žalobce o dočasnou ochranu jako celku tak musí soud považovat za zákonné. Jak bylo uvedeno, nelze proto vyhovět žalobnímu žádání žalobce, aby soud přikázal obnovit stav před vrácením žádosti o dočasnou ochranu.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

25. Vzhledem ke shora uvedenému soud dle § 87 odst. 2 věty první s. ř. s. určil, že zásah žalovaného spočívající v tom, že vrátil žalobci jeho žádost o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou z důvodu podle § 5 odst. 1 písm. f) zákona o dočasné ochraně, byl nezákonný. Žalovanému zakázal pokračovat v porušování práv žalobce. Zároveň však zamítl žalobu v rozsahu, v němž se domáhal příkazu obnovit stav před podáním žádosti, jelikož nepřijetí žádosti jako celku musel soud považovat za zákonné.
26. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl úspěch dvou třetinový, jelikož soud vyhověl žalobě ve dvou výrocích a v jednom žalobu zamítl. V takovém případě soud odečte míru úspěchu od míry neúspěchu (viz zejména rozsudek městského soudu ze dne 7. 2. 2024, č. j. 11 Af 49/2021-67, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2025, č. j. 5 As 3/2024-23, nebo ze dne 23. 1. 2025, č. j. 6 Afs 299/2023-65). Žalobci tak náleží náklady řízení ve výši jedné třetiny plné náhrady nákladů. Standardně by odměna náležela celkem za 2 úkony právní služby, a to převzetí a přípravu zastoupení (§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) a za návrh ve věci samé (žalobu)

Shodu s prvopisem provedla S. K.

[§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za každý úkon právní služby by zástupkyni žalobce náležela mimosmluvní odměna ve výši 4 620 Kč [§ 9 odst. 5 ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 450 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. K tomu se připočítává i sazba daně z přidané hodnoty. Standardně by náleželo náhrada nákladů řízení v celkové výši 12 270 Kč. Náhrada nákladů ve výši jedné třetiny odpovídá náhradě nákladů ve výši 4 090 Kč. Soud nicméně zjistil okolnosti zvláštního zřetele hodné (§ 60 odst. 7 s. ř. s.), pro které žalobci nepřiznal ani tuto částku nákladů řízení, jež by mu náležela. Navzdory jasné formulovanému vyjádření žalovaného ohledně jeho pravého rozhodovacího důvodu se totiž JUDr. Pupalová důsledně nevymezila proti postupu dle § 5 odst. 1 písm. f) lex Ukrajina. Zástupkyně žalobce v podané žalobě uvedla, že žalovaný vrátil žalobci jeho žádost podle 5 odst. 1 písm. d) lex Ukrajina, což neodpovídá realitě. Tím, že své námitky bez dalšího převzala z jiných obdobných řízení, v nichž však byl žalovaným aplikován jiný „rozhodovací“ důvod, vytvořila prostor pro závěr soudu, že úkony právní služby nepředstavovaly beze zbytku účelně uplatněný náklad řízení. Na tom nic nemění, že v důsledku shora uvedeného výkladu [kumulativních podmínek § 5 odst. 1 písm. f) lex Ukrajina] žalobce nakonec v tomto sporu částečně uspěl. Soud proto přiznal žalobci náhradu nákladů v poloviční výši. Celkem tedy činí náhrada nákladů řízení částku 2 045 Kč, kterou je žalovaný povinen uhradit žalobci k rukám jeho zástupkyně do 30 dní od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí je kasační stížnost přípustná (§ 102 s. ř. s.). Nepřípustná je však taková kasační stížnost, na niž dopadají výluky z přípustnosti stanovené v § 104 s. ř. s. Kasační stížnost se podává ve lhůtě dvou týdnů ode dne doručení tohoto rozhodnutí. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha dne 19. prosince 2025

Shodu s prvopisem provedla S. K.

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem provedla S. K.