



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D. v právní věci žalobců: **a) H. K., b) nezl. H. O.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. 12. 2025, č. j. 43 Az 4/2025-66,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. 12. 2025, č. j. 43 Az 4/2025-66, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalovaný úředním záznamem ze dne 28. 7. 2025 podle § 6 odst. 5 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaných invazí vojsk Ruské federace (dále jen „lex Ukrajina“), přerušil řízení o žádosti žalobců o udělení mezinárodní ochrany vedené pod č. j. OAM-833/ZA-ZA11-2025, neboť podle databáze Evropské unie zjistil, že žalobcům byla v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny udělena dne 13. 6. 2024 dočasná ochrana v Polské republice.

[2] Proti úřednímu záznamu žalovaného brojili žalobci žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“). Ten usnesením ze dne 23. 10. 2025, č. j. 43 Az 4/2025-50, poučil žalobce o nesprávné volbě žalobního typu a dal jim možnost, aby ve lhůtě 2 týdnů od doručení usnesení změnili žalobní typ ze žaloby proti rozhodnutí správního orgánu na žalobu na ochranu před nezákonným zásahem.

[3] Žalobci se ve změněné žalobě domáhali, aby krajský soud určil, že postup žalovaného spočívající v odmítnutí pokračovat v přerušném řízení o žádosti o udělení mezinárodní

ochrany je nezákonným zákonem, dále aby žalovanému zakázal pokračovat v porušování práv žalobců a nakonec aby uložil žalovanému povinnost pokračovat v řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

[4] Krajský soud rozsudkem ze dne 18. 12. 2025, č. j. 43 Az 4/2025-66, žalobě vyhověl a rozhodl, že zásah spočívající v tom, že žalovaný dne 28. 7. 2025 přerušil řízení ve věci mezinárodní ochrany vedené pod č. j. OAM-833/ZA-ZA11-2025, byl nezákonný. Zároveň žalovanému zakázal pokračovat v porušování práv žalobců a přikázal mu, aby obnovil stav před přerušením řízení.

[5] Krajský soud při svém rozhodování vyšel z judikatury Nejvyššího správního soudu týkající se zásahových žalob proti postupu žalovaného v případech, kdy žadatel o udělení dočasné ochrany v České republice podle lex Ukrajina již dříve požádal o udělení dočasné ochrany v jiném členském státě Evropské unie nebo již dočasnou ochranou v jiném členském státě disponuje. Z této judikatury vyplývá povinnost žalovaného zabývat se tím, zda žadatel o dočasnou ochranu skutečně disponuje dočasnou ochranou v jiném členském státě, nebo se jí vzdal. Žalovaný přitom musí okolnosti blíže zjišťovat a nemůže se spokojit pouze s údajem obsaženým v informačním systému členských států. Žalobci konstantně tvrdili, že se dočasné ochrany v Polské republice vzdali, přestože svá tvrzení nijak nedoložili. V řízení před krajským soudem však doložili listinu a zprávu z centra služeb pro rodinné dávky v Polské republice, ze které vyplývá velmi silná indicie, že se dočasné ochrany alespoň chtěli vzdát. Nelze však žalobcům klást k tíži, že se nevzdali dočasné ochrany procesně správným způsobem. Skutečnost, že zmíněná judikatura se vztahuje na řízení o udělení dočasné ochrany, nikoliv na řízení o udělení mezinárodní ochrany, neshledal krajský soud za relevantní, a proto její příslušné závěry aplikoval i v nyní posuzované věci.

II. Obsah kasační stížnosti

[6] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost, v níž navrhl napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že žalobci spadají mezi subjekty dotčené ustanovením § 6 odst. 5 lex Ukrajina, neboť se jedná o cizince, kteří jsou uvedeni v § 5 odst. 1 písm. c) a d) téhož zákona. Jeho postupem nedošlo k zásahu vůči žalobcům, natožpak k nezákonnému zásahu. Krajský soud dále pochybil, pokud v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu postupoval při zjišťování skutkového stavu podle § 81 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), který se však vztahuje na řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Dále stěžovatel zpochybnil relevanci písemnosti předložené žalobci ve vztahu k jejímu významu ohledně skutečnosti, zda se žalobci vzdali dočasné ochrany v Polské republice. Z napadeného rozsudku totiž není jasné, co písemnost reálně osvědčuje. Krajský soud dále nesprávně aplikoval judikaturu správních soudů týkající se neslučitelnosti české právní úpravy ohledně nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu s právem Evropské unie. Žalobci totiž žádali o udělení mezinárodní ochrany, což je institut zcela neztotožnitelný s dočasnou ochranou. Krajský soud nesprávně dovodil povinnost stěžovatele před přerušením řízení podle § 6 odst. 5 lex Ukrajina vyzvat žadatele o udělení mezinárodní ochrany, aby sami učinili úkony ke vzdání se dočasné

pokračování

ochrany v jiném členském státě, a povinnost stěžovatele jim k tomu stanovit přiměřenou lhůtu a poskytnout jim nezbytnou součinnost. Taková povinnost stěžovatele nemá oporu v aplikovaném ustanovení ani v důvodové zprávě k němu. Cílem institutu dočasné ochrany je podle stěžovatele vytvořit systémový nástroj k zabránění přehlčení azylového systému členských států. Napadený rozsudek však sleduje opačnou linii kolidující se strategií a cíli unijní i české legislativy.

[8] Žalobci se ke kasační stížnosti nevyjádřili, když k podání, jež učinila jejich obecná zmocněnkyně s plnou mocí výhradně pro žalobní řízení, nelze přihlížet, neboť k výzvě Nejvyššího správního soudu nedoložila plnou moc pro zastupování žalobců také pro účely řízení o kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Zabýval se přitom i vadami uvedenými v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[10] Nejvyšší správní soud se předně zaobíral tím, zda krajský soud správně poučil žalobce o volbě žalobního typu pro ochranu svých subjektivních práv a zda mohl věcně přezkoumat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem.

[11] V první řadě je třeba uvést, že úkony správního orgánu, jimiž se upravuje řízení před správním orgánem, jsou ze soudního přezkumu vyloučeny [srov. § 70 písm. c) s. ř. s.]. Takovým úkonem je bezpochyby i přerušení řízení úředním záznamem ve smyslu § 6 odst. 5 lex Ukrajina. K otázce nepřipustnosti žaloby proti usnesení, kterým se přerušuje řízení, existuje také ustálená judikatura (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, č. j. 3 As 64/2007-62, ze dne 28. 2. 2019, č. j. 1 As 321/2018-45, či ze dne 7. 4. 2021, č. j. 4 Afs 51/2021-31, a v nich citovaná další rozhodnutí).

[12] Krajský soud tedy správně přistoupil k poučení žalobců ohledně změny žalobního typu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2025, č. j. 5 As 134/2024-25, a nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18). Skutečnost, že žalobce omylem zvolí nesprávný žalobní typ, totiž nemůže jít k jeho tíži, ledaže by nesprávná volba žalobního typu byla úmyslná, příp. odmítnutí „nesprávné“ žaloby nemůže způsobit žalobci újmu (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2017, č. j. 1 As 436/2017-43, bod 35). V dané věci však žalobci v původně koncipované žalobě proti rozhodnutí správního orgánu zpochybňovali důvodnost přerušení řízení a jejich snahou bylo domoci se vyřízení žádosti o udělení mezinárodní ochrany, takže jejich žaloba nemohla být bez dalšího odmítnuta.

[13] Krajský soud však nesprávně poučil žalobce, aby změnili žalobní typ ze žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. na žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. Prostřednictvím zásahové žaloby totiž nelze podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které zpravidla směřují k vydání rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 14.

1. 2020, sp. zn. III. ÚS 2383/19, body 32 až 35, usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014-55, č. 3566/2017 Sb. NSS, bod 42, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2024, č. j. 5 Afs 16/2024-30, bod 20, a ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006-95).

[14] Rozšířený senát sice v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, dovodil, že nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. může být i nezákonná „nečinnost“ správního orgánu spočívající v něčem jiném než v nevydání rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. nebo v nevydání osvědčení. Proto také postup spočívající ve vrácení žádosti o povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany jako nepřijatelné podle § 5 lex Ukrajina lze napadnout žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s., když výluka ze soudního přezkumu zakotvená v odstavci druhém téhož ustanovení se nepoužije pro její rozpor s právem na soudní ochranu podle čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie, jak dovodil Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 1. 4. 2025, č. j. 5 Azs 273/2023-27, č. 4683/2025 Sb. NSS. V takovém případě totiž správní orgán nepřijatelnou žádost o dočasnou ochranu cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti, aniž o ní zahájí a vede řízení, jehož výsledkem by bylo vydání rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.

[15] Takové správní řízení však bylo v nyní projednávané věci zahájeno, neboť žalobci nepodali žádost o udělení dočasné ochrany podle lex Ukrajina, nýbrž žádost o udělení mezinárodní ochrany podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, o níž bude vydáno rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. Jestliže tedy stěžovatel řízení v této věci mezinárodní ochrany přerušil, je možné důvodnost tohoto postupu posoudit výhradně v režimu žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s., jak vyplývá i z ustálené rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu představované kupříkladu usnesením rozšířeného senátu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012-46, č. 3013/2014 Sb. NSS, či rozsudky ze dne 23. 10. 2025, č. j. 6 Azs 245/2024-16, ze dne 30. 9. 2024, č. j. 6 As 181/2024-29, ze dne 14. 9. 2020, č. j. 5 As 393/2019-48, a ze dne 20. 4. 2006, č. j. 6 Ans 2/2005-68, č. 974/2006 Sb. NSS. Na tomto závěru nemění nic ani skutečnost, že podle § 6 odst. 5 věty druhé lex Ukrajina není cizinec v případě přerušení řízení ve věci mezinárodní ochrany z důvodu udělení dočasné ochrany v postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany, neboť přiznání jednotlivých oprávnění, která z tohoto postavení vyplývají, lze řešit v rámci řízení o nečinnostní žalobě vydáním rozhodnutí o předběžném opatření podle § 38 s. ř. s.

[16] Z uvedených důvodů měl krajský soud žalobce poučit, aby změnili žalobní typ na nečinnostní žalobu podle § 79 a násl. s. ř. s., a takto jejich žalobu projednat. Jestliže tak neučinil a na základě nesprávného poučení rozhodl o upravené žalobě způsobem uvedeným v ustanovení § 87 odst. 2 s. ř. s., dopustil se vady řízení, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. V důsledku tohoto pochybení krajského soudu byl naplněn důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., k čemuž musí Nejvyšší správní soud přihlédnout z úřední povinnosti, i když taková námitka nebyla v kasační stížnosti uplatněna, jak vyplývá z ustanovení § 109 odst. 4 téhož zákona. Za této situace se nemohl Nejvyšší správní soud zabývat kasačními námitkami směřujícími vůči závěrům krajského soudu učiněným v nesprávném žalobním režimu.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[17] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto zrušovacím rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[18] V dalším řízení tedy krajský soud žalobce poučí o změně žalobního typu na žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. Za předpokladu, že žalobci takto žalobu upraví, posoudí, zda jsou splněny další podmínky řízení o ní, včetně bezvýsledného vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti jeho nečinnosti (§ 79 odst. 1 s. ř. s.). V případě úsudku o nevyčerpání takového prostředku nápravy tvrzené nečinnosti krajský soud v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3523/20, č. 144/2021 Sb. ÚS, žalobce na tuto skutečnost upozorní, poskytne jim lhůtu k uplatnění prostředku a v případě doložení jeho podání v této lhůtě vyčká, zda bude či nebude bezvýsledně vyčerpán. V případě věcného projednání nečinnostní žaloby krajský soud náležitě posoudí, zda i v tomto odlišném žalobním režimu lze vycházet z judikatury Nejvyššího správního soudu týkající se zásahových žalob proti nepřijetí žádosti o udělení dočasné ochrany postupem podle § 5 odst. 2 lex Ukrajina z důvodů uvedených v odstavci prvním písm. c) a d) téhož zákona.

[19] Pokud žalobci v dalším řízení žalobu původně podanou proti rozhodnutí správního orgánu upraví na nečinnostní žalobu, projedná ji a rozhodne o ní krajský soud v senátě složeném ze tří soudců, a nikoliv samosoudkyní, neboť v době podání žaloby (18. 8. 2025), která měla být správně vedena v režimu podle § 79 a násl. s. ř. s., rozhodoval specializovaný samosoudce jen o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu ve věci mezinárodní ochrany (§ 31 odst. 2 s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2025, ve světle rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2011, č. j. 7 Ans 9/2011-106, ze dne 22. 11. 2011, č. j. 1 Ans 10/2011-86, ze dne 17. 12. 2010, č. j. 4 Aps 2/2010-44, a ze dne 15. 11. 2007, č. j. 9 Aps 5/2007-63), nikoliv také o žalobách na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve věci mezinárodní ochrany, jako je tomu podle současné právní úpravy (§ 31 odst. 2 s. ř. s., ve znění účinném od 1. 1. 2026). Podle přechodného ustanovení čl. XI bodu 2 zákona č. 314/2025 Sb. se přitom na řízení zahájená před dnem nabytí účinnosti tohoto zákona použije § 31 odst. 2 s. ř. s., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Je tedy zřejmé, že v případě změny žaloby podané před účinností uvedené novely s. ř. s. na nečinnostní žalobu, bude muset krajský soud rozhodovat v senátním složení, což měl ostatně učinit i v případě, kdyby správně žalobu projednal v režimu zásahové žaloby, neboť ani o ní podle § 31 odst. 2 s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2025, ve světle naposledy uvedených judikátů nerozhodoval specializovaný samosoudce.

[20] Krajský soud v novém rozsudku rozhodne i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. dubna 2026

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu