



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl samosoudkyní Mgr. Gabrielou Bašnou ve věci

žalobce: **I. 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 26. 11. 2025, zaevidovanou pod č. j. OAM-445512/DO-2025, jako nepřijatelnou,

takto:

- I. Žaloba **s e z a m í t á**.
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Žalobce je občanem Ukrajiny. Žalobce dne 26. 11. 2025 podal žalovanému žádost o dočasnou ochranu na formuláři, jenž se standardně užívá pro podávání žádosti o dočasnou ochranu dle zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaných invazí vojsk Ruské federace, ve znění účinném od 3. 9. 2025 (dále jen „Lex Ukrajina.“). Ve formuláři uvedl, že dne 24. 2. 2022 pobýval v Polsku, na základě víza/povolení k pobytu platného od 25. 1. 2022 do 14. 10. 2022. O dočasnou ochranu v jiném členském státě Evropské unie nežádal. Žalovaný podanou žádost vyhodnotil jako nepřijatelnou, jelikož nebylo prokázáno, že žadatel je osobou podle § 3 Lex Ukrajina. Proti tomuto úkonu žalovaného žalobce brojí podanou žalobou na ochranu před nezákonným zásahem.
2. Žalobce se podanou žalobou domáhá vydání rozsudku, kterým by soud konstatoval, že zásah žalovaného spočívající v tom, že mu dne 26. 11. 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 žalované

3. **Žalobce** v žalobě uvedl, že je občanem Ukrajiny, a že nedisponuje žádným jiným pobytovým oprávněním na území EU. Postup žalovaného považoval za nezákonný, žalovaný v den podání žádosti nařídil žalobci, aby do žádosti o dočasnou ochranu vepsal, že dne 24. 2. 2022 byl v Polsku, kde však nebyl. Z Ukrajiny utekl před válkou v obavě o svůj život a rozhodl se žít v České republice, společně se svými příbuznými a přáteli. Potvrdil, že disponoval pracovním vízem z Polska, s platností od 25. 1. 2022 do 14. 10. 2022, které následně anuloval. Dne 26. 11. 2025 podal žádost o dočasnou ochranu v České republice.
4. Na podporu svého názoru o nezákonnosti zásahu odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2021-42, a Městského soudu v Praze (dále „městský soud“) ze dne 28. 5. 2025, č. j. 6 A 122/2024-55, které byly dle názoru žalobce vydány za obdobné právní i skutkové situace.
5. **Žalovaný** ve vyjádření k žalobě uvedl, že žádost žalobce vyhodnotil jako nepřijatelnou z důvodů uvedených v § 5 odst. 1 písm. b) Lex Ukrajina, protože žalobce není osobou, na kterou se povinně vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382. Žalobce je sice státním občanem Ukrajiny, nicméně ke dni 24. 2. 2022 na území Ukrajiny nepobýval. Z otisků hraničních razítek o vstupech a výstupech na území členských států EU v cestovním dokladu žalobce platného od 15. 4. 2016 do 15. 4. 2026 vyplývá, že žalobce vstoupil na území členských států Schengenského prostoru dne 3. 2. 2022 přes hraniční přechod Ubľa na Slovensku. Poté území členských států EU už neopustil, ostatně to potvrdil i sám žalobce v tiskopise žádosti o dočasnou ochranu. Žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 Azs 422/2017-29, ve kterém NSS konstatoval, že cestovní doklad je veřejnou listinou a není-li prokázán opak, potvrzuje pravdivost toho, co je v něm osvědčeno. 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 za odlišné skutkové situace.

III. Posouzení žaloby

6. 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. Vycházel při tom ze skutkového a právního stavu ke dni rozhodnutí (§ 87 odst. 1 část věty před středníkem s. ř. s.). 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.). Žalobce v podané žalobě označil přílohy, které však nenavrh k provedení důkazem. Ve věci podstatné skutečnosti plynou z předloženého správního spisu, kterým se dokazování neprovádí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Pro rozhodnutí městského soudu je podstatná toliko žádost žalobce o udělení dočasné ochrany, která je součástí správního spisu, a otisky hraničních razítek o vstupech a výstupech na území členských států EU v cestovním dokladu žalobce, jehož ověřená fotokopie je rovněž součástí správního spisu.
7. Městský soud na úvod poznamenává, že přestože § 5 odst. 2 Lex Ukrajina vylučuje ze soudního přezkumu vrácení nepřijatelné žádosti cizinci, Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 4. 2025, čj. 1 Azs 174/2024-42, jednoznačně potvrdil, že vrácení žádosti o dočasnou ochranu ministerstvem z důvodu její nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 Lex Ukrajina lze přezkoumat (srov. bod [25] citovaného rozsudku).
8. Dále soud připomíná, že i řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. je postaveno na principu, že je to žalobce, kdo s ohledem na dispoziční zásadu ovládající řízení před správními soudy soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. 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, obecně k řízení před správními soudy též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2025, čj. 6 As 60/2024-110 či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 6. 2024, č. j. 10 A 53/2022-157).
9. Současně, ačkoli 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 zákonitost důvodů a úvah, které správní orgán vedly k zásahu, nýbrž zákonitost zásahu jako takového. [...] Soud se musí zabývat zákonitostí 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]), z tohoto obecného pravidla existuje výjimka: „Jelikož soud plně posuzuje zákonitost 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 Lex

Ukrajina v § 5 odst. 2 stanoví, že *Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti.*

10. 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.“
11. V posuzované věci žalovaný žádost žalobce odmítl podle § 5 odst. 1 písm. b) Lex Ukrajina z důvodu, že žalobce není osobou, na kterou se povinně vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382. Žalobce v žalobě pouze v obecné rovině konstatoval, že dne 24. 2. 2022 nebyl v Polsku. Toto tvrzení však neodpovídá v žádosti žalobcem vepsanému pobytu v době rozhodné v Polsku; přičemž žalobce nevysvětlil, potažmo ani neosvědčil, kde konkrétně k 24. 2. 2022 pobýval, zda na území členských států EU nebo na Ukrajině. Žalobce sice tvrdil, že mu žalovaný nařídil, aby do žádosti vepsal, že dne 24. 2. 2022 pobýval v Polsku, ovšem ani toto tvrzení soudu nikterak blíže nevysvětlil a ani neosvědčil. Dále žalobce v žalobě uvedl, že nedisponoval žádnou dočasnou ochranou udělenou jiným členským státem EU. S ohledem na uvedená v obecné rovině uplatněná žalobní tvrzení, soud taktéž pouze v míře obecnosti odpovídající argumentaci žalobce přezkoumal zákonnost rozhodného důvodu, pro který žalovaný přijetí jeho žádosti odepřel a tuto ji pro nepřijatelnost vrátil.
12. K vlastnímu věcnému posouzení žaloby soud nejprve připomíná, že ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. může 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 byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho 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 (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, č. 603/2005 Sb. NSS).
13. První, druhou, čtvrtou a pátou podmínku má soud za splněnou; nemá pochybnosti o tom, že vrácení žádosti směřuje přímo proti žalobkyni a že neudělení dočasné ochrany ji zkracuje na právech. Podstatou sporu je splnění třetí podmínky – zda šlo o zásah zákonný či nikoli.
14. Podle § 5 odst. 1 písm. b) Lex Ukrajina je žádost nepřijatelná, jestliže je podána cizincem, který není uveden v § 3. V § 3 uvedeného zákona jsou vymezeny osoby, na něž se zákon (dočasná ochrana) vztahuje. Podle § 3 odst. 1 uděluje žalovaný dočasnou ochranu cizincům, na které se povinně vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382.
15. V prováděcím rozhodnutí Rady 2022/382, jež aktivovalo stav hromadného přílivu osob, jak jej předpokládá směrnice o dočasné ochraně, jsou takové osoby vymezeny zejména jako ukrajinští státní příslušníci pobývající na Ukrajině před 24. únorem 2022, kteří byli z Ukrajiny vysídleni dne 24. 2. 2022 nebo po tomto datu v důsledku vojenské invaze ruských ozbrojených sil [čl. 2 odst. 1 písm. a)].

16. Pro přiznání ukrajinskému státnímu příslušníku postavení osoby oprávněné podle § 3 Lex Ukrajina je tak zapotřebí kumulativního splnění podmínky (i) pobytu na Ukrajině před 24. 2. 2022 a (ii) vysídlení z Ukrajiny dne 24. 2. 2022 nebo po tomto datu v důsledku vojenské invaze ruských ozbrojených sil.
17. Žalovaný má za to, že již první podmínka, a to podmínka existence pobytu na Ukrajině přede dnem 24. 2. 2022, v případě žalobce splněna nebyla. A to z důvodu, že žalobce k tomuto dni disponoval pobytovým oprávněním v Polsku, v žádosti uvedl, že dne 24. 2. 2022 pobýval v Polsku, a že z otisků hraničních razítek o vstupech a výstupech na území členských států EU v cestovním dokladu žalobce platného do 15. 4. 2026 jednoznačně vyplývá, že žalobce vstoupil na území členských států Schengenského prostoru dne 3. 2. 2022 přes hraniční přechod Ubľa na Slovensku, a poté již území členských států EU neopustil. Žalobce v žalobě nepředložil žádné přesvědčivé argumenty brojící proti závěru žalovaného o neexistenci splnění podmínky „*pobývání na území Ukrajiny*“ přede dnem 24. 2. 2022. Jak soud uvedl výše, toliko konstatoval, že k tomuto datu v Polsku nebyl, a že k vepsání opaku do žádosti byl donucen žalovaným. V souladu s dispoziční zásadou je to přitom žalobce ten, kdo by měl tato tvrzení řádně specifikovat a osvědčit. Úlohou soudu není za žalobce argumentaci domýšlet.
18. Soud ze správního spisu (žádost o poskytnutí dočasné ochrany) ověřil, že žalobce v žádosti uvedl, že ke dni 24. 2. 2022 pobýval v Polsku. Z otisků hraničních razítek o vstupech a výstupech na území členských států EU v cestovním dokladu žalobce platného od 15. 4. 2016 do 15. 4. 2026 jednoznačně vyplývá, že žalobce dne 3. 2. 2022 vstoupil na území členských států Schengenského prostoru přes hraniční přechod Ubľa na Slovensku, následně v cestovním dokladu žalobce žádné záznamy o jeho výstupu nejsou. Žalobce přitom na poukaz žalovaného na předmětné údaje zjištěné z jeho cestovního dokladu nikterak nereagoval. Žalobce se tak nepokusil okolnosti svého pobytu ke dni 24. 2. 2022 řádně konkretizovat, zejména neuvedl a nedoložil žádné důkazy, z nichž by vyplývalo, že se ke dni 24. 2. 2022 vrátil na území Ukrajiny a pobýval tam. Soud v této souvislosti odkazuje na závěry, uvedené v rozsudku NSS ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 Azs 422/2017-29: „*cestovní doklad je veřejnou listinou (srov. § 108 zákona o pobytu cizinců) a, není-li prokázán opak, potvrzuje pravdivost toho, co je v něm osvědčeno nebo potvrzeno (§ 53 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů). Vyvrátitelnou domněnku o správnosti údajů vyplývajících z vstupních a výstupních razítek otištěných v cestovních dokladech obsahuje i článek 12 Schengenského hraničního kodexu [nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob]. K vyvrácení této domněnky je třeba, aby státní příslušník třetí země jakýmkoli způsobem předložil věrohodné důkazy, například v podobě jízdenky či letenky nebo svědectví o své přítomnosti na území státu.*“ (podtržení přidáno soudem). Závěry ohledně vyvrátitelné domněnky o správnosti údajů vyplývajících ze vstupních a výstupních razítek otištěných v cestovních dokladech, a povinnosti žalobce předložit věrohodné důkazy k vyvrácení této domněnky, jsou aplikovatelné i na nyní posuzovaný případ. Soud tak má za to, že v řízení bylo žalovaným prokázáno, že žalobce se ke dni 24. 2. 2022 zdržoval na území členských států EU, a nikoliv na Ukrajině. S tímto závěrem navíc koresponduje i žalobní tvrzení, v němž žalobce potvrdil, že ode dne 25. 1. 2022 do dne 14. 10. 2022 disponoval pracovním povolením v Polsku; žalobci tak svědčil v době rozhodné legitimní důvod pobývat v jedné z členských zemí EU, a to konkrétně v Polsku, což i žalobce do žádosti vepsal. S ohledem

na shora uvedené vyhodnotil soud obranu žalobce postavenou na toliko obecném a neosvědčeném tvrzení žalobce o donucení žalovaným k vepsání nesprávného údaje o místě pobytu v době rozhodné do žádosti, jako ryze účelovou a nevěrohodnou. Soud proto uzavírá, že v daném řízení nedošlo ze strany žalobce k vyvrácení domněnky o správnosti údajů vyplývajících ze vstupních a výstupních razítek otištěných v jeho cestovních dokladech.

19. Již první podmínka stanovená v čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, tedy podmínka, že jde o osobu pobývající na Ukrajině před 24. únorem 2022 [čl. 2 odst. 1 písm. a)], tak v případě žalobce nebyla splněna. Vzhledem k tomu, že zákonná úprava [§ 5 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 3 odst. 1 Lex Ukrajina] žádá, aby pro přijetí žádosti o udělení dočasné ochrany byly kumulativně splněny obě podmínky stanovené v čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, nepostupoval žalovaný nezákonně, pokud přijetí žádosti žalobce z důvodu nesplnění již jen první z uvedených podmínek odmítl.
20. Postup žalovaného při odmítnutí přijetí žádosti žalobce o udělení dočasné ochrany ze dne 26. 11. 2025 tak soud neshledal nezákonným.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

21. Soud shrnuje, že soudní výluka je ve vztahu k důvodům nepřijatelnosti podle ustanovení § 5 odst. 1 písm. b) Lex Ukrajina v rozporu s evropským právem a nelze ji aplikovat. Proto soud žalobu projednal a shledal, že není důvodná. Ve věci je dán důvod nepřijatelnosti podle ustanovení § 5 odst. 1 písm. b) citovaného zákona, a proto nelze postup žalovaného, který žádost žalobce o udělení dočasné ochrany ze dne 26. 11. 2025 vrátil pro nepřijatelnost, považovat za nezákonný. Proto soud žalobu zamítl.
22. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení žádné náklady nad rámec jeho úřední povinnosti, proto mu soud podle § 60 odst. 7 s. ř. s. náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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 20. dubna 2026

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
samosoudkyně