



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: **Y. F.**, zast. JUDr. Veronikou Pupalovou, advokátkou se sídlem Májová 606/35, Cheb, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 12. 2025, č. j. 8 A 140/2025-25,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 6 134,70 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce dne 13. 8. 2025 podal k žalovanému žádost o poskytnutí dočasné ochrany podle zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (dále „lex Ukrajina“). Žalovaný žádost (evidovanou pod č. j. OAM-0405933/DO-2025) vrátil jako nepřijatelnou s odkazem na § 3 uvedeného zákona. Žalobce totiž před 24. 2. 2022 pobýval na Slovensku. V Maďarsku a na Slovensku pobýval i v průběhu roku 2021 (disponoval tam i pobytovým oprávněním).

[2] Žalobce podal žalobu k Městskému soudu v Praze, kterou se domáhal určení nezákonnosti zásahu žalovaného spočívajícího ve vrácení žádosti. Žalobce mimo jiné uvedl, že se na Ukrajinu nemůže vrátit ze strachu z války a v obavě o svůj život. Připustil, že před válkou i v jejím průběhu opakovaně navštěvoval Slovensko i Maďarsko, kde však nikdy

neměl žádný pobyt (zejména pak ne „dlouhodobý“). Podle žalovaného však byla žádost žalobce nepřijatelná podle § 5 odst. 1 písm. b) lex Ukrajina. Žalobce totiž podle něj před 24. 2. 2022 pobýval na území Slovenské republiky, a nikoliv na Ukrajině, což vyplývá z cestovního dokladu. Na území Slovenska a Maďarska pobýval také v průběhu roku 2021. Není pravdou, že na Slovensku ani v Maďarsku nikdy neměl žádné pobytové oprávnění, protože nad vstupním razítkem ze dne 21. 1. 2022 je v cestovním dokladu zaznačeno číslo pobytového oprávnění, na základě kterého mu byl umožněn vstup a další pobyt v Schengenském prostoru.

[3] Městský soud shledal žalobu důvodnou. V záhlaví označeným rozsudkem určil, že zásah žalovaného spočívající ve vrácení žádosti žalobce pro nepřijatelnost byl nezákonný, a jelikož jeho následky stále trvaly, přikázal žalovanému, aby obnovil stav před vrácením žádosti. Vyšel z toho, že opatření žalovaného bylo přímo zaměřeno proti žalobci, nejedná se o rozhodnutí a zkrácení žalobcových práv a jeho důsledky trvají. Jde-li o otázku nezákonnosti zásahu, městský soud především odkázal na existující judikaturu (především rozsudek NSS ze dne 7. 3. 2025, č. j. 5 Azs 72/2024-21). Dospěl k závěru, že v případě žalobce není dostatečně objasněn skutečný stav věci, pokud jde o jeho pobyt mimo území Ukrajiny před 24. 2. 2022. Pro aplikaci § 3 lex Ukrajina je podstatné, jakou povahu pobyt žalobce mimo území Ukrajiny měl. V projednávané věci však nebylo zřejmé, zda žalobce území Ukrajiny opustil, tedy že měl v úmyslu trvale žít v jiném státě. Na tom by nic neměnila ani skutečnost, pokud by žalobce disponoval oprávněním k pobytu v jiném státě, jak argumentuje žalovaný. Neexistuje podle něj rozumný důvod k tomu, aby státní občané Ukrajiny, kteří se před 24. 2. 2022 nacházeli dočasně mimo její území, a kterým stav vzniklý v důsledku napadení ozbrojenými silami Ruské federace znemožňuje vrátit se do svého domovského státu a bezpečně a neomezeně tam pobývat, byli v horším postavení než ti, kteří se k uvedenému datu na území Ukrajiny fyzicky nacházeli.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[4] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost.

[5] **Stěžovatel** namítá, že městský soud nesprávně vyložil čl. 2 odst. 1 písm. a) prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382, a v důsledku toho nesprávně zahrnul žalobce mezi osoby uvedené v § 3 odst. 1 lex Ukrajina. Žalobce podle stěžovatele nespadá pod žádnou zákonnou kategorii, jíž se povinně uděluje dočasná ochrana. Žalobce je sice státním občanem Ukrajiny, nicméně nelze jej považovat za osobu pobývající na území Ukrajiny ke dni 24. 2. 2022. Městský soud navíc podle stěžovatele nerozhoduje v dané otázce jednotně. Jeho výklad v nynější věci je natolik extenzivní, že vůbec popírá smysl prováděcího rozhodnutí Rady. Přijetí závěrů napadeného rozsudku by znamenalo, že dočasnou ochranu (tj. oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany) by získali všichni občané Ukrajiny bez ohledu na to, kde rozhodujícího dne (24. 2. 2022) pobývali; stačilo by, aby se na území Ukrajiny kdykoliv poté vrátili a měli na území Ukrajiny hlášen pobyt. Jediný, kdo by tuto definici nesplňoval, by tak byli pouze ti občané Ukrajiny, kteří mají povolen trvalý pobyt nebo jinou formu dlouhodobého pobytu na území jiného státu a na Ukrajině ani před a zřejmě ani po dni 24. 2. 2022 nepobývali. Stěžovatel dodal, že již ve vyjádření k žalobě poukázal na operační pokyny k provádění prováděcího rozhodnutí Rady zpracované Evropskou komisí, na které však městský soud nijak nereagoval. Institut dočasné ochrany má řešit situace hromadného přílivu osob v důsledku určitých událostí, které byly příčinou vzniku situace hromadného

pokračování

přilivu, nikoliv zkoumat individuální důvody opuštění země původu či trvalého pobytu. Městský soud podle stěžovatele z jednoduchého pravidla pobytu na Ukrajině před 24. 2. 2022 vytvořil koncept, který zahrnuje všechny občany Ukrajiny, ať už se na Ukrajině před daným dnem nacházeli nebo ne, a akcentoval přitom důležitost jejich úmyslu pobývat mimo území Ukrajiny dlouhodobě či dokonce trvale. Stěžovatel dodal, že pro občany Ukrajiny, kteří se před dnem 24. 2. 2022 na území Ukrajiny nenacházeli, jsou zde jiná pobytová oprávnění, která jim mohou být udělena.

[6] **Žalobce** se ve vyjádření ke kasační stížnosti především ztotožnil se závěry městského soudu a setrval na tom, že jeho žádost má žalovaný posoudit. Napadený rozsudek nijak nevybočuje ze soudní praxe a je jedním z mnoha identických rozhodnutí v totožných případech.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v mezích kasačních 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.). Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud předesílá, že se ve vztahu k vrácení nepřijatelné žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 2 lex Ukrajina již zabýval výlukou ze soudního přezkumu. Ve shodě s rozsudkem Soudního dvora EU ze dne 27. 2. 2025, *Krasiliva*, C-753/23, dovedil, že tato výluka ze soudního přezkumu není slučitelná s právem EU a nelze ji aplikovat. Vrácení žádosti o dočasnou ochranu žalovaným z důvodu její nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 lex Ukrajina tudíž lze přezkoumat (např. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2025, č. j. 1 Azs 174/2024-42, bod 25).

[9] Stejně tak Nejvyšší správní soud úvodem připomíná (viz například rozsudky ze dne 1. 4. 2025, č. j. 5 Azs 273/2023-27, č. 4683/2025 Sb. NSS, bod 19), že lex Ukrajina i nadále používá nepřesnou terminologii, která může vést k chybnému pochopení problematiky. České právní předpisy totiž převážně používají nepřesné zkratky „poskytnutí“, resp. „udělení“ dočasné ochrany, jako by tento status udělovaly až členské státy. Již zmíněné operační pokyny Komise však vycházejí z toho, že členské státy pouze deklaratorně potvrzují tento status tím, že žadatelům přiznávají jednotlivá práva spojená s dočasnou ochranou, především právě právo pobytu.

[10] V nynější věci stěžovatel postupoval při vrácení žádosti žalobce o udělení dočasné ochrany podle § 5 odst. 2 lex Ukrajina, podle něhož *Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti*. Podle § 5 odst. 1 písm. b) lex Ukrajina pak *žádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže je podána cizincem, který není uveden v § 3 uvedeného zákona*.

[11] Argumentace stěžovatele (a spor v nyní projednávané věci) se odvíjí od toho, že žalobce podle stěžovatele nespadá pod žádnou zákonnou kategorii, jíž se povinně uděluje dočasná ochrana, protože jej nelze považovat za osobu pobývající na území Ukrajiny ke dni 24. 2. 2022. Žalobce totiž přede dnem 24. 2. 2022 pobýval na území Slovenské republiky, nikoliv na Ukrajině. Na území Slovenska a Maďarska žalobce pobýval také v průběhu roku 2021 a dle razítka v cestovním dokladu tam získal i pobytové oprávnění.

[12] Pro posouzení zákonnosti zásahu žalovaného a nyní napadeného rozsudku je podstatné, zda je žalobce osobou, na niž se vztahuje dočasná ochrana ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. a) prováděcího rozhodnutí Rady, a zda mu proto má v ČR svědčit příslušné pobytové oprávnění podle § 3 odst. 1 lex Ukrajina. Článek 2 zmíněného prováděcího rozhodnutí Rady obsahuje pro udělení pobytového oprávnění pro ukrajinské státní příslušníky dvě podmínky, jež musí být kumulativně splněny. Jednak museli být vysídleni z Ukrajiny dne 24. 2. 2022 nebo po tomto datu, jednak museli pobývat na Ukrajině před tímto datem (viz například rozsudek NSS ze dne 19. 3. 2026, č. j. 8 Azs 166/2025-32, bod 24).

[13] Podstata argumentace stěžovatele v nynější věci vychází jednak z toho, že dočasnou ochranu nemohou získat všichni občané Ukrajiny, bez ohledu na to kde 24. 2. 2022 a před tímto datem pobývali (žalobce opustil Ukrajinu před tímto datem). V rámci celého řízení současně upozorňuje na pobytové oprávnění žalobce v Schengenském prostoru plynoucí z razítka v cestovním pasu. Oběma těmito aspekty věci se nicméně městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku zabýval a ve vztahu k oběma použil již existující judikaturu, kterou lze podle Nejvyššího správního soudu považovat za přílehlavou i ve věci nyní projednávané.

[14] Jistě nelze zpochybňovat to, že žalobce v období před 24. 2. 2022 zjevně pobýval (opakovaně) i na území Slovenska či Maďarska. Pouhá dispozice určitým druhem pobytového oprávnění však fakticky neznamená, že cizinec přesunul těžiště svých zájmů na území jiného státu s úmyslem Ukrajinu reálně opustit. Nejvyšší správní soud již v minulosti dospěl k závěru, že není podstatné, jestli se žadatel ke dni 24. 2. 2022 fyzicky nacházel na území Ukrajiny, ale zda lze na jeho pobyt na Ukrajině hledět jako na stálejší a dlouhodobější pobyt. Ve shora již zmíněném rozsudku č. j. 5 Azs 72/2024-21, na který v nyní napadeném rozsudku odkázal i městský soud, pak Nejvyšší správní soud konkrétně uzavřel, že je na stěžovateli, aby prokázal, že žalobce na území Ukrajiny skutečně nepobýval, a resp. že byl naopak usazený jinde. Dodal, že pouhé udělení víza a jeho krátkodobé využití k závěru stěžovatele nepostačuje (bod 18 odkazovaného rozsudku). Z pouhé existence víza uděleného v jiném členském státě tedy nelze dovozovat, že žadatel není osobou podle čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady, resp. že mu není možno udělit dočasnou ochranu podle § 3 odst. 1 lex Ukrajina. Zároveň z žádných jiných unijních ustanovení nevyplývá, že by žadatel o status vysídlené osoby mohl později přijít tím, že vycestuje do třetího státu na základě platného právního titulu, který ji opravňuje k dlouhodobému pobytu v tomto třetím státě, a následně se na území členských států vrátí. V tomto směru tedy na odůvodnění nyní napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud v projednávané věci neshledal nic nezákonného.

[15] Poukazuje-li pak stěžovatel na popření smyslu prováděcího rozhodnutí Rady kvůli extenzivnímu výkladu jeho čl. 2 odst. 1 písm. a), je k tomu třeba uvést, že výklad provedený městským soudem textací tohoto článku respektuje a o extenzivní výklad se nejedná. K obdobným závěrům již Nejvyšší správní soud dospěl například i v rozsudku ze dne 6. 3. 2025, č. j. 5 Azs 258/2025-14, ve věci, v níž stěžovatel uplatnil argumentaci obdobnou té nynější, a to včetně poukazu na rozdílnou judikaturu krajských soudů (viz zejména body 23 a 24 zmíněného rozsudku). Závěry odkazovaného rozsudku jsou aplikovatelné i ve věci nyní projednávané a Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od nich odchýlovat. Je zde navíc třeba zdůraznit, že městský soud v nyní napadeném rozsudku ani netvrdí, že by sporná podmínka dle prováděcího rozhodnutí Rady byla splněna. V bodě 34 napadeného rozsudku

pokračování

výslovně uvádí, že v případě žalobce „není dostatečně objasněn skutečný stav věci“, pokud jde o jeho pobyt mimo území Ukrajiny před datem 24. 2. 2022. Ostatně ani sám stěžovatel neuvádí konkrétní důvody, pro které by důvod vycestování žalobce nebylo možné považovat za překážku na vůli nezávislou. Je proto především v souladu se shora uvedenou judikaturou na stěžovateli, aby tyto skutečnosti objasnil. Ani touto částí kasační argumentace se tedy stěžovateli závěry nyní napadeného rozsudku městského soudu zpochybnit nepodařilo.

[16] Stěžovatel pak v kasační stížnosti upozorňuje i na to, že již ve vyjádření k žalobě poukázal na tzv. *soft-law* v podobě operačních pokynů k provádění prováděcího rozhodnutí Rady zpracované Evropskou komisí, které městský soud „mlčky přešel“. K tomu Nejvyšší správní soud předně upozorňuje, že podle jeho konstantní judikatury není povinností správního soudu reagovat na každý dílčí argument a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (viz například náleží ÚS ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08). Byť se městský soud zmíněnými operačními pokyny výslovně nezabýval, z odůvodnění napadeného rozsudku je zjevné, jak na argumentaci stěžovatele (podpořenou právě i odkazem na zmíněné operační pokyny) reagoval (viz zejména body 34-39 napadeného rozsudku). Jinak řečeno, podle městského soudu nebylo ani zřejmé, zda žalobce (slovy operačních pokynů) území Ukrajiny opustil v úmyslu trvale žít v jiném státě, ani zda pobýval mimo Ukrajinu z důvodu práce, studia, dovolené, rodinných důvodů apod. Nad rámec výše uvedeného lze ostatně dodat, že shora reprodukováný výklad týkající se prováděcího rozhodnutí Rady judikatura Nejvyššího správního soudu zastává i při zohlednění zmíněných operačních pokynů (viz například bod 24 shora již odkazovaného rozsudku č. j. 5 Azs 258/2025-14, či aktuálně usnesení ze dne 7. 5. 2026, č. j. 5 Azs 54/2026-14). Ani tato část kasační argumentace tedy není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žádná z uplatněných kasačních námitek není důvodná, a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[18] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Zástupkyně žalobce učinila v řízení o kasační stížnosti jeden úkon právní služby, kterým je sepsí vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za tento úkon náleží mimosmluvní odměna ve výši 4 620 Kč [§ 9 odst. 5 a § 7 bod 5 advokátního tarifu], která se zvyšuje o 450 Kč paušální náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy za jeden úkon právní služby připadá částka 5 070 Kč. Jelikož je zástupkyně žalobce plátkyní daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tato částka o 21 % na částku 6 134,70 Kč. Žalovaný je povinen uhradit žalobci tuto částku ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám jeho zástupkyně.

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

V Brně 22. května 2026

Milan Podhrázký
předseda senátu