



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudkyně Veroniky Juříčkové a soudce Štěpána Výborného v právní věci žalobce: **A. H.**, zastoupeného Mgr. Daliborem Lípou, advokátem, sídlem Jugoslávská 856/2, Karlovy Vary, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, na ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2025, č. j. 9 A 102/2025-33,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2025, č. j. 9 A 102/2025-33, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Žalovaný žalobci vrátil jako nepřijatelnou jeho žádost ze dne 1. 8. 2025 o dočasnou ochranu dle zákona č. 65/2022. Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaných invází vojsk Ruské federace (dále „*lex Ukrajina*“). Na tiskopisu žádosti o dočasnou ochranu žalovaný vyznačil jako důvod nepřijatelnosti žádosti skutečnost, že „žadatel získal dočasnou ochranu v jiném členském státu Evropské unie“. Tento důvod odpovídá § 5 odst. 1 písm. d) *lex Ukrajina*.

[2] Proti vrácení žádosti jako nepřijatelné se žalobce bránil žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, v níž namítal, že splňuje podmínky pro udělení dočasné ochrany, a odkázal na judikaturu, která konstatovala rozpor § 5 odst. 1 písm. d) *lex Ukrajina* s právem EU.

[3] Městský soud uvedl, že nesprávné vyznačení důvodu nepřijatelnosti žádosti v předtištěném formuláři je pochybením pracovníka žalovaného, jde o formální nedostatek, který je v rozporu s obsahem spisového materiálu. Městský soud dále konstatoval, že žalobcova žádost je nepřijatelná podle § 5 odst. 1 písm. b) *lex Ukrajina*, neboť byla podána cizincem, který není uveden v § 3 *lex Ukrajina*. Žalobce totiž nesplnil podmínku pobytu na Ukrajině přede dnem 24. 2. 2022, jelikož k tomuto dni disponoval pobytovým oprávněním v Ruské federaci a dle cestovního pasu i žalobních tvrzení se na území Ruské federace i fakticky zdržoval. Městský soud odmítl argumentaci judikaturou vztahující se k důvodu nepřijatelnosti žádosti dle § 5 odst. 1 písm. d) *lex Ukrajina*, neboť žalobní argumentace se mýlí s rozhodným důvodem, pro který byla žádost žalobce vrácena jako nepřijatelná. Zároveň městský soud konstatoval, že žalobce nepředložil argumenty, jimiž by brojil proti závěru žalovaného o nesplnění podmínky pobývání na území Ukrajiny, přičemž svou žalobní argumentaci nedoplnil ani v návaznosti na vyjádření, v němž žalovaný své pochybení připustil. Zdůraznil přitom význam dispoziční zásady.

[4] Městský soud z uvedených důvodů žalobu zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Kasační stížností se žalobce (stěžovatel) domáhal zrušení výše označeného rozsudku městského soudu. V kasační stížnosti odkázal na důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“).

[6] Namítal, že žalovaný odmítl jeho žádost z jiného důvodu, než který posuzoval městský soud. Městský soud ignoroval skutečnost, že správní postup žalovaného a jeho tvrzení v rámci žalobního řízení jsou v rozporu. Soud převzal argumentaci žalovaného uvedenou ve vyjádření k žalobě. Nezákonný zásah žalovaného však nelze omluvit administrativním pochybením pracovníka žalovaného.

[7] Stěžovatel se v žalobě nemohl bránit proti skutečně zamýšlenému postupu žalovaného. Požadavek, aby stěžovatel polemizoval s tvrzeným zamýšleným postupem žalovaného je porušením práva na spravedlivý proces. Stěžovatel odkázal na rozsudek městského soudu ze dne 23. 10. 2025, č. j. 15 A 127/2025-20, v němž soud v obdobné situaci konstatoval nezákonnost postupu žalovaného.

[8] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[9] **Žalovaný** ve vyjádření uvedl, že podstatné je, zda důvod nepřijatelnosti byl naplněn, nikoliv to, jak byl důvod vyznačen na tiskopisu žádosti. Žalobce podmínky pro udělení dočasné ochrany nesplnil, neboť v době vypuknutí invaze pobýval v Ruské federaci, kde měl do 16. 12. 2024 povolen pobyt.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

pokračování

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost **je důvodná**.

[12] Obecně platí, že posouzení zákonnosti zásahu leží plně na bedrech soudu, což je v souladu s povahou řízení o zásahové žalobě, jež má charakter řízení nalézacího, nikoliv přezkumného (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2015, č. j. 6 As 255/2014-42, č. 3240/2015 Sb. NSS). 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 (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2021, č. j. 5 As 462/2019-35, č. 4257/2021 Sb. NSS). Jelikož soud plně posuzuje zákonnost zásahu, není obecně vzato rozhodující, o jaké právní důvody správní orgán zásah „opřel“.

[13] Toto odůvodnění však může být relevantní, vyžaduje-li právní úprava, aby důvody zásahu byly sděleny osobě, které se zásah týká. V rozsudku ze dne 19. 9. 2018, č. j. 1 As 145/2018-57, Nejvyšší správní soud ve vztahu k výzvě policisty k prokázání totožnosti dle § 63 odst. 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky zdůraznil, že policisté jsou nadáni oprávněním vyzvat k prokázání totožnosti osobu, smí tak ovšem učinit pouze na základě jednoho (či více) důvodů předpokládaných zákonem. Důvod musí existovat již v době výzvy k prokázání totožnosti a jeho sdělení nesmí být samoučelné. Nejvyšší správní soud zdůraznil význam § 13 zákona o Policii ČR, podle nějž je policista povinen před provedením úkonu poučit osobu dotčenou úkonem o právních důvodech provedení úkonu, a jde-li o úkon spojený se zásahem do práv nebo svobod osoby, také o jejich právech a povinnostech. Úkolem soudu v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem je pak posuzovat zákonnost jednání policistů právě z hlediska toho, jaký zákonný důvod byl jako důvod výzvy k prokázání totožnosti uveden.

[14] Uvedené je sice výjimkou z pravidla (jak připomněl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 1. 12. 2022, č. j. 6 As 237/2021-56), v případě vrácení žádosti cizince o dočasnou ochranu jako nepřijatelné však je právě taková výjimka dána, neboť zákon výslovně vyžaduje, aby cizinci byl důvod nepřijatelnosti žádosti sdělen (§ 5 odst. 2 *lex Ukrajina*).

[15] Na rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 145/2018-57 a č. j. 6 As 237/2021-56 sice městský v napadeném rozsudku odkázal a konstatoval, že cizinci má být podle zákona sdělen důvod nepřijatelnosti, přesto posoudil zákonnost vrácení žádosti stěžovateli vzhledem k důvodu, který v žádosti vyznačen nebyl. Takový postup městského soudu shledal Nejvyšší správní soud nesprávným.

[16] Jak již bylo uvedeno, v případě vrácení nepřijatelné žádosti o dočasnou ochranu, zákon požaduje, aby byl důvod nepřijatelnosti cizinci sdělen (§ 5 odst. 2 *lex Ukrajina*). Platí-li závěr, že v soudním řízení dle § 82 a násl. s. ř. s. musí být zákonnost zásahu posuzována právě z hlediska důvodu sděleného dotčené osobě i v situaci, kdy je takový důvod sdělován ústně, tím spíše musí uvedený závěr platit v situaci, kdy správní orgán dotčené osobě důvody sděluje vyznačením v listinném tiskopisu žádosti, jako je tomu v případě vrácení nepřijatelné žádosti o dočasnou ochranu.

[17] Sdělení konkrétního důvodu nepřijatelnosti žádosti má význam pro možnost obrany, neboť umožňuje cizinci argumentačně zacílit obranu právě proti důvodu, který správní orgán v jeho případě aplikoval. Vzhledem k povinnosti žalobce vylicit rozhodující skutečnosti a označit důkazy (§ 84 odst. 3 písm. b) a c) s. ř. s.), jež předurčují rámec soudního

posouzení, není možné povinnost správního orgánu sdělit důvod nepřijatelnosti žádosti devalvovat na bezvýznamnou formalitu. Jestliže soud na základě stěžovatelovy žaloby posuzoval naplnění důvodu nepřijatelnosti, který měl za skutečný, ale který nevyplýval ze sdělení žalovaného, aniž k tomu stěžovatel poskytl svou žalobní argumentaci dostatečný podklad, odňal tím stěžovateli možnost cílené efektivní obrany proti vrácení jeho žádosti jako nepřijatelné.

[18] V rozsudku ze dne 19. 5. 2025, č. j. 2 Azs 172/2024-31, Nejvyšší správní soud sice akceptoval postup krajského soudu, který posoudil zákonnost zásahu s ohledem na důvod dle § 5 odst. 1 písm. d) *lex Ukrajina*, který byl skutečným důvodem nepřijetí žádosti, ačkoli v tiskopisu byl vyznačen důvod odpovídající § 5 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 3 *lex Ukrajina*, uvedená věc se však od nyní projednávaného případu liší. Ve věci sp. zn. 2 Azs 172/2024 totiž mezi účastníky řízení nebylo sporné, že žalovaný „omylem“ vyznačil nesprávný důvod nepřijatelnosti žádosti, a nevstupovala tak do hry otázka zkrácení na možnostech obrany proti „novému“ důvodu zásahu. Nadto nelze podcenit procesní průběh věci; ve věci sp. zn. 2 Azs 172/2024 totiž šlo o situaci, kdy městský soud neodepřel ochranu před zásahem žalovaného, nýbrž shledal zásah žalovaného nezákonným a kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu pak podával žalovaný. V nyní projednávané věci však nelze bez dalšího vycházet z toho, že by skutečný důvod vrácení žádosti stěžovatele jako nepřijatelné byl mezi účastníky nesporný. Městský soud nedostatečně zohlednil, že úlohou soudů ve správním soudnictví je poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům jednotlivců (§ 2 s. ř. s.).

[19] Ačkoli podklady žalovaného ke stěžovatelově žádosti nasvědčují tomu, že záměrem žalovaného mohlo být vrátit žádost stěžovatele jako nepřijatelnou z důvodu podle § 5 odst. 1 písm. b) *lex Ukrajina*, je třeba přisvědčit stěžovateli, že nelze spravedlivě požadovat, aby v žalobě brojil proti jinému důvodu vrácení žádosti než tomu, který žalovaný v tiskopisu vyznačil, resp. aby zpochybňoval závěry, které z důvodu vyznačeného v tiskopise nevyplývají, a od toho odvozovat úspěch žaloby. Stejně tak není možné klást k tíži stěžovatele, že na vyjádření, v němž žalovaný záměnu důvodů výslovně připustil a skutečný důvod vrácení žádosti stěžovatele jako nepřijatelné vysvětlil, stěžovatel nereagoval změnou, resp. rozšířením žalobní argumentace. Argumentace městského soudu dispoziční zásadou v tomto kontextu nedává smysl.

IV. Závěr a náklady řízení

[33] Z výše uvedených důvodů shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost žalobce důvodnou, pročež podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku. Městský soud v dalším řízení posoudí v rámci žalobních bodů zákonnost vrácení žádosti žalobce o dočasnou ochranu žalovaným vzhledem k důvodu, který žalovaný žalobci prostřednictvím tiskopisu žádosti žalobci sdělil. Pokud městský soud konstatuje nezákonnost zásahu spočívajícího ve vrácení žádosti jako nepřijatelné z důvodu dle § 5 odst. 1 písm. d) *lex Ukrajina* a přikáže obnovení stavu před vrácením žádosti jako nepřijatelné z tohoto důvodu, nebrání taková procesní situace žalovanému dospět k závěru o důvodu nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. b) *lex Ukrajina* a ten v tiskopisu vyznačit, nebude-li to odporovat závaznému právnímu názoru městského soudu.

pokračování

[34] V dalším řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 17. června 2026

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu