



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla, soudce Mgr. Jana Šmakala (zpravodaj) a soudkyně Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

žalobce: **R. K.**  
neznámým pobytem  
zastoupený advokátem Mgr. Petrem Václavkem,  
sídlem Opletalova 1417/25, Praha,  
proti  
žalovanému: **Ministerstvo vnitra,**  
sídlem Nad Štolou 936/3, Praha,

o žalobě proti zásahu žalovaného spočívajícím ve vrácení žádosti žalobce o dočasnou ochranu ze dne 21. 10. 2024 č. j. OAM-406 779/DO-2024 pro nepřijatelnost,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

**Odůvodnění:**

I. Vymezení věci

1. Souzená věc se týká vrácení žádosti žalobce o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost. Soud se zde zabýval především tím, jaký důvod nepřijatelnosti byl skutečně uplatněn. Z řízení

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K.

vyplynulo, že žalobce soudu patrně předložil dodatečně upravenou, částečně nepravdivou žádost. Nebylo však třeba to zjistit s jistotou, neboť žalobce ani přes upozornění soudu nerozporoval druhý z tvrzených důvodů nepřijatelnosti jeho žádosti. Již proto nemohl uspět.

## II. Postup správního orgánu

2. Dne 21. 10. 2024 požádal žalobce o poskytnutí dočasné ochrany podle zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaných invazí vojsk Ruské federace. V žádosti výslovně uvedl, že byl držitelem polského víza od 2. 2. 2022 a dne 24. 2. 2022 pobýval v Polsku. Žalovaný tuto žádost bez dalšího vrátil pro nepřijatelnost podle § 5 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb.

## III. Řízení před soudem

### *Žaloba*

3. Žalobce s vrácením žádosti pro nepřijatelnost nesouhlasil a brojil proti němu žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Tato žaloba měla standardizovaný obsah odpovídající řadě jiných žalob směřujících proti vrácení žádosti pro nepřijatelnost podle § 5 odst. 1 **písm. d)** zákona č. 65/2022 Sb. (tj. protože dočasná ochrana byla přiznána jinde). Žalobce namítl, že na věc sice dopadá výluka soudního přezkumu podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., ale ta je podle nich v rozporu s unijním právem. Tato skutečnost již byla potvrzena správními soudy. Důvod nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 **písm. d)** zákona č. 65/2022 Sb. je též v rozporu s unijním právem. Konkrétně se směrnicí Rady č. 2001/55/ES<sup>1</sup> („směrnice o dočasné ochraně“) a prováděcím rozhodnutím Rady (EU) 2022/382<sup>2</sup> („prováděcí rozhodnutí“). Unijní předpisy nevylučují druhotné žádosti poté, co již cizinci byla udělena dočasná ochrana v jiném členském státu.

### *Vyjádření žalovaného*

4. Žalovaný považoval žalobu za nedůvodnou. Zdůraznil, že žádost žalobci vrátil pro nepřijatelnost podle § 5 odst. 1 **písm. b)** zákona č. 65/2022 Sb., tedy z důvodu, že žalobce již před invazí Ruské federace nepobýval na Ukrajině. To plyne již z žádosti žalobce. Žalobce byl držitelem dlouhodobého polského víza s platností od 2. 2. 2022 do 1. 7. 2022 a před tím víza s platností od 27. 1. 2021 do 1. 10. 2022. Prováděcí rozhodnutí (a dočasná ochrana) tedy na žalobce vůbec nedopadá z hlediska osobní působnosti.

### *Další průběh písemné části řízení*

5. Soud žalobce upozornil, že mezi listinami předloženými žalovaným (o správní spis *stricto sensu* nejde) je založena kopie žádosti žalobce s vyznačeným důvodem nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 **písm. b)** zákona č. 65/2022 Sb., což se neshoduje s kopií předloženou ze strany žalobce, na které jsou vyznačeny důvody podle § 5 odst. 1 **písm. b)** a **d)** zákona č. 65/2022 Sb. Zároveň soud oba účastníky poučil o možné trestní odpovědnosti podle § 347a trestního

<sup>1</sup> Směrnice Rady 2001/55/ES z 20. 7. 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími.

<sup>2</sup> Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze 4. 3. 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana, ve znění Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2024/1836 ze dne 25. června 2024 o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382.

zákoníku, tedy pro *maření spravedlnosti předložením pozměněného listinného důkazního prostředku*.

6. V návaznosti na to žalobce předložil originál této žádosti a sdělil, že žalovaný na žádosti vyznačil důvody nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 **písm. b)** a **d)** zákona č. 65/2022 Sb.

#### *Ústní jednání*

7. Ve svém přednesu žalobce prostř. své zástupkyně setrval na tom, že žádost mu byla vrácena z důvodů nepřijatelnosti podle § 5 odst. 1 **písm. b)** a **d)** zákona č. 65/2022 Sb. Vrácení podle písm. **d)** žalobce považoval za rozporné s unijním právem, což podle něj plyne i z rozsudku Soudního dvora EU ve věci C-753/23 *Krasiliva* ze dne 27. 2. 2025.
8. Žalovaný setrval na tom, že žádost byla nepřijatelná podle § 5 odst. 1 **písm. b)** zákona č. 65/2022 Sb., což vyplynulo z tvrzení žalobce při podání žádosti i z další lustrace. Žádost nebyla shledána nepřijatelnou podle **písm. d)**, což plyne i její kopie, kterou žalovaný před vrácením pořídil. Vrácení z tohoto důvodu by ani nebylo logické, protože z ničeho nevyplývalo, že by žalobci byla dočasná ochrana dříve přiznána v jiném členském státu EU. Žalovaný dále odmítl, že by na věc mohly dopadat závěry rozsudku ve věci C-753/23, neboť ten je úzce formulovaný a výslovně se týká pouze nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. Pro institut nepřijatelnosti podle písm. d) k němu nelze dovodit nic, což platí tím spíše pro nepřijatelnost podle písm. b).
9. K výslovnému dotazu soudu žalobce potvrdil, že důvod vrácení žádosti podle § 5 odst. 1 **písm. b)** zákona č. 65/2022 Sb. považuje za nesporný. Tím zcela předurčil další postup soudu v řízení.

#### *Skutková zjištění soudu*

10. Ke zjištění rozhodných skutečností soud původně zamýšlel provést důkazy originálem žádosti žalobce o dočasnou ochranu, kopií žádosti žalobce o dočasnou ochranu, kopií cestovního dokladu žalobce a výsledkem úřednice Ministerstva vnitra, která dne 21. 10. 2024 zpracovala žádost žalobce o dočasnou ochranu. Tyto listinné důkazy by byly v řízení o zásahové žalobě potřebné ke zjištění skutkového stavu a zároveň vyplývaly z obsahu soudního spisu (§ 120 odst. 2 o. s. ř.). Nemají totiž povahu správního spisu, kterým se zásadně nedokazuje (srov. rozsudek NSS č. j. 10 As 326/2022-88 ze dne 23. 10. 2023, č. 4563/2024 Sb. NSS).
11. Potřeba tohoto dokazování totiž původně vyplývala z toho, že podle tvrzení účastníků i jimi předložených listin bylo sporné, *jaký konkrétní důvod nepřijatelnosti žádosti byl ve věci žalobce uplatněn*.
12. Protože však žalobce při ústním jednání prohlásil důvod nepřijatelnosti jeho žádosti podle § 5 odst. 1 **písm. b)** zákona č. 65/2022 Sb. za nesporný, zcela odpadla potřeba jakéhokoli dokazování. Pro rozhodnutí o žalobě totiž dostačovalo, aby soud vyšel ze shodného tvrzení účastníků (§ 120 odst. 3 občanského soudního řádu) o tom, že žalobce není osobou podle § 3 zákona č. 65/2022 Sb. Tedy že není osobu spadající do osobní působnosti prováděcího rozhodnutí Rady EU s nárokem na dočasnou ochranu.

#### IV. Posouzení věci

13. Žaloba není důvodná.
14. Důvody rozhodnutí lze shrnout tak, že žalovaný vrátil žalobci jeho žádost pro nepřijatelná podle § 5 odst. 1 **písm. b)** ve spoj. s § 3 zákona č. 65/2022 Sb. Tento důvod žalobce v řízení

o žalobě nerozporoval, a to ani přes upozornění soudu. Žalobou tedy nebylo zpochybněno, že na žalobce se nevztahuje prováděcí rozhodnutí, kterým jsou vymezeny skupiny osob nárokem na dočasnou ochranu, neboť není osobou, která Ukrajinu opustila v důsledku ruské invaze.

15. Soud proto neměl důvod dále zjišťovat, zda byla žádost žalobci vrácena také pro nepřijatelnost podle § 5 odst. 1 **písm. d)** zákona č. 65/2022 Sb., neboť by to na výrok rozhodnutí o žalobě nemohlo mít vliv. S ohledem na okolnosti však lze předpokládat, že žalobce soudu předložil dodatečně upravenou žádost o dočasnou ochranu, aby tím vytvořil nepravdivý obraz skutkového stavu, na jehož základě by se dovolával jemu příznivé judikatury zdejšího soudu i dalších krajských správních soudů k § 5 odst. 1 **písm. d)** zákona č. 65/2022 Sb. K tomu nedošlo jen v důsledku procesní strategie žalobce při ústním jednání, při kterém prakticky odmítl tvrdit nezákonnost vrácení žádosti podle § 5 odst. 1 **písm. b)** zákona č. 65/2002 Sb.
16. Interpretační a aplikační úvahy soudu jsou dále rozebrány podrobně, byť žalobce část postupu žalovaného učinil nesporným. Otázka spornosti je však otázka spojená především se skutkovými zjištěními, což platí tím spíše v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu. V ní žalobce nemusí rozporovat rozhodovací důvod správního orgánu formou žalobních bodů, ale pouze označit údajně nezákonný zásah a vylíčit skutkové okolnosti. Právní posouzení je tedy v plné míře na bedrech soudu (srov. judikaturu cit. níže). Za toho stavu si soud nejprve musel učinit názor na aplikovatelné právo a rozložení důkazního břemene, a teprve v jejich světle hodnotit skutkový stav (srov. přiměřeně rozsudek NSS č. j. 3 As 73/2024-44 ze dne 27. 2. 2025, odst. 20). To vše bez ohledu na shodná tvrzení účastníků, kterými soud ostatně není ani vázán (§ 120 odst. 3 o. s. ř.).

#### *IV. 1 Vrácení žádosti je zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.*

17. Vrácení žádosti žalobci je faktický úkon provedený sice na základě zákonného základu, avšak zcela mimo jakékoliv řízení. Formalizovaný postup totiž zákon v tomto případě nepředvídá. Vrácení je tedy zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. (srov. přiměřeně rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 7 Azs 227/2016-36 ze dne 30. 5. 2017, č. 3603/2017 Sb. NSS, odst. 38). Soud považuje postup žalovaného za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Tato otázka je v rozhodovací praxi krajských soudů řešena jednotně a jasně. Nevznikají tedy pochyby o správnosti tohoto řešení a již není ani důvod tento náhled blíže odůvodňovat, resp. opakovat důvody mnohokrát vyjádřené (srov. odst. 7 rozsudku č. j. 55 A 6/2023-44).
18. Tato otázka je však důležitá pro pochopení procesního významu pozměněné žádosti předložené žalobcem. Řízení o zásahové žalobě má – na rozdíl od řízení o žalobě proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. – *nalézací povahu* (např. rozsudek NSS č. j. 5 As 462/2019-35 ze dne 6. 9. 2021, č. 4257/2021 Sb. NSS, odst. 42–43). Správní orgán zde obvykle nevede správní spis v právním smyslu. Listiny, které správní orgán shromažďuje ve faktické podobě správního spisu, tak jsou zásadně předmětem dokazování. Nelze je bez dalšího považovat za věrohodný obraz správního řízení, tak jako by tomu bylo v řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s. (srov. cit. rozsudek NSS č. j. 10 As 326/2022-88).
19. Žádost o dočasnou ochranu tedy představuje jeden ze zásadních důkazních prostředků o tom, jak byla ze strany správního orgánu zpracována. Není třeba jí provádět důkaz zásadně jen tehdy, kdy strany učinily rozhodné skutečnosti nesporné svým shodným tvrzením (§ 120 odst. 3 o. s. ř.). V opačném případě je třeba důkaz žádostí provést i bez toho, že by jej

některá ze stran navrhovala. Jde totiž o důkaz potřebný ke zjištění skutkového stavu, který zároveň vyplývá z obsahu soudního spisu (§ 120 odst. 2 o. s. ř.).

#### IV. 2 Právní moc soudu rozhodovat o věci

20. Podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky nepřijatelnou žádost cizinci vrátí a sdělí mu důvod nepřijatelnosti; **soudní přezkum je vyloučen**.
21. Soudní přezkumem je *stricto sensu* chápán postup soudu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. V souzené věci nebylo napadeno rozhodnutí žalovaného ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Projednání věci před soudem tedy nemůže být vyloučeno podle § 68 písm. e) s. ř. s. Záměrem zákonodárce však zjevně bylo vyloučit rozhodování správních soudů ve vztahu k nepřijatelnosti *žádosti*, tj. zcela, nikoliv pouze v řízení o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. Za toho stavu by žaloba měla být nepřipustná podle § 6 s. ř. s. ve spoj. s § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb.
22. Tato výlučka soudního přezkumu je však v rozporu s unijním právem. I v této otázce soud dospěl k závěru, který se shoduje s jeho předchozími rozhodnutími i rozhodnutími jiných krajských soudů.
23. V souzené věci se zjevně uplatňuje unijní právo, neboť jde o otázky dočasné ochrany podle směrnice o dočasné ochraně (§ 1 odst. 1 uvedeného zákona). Na věc žalobce tedy dopadá čl. 47 Listiny základních práv EU (čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv EU; srov. též např. rozsudek SD EU ve věci C-617/10 *Åkerberg Fransson* ze dne 26. 2. 2013, odst. 19 a judikatura tam citovaná).
24. Podle prvního pododstavce čl. 47 Listiny základních práv EU platí, že každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem. Obsahem práva na účinné prostředky nápravy před soudem podle čl. 47 Listiny základních práv EU je mimo jiné povinnost členských států zajistit v určitém stádiu řízení možnost předložit věc soudu (srov. rozsudek SD EU ve věci C-403/16 *El Hassani* ze dne 13. 12. 2017, odst. 41). Žalobci potenciálně svědčí právo na dočasnou ochranu (srov. níže). Již tomuto hmotnému právu pak samostatně svědčí soudní ochrana zaručená čl. 47 Listiny základních práv EU, tedy možnost předložit věc soudu. Výlučka podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. se proto neuplatní na základě přímého použití čl. 47 Listiny základních práv EU.
25. Tento náhled zdejšího soudu je do jisté míry zpochybněn aktuálním rozsudkem SD EU ve věci C753/23 *Krasiliva* ze dne 27. 2. 2025. Ten konsistentně zdůrazňuje, že právo podle čl. 47 Listiny základních práv EU náleží *osobě požívající dočasné ochrany* podle směrnice o dočasné ochraně. *A contrario* tak lze uvažovat nad tím, že soudní přezkum není zaručen osobám, které vůbec nespádají do osobního, věcného či časového rozsahu dočasné ochrany. To by znamenalo, že soud musí již v rámci posouzení podmínek řízení hodnotit, zda žalobci náleží hmotné právo, jehož se dovolává. Pokud mu nenáleží (*není osobou požívající dočasné ochrany*), čl. 47 Listiny základních práv EU se neuplatní a kognice soudu je podle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. vyloučena, byť byla již fakticky uplatněna k posouzení podmínek řízení.
26. Zdejší soud považuje tuto odpověď Soudního dvora za formulačně nepřesnou, což je patrně dáno celkově zjednodušeným, zdrženlivým vyřízením předběžné otázky. Krajský soud v Plzni souhlasí se žalovaným, že z *odpovědi Soudního dvora nelze dovozovat žádné implicitní závěry nad rámec výslovného textu odůvodnění týkajícího se institutu nepřijatelnosti podle § 5*

*odst. 1 písm. c).* Z kontextu odůvodnění rozhodnutí nelze vůbec usoudit, zda Soudní dvůr velmi úzce formulovaným vyjádřením implicitně naznačuje soudům ČR, že jiné skutkové a právní situace mají být posouzeny opačně, nebo zda zkrátka Soudní dvůr vůbec nic nenaznačuje a posouzení jiných skutkových a právních situací ponechává bez jakéhokoliv vyjádření i právního názoru. Protože však Soudní dvůr nepředložil žádné zobecňující úvahy o systému dočasné ochrany a jeho fungování napříč unijními státy, a k tomu nebylo podáno ani stanovisko generálního advokáta, nabízí se závěr, že Soudní dvůr výslovně sdělil právě a jen to, co sdělit chtěl; více sdělit nechtěl a nechtěl to ani naznačovat.

27. Krajský soud v Plzni tedy setrvává na názoru, že záruka soudní ochrany podle čl. 47 Listiny základních práv EU se uplatní všude tam, kde není pojmově vyloučeno, aby žalobce měl právo na dočasnou ochranu, jehož se dovolává. Zda mu toto právo skutečně svědčí, či ne, je předmětem věcného posouzení žaloby.

#### *IV. 3 Důkazní břemeno v řízení o zásahové žalobě týkající se dočasné ochrany*

28. Řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem má povahu nekoncentrovaného nalézacího řízení (cit. rozsudky č. j. 5 As 462/2019-35 a 10 As 326/2022-88). Náležitostí žaloby je *označení zásahu, proti němuž se žalobce ochrany domáhá, vyličení rozhodujících skutečností, označení důkazů a návrh výroku rozsudku*. Žalobce tedy nemusí uplatnit skutkové a právní důvody nezákonnosti ve formě žalobních bodů, soud provede právní posouzení zákonnosti zásahu sám, na základě žalobcem vyličených skutkových okolností (rozsudek NSS č. j. 6 As 255/2014-42 ze dne 25. 5. 2015, č. 3240/2015 Sb. NSS, odst. 23). Je však stále na žalobci, aby (skutkově) prokázal nezákonnost postupu žalovaného. Podle Nejvyššího správního soudu musí žalobce dokonce prokazovat i to, že nebyly naplněny skutkové podmínky pro postup správního orgánu (srov. rozsudek NSS č. j. 8 As 334/2021-34 ze dne 30. 6. 2023, č. 4510/2023 Sb. NSS, odst. 39–46 a tam odkazovanou judikaturu).
29. Východisko svých úvah o důkazním břemenu v řízení o zásahové žalobě Nejvyšší správní soud označuje jako *základní pravidlo, podle kterého dokazuje ten, kdo něco tvrdí*. To je náhled, který se v takto zjednodušené podobě nemůže uplatnit, a procesualistická doktrína jej proto odmítá: žalobce *tvrdí*, že žalovaný postupoval nezákonně, kdežto žalovaný *tvrdí*, že postupoval zákonně, což je ostatně typické.<sup>3</sup> Pokud by obě strany nesly důkazní břemeno ohledně totožné otázky, nebylo by jak vyřešit stav *non liquet* a pravidla o důkazním břemenu by tak neplnila svůj účel. Nehledě na to, *právní* otázku nezákonnosti zásahu nelze prokazovat – předmětem dokazování mohou být jen právně relevantní skutečnosti, nikoliv jejich právní hodnocení.
30. Zdejší soud proto – s ohledem na závěry doktríny civilního procesního práva – vychází z toho, že strana nese břemeno tvrzení a důkazní břemeno ohledně toho, že jsou naplněny všechny znaky skutkové podstaty právní normy, bez jejíhož použití by procesní návrh této strany nemohl mít úspěch (tj. procesní stranu tíží důkazní břemeno ohledně skutkových předpokladů jí příznivé právní normy).
31. To znamená, že je na žalobci, aby prokázal, že se tvrzený zásah vůbec stal, a dále aby – v závislosti na rozhodném právu – prokázal skutkový základ nároku, jehož se dovolává. Ve vztahu k těmto skutečnostem žalobce tíží důkazní břemeno, tj. nemůže uspět, pokud tyto skutečnosti neprokáže, nebo pokud budou vyvráceny. Oproti tomu je na žalovaném, aby skutkově vyvracel naplnění těchto podmínek (k nim ho důkazní břemeno netíží, neboť

<sup>3</sup> Např. Pulkrábek, Z. O dokazování negativních skutečností v civilním soudním řízení (a o některých zásadách zjišťování skutkového stavu vůbec). Právní rozhledy, C. H. Beck, Praha 2013, č. 17, str. 573 a násl.

tíží žalobce), nebo aby prokazoval splnění podmínek některé protinormy (k nim je důkazní břemeno na žalovaném). K takovému náhledu na rozložení důkazního břemene ostatně Nejvyšší správní soud již dříve *de facto* dospěl: žadatel o zápis do seznamu koncipientů musí jako žalobce v řízení o zásahové žalobě doložit splnění hmotněprávních podmínek, jichž se dovolává ve svůj prospěch (tj. podmínky pro zápis včetně adekvátního vzdělání), a teprve po jejich úspěšném doložení *prima facie* bude na žalovaném, aby splnění těchto podmínek vyvracel, například tím, že vzdělání není adekvátní (srov. odst. 43 cit. rozsudku č. j. 5 As 462/2019-35 ve spoj. s odst. 46–47 rozsudku v téže věci č. j. 5 As 1/2023-28 ze dne 22. 9. 2023).

32. V řízení o žalobě směřující proti vrácení žádosti pro nepřijatelnost to znamená, že je na žalobci, aby prokazoval, že došlo k vrácení jeho žádosti o dočasnou ochranu. Dále je na žalobci, aby v základu prokázal, že splňuje podmínky pro udělení dočasné ochrany, tj. že spadá do okruhu osob vymezených prováděcím rozhodnutím Rady (EU) 2022/382. Na žalovaném je, aby buďto skutkově vyvracel naplnění těchto podmínek, nebo aby prokazoval splnění podmínek některé protinormy [zde především normy vylučující žalobce z dočasné ochrany, jako např. udělení dočasné ochrany v jiném členském státu EU podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2002 Sb., nebo § 9–11 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců].
33. V poměrech souzeného případu je tedy na žalobci, aby mimo jiné prokázal, že přede dnem 24. 2. 2022 pobýval na území Ukrajiny, kterou tohoto dne či později opustil v důsledku ruské invaze [čl. 2 odst. 1 písm. a) prováděcího rozhodnutí ve spoj. s § 3 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb.]. Pokud to žalobce neprokáže, nemůže uspět, protože stav skutkové nejistoty jde k jeho tíži na základě pravidel o objektivním důkazním břemenu. Stejně tak může být neúspěch žalobce zapříčiněn tím, že se žalovanému podaří zpochybnit či vyvrátit pobyt žalobce na Ukrajině ke dni 24. 2. 2022. Tato možnost žalovaného vyvracet tvrzení žalobce však nemění nic na tom, že *primární důkazní břemeno tíží žalobce*.
34. Krajský soud v Plzni vede v patrnosti nedávný rozsudek č. j. 5 As 72/2024-21 ze dne 7. 3. 2025, ve kterém Nejvyšší správní soud očekával právě od Ministerstva vnitra, aby prokazovalo, že žalující cizinec na Ukrajině nepobýval (tj. jako by důkazní břemeno zatěžovalo Ministerstvo vnitra). Takový nevysvětlený dílčí závěr neodpovídá obecné judikatuře k důkaznímu břemenu v řízení o zásahové žalobě (např. cit. rozsudek č. j. 8 As 334/2021-34), ani tomu, že jde o skutkový předpoklad normy příznivé pro cizince, ani tomu, že jde o skutečnost, jejíž prokázání bude typicky v dispozici cizince, nikoliv Ministerstva vnitra.
35. Pobyt na Ukrajině totiž představuje jeden ze skutkových předpokladů *základu nároku* cizince na dočasnou ochranu. Pokud by skutečně Ministerstvo vnitra mělo prokazovat, že cizinec ke dni 24. 2. 2022 *nepobýval* na Ukrajině, neunesení tohoto důkazního břemene by vedlo k úspěchu žalobce. Ve svém důsledku by to znamenalo, že žalobci může být soudem přiznáno (deklarováno) právo na dočasnou ochranu, aniž by vůbec prokázal základ svého nároku. Postačilo by, že by žalovaný neprokázal opak (čímž by se fakticky stanovila domněnka dočasné ochrany). Takto rozvržené důkazní břemeno v neprospěch žalovaného by sice bylo možné, ale značně netypické. Je tedy třeba předložit typově platné důvody, proč by soud měl takovou odchylku dotvořit.<sup>4</sup> Protože rozsudek č. j. 5 As 72/2024-21 takové a ani žádné jiné důvody nepředložil, vychází Krajský soud v Plzni z toho, že důkazní břemeno ohledně splnění základních podmínek pro vznik dočasné ochrany tíží žalobce, a že je na

<sup>4</sup> Lavický, P. Důkazní břemeno v civilním řízení soudním. Leges, Praha 2017, str. 225–226.

žalobci, aby prokázal nezákonnost postupu žalovaného. Není tedy na žalovaném, aby prokazoval zákonnost svého postupu tím, že bude prokazovat, zda žalobce ke dni 24. 2. 2022 *nepobýval* na Ukrajině. Je na žalobci, aby prokázal, že na Ukrajině v rozhodné době pobýval, a pomocí toho prokázal nezákonnost postupu žalovaného.

36. Pro posouzení této otázky jsou bez významu úvahy rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Azs 259/2023-21 ze dne 25. 4. 2024, neboť ten byl vydán v řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s. V tomto řízení přezkumné povahy je důkazní břemeno rozloženo jinak než v řízení o zásahové žalobě, nadto již samotný předmět přezkumu – rozhodnutí – musí být založen na unesení důkazního břemene správním orgánem ve správním řízení (konkrétně, že byly splněny skutkové předpoklady pro odnětí dočasné ochrany). Nic z toho v nynější věci není dáno a bezdůvodné přenášení základního rozdělení důkazního břemene mezi koncepčně odlišnými žalobními typy nedává valného smyslu. I kdyby nebylo této procesní odlišnosti, zdejší soud již dříve dospěl k závěru, že věcné úvahy rozsudku č. j. 6 Azs 259/2023-21 jsou teoreticky neudržitelné, neboť poměřuje účinky cizozemských procesních úkonů kritérii vnitrostátního hmotného (soukromého) práva a zároveň dovozuje skutkové závěry z neprokazovaných tvrzení (srov. rozsudek KS v Plzni č. j. 35 Az 17/2024-62 ze dne 3. 2. 2025, odst. 15–17).

#### IV. 4 Pobyt žalobce na Ukrajině ke dni 24. 2. 2022

37. Jak soud opakovaně uvedl výše, pro rozhodnutí je zásadní, kde se žalobce nacházel dne 24. 2. 2022 a dříve. Od toho se odvíjí, zda je osobu, která vůbec může mít nárok na dočasnou ochranu.
38. Článek 1 prováděcího rozhodnutí stanoví, že na území Unie nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob, které musely opustit Ukrajinu v důsledku ozbrojeného konfliktu.
39. Podle čl. 2 odst. 1 písm. a) prováděcího rozhodnutí se toto rozhodnutí se vztahuje na následující kategorie osob vysídlených z Ukrajiny dne 24. února 2022 nebo po tomto datu v důsledku vojenské invaze ruských ozbrojených sil, jež v uvedený den začala: (a) *ukrajinští státní příslušníci pobývající na Ukrajině před 24. únorem 2022*; (b)...
40. Podle § 3 odst. 1 ve spoj. s § 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 65/2022 Sb. platilo, že Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky *uděluje dočasnou ochranu cizincům, na které se povinně vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. března 2022*, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana, a v návaznosti na rozhodnutí Rady Evropské unie o prodloužení dočasné ochrany podmínky jejího prodloužování.
41. Podle § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 65/2022 Sb. je žádost o udělení dočasné ochrany nepřijatelná, jestliže je podána cizincem, který není uveden v § 3 tohoto zákona.
42. Zdejší soud se opakovaně zabýval tím, kdo je *ukrajinským státním příslušníkem pobývajícím na Ukrajině před 24. únorem 2022*. Stručně řečeno dospěl k závěru, že tato skupina nezahrnuje státní příslušníky Ukrajiny, kteří měli a využívali nějaké dlouhodobé vízum v jiném státu a nebyli tak na Ukrajině v rozhodné době usazeni, byť by i její území třeba navštívili (rozsudek KS v Plzni č. j. 57 A 4/2023-151 ze dne 27. 2. 2024). Zdejší soud vyšel jednak z textu prováděcího rozhodnutí, které rozlišuje přítomnost na území („*zdržovala se*“, „*anwesend*“, „*present*“, ...) a pobyt na území („*aufhältig*“, „*residing*“, ...), tak i subsidiární povahy dočasné ochrany, která není nutně třeba pro ty, kteří měli dlouhodobý pobyt mimo území Ukrajiny zajištěn ještě před ruskou invazí.



43. Tento náhled není ve správním soudnictví zcela sdílen, zdejší soud jej však nadále považuje za korektní i funkční výklad. Na podrobně vyložené důvody rozsudku č. j. 57 A 4/2023-151 proto odkazuje, což pro potřeby tohoto rozhodnutí postačuje (srov. rozsudek NSS č. j. 10 As 158/2024-45 ze dne 26. 9. 2024, odst. 16). Nárok na dočasnou ochranu tedy mají, resp. musí mít jen ti ukrajinští občané, kteří před 24. 2. 2022 měli na Ukrajině stálejší a dlouhodobější pobyt (srov. také přiměřeně rozsudky NSS č. j. 9 Azs 119/2024-33 ze dne 30. 10. 2024, odst. 41; č. j. 5 Azs 72/2024-21, odst. 18).
44. Komparativně pak lze poukázat na to, že prováděcí rozhodnutí Rady je třeba ve Spolkové republice Rakousko provedeno vládním nařízením, které jako beneficiary dočasné ochrany označuje ukrajinské občany s *bydlištěm* na Ukrajině („mit Wohnsitz in der Ukraine“).<sup>5</sup> Spolkový ústavní soudní dvůr toto ustanovení vykládá tak, že do osobní působnosti dočasné ochrany spadají ti ukrajinští občané, kteří byli na Ukrajině *usazeni s úmyslem zde vytvořit centrum svého života*. Beneficiary dočasné ochrany tedy mohou být i ti ukrajinští občané, kteří Ukrajinu v rozhodném období krátkodobě opustili, např. na dovolenou v zahraničí. Tento závěr soud učinil v případě Ukrajince, který z území Ukrajiny vycestoval 14. 2. 2022 na dovolenou a měl se původně vrátit 27. 2. 2022 (srov. nález VfGH č. j. E 3249/2022-12 ze dne 15. 3. 2023, odst. 1, 17, 19). Stejně tak lze odkázat na závěry švýcarského Spolkového správního soudu, podle něhož beneficiary dočasné ochrany není ukrajinský občan dlouhodobě se zdržující v zahraničí již před ruskou invazí na základě víza platného až do roku 2025 (srov. rozsudek sp. zn. D-2175/2024 ze dne 9. 7. 2024). Naopak nelze dočasnou ochranu upřít osobě, které několikaměsíční vízum skončilo v lednu 2022 a na Ukrajinu se v rozhodném období nevrátil jen z důvodů nezávislých na jeho vůli (rozsudek sp. zn. E-1228/2023 ze dne 19. 4. 2023).
45. S ohledem na tato judikатурní východiska se soud zaměřil na skutková tvrzení žalobce. Ten při ústním jednání výslovně prohlásil, že důvod nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 65/2022 Sb. je mezi ním a žalovaným nesporný.
46. Podle shodného tvrzení účastníků, která v tomto případě vzal soud za svá (§ 120 odst. 3 občanského soudního řádu), tedy žalobce není *ukrajinským státním příslušníkem pobývajícím na Ukrajině před 24. únorem 2022*. Za tohoto skutkového stavu nelze žalobce považovat za osobu požívající dočasné ochrany ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. a) prováděcího rozhodnutí.
47. Žalovaný tedy správně vyhodnotil žádost žalobce o dočasnou ochranu jako nepřijatelnou podle § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 65/2022 Sb.

*K nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb.*

48. Z výše uvedených důvodů byl postup žalovaného v souladu § 5 odst. 1 **písm. b)** zákona č. 65/2022 Sb. Tento důvod nepřijatelnosti sám osobě stačí k tomu, aby žalobce neměl nárok na dočasnou ochranu a jeho žádost byla nepřijatelná. Za toho stavu soud neměl důvod dále zjišťovat, zda byla žádost žalobci vrácena také pro nepřijatelnost podle § 5 odst. 1 **písm. d)** zákona č. 65/2022 Sb., neboť by to na výrok rozhodnutí o žalobě nemohlo mít vliv.

#### V. Závěr

49. Důvod nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 65/2022 Sb. byl ve věci dán, žalovaný postupoval v souladu s právem. Soud proto žalobu zamítl jako nedůvodnou (§ 87 odst. 3 s. ř. s.)

<sup>5</sup> Verordnung der Bundesregierung über ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht für aus der Ukraine Vertriebene (BGBl. II 92/2022).

50. Procesně úspěšný žalovaný by měl právo na náhradu nákladů řízení vůči neúspěšnému žalobci. Žádné účelně vynaložené náklady nad rámec běžné úřední činnosti mu však nevznikly. Za toho stavu nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s. *a contrario*).

*K následkům předložení pozměněné žádosti o dočasnou ochranu*

51. Žalobce prostřednictvím svého zástupce předložil soudu pravděpodobně pozměněnou žádost o dočasnou ochranu a setrval na tom, že je pravá, i přes upozornění soudu na okolnosti pravost zjevně zpochybňující i přes poučení o možných trestněprávních následcích.
52. Pozměnění žádosti nebylo v řízení bez pochyb prokázáno, což jde na vrub tomu, že nakonec nebylo třeba touto listinou vůbec provádět dokazování. Tento procesní vývoj byl však dán úvahou soudu, že žalobě není možné vyhovět již na základě shodných tvrzení účastníků. Jejich ostatní, sporná tvrzení proto nebylo třeba prokazovat. Nemění to nic na tom, že žádost o dočasnou ochranu je v řízení o žalobě směřující proti vrácení žádosti zásadně nezbytným listinným důkazním prostředkem. Žalobce i při ústním jednání prostřednictvím svého zástupce setrval na její pravosti. Za toho stavu lze uvažovat, že došlo k ohrožení veřejného zájmu na správném zjištění skutkového stavu; *prima facie* nejsou dány žádné okolnosti, které by vylučovaly případnou trestnost či způsobovaly její zánik. Soud proto podle § 8 odst. 1 trestního řádu učiní oznámení o skutečnostech nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin maření spravedlnosti podle § 347a trestního zákoníku.

**Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů od jeho doručení u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 13. března 2025

Mgr. Alexandr Krysl v.r.  
předseda senátu