ROČENKA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

2024

Ročenka uprchlického a cizineckého práva

ombudsman
veřejný ochránce práv

Ročenka uprchlického a cizineckého práva

2024

Ročenka uprchlického a cizineckého práva

2024

Ročenku tvoří příspěvky, které zazněly na vědecké konferenci konané ve dnech 14. a 15. listopadu 2024 v Kanceláři veřejného ochránce práv – Aktuální otázky uprchlického a cizineckého práva, a další odborné příspěvky, které souvisí s tématem uprchlického a cizineckého práva

Editoři: Dalibor Jílek, Pavel Pořízek

ombudsman
veřejný ochránce práv

ROČENKA UPRCHLICKÉHO A CIZINECKÉHO PRÁVA 2024

Editoři: Dalibor Jílek, Pavel Pořízek
© Kancelář veřejného ochránce práv a ochránce práv dětí, 2025

Adresa: Kancelář veřejného ochránce práv a ochránce práv dětí, Brno, Údolní 39, PSČ 602 00
Tel.: 542 542 888
Fax: 542 542 112
E-mail: podatelna@ochrance.cz
www.ochrance.cz

Recenzenti: Mgr. et Mgr. Linda Janků, Ph.D., JUDr. Věra Honusková, Ph.D.

Tisk a redakční zpracování zajišťuje Wolters Kluwer ČR, a. s.,
U nákladového nádraží 6, 130 00 Praha 3.
Odpovědná redaktorka Marie Novotná, tel. 246 040 444,
e-mail: marie.novotna@wolterskluwer.com, 2025.
Vydání první. Stran 296. Sazba Cadis Praha.
Tisk Sowa Sp. z o. o., ul. Raszyńska 13, 05-500 Piaseczno, Polsko

ISBN 978-80-7631-159-6 (brož., Kancelář veřejného ochránce práv a ochránce práv dětí)
ISBN 978-80-7631-160-2 (pdf., Kancelář veřejného ochránce práv a ochránce práv dětí)

OBSAH

I. Úvodní slovo Víta Alexandra Schorma, zástupce veřejného ochránce práv 13
II. Poznámka editorů 15

A. Víza, pobyty a státní občanství 17

III. Nové důvody související s veřejným pořádkem v zákoně o pobytu cizinců a související aktuality 19
Pavel Pořízek 19
1. Úvod 19
2. Opakované páchání přestupku jako důvod pro neudělení (zrušení, neprodloužení) dlouhodobého víza a pobytu 20
2.1 Blíže k vybraným dlouhodobým pobytům 22
2.1.1 Rezident jiného členského státu a sloučení rodiny 22
2.1.2 Studium a vědecký výzkum 23
2.1.3 Modrá karta a karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance 24
2.1.4 Zaměstnanecká karta 25
2.1.5 Dílčí závěr 28
3. Zánik pobytu v důsledku spáchání vybraných trestných činů 29
3.1 Zánik pobytu – problémové okruhy (včetně porušení procesních práv) 31
3.2 Trestné činy podle § 80 odst. 1 trestního zákoníku 34
3.2.1 § 80 odst. 1 písm. a) 34
3.2.2 § 80 odst. 1 písm. b) 35
3.2.3 § 80 odst. 1 písm. c) 37
3.2.4 § 80 odst. 1 písm. d) 38
3.2.5 § 80 odst. 1 písm. e) 39
3.2.6 Dílčí shrnutí 40
3.3 Trestné činy podle § 80 odst. 1 trestního zákoníku – bude to k použití výhrady stačit? 41
3.3.1 Obecné úvahy 41
3.3.2 K jednotlivým pobytovým oprávněním 42
3.3.2.1 Občané EU a jejich rodinní příslušníci 42

3.3.2.2 Rezidenti, cizinci s dlouhodobým pobytem rezidenta jiného členského státu EU a sloučení rodiny 45
3.3.2.3 Další unijní i neunijní víza a pobyty 48
4. Kritická analýza vnitrostátní judikatury k výhradě veřejného pořádku a souvisejícím důvodům u sloučení rodiny, studia a výzkumu 51
4.1 Judikatura k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny po rozsudku SDEU ve spojených věcech C-381/18 a C-382/18 *G. S. a V. G.* 51
4.1.1 K § 46a odst. 2 písm. c) zákona 51
4.1.2 K § 9 odst. 1 písm. h) zákona – jazykové zmatky a nezohledňování eurokonformního výkladu 52
4.1.3 Další důvody související s veřejným pořádkem a nemožnost udržet jednotný výkladový standard v rozporu s judikaturou SDEU. 56
4.1.4 Rozsudkem NSS č. j. 7 As 6/2012-29 nelze argumentovat (nesprávné přenášení standardu pro omezení volného pohybu občanů EU a rodinných příslušníků na sloučení rodiny) 64
4.1.5 Dílčí závěr 67
4.2 Judikatura k dlouhodobému pobytu za účelem studia po rozsudku SDEU ve věci C-544/15 *Fahimian*. 68
4.2.1 Rozsudky Krajského soudu v Brně č. j. 62 A 110/2016-40 a Městského soudu v Praze č. j. 19 A 5/2025-92 68
4.2.2 Vnitrostátní judikatura k výhradám veřejného pořádku, která nezohledňuje unijní rozměr. 71
4.2.3 Dílčí závěr 76
5. Vybraná aktuální judikatura SDEU k bezpečnostním výhradám v unijní cizinecké legislativě. 77
5.1 C-128/22 *Nordic Info BV* 77
5.2 C-752/22 *EP* 77
5.2.1 Shrnutí závěrů SDEU 77
5.2.2 Dopady rozsudku C-752/22 *EP* na výklad výhrad veřejného pořádku ve směrnici 2003/109/ES 79
5.2.3 Dopady rozsudku C-752/22 *EP* na výklad výhrad veřejného pořádku v zákoně o pobytu cizinců 83
5.3 C-62/23 *Pedro Francisco* 84

IV. Zákaz zneužití práva v cizineckém právu – reflexe rozsudku Soudního dvora Evropské unie ve věci *Perle* 86
Hoang Nguyen 86
1. Úvod 86
2. Obecně k zákazu zneužití práva 87
3. O co šlo v rozsudku *Perle*? 92
4. Co plyne z rozsudku *Perle* aneb za jakých podmínek lze použít zásadu zákazu zneužití práva? 93
4.1 Zneužití práva prokazuje stát 94
4.2 Pouhé podezření o zneužití nestačí, zneužití musí být z okolností případu dostatečně zjevné 96
4.3 Posouzení zneužití práva je individualizované a komplexní . . . 98
4.3.1 Zneužití práva jako souhrn objektivního a subjektivního prvku 98
4.3.2 Naplnění účelu pobytu jako cíl právní úpravy 100
4.3.3 Důkazy a objektivní okolnosti (indicie) o zneužití práva 101
4.4 Shrnutí judikaturních požadavků 104
5. Jak vykládají a používají české soudy zásadu zákazu zneužití práva? 105
6. Závěr 110

V. Klasifikace zaměstnání CZ-ISCO a nelegální práce 111
Štěpán Pastorek 111
1. Úvod 111
2. O druhu práce a nelegální práci 112
3. Statistika, nebo ne? 115
3.1 Stav před 1. 7. 2024 116
3.2 Stav po 1. 7. 2024 118
4. Závěr 120

VI. Upuštění od povinnosti osobního podání žádosti – kdy (ne)má smysl o něho žádat? 122
Michaela Glozygová 122
1. Úvod 122
2. Právní úprava 122
2.1 Povinnost osobního podání žádosti 122
2.2 Výjimka z povinnosti osobního podání žádosti 123
3. Obecná východiska z judikatury 123
3.1 Neurčitý právní pojem a správní uvážení 123

3.2 Smysl a účel osobního podání žádosti 124
3.3 Co je třeba tvrdit a prokázat pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti 124
3.4 K čemu by měly zastupitelský úřad a ministerstvo přihlédnout 124
3.5 Příklady odůvodněných důvodů pro upuštění od osobního podání žádosti 125
3.6 Rozsah soudního přezkumu 126
4. Konkrétní případy z rozhodovací praxe 126
4.1 Nesprávný úřední postup úřadu jakožto důvod pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti 126
4.2 Osamělá seniorka obávající se ruského režimu 128
4.3 Novela zákona, která omezuje okruh žadatelů o společné sloučení rodiny 128
4.4 Nepodložený nepříznivý zdravotní stav 129
4.5 Dítě jakožto žadatel o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti 130
4.6 Kvóty pro podání žádostí o zaměstnaneckou kartu 131
5. Závěr 131

VII. Povaha pobytu cizince na tzv. fikci dle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. O jaké oprávnění se jedná a jak se k němu staví judikatura? 132
Filip Černý 132
1. Úvod 132
2. Jedná se o fikci? 133
2.1 Obecně o právní fikci 133
2.2 Fikce podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců 135
3. Legislativní vývoj 135
4. Oprávnění spojená s dlouhodobým pobytem a s fikcí 137
4.1 Zaměstnání a podnikání 138
4.2 Veřejné zdravotní pojištění 139
4.3 Řidičský průkaz a vzdělávání 139
4.4 Stručné shrnutí kapitoly 140
5. (Ne)sjednocená judikatura 141
5.1 Žádost podat lze, ale další fikce již nevzniká 142
5.2 Z fikce nelze požádat o povolení k trvalému pobytu 142
5.3 Z fikce lze žádat o povolení k dlouhodobému i trvalému pobytu 143
5.4 Kvalitativní odlišnost fikce? 144

5.5 Je tedy možné podat žádost o trvalý pobyt z fikce? 144
5.6 Z fikce pobytu nelze podat žádnou žádost. 145
5.7 Dva právní názory za tři měsíce 146
5.8 Je tedy judikatura ustálená? 147
6. Povaha oprávnění dle § 47 odst. 4 148
7. Závěr 150

VIII. Jak české soudy pracují s utajovanými informacemi v cizineckých věcech 152
Stanislava Sládeková 152
1. Úvod 152
2. Rychlé připomenutí: proč je rozhodování na základě utajovaných informací vůbec problémem a jak jej řeší SDEU ve srovnání s ESLP 153
3. Jaké utajované informace u soudů neobstojí? 155
4. Možnost soudu vyžádat doplnění informace 157
5. Co na § 172 odst. 9 zákona o pobytu cizinců říká unijní právo 157
6. Nárokovost nebo nenárokovost pobytového oprávnění 160
7. Proč je podstatné znát podstatu rozhodnutí? 162
8. Závěr 165

IX. Ze života v Kanceláři ombudsmana 166
Josef Stehlík 166
1. Úvodem 166
2. Pro občanství i bez cestovního dokladu 166
2.1 Co se stalo před podáním podnětu 166
2.2 Co se stalo v Kanceláři ombudsmana 167
3. Všechno má svůj čas 168
3.1 Co se stalo před podáním podnětu 168
3.2 Co se stalo v Kanceláři ombudsmana 168
4. Čech, a přece cizinec 169
4.1 Co se stalo před podáním podnětu 169
4.2 Co se stalo v Kanceláři ombudsmana 170
5. Miminko bez pobytu nenecháme 172
5.1 Co se stalo před podáním podnětu 172
5.2 Co se stalo v Kanceláři ombudsmana 173
6. Když poslední slovo platí 174
6.1 Co se stalo před podáním podnětu 174
6.2 Co se stalo v Kanceláři ombudsmana 175

6.3 Co stojí obecně za zmínku. 175
7. Úřad by nemusel chtít všechno 177
7.1 Co se stalo před podáním podnětu 177
7.2 Co se stalo v Kanceláři ombudsmana 177
7.3 Co stojí obecně za zmínku. 178
8. Těhotenství se bez tatínka neobejde. 179
8.1 Co se stalo před podáním podnětu 179
8.2 Co se stalo v Kanceláři ombudsmana 180

B. DOČASNÁ OCHRANA 181

X. Za hranicemi dočasnosti: prodloužení dočasné ochrany a „zvláštní dlouhodobý pobyt" pro její držitele. 183
Veronika Víchová, Enes Zaimović 183
1. Úvod 183
2. Ve zkratce: dočasnost ochrany a její význam 184
3. Trvání dočasné ochrany 188
3.1 Historický výklad 190
3.2 Jazykový výklad. 191
3.3 Teleologický výklad 192
3.4 Systematický výklad. 192
3.5 Režim po ukončení ochrany a orientace na návrat 194
3.6 Shrnutí 196
4. Správnější varianta? 197
5. České „řešení" – zvláštní dlouhodobý pobyt 198
5.1 Silné a slabé stránky pobytu 199
5.2 Vyloučení z dávkového systému 200
5.3 "Neřízení" namísto správního řízení 201
5.4 Návrat do dočasné ochrany. 202
5.5 Shrnutí a návrhy. 202
6. Závěr 203

XI. Ukrajinští dezertéři a odpírači vojenské služby ve světle unijní i národní úpravy dočasné ochrany. 205
Harald Christian Scheu. 205
1. Úvod 205
2. Obecný rámec vyloučení z ochrany ve světle unijního azylového práva. 207
3. Dezerce a odpírání vojenské služby jako vážný nepolitický zločin ve smyslu čl. 28 směrnice o dočasné ochraně? 210

3.1 K otázce nepolitického charakteru dezerce či odpírání vojenské služby 211
3.2 Vymezení pojmu vážného zločinu ve smyslu čl. 28 směrnice o dočasné ochraně 214
4. Závěr 218

C. AZYL A UPRCHLICTVÍ 221

XII. Pozdě uvedené skutečnosti: s vinou, či bez viny? Zavinění při uplatnění nových skutečností v řízeních ve věci mezinárodní ochrany 223
Alžbeta Králová 223
1. Úvod 223
2. Kde se vzala relevance zavinění 224
3. Proč by zavinění ve věcech mezinárodní ochrany hrát roli nemělo 227
3.1 Neslučitelnost se zásadou *non-refoulement* 227
3.2 Neslučitelnost s unijním právem 230
4. Co s novou právní úpravou? 233
5. Závěry 235

XIII. Utečenecké vlny a utečenci v judikatúre Najvyššieho správneho súdu SR 237
Elena Berthotyová 237
1. ÚVOD 237
2. Utečenecké vlny 238
2.1 Občianska vojna v (bývalej) Juhoslávii v rokoch 1991 – 1995 238
2.2 Druhá čečenská vojna 1999 – 2000 (2009) 238
2.3 Vojny v Afganistane a Iraku 2001 – 2021 238
2.4 Vojna v Sýrii 2011 239
2.5 Nástup Talibanu v Afganistane 2021 240
2.6 Vojna na Ukrajine 240
3. Utečenci v judikatúre NSS SR 241
3.1 Osoby odmietajúce vojenskú službu z dôvodu svedomia 241
3.1.1 Prvý rozsudok 241
3.1.2 Druhý rozsudok 241
3.1.3 Tretí rozsudok 243
3.2 Prípady súvisiace s utečeneckou vlnou, ktorú vyvolal nástup Talibanu v Afganistane v roku 2021 243

3.2.1 Štvrtý rozsudok 244
3.2.2 Piaty rozsudok 245
3.2.3 Šiesty rozsudok. 246
3.2.4 Siedmy rozsudok 248
4. Zopár slov na záver 249

D. ZÁSADA NEJLEPŠÍCH ZÁJMŮ DÍTĚTE 251

XIV. Jak vykládat čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte? 253
Dalibor Jílek. 253
1. Úvod 253
2. Výklad ustanovení 254
2.1 Přípravné podklady 256
2.2 Jazykový přístup 259
2.3 Kategoriální přístup 263
2.4 Interpretační výsledek 267
3. Rozsah závazku 268
3.1 Jazykový přístup 268
3.2 Kategoriální přístup 270
3.3 Meritorní rozhodnutí. 273
3.3.1 Rozhodnutí s přímým dopadem 274
3.3.2 Rozhodnutí s nepřímým dopadem 280
3.4 Procesní rozhodnutí. 284
4. Závěr 292

I. Úvodní slovo Víta Alexandra Schorma, zástupce veřejného ochránce práv

Sborník, který nyní otevíráte, navazuje na dlouhodobou tradici odborných setkání věnovaných aktuálním otázkám uprchlického a cizineckého práva. Příspěvky v něm obsažené vycházejí z konference konané ve dnech 14. a 15. listopadu 2024 v Kanceláři veřejného ochránce práv a odrážejí jak proměny právní úpravy, tak výzvy, jimž praxe v této oblasti čelila.

Rok 2024 potvrdil, že uprchlické a cizinecké právo nelze vnímat izolovaně. Je formováno nejen vnitrostátní legislativou a judikaturou, ale také unijním právem a mezinárodními událostmi, především pokračující válkou na Ukrajině. Tyto skutečnosti se promítají do každodenní správní a soudní praxe, a tím i do témat, jimž se autoři jednotlivých příspěvků věnují.

Sborník nabízí pestrou škálu textů – od analýz nových důvodů souvisejících s veřejným pořádkem v zákoně o pobytu cizinců, přes reflexi judikatury Soudního dvora Evropské unie v otázce zákazu zneužití práva či práci soudů s utajovanými informacemi, až po stále aktuální témata dočasné ochrany, postavení jejích držitelů a situace osob prchajících před ozbrojeným konfliktem. Pozornost věnujeme rovněž procesním otázkám řízení o mezinárodní ochraně či výkladu zásady nejlepšího zájmu dítěte.

Cennou přidanou hodnotou publikace je odborná i profesní rozmanitost autorů zastupujících akademickou sféru, advokacii, soudnictví i Kancelář veřejného ochránce práv. Právě střet různých perspektiv přispívá k hlubšímu porozumění složitým právním otázkám a podporuje kultivovanou odbornou debatu. Tento sborník tak může být užitečným zdrojem informací i inspirace pro odbornou veřejnost, ať už působí v akademické sféře, justici, státní správě, či nevládním sektoru.

Ač bych si přál, aby se otázky nucené migrace a poskytování ochrany staly spíše tématem odborných debat, nikoli každodenní realitou lidí, kteří byli donuceni opustit svou zemi, aktuální světové dění tomu nenasvědčuje. I proto považuji za důležité, aby právní úprava i její výklad důsledně respektovaly lidskou důstojnost a základní práva každého jednotlivce. Věřím, že i tento sborník může přispět k citlivějšímu a spravedlivějšímu přístupu k lidem, kteří se ocitli v obtížné životní situaci a hledají v naší zemi ochranu. Nechť je jeho čtení podnětné!

II. Poznámka editorů

O STÁLOSTI

Francisco de Vitoria, na přednáškách proslovených v akademickém roce 1538/1539 (zaznamenáno v *Relectiones theologicae*) se dovolává svobody pohybu společně se svobodou obchodu. Odkazuje na věčného Ovidia, když replikuje „*Non enim homini homo lupus est, ut ait Ovidius, sed hom*." Jeho uvažování o právu národů se opírá o dobré a užitečné univerzální obyčeje, nikterak smlouvy a pakty, když klade univerzální požadavek „*omnes*". Vysvětluje, že mezi *všemi* národy je pokládáno za nelidské zacházet s cizinci špatně bez *zvláštního důvodu*. Je naopak lidské chovat se k cizincům *pohostinně*.

Lidé podle starých mistrů práva národů vstupují na území cizího státu z *nutnosti* anebo z *vlastní vůle*. Hugo Grotius si všímá osobitých situacích, přičemž rozeznává druhy cizineckých příchodů, například když jedinec byl vyhnán ze země původu. Takoví uprchlíci zasluhují přijetí i pomoc. Přísluší jim dokonce právo na trvalý pobyt. O vstupu ostatních rozhoduje podle vlastních norem přijímací stát. Samuel Pufendorf chápe úlohu mezinárodního práva, které svazuje i zavazuje národy. Nade vše podtrhuje význam vnitrostátních obyčejů, když se rozhoduje o (ne)přijetí cizince.

V obhajobě přirozenoprávního učení pokračuje Emmer de Vattel v traktátu o právu národů (*Le droit de gens* – 1958). Nezabývá se toliko povolením vstupu, nýbrž jeho *zákazem*. Nemá na mysli jen rozhodnutí v jednotlivých případech, ale zákaz vydaný buď obecně, nebo pro určité případy, nebo vůči určitým osobám, nebo kvůli určitým konkrétním účelům. Zákaz má skýtat *výhody* pro samotný stát, chránit jeho obyvatelstvo před bezpečnostními hrozbami. Takové rozhodnutí je výsostným aktem, decizním činem plynoucím ze suverenity. Každý je povinen zákaz respektovat a kdo ho poruší, se vystavuje trestu. Podle de Vattela vládce může rozhodnutí učinit, kdykoli to uzná za *vhodné*. Státu přísluší svrchované právo rozhodovat o vstupu cizince a jeho přijetí rovněž odmítnout, kdyby tím *vystavil národ zřetelnému nebezpečí* nebo mohl způsobit *zjevnou újmu*.

Klasické přirozenoprávní učení nachází vyjádření v preambuli nezávazného dokumentu *Mezinárodní pravidla o vstupu a vyhoštění cizinců* schváleného Institutem mezinárodního práva v roce 1892. Podle úvodního odstavce, každý stát má právo přijmout nebo nepřijmout cizince na své území, nebo

pouze podmíněně, nebo je vyhostit. Výkon práva je logickým a nezbytným důsledkem jeho suverenity a nezávislosti. V témže roce se Nejvyšší soud Spojených států ve věci *Nishimura Ekiu v. United States* stvrdil, že „*je uznanou zásadou mezinárodního práva, že každý svrchovaný stát má právo, které je mu vlastní a které je nezbytné pro jeho sebezáchovu, zakázat vstup cizinců na své území nebo je vpustit pouze v takových případech a za takových podmínek, které uzná za vhodné stanovit*."

Zásada se po staletí ustálila v tradičním mezinárodním právu, jak to zaznamenala jeho nauka, a na tomtéž se shodla vnitrostátní judikatura. Zásada se vyznačuje neměnností a stálostí normativního obsahu. Stabilitu mezinárodněprávní zásady lze i dnes doložit. Podle prezidentského dekretu č. 14161 ze dne 20. ledna 2025 a v prohlášení č. 10949 ze dne 4. června 2025 byl zakázán či omezen vstup cizích státních příslušníků za účelem ochrany Spojených států amerických před zahraničními teroristy a dalšími hrozbami pro národní bezpečnost a veřejnou bezpečnost. Zákaz vstupu byl rozšířen na další státy s platností od 1. ledna 2026. Úplný zákaz se výlučně vztahuje na příslušníky 19 států, kteří se nacházejí mimo území Spojených států a nemají platná víza. Úřad pro občanství a přistěhovalectví zároveň pozastavuje přijímání nových žádostí o azyl, úpravu statusu či pracovní povolení od občanů států uvedených na seznamu, jakož i přerušuje taková řízení.

Zima 2026

A. VÍZA, POBYTY A STÁTNÍ OBČANSTVÍ

III. Nové důvody související s veřejným pořádkem v zákoně o pobytu cizinců a související aktuality

PAVEL POŘÍZEK*

1. ÚVOD

V minulých letech jsem se v ročenkách věnoval výkladu výhrad veřejného pořádku v unijní a vnitrostátní cizinecké legislativě. Naposledy u modrých karet.[1] Navazuji analýzou nových ustanovení v zákoně o pobytu cizinců,[2] která souvisí s veřejným pořádkem. Novela č. 314/2025 Sb.[3] zavádí nový důvod pro neudělení, neprodloužení a zrušení víza k pobytu nad 90 dnů (dlouhodobého víza) a dlouhodobých pobytů. Spáchání tří přestupků v období 12 měsíců. Rovněž doplnila nový důvod pro zánik dlouhodobého víza a pobytu, trvalého pobytu, a dokonce i přechodného a trvalého pobytu občana EU a jeho rodinného příslušníka. A to v případě, kdy bude cizinec pravomocně odsouzen za trestný čin uvedený v § 80 odst. 1 trestního zákoníku[4]. Toto ustanovení po novele č. 314/2025 Sb. příkladmo vyjmenovává trestné činy, u kterých by měl soud zvážit uložení trestu vyhoštění. Obě změny jsou z pohledu práva EU problematické.

Následuje kritická analýza vnitrostátní judikatury k výhradě veřejného pořádku a souvisejícím důvodům u sloučení rodiny, studia a výzkumu. Tomuto

* Kancelář veřejného ochránce práv, Brno.

1 POŘÍZEK, P. Výklad výhrady veřejného pořádku u modrých karet. In: JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (eds.) *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2023*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2024, s. 17–55. Přehled předchozích příspěvků věnovaných výhradám se nachází tamtéž na s. 17, v pozn. č. 1, 2, 3 a 5.

2 Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů („zákon o pobytu cizinců" či „zákon").

3 Touto novelou došlo k provedení unijního Paktu o migraci a azylu („Pakt") do vnitrostátní legislativy formou poslaneckého návrhu zákon (sněmovní tisk 931). A to přesto, že důvodová zpráva k návrhu slovo Pakt neobsahuje. Změny se promítly primárně do zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Došlo však i k novelizaci zákona o pobytu cizinců a řady dalších předpisů. Návrh je dostupný z: https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=931&CT1=0

4 Zákon č. 40/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

tématu jsem se detailně věnoval v ročence za roky 2020/2021. Zaměřím se zejména na to, jak v mezidobí správní soudy reflektovaly dva klíčové rozsudky Soudního dvora Evropské unie („SDEU"). U sloučení rodiny se jedná o rozsudek ve spojených věcech C-381/18 a C-382/18 *G. S. a V. G.* U studentů a výzkumníků jde o rozsudek ve věci C-544/15 *Fahimian*.

Na závěr připomenu vybranou aktuální judikaturu SDEU k bezpečnostním výhradám v unijní cizinecké legislativě. Důležitý je zejména rozsudek ve věci C-752/22 *EP*. Týkal se výkladu výhrad veřejného pořádku a bezpečnosti v čl. 22 odst. 3 směrnice 2003/109/ES o dlouhodobě pobývajících rezidentech. Rozsudek SDEU má bezprostřední dopady na výklad § 120 odst. 1 písm. b) a § 119 odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

2. OPAKOVANÉ PÁCHÁNÍ PŘESTUPKU JAKO DŮVOD PRO NEUDĚLENÍ (ZRUŠENÍ, NEPRODLOUŽENÍ) DLOUHODOBÉHO VÍZA A POBYTU

Novela č. 314/2025 Sb. zavedla s účinností od 1. ledna 2026 do zákona nový důvod pro neudělení, neprodloužení a zrušení dlouhodobých víz a pobytů.[5] Použije se, pokud *„se cizinec dopustí přestupku vedeného v evidenci přestupků podle zákona o některých přestupcích, a to opakovaně třikrát za sebou v období 12 měsíců"* („tři přestupky"). Předkladatelé argumentují tím, že zejména v průmyslových zónách a velkých městech někteří problémoví *„cizinci opakovaně páchají přestupky v oblasti veřejného pořádku, občanského soužití a majetku"*.[6] Uvádí, že stávající důvody pro zrušení pobytu *„lze jen obtížně uplatnit na přestupkovou recidivu"*.[7]

Nově z uvedeného důvodu umožňuje § 56 odst. 1 písm. o) zákona o pobytu cizinců zamítnout žádost o udělení víza k pobytu nad 90 dnů. S posouzením přiměřenosti v tomto případě zákon nepočítá. Prostřednictvím § 37 odst. 2

[5] Původní návrh, který skupina koaličních poslanců předložila 26. 3. 2025, tuto právní úpravu neobsahoval. Do zákona se dostala až následně na základě pozměňovacího návrhu č. 6756 ze dne 22. 5. 2025. Ten podala jiná (opoziční) skupina poslanců. Je dostupný z: https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?O=9&T=931

[6] Tamtéž. Tomu odpovídá schválená právní úprava, která nepostihuje všechny přestupky. Do evidence přestupků, kterou vede rejstřík trestů, se podle § 12 písm. a) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, zapisují pravomocné přestupky proti veřejnému pořádku (§ 5), občanskému soužití (§ 7) a majetku (§ 8). Výjimku představují přestupky podle § 5 odst. 1 písm. h) a § 5 odst. 2 písm. d). Podle § 12 písm. b) se do evidence zapisují i přestupky, které spočívají v porušení povinnosti stanovené obecně závaznou vyhláškou obce pro pořádání sportovních, kulturních apod. akcí.

[7] Tamtéž.

písm. a), který nově odkazuje i na § 56 odst. 1 písm. o), je i důvodem pro zrušení víza k pobytu nad 90 dnů. Bude i důvodem pro neprodloužení takového víza.[8] U zrušení a neprodloužení již zákon posouzení přiměřenosti vyžaduje. Na vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem sezónního zaměstnání se tento důvod nepoužije.[9] A to přesto, že doba pobytu na toto vízum může být až devět měsíců.[10] Tedy déle než tři měsíce, což je minimální doba platnosti nejen dlouhodobého víza,[11] ale třeba i zaměstnanecké karty[12]. Proč tomu tak je, se z důvodové zprávy k pozměňovacímu návrhu nedozvíme.[13]

Nová skutková podstata se použije i na neudělení, neprodloužení a zrušení všech dlouhodobých pobytů. Novela promítla odkaz na § 56 odst. 1 písm. o) do obecných ustanovení upravujících dlouhodobé pobyty, které nemají v zákoně o pobytu cizinců zvláštní úpravu. Stejně jako u dlouhodobých víz zákon počítá s posouzením přiměřenosti u zrušení a neprodloužení dlouhodobého pobytu, nikoli u jeho neudělení.[14] Podobný odkaz na § 56 odst. 1 písm. o) nebo vložení nového ustanovení stejného znění se objevuje i u všech dlouhodobých pobytů, které mají v zákoně o pobytu cizinců zvláštní úpravu.

Spáchání tří přestupků vedených v evidenci přestupků v období 12 měsíců bude nově důvodem pro neudělení (neprodloužení, zrušení) dlouhodobých pobytů za účelem sloučení rodiny, studia, vědeckého výzkumu, zaměstnanecké karty, karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance a rezidenta jiného členského státu EU. U modré karty se tento důvod použije jen při jejím zrušení a neprodloužení.

Tyto dlouhodobé pobyty představují provedení unijních směrnic. Žádná z nich spáchání tří přestupků jako důvod pro nevydání (neprodloužení, zrušení) příslušného pobytového oprávnění nezavádí. Možnou hrozbu cizince pro

---

8 Viz § 35 odst. 3, který odkazuje na § 37 zákona o pobytu cizinců.

9 Viz § 56 odst. 3, 35a odst. 3 a 37a, které zůstaly beze změny.

10 Viz § 32 odst. 4 zákona.

11 Viz § 30 odst. 1 zákona.

12 Viz § 42g odst. 1 zákona.

13 Z důvodové zprávy se nedozvíme, zda šlo o úmysl či opomenutí. K vyjmutí sezónních zaměstnanců se nevyjadřuje. Je to překvapivé i proto, že důvodová zpráva k návrhu opakovaně zmiňuje problémy s cizinci v průmyslových zónách, tedy v místech, kde cizinci pracují. Důvodem může být nízký počet cizinců s tímto typem dlouhodobého víza. V roce 2024 cizinci podali 946 žádostí o dlouhodobé vízum za účelem sezónního zaměstnání a Ministerstvo vnitra jich 563 udělilo. Viz Ministerstvo vnitra, *Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky 2024*. Praha 2025, s. 52.

14 Viz § 46 odst. 1 zákona. Podle něho platí pro dlouhodobé pobyty jak § 56 (upravuje důvody pro neudělení víza k pobytu nad 90 dnů), tak i § 37 (důvody pro zrušení víza) zákona. A podle § 44a odst. 3 se na dlouhodobé pobyty použije § 35 odst. 3 zákona. Ten odkazuje mimo jiné na § 37 odst. 2 písm. a) a ten zase na § 56 odst. 1 písm. o). A použití důvodů uvedených v § 37 odst. 2 podmiňuje zákon posouzením přiměřenosti, zejména pokud jde o dopady do soukromého a rodinného života.

společnost členského státu umožňují postihovat na základě obecných výhrad veřejného pořádku a bezpečnosti. To znamená, že nově zavedený důvod do zákona o pobytu cizinců musíme vykládat eurokonformně. S přihlédnutím k jedinečnému obsahu, které mají výhrady veřejného pořádku v rámci jednotlivých směrnic. Bude platit, že nově zavedený důvod nebude možné použít automaticky, bez zohlednění individuálních okolností, zásady přiměřenosti a práva na respektování soukromého a rodinného života.

2.1 Blíže k vybraným dlouhodobým pobytům

2.1.1 Rezident jiného členského státu a sloučení rodiny

Zřejmě jen naprosto výjimečně půjde v praxi použít nově zavedený důvod na rezidenta jiného členského státu EU.[15] Uvedl jsem, že u držitelů tohoto dlouhodobého pobytu je možné výhradu veřejného pořádku použít pouze, pokud představují skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbu pro některý ze základních zájmů společnosti. To znamená za obdobných podmínek jako vůči občanům EU a jejich rodinným příslušníkům.[16]

U dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny se uvedený standard neuplatní, jak rozhodl SDEU v rozsudku ve spojených věcech C-381/18 a C-382/18 *G. S. a V. G.* („C-381/18 a C-382/18“). Zároveň však připomněl, že sloučení rodiny podle směrnice 2003/86/ES je nárokové. Výhrada musí být vykládána restriktivně a podléhá zásadě přiměřenosti. Nesmí existovat automatismus mezi odsouzením za jakýkoli trestný čin a aktivací výhrady. Tu lze použít pouze, pokud má trestný čin takový stupeň závažnosti či takovou povahu, že je nutné vyloučit pobyt tohoto státního příslušníka na území dotyčného členského státu. V souladu s čl. 17 směrnice mají správní orgány povinnost provést individuální posouzení situace dotyčné osoby. Musí zohlednit povahu a pevnost rodinných vztahů, délku jejího pobytu v čl. státě a existenci rodinných, kulturních a sociálních vazeb se zemí původu.[17]

---

[15] Viz § 46 odst. 4, 46b odst. 2 písm. h) a 44a odst. 5 zákona.

[16] V podrobnostech POŘÍZEK, P. Další příspěvek k výkladu výhrad veřejného pořádku v zákoně o pobytu cizinců (kde chybí judikatura SDEU) a jak je tomu s nárokovostí zaměstnanecké karty a dalších pobytových titulů. In: JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (eds.) *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2022*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2023, s. 23–41. Uvedený výklad posílil rozsudek SDEU ve věci C-752/22 *EP*. Viz kapitola 5.2.2 příspěvku.

[17] V podrobnostech viz POŘÍZEK, P. Pokus o škálu výhrad veřejného pořádku v cizineckých a azylových věcech aneb není výhrada jako výhrada. In: JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (eds.) *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2020/2021*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2022, s. 101–115.

Nový důvod[18] bude zapotřebí podrobit uvedenému testu. Vyžaduje posoudit závažnost a druh spáchaných přestupků na pozadí konkrétních okolností rodinného a soukromého života cizince. Zřejmě nelze vyloučit, že v některých případech bude možné tento důvod použít. Za určitých okolností může totiž přetrvávající, opakovaná drobná kriminalita vést k použití výhrady veřejného pořádku dokonce vůči občanům EU a jejich rodinným příslušníkům.[19] A jak uvedl SDEU v rozsudku C-381/18 a C-382/18, standard pro použití výhrady v režimu sloučení rodiny je ve srovnání s občany EU a jejich rodinnými příslušníky *„podstatně mírnější"*. Na druhé straně nezapomínejme, že podle bodu 14 odůvodnění směrnice 2003/86/ES může pojem veřejného pořádku *„zahrnovat odsouzení za spáchání závažného trestného činu"*. A judikatura správních soudů dovodila, že v kontextu dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny nemusí být ani opakovaná trestná činnost vždy dostatečná k použití výhrady veřejného pořádku.[20]

2.1.2 Studium a vědecký výzkum

Nový důvod bude možné použít i u dlouhodobých pobytů za účelem studia[21] a vědeckého výzkumu[22]. Připomeňme, že u těchto pobytů, které vychází ze směrnice 2016/801, je standard pro uplatnění výhrady veřejného pořádku nastaven ještě mírněji než u sloučení rodiny. Vychází z rozsudku SDEU ve věci C-544/15 *Fahimian*. V něm SDEU nastavil standard „možného ohrožení

---

18 Viz § 46 odst. 3, 46a odst. 2 písm. l) a 44a odst. 4.

19 Viz Sdělení Komise. Pokyny týkající se práva volného pohybu občanů EU a jejich rodinných příslušníků. C/2023/1392. 22. prosince 2023, s. 60, kapitola 13.1.2.

20 Viz bod 30 rozsudku Krajského soudu v Praze č. j. 43 A 35/2022-51 ze dne 27. června 2023 k 56 odst. 2 písm. a) zákona: „Za situace, kdy žalobce vznesl konkrétní námitky nepřiměřenosti rozhodnutí, nadto nepostačí poukázat na typovou závažnost důvodu pro zamítnutí žádosti, resp. okolnost, že se cizinec do situace dostal svým protiprávním jednáním, ale je třeba vždy zvažovat konkrétní okolnosti. Nelze přehlédnout, že § 56 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců výslovně předpokládá přezkum přiměřenosti. Pokud by bylo třeba vždy upřednostnit veřejný zájem České republiky, aby na jejím území nebyl umožněn pobyt cizincům, kteří se dopustili trestné činnosti, pak by byl zcela popřen smysl ustanovení, která předpokládají v takovém případě zkoumání přiměřenosti. Vyjádření žalovaného, že je třeba nekompromisně zamítat žádosti o dlouhodobý pobyt i za účelem společného soužití rodiny vždy v případě (opakované) trestné činnosti, příliš nesvědčí o provedení individuálního posouzení závažnosti trestné činnosti a přiměřenosti rozhodnutí. Takovouto optikou by již jen samotný fakt odsouzení pro spáchání trestného činu byl důvodem pro převážení veřejného zájmu nad dopady do soukromého a rodinného života cizince, neboť každý trestný čin je společensky škodlivý. Takový přístup je však zjednodušující a nesprávný."

21 Viz § 46 odst. 5, který odkazuje na § 56 odst. 1 písm. o) a na § 37 odst. 2 písm. a), a § 44a odst. 3 (odkazuje na § 35 odst. 3 a ten na § 37 atd.).

22 Viz § 46 odst. 3, 46d odst. 2 písm. g) a 44a odst. 8.

veřejné bezpečnosti“ (platí i pro veřejný pořádek). Výhrada nevyžaduje restriktivní výklad. Naopak, při jejím použití mají členské státy široký prostor při hodnocení rozhodných skutečností. Mohou zohlednit nejen osobní chování cizince, ale i jiné skutečnosti. Na druhé straně použití výhrady musí být založeno na individuálním posouzení, musí být řádně odůvodněno a opírat se o dostatečně pevný skutkový základ. Členské státy musí provést celkové posouzení všech skutečností, kterými se vyznačuje situace dotyčné osoby. Musí dodržet zásadu přiměřenosti a základní práva obsažená v Listině základních práv EU („Listina EU“), včetně práva na respektování soukromého a rodinného života. To vylučuje automatismus mezi odsouzením za jakýkoli trestný čin a aplikací výhrady.[23] Tento výklad potvrdil nejnověji Městský soud v Praze v rozsudku č. j. 19 A 5/2025-92 ze dne 16. dubna 2025.[24]

A jestliže jsme nevyloučili použití nového důvodu u sloučení rodiny podle směrnice 2003/86/ES, o to více musí tento závěr platit pro studenty spadající pod směrnici 2016/801. Dokládá to rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 62 A 110/2016-40 ze dne 5. září 2018. Soud v něm potvrdil použití výhrady veřejného pořádku v § 9 odst. 1 písm. h) zákona při žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem studia. Důvodem zamítnutí byla kumulace tří méně závažných prohřešků.[25]

2.1.3 Modrá karta a karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance

Dalším z dlouhodobých pobytů v zákoně, u kterého se nový důvod uplatní, je modrá karta.[26] Představuje provedení směrnice 2021/1883. Při použití důvodů souvisejících s veřejným pořádkem musí správní orgán vycházet z individuálního chování dotčené osoby a zohlednit konkrétní okolnosti daného případu. Rovněž musí dodržet zásadu přiměřenosti a práva z Listiny EU, zejména právo na respektování soukromého a rodinného života. Uplatní se analogicky standard z rozsudku SDEU ve věci C-544/15 *Fahimian*. Státy mají široký prostor pro použití výhrady. Požadavek na individualizované posouzení hrozby však vylučuje automatismus mezi odsouzením za trestný čin, nesplněním podmínky

[23] V podrobnostech viz POŘÍZEK, P., op. cit. 17, s. 101–115.

[24] Viz zejména jeho body 42–46. Obdobně viz rozsudek téhož soudu č. j. 19 A 12/2025-35 ze dne 22. dubna 2025.

[25] Jednalo se o odsouzení za méně závažný úmyslný trestný čin (již zahlazený), spáchání přestupku a incident při studiu na VŠ (slovní napadání izraelských studentů). K tomu soud v bodu 41 rozsudku uvedl: „Je to právě více prohřešků žalobce z obecného pohledu méně závažného charakteru, které však ve svém spojení nemohou vést k jinému závěru, než jaký učinila žalovaná.“

[26] Viz § 42i zákona.

trestní zachovalosti nebo vedením v ENO či SIS a zamítnutím žádosti o modrou kartu, jejím neprodloužením či odnětím.[27] Tyto závěry platí i pro nový důvod, který rovněž vyžaduje eurokonformní výklad v souladu s uvedenými požadavky. To znamená, že nemůže existovat automatismus ani mezi spácháním tří přestupků a zrušením, resp. neprodloužením modré karty.[28]

Tři přestupky dopadají i na kartu vnitropodnikově převedeného zaměstnance.[29] Tento dlouhodobý pobyt představuje provedení směrnice 2014/66/EU o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí na základě převedení v rámci společnosti. Ani ta důvod spáchání tří přestupků nezná. Jako ostatní směrnice k legální migraci používá neurčitý právní pojem hrozba pro veřejný pořádek.[30] Ten je obligatorním důvodem pro zamítnutí žádosti.[31] A fakultativním důvodem pro odnětí a neprodloužení pobytu.[32] V těchto řízeních směrnice požaduje zohlednit konkrétní okolnosti případu, zásadu přiměřenosti a základní práva obsažená v Listině EU, včetně práva na respektování soukromého a rodinného života.[33] Obdobná právní úprava platí i pro sekundární mobilitu těchto osob v rámci EU.[34] V praxi to znamená, že ani v případě karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebude moci správní orgán nově zavedený důvod spáchání tří přestupků použít automaticky. Stejný závěr bude platit pro kartu takového zaměstnance jiného čl. státu EU. Vždy bude muset zohlednit konkrétní okolnosti, zásadu přiměřenosti a práva obsažená v Listině EU.

2.1.4 Zaměstnanecká karta

Stranou nemohla zůstat ani zaměstnanecká karta, zdaleka nejvyužívanější typ dlouhodobého pobytu.[35] Tři přestupky budou důvodem pro nevydání,

---

27 V podrobnostech k výkladu výhrady veřejného pořádku a souvisejícím důvodům u modrých karet viz POŘÍZEK, P., op. cit. 1, s. 17–55.

28 Viz § 46f odst. 2 písm. g) a 44a odst. 12.

29 Včetně karty takového zaměstnance jiného čl. státu EU. Viz § 42k odst. 9 písm. a), 42m odst. 6 písm. a), 44b odst. 5 a 46g odst. 2 písm. i).

30 Jejímu výkladu jsem se prozatím v ročenkách nevěnoval.

31 Viz čl. 5 odst. 8 a 7 odst. 1 písm. a).

32 Viz čl. 8 odst. 5 písm. a).

33 Viz čl. 7 odst. 5, 8 odst. 6 a bod 45 odůvodnění směrnice.

34 Viz čl. 21 odst. 9, 22 odst. 3 písm. a) a odst. 7.

35 V roce 2024 podali cizinci 14 287 žádostí o zaměstnaneckou kartu, o 3 437 více než v roce 2023 (jde o meziroční nárůst o 31,7 %). Tvořily 69 % všech žádostí o dlouhodobý pobyt (oproti roku 2023 jde o zvýšení o 5,2 %). Zaměstnanecká karta byla rovněž nejčastěji prodlužovaným účelem dlouhodobého pobytu. V roce 2024 Ministerstvo vnitra prodloužilo zaměstnaneckou kartu v 45 676 případech, které tvořily 60,2 % povolených žádostí o prodloužení dlouhodobého pobytu. K 31. prosinci 2024 pobývalo v ČR 108 113 držitelů zaměstnaneckých karet. Viz Ministerstvo vnitra, op. cit. 13, s. 55, 56, 64 a 79.

neprodloužení a zrušení zaměstnanecké karty.[36] Jaký bude jeho výklad? Bude možné v případě spáchání tří přestupků mechanicky tato ustanovení použít? Nebo bude nutné přihlížet k individuálním okolnostem jako např. k povaze spáchaných přestupků a zvážit míru zásahu do soukromého a rodinného života cizince?

Na jedné straně, směrnice 2011/98/EU, která byla do zákona provedena ve formě zaměstnaneckých karet, se od ostatních unijních směrnic upravujících legální migraci liší. A jde o podstatnou odlišnost. Nestanoví taxativně důvody pro neudělení, neprodloužení či zrušení pobytu. Ponechává je na členských státech. Právo EU tak ČR nikterak neomezovalo v tom, aby si u zaměstnaneckých karet stanovilo spáchání tří přestupků jako důvod pro uvedená opatření.

Na druhé straně, bod 32 odůvodnění připomíná, že směrnice ctí základní práva obsažená v Listině EU. To znamená včetně čl. 7, který zakotvuje právo na respektování soukromého a rodinného života. Při použití nového důvodu musí být rovněž zohledněna zásada přiměřenosti, přestože ve směrnici 2011/98/EU není výslovně zmíněna. Představuje totiž obecnou zásadu unijního práva.[37] Vnitrostátní praxe tak nesmí *„překračovat meze toho, co je k ochraně veřejného pořádku nezbytné“*[38]. Nově zavedený důvod lze pod pojem veřejného pořádku nepochybně podřadit.[39] Nová směrnice 2024/1233, která k 22. květnu 2026 nahradí směrnici 2011/98/EU, již požadavek na zohlednění zásady přiměřenosti zavádí výslovně. V čl. 8 (procesní záruky) odst. 2 stanoví: *„Rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání, změnu nebo obnovení či rozhodnutí o odnětí jednotného povolení zohlední zvláštní okolnosti případu a respektuje zásadu proporcionality v souladu s unijním a vnitrostátním právem.“*[40] Oproti původní směrnici nová směrnice 2024/1233 posílila procesní postavení žadatele o zaměstnaneckou kartu, popř. jejího držitele tím, že členské státy musí zohlednit individuální okolnosti případu.[41]

---

[36] Viz § 46 odst. 6 písm. a), 46e odst. 1 a 44a odst. 11.

[37] To potvrdil i Nejvyšší správní soud („NSS“) v bodě 19 rozsudku č. j. 5 Azs 110/2025-32 ze dne 9. října 2025.

[38] Viz bod 47 rozsudku SDEU ve věci C-380/18 E. P. Viz analogicky argumentace k promítnutí zásady přiměřenosti při používání původní směrnice o modrých kartách 2009/50/ES (POŘIZEK, P., op. cit. 1, s. 30, 31).

[39] Viz důvodová zpráva k pozměňovacímu návrhu č. 6756 ze dne 22. 5. 2025 ke sněmovnímu tisku 931. V ní překladatelé uvádí: „[Z]aznívá požadavek na řešení situací, kdy cizinci opakovaně páchají přestupky v oblasti veřejného pořádku […].“

[40] Obdobně viz bod 25 odůvodnění směrnice 2024/1233. Viz též bod 19 rozsudku NSS č. j. 5 Azs 110/2025-32 ze dne 9. října 2025.

[41] Stávající směrnice 2011/98/EU v bodu 17 odůvodnění pouze uvádí: „Podmínky a kritéria, na základě kterých může být žádost o vydání, změnu či obnovení jednotného povolení zamítnuta, nebo na jejichž základě může být jednotné povolení odňato, by měly být objektivní

Při použití důvodu tří přestupků počítá zákon s posouzením přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života pouze u neprodloužení[42] a zrušení[43] zaměstnanecké karty. U zamítnutí žádosti se neuplatní.[44] Judikatura NSS však dovodila, že za určitých okolností může taková povinnost plynout přímo z čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod („EÚLP").[45]

Z uvedeného plyne, že ani u zaměstnanecké karty nelze důvod spočívající ve spáchání tří přestupků použít automaticky, mechanicky. Z práva EU plyne požadavek zohlednit obecnou zásadu přiměřenosti,[46] resp. posoudit přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života. Nová směrnice výslovně zavazuje čl. státy zohlednit zvláštní okolnosti každého případu. Povinnost posoudit přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života dovodíme i z čl. 8 EULP. Tyto podmínky se promítnou do rozhodování zejména při neprodloužení a zrušení zaměstnanecké karty. V těchto případech bude její držitel na území již nějakou dobu pobývat. Bude zde mít pracovní a sociální vazby. Může mít na sebe navázané rodinné příslušníky s dlouhodobým pobytem za účelem sloučení rodiny apod. Nelze však vyloučit, že se uvedené požadavky promítnou i do rozhodování o vydání zaměstnanecké karty.[47] To bude platit zejména v těch případech, kdy už bude cizinec na území pobývat. Třeba na dlouhodobé vízum, popř. na dlouhodobý pobyt za účelem studia, podnikání apod. A bude žádat o změnu účelu pobytu na zaměstnaneckou kartu.[48]

---

a měly by být stanoveny vnitrostátními právními předpisy, [...]. Rozhodnutí o zamítnutí nebo odnětí jednotného povolení by měla být řádně odůvodněna."

42 Viz § 44a odst. 11. Odkazuje na důvody pro zrušení zaměstnanecké karty v § 46e a ten odkazuje na § 37, včetně jeho odst. 2 písm. a), který odkazuje na § 56 odst. 1 písm. o). A použití § 37 odst. 2 vyžaduje zohlednit zásadu přiměřenosti. Použít § 56 odst. 1 písm. o) při zamítnutí prodloužení zaměstnanecké karty tak bude možné pouze „za podmínky, že důsledky tohoto rozhodnutí budou přiměřené důvodu pro zrušení platnosti víza. Při posuzování přiměřenosti ministerstvo přihlíží zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince".

43 Viz § 46e odst. 1, který odkazuje na § 37 odst. 2 písm. a) a ten na § 56 odst. 1 písm. o) zákona.

44 Viz § 46 odst. 6 písm. a), který odkazuje na § 56 odst. 1 písm. o) zákona.

45 Jde o situace, kdy cizinec povahu zásahu do svého soukromého a rodinného života upřesní. A za předpokladu, že nepřiměřenost dopadů rozhodnutí není na prvý pohled nemyslitelná či jen zdánlivá. Viz bod 12 usnesení NSS č. j. 6 Azs 63/2025-37 a odkazy na cit. judikaturu.

46 To potvrzuje i odborná literatura, viz ROCHEL, J. Working in Tandem: Proportionality and Procedural Guarantees in EU Immigration Law. *German Law Journal*. Vol. 20, Issue 1 (2019), s. 97.

47 K závěru, že se zásada přiměřenosti jako obecná zásada unijního práva promítne i do vydání zaměstnanecké karty, dospěl i J. Rochel, op cit. výše, zejména s. 89, 95–100.

48 Viz § 42g odst. 5 věta druhá zákona.

2.1.5 Dílčí závěr

Unijní směrnice, které upravují legální migraci, důvod spáchání tří přestupků neznají. Navíc pracují s různými standardy pro použití výhrady veřejného pořádku (viz výše). U vnitrostátních dlouhodobých pobytů, které představují provedení práva EU, tak nově zavedený důvod pro neudělení, neprodloužení a zrušení pobytu vyžaduje eurokonformní výklad. Nelze ho použít mechanicky. Naopak vyžaduje individuální posouzení. Hrozba pro veřejný pořádek v důsledku spáchaných přestupků musí dosahovat takové intenzity, aby splňovala podmínky pro použití výhrady veřejného pořádku podle příslušné směrnice, která na cizince dopadá. Tak např. pokud bude chtít správní orgán zrušit pobytové oprávnění cizinci, který bude držitelem dlouhodobého pobytu rezidenta jiného členského státu, musí prokázat, že představuje skutečnou aktuální a dostatečně závažnou hrozbu pro některý ze základních zájmů společnosti. V případě cizinců s dlouhodobým pobytem za účelem sloučení rodiny, musí mít přestupky takový stupeň závažnosti či takovou povahu, že je nutné vyloučit jejich pobyt na našem území. U studentů a výzkumníků musí spáchané přestupky splňovat standard možné hrozby pro veřejný pořádek.

I pokud bude příslušný unijní standard naplněn, neznamená to automaticky použití nového důvodu spáchání tří přestupků. Správní orgán musí zohlednit zásadu přiměřenosti a zvážit, zda by použití uvedeného důvodu nepřekročilo meze toho, co je k ochraně veřejného pořádku nezbytné. V neposlední řadě musí rovněž posoudit přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života. S tím ostatně při rušení a neprodlužování unijních dlouhodobých pobytů počítá sám zákon o pobytu cizinců.

U dlouhodobých pobytů, které nemají unijní původ,[49] bude postup mírně odlišný. Zákonodárce není při stanovení důvodů pro neudělení, neprodloužení a zrušení těchto pobytů omezen unijním právem. Měl volnost v tom si stanovit, že v případě, pokud se cizinec dopustí tří přestupků, povede to k přijetí některého z uvedených rozhodnutí. V zásadě tak nebude problém se splněním podmínek pro použití § 56 odst. 1 písm. o) zákona. Pro naplnění hypotézy tohoto ustanovení nebudou závažnost či charakter spáchaných přestupků rozhodné. Tyto aspekty se uplatní až v další fázi. Pokud bude chtít správní orgán tento důvod použít pro zrušení či neprodloužení pobytu, zákon požaduje posoudit přiměřenost, zejména pokud jde o zásah do soukromého a rodinného

[49] Půjde o tzv. zbytkové dlouhodobé pobyty, které nemají v zákoně zvláštní podrobnou právní úpravu. Jedná se např. o dlouhodobé pobyty za účelem jiné/ostatní či podnikání. Vnitrostátního původu jsou však i některé dlouhodobé pobyty, které mají v zákoně zvláštní úpravu. Viz např. dlouhodobý pobyt za účelem strpění (§ 43) či investování (§ 42n a násl.).

života.[50] Správní orgán tak musí vyhodnotit okolnosti vyjmenované v § 174a zákona. K nim patří i závažnost a druh protiprávního jednání cizince. Zákon nepočítá s posouzením přiměřenosti při zamítnutí žádosti. Přesto může takový požadavek za určitých podmínek vyplývat přímo z čl. 8 EÚLP.[51]

Ani v případě vnitrostátních (neunijních) dlouhodobých pobytů nelze nový důvod použít automaticky, bez zohlednění individuálních okolností uvedených v § 174a odst. 1 zákona. To bude zahrnovat i posouzení závažnosti spáchaných přestupků. V tomto ohledu se vnitrostátní dlouhodobé pobyty nikterak neliší od těch unijních.

3. ZÁNIK POBYTU V DŮSLEDKU SPÁCHÁNÍ VYBRANÝCH TRESTNÝCH ČINŮ

Novela č. 314/2025 Sb. rozšiřuje od 1. října 2025 důvody, za kterých dochází k zániku dlouhodobého víza. Nově platnost tohoto víza zanikne i v případě, jakmile nabude právní moci rozsudek ukládající *„trest za spáchání trestného činu uvedeného v § 80 odst. 1 trestního zákoníku"*.[52] Kromě národních dlouhodobých víz, které nesouvisí s provedením práva EU, se nový důvod použije i na zánik víza k pobytu nad 90 dnů za účelem sezónního zaměstnání.[53] To provádí směrnici 2014/36/EU. Spáchání uvedeného trestného činu je rovněž důvodem pro zánik trvalého pobytu podle § 76 písm. b) zákona. Důvodová zpráva k této zásadní změně je stručná. Žádné podrobnější argumenty neobsahuje.[54] Je zjevné, že s provedením Paktu nesouvisí.

Prostřednictvím odkazů dopadá § 62 odst. 1 zákona i na dlouhodobé pobyty.[55] Včetně těch, které mají v zákoně zvláštní právní úpravu a představují

[50] Viz § 44a odst. 3, který odkazuje na § 35 odst. 3, ten na § 37 odst. 2 písm. a) a ten na § 56 odst. 1 písm. o) zákona. Klíčové je znění § 37 odst. 2, které při zrušení pobytu kvůli spáchání tří přestupků vyžaduje posouzení přiměřenosti. Prostřednictvím § 35 odst. 3 zákona se tento požadavek uplatní i při prodloužení vnitrostátních (neunijních) dlouhodobých pobytů. Posouzení přiměřenosti zákon vyžaduje i při neprodloužení (§ 44c odst. 5) a zrušení (§ 46 odst. 8) dlouhodobého pobytu za účelem investování.

[51] Viz výše cit. bod 12 usnesení NSS č. j. 6 Azs 63/2025-37 a odkazy na cit. judikaturu. Stejně jako u unijních dlouhodobých pobytů přichází do úvahy zejména situace, kdy bude cizinec již po určitou dobu pobývat na území a žádat o změnu účelu pobytu.

[52] Viz § 62 odst. 1 zákona.

[53] Viz § 32 zákona.

[54] Sněmovní tisk 931 (poslanecký návrh zákona provádějící Pakt), část druhá – změna zákona o pobytu cizinců, k § 62, § 63, § 68, § 76, s. 100: „Upravuje se zánik platnosti dlouhodobého víza a povolení k trvalému pobytu, pokud držitel těchto pobytových oprávnění spáchá některý z trestných činů (nejzávažnější činy), který [sic! pozn. P. P.] jsou nově vyjmenovány v ustanovení § 80 odstavec 1 trestního zákoníku."

[55] Viz § 46 odst. 1 zákona.

promítnutí unijního práva. Nový důvod pro zánik pobytu tak platí i pro dlouhodobé pobyty za účelem sloučení rodiny,[56] výzkumu,[57] rezidenta jiného členského státu EU,[58] studia,[59] zaměstnaneckou kartu,[60] modrou kartu[61] a kartu vnitropodnikově převedeného zaměstnance[62]. Udělení trvalého pobytu podle § 68 zákona po 5 letech pobytu je spojeno s přiznáním postavení rezidenta podle směrnice 2003/109/ES.[63] Nový důvod pro zánik trvalého pobytu v § 76 písm. b) zákona tak musíme vykládat s přihlédnutím k posledně uvedené směrnici (v podrobnostech dále).

Prostřednictvím odkazu na § 76 písm. b) dojde k zániku přechodného, a dokonce trvalého pobytu občana EU a jeho rodinného příslušníka.[64] To platí i pro rodinné příslušníky občana ČR.[65] V případě občanů EU a jejich rodinných příslušníků se domnívám, že poslanci takový důsledek nezamýšleli.[66] Důvodová zpráva s něčím takovým nepočítá.[67] Mohlo dojít k podcenění složitosti a nepřehlednosti zákona o pobytu cizinců.

---

56 Viz § 46 odst. 3 zákona. Tento pobyt provádí směrnici 2003/86/ES.

57 Tamtéž. Provádí směrnici 2016/801.

58 Viz § 46 odst. 4 zákona. Souvisí s kapitolou III směrnice 2003/109/ES.

59 Viz § 46 odst. 5. Stejně jako dlouhodobý pobyt za účelem výzkumu má svůj původ ve směrnici 2016/801.

60 Viz § 46 odst. 6. Zaměstnanecká karta transponuje směrnici 2011/98/EU. K 22. květnu 2026 ji ruší a nahrazuje směrnice 2024/1233.

61 V jejím případě zřejmě prostřednictvím obecného odkazu na § 62 odst. 1 v § 46 odst. 1. Modrá karta vychází ze směrnice 2021/1883.

62 U ní tomu bude podobně jako s modrou kartou. Uplatní se odkaz v § 46 odst. 1. Tento typ dlouhodobého pobytu má základ ve směrnici 2014/66/EU.

63 Viz § 83 odst. 1 zákona. Odborná literatura a judikatura dovodily, že řízení o udělení trvalého pobytu podle § 68 zákona je provázáno s přiznáním postavení rezidenta podle směrnice 2003/109/ES. Důvody pro zamítnutí trvalého pobytu v § 75 zákona je nutné vykládat s přihlédnutím k posledně uvedené směrnici. Zřejmě vůbec poprvé se tato úvaha objevila v podnětu V. Honuskové veřejnému ochránci práv v prosinci 2009. Zastupovala cizince, kterému cizinecká policie zamítla žádost o trvalý pobyt, protože měl záznam v rejstříku trestů. Argumentovala tím, že správní orgán nezkoumal, „z jakého důvodu byl zapsán záznam do rejstříku trestů stěžovatele, neposuzovala ‚závažnost nebo druh protiprávního jednání proti veřejnému pořádku nebo veřejné bezpečnosti nebo nebezpečí, které od stěžovatele hrozí', nebrala v úvahu ‚nutnost přiměřeného ohledu na délku pobytu a vazby' na ČR, což je ovšem při přiznávání právního postavení rezidenta povinna činit dle čl. 6 odst. 1 směrnice Rady 2003/109/ES". Viz rovněž HONUSKOVÁ, V. Status dlouhodobě pobývajících cizinců v současném českém právu. In: SCHEU, H. CH. (ed.) *Migrace a kulturní konflikty*. Praha: Auditorium, 2011, s. 152–154 a tamtéž POŘÍZEK, P. *Migrace cizinců do ČR z pohledu veřejného ochránce práv*, s. 166–168. Tyto závěry potvrdil NSS v rozsudku č. j. 9 Azs 95/2016-29 ze dne 15. 6. 2016, bod 19 a násl.

64 Viz § 87f odst. 6, 87d odst. 4 a 87m.

65 Viz § 15a odst. 2.

66 V důvodové zprávě chybí zmínka o dopadech na občany EU a jejich rodinné příslušníky.

67 Viz výše pozn. č. 3.

Níže se budu věnovat občanům EU a jejich rodinným příslušníkům. A dále těm pobytovým oprávněním, která mají svůj základ v právu EU. U těchto osob je nový důvod pro zánik pobytu v přímém rozporu s právem EU. Nebo je přinejmenším mimořádně sporný. Ve vztahu k občanům EU a jejich rodinným příslušníkům nová úprava odporuje znění čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES.[68] V rozporu s právem EU je i zánik trvalého pobytu podle § 68 zákona, protože má dopady na možný zánik postavení rezidenta podle směrnice 2003/109/ES. A rovněž zánik dlouhodobého pobytu rezidenta jiného členského státu EU. V posledních dvou případech se totiž analogicky uplatní obdobný standard pro použití výhrady veřejného pořádku jako u občanů EU a jejich rodinných příslušníků. Rovněž u cizinců, kteří se slučují podle směrnice 2003/86/ES platí, že odsouzení v trestním řízení samo o sobě pro použití výhrady veřejného pořádku nestačí. K rozporu s právem EU však může dojít i u dalších kategorií cizinců v zákoně.

V uvedených případech nebude možné rozpor s unijním právem odstranit za pomoci eurokonformního výkladu, jako tomu bylo u spáchání tří přestupků. Zachovat přednost unijního práva bude možné jen prostřednictvím přímého účinku. A to tím způsobem, že správní orgán (soud) použití nového důvodu pro zánik pobytu vyloučí.

3.1 Zánik pobytu – problémové okruhy (včetně porušení procesních práv)

Pokud bude cizinec pravomocně odsouzen za trestný čin uvedený v § 80 odst. 1 trestního zákoníku, § 62 odst. 1 a § 76 písm. b) zákona počítají s tím, že dojde k zániku dlouhodobého víza, resp. dlouhodobého a trvalého pobytu. A dokonce k zániku přechodného a trvalého pobytu občana EU a jeho rodinného příslušníka. Automaticky, ze zákona. Nevede se žádné správní řízení, jako je tomu při použití důvodu tří přestupků. Dotčený cizinec včetně občana EU a jeho rodinného příslušníka nemají reálnou možnost se zániku pobytového oprávnění bránit. To je problematické hned z několika důvodů.

Předmětem trestního řízení je *„zjišťování konkrétních skutečností, které vedou k odhalení a usvědčení pachatele, rozhodnutí o něm a výkonu tohoto rozhodnutí. Jde o skutek (srov. § 220 odst. 1), z něhož je obviněna fyzická nebo právnická osoba“*.[69] A *„[ú]kolem konkrétního trestního řízení je o tomto skutku*

[68] „Opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby. Předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje.“

[69] FENYK, J., CÍSAŘOVÁ, D., GŘIVNA, T. a kol. *Trestní právo procesní*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 29.

rozhodnout". To znamená zjistit, zda se skutek stal, jeho pachatele, zda je skutek trestným činem, jaká je jeho kvalifikace, uložit trest, rozhodnout o odklonu či v adhezním řízení o nároku poškozeného a objasnit příčiny trestné činnosti.[70]

Je zjevné, že trestní řízení se nezabývá tím, zda jsou ve vztahu k dotčenému cizinci splněny podmínky pro použití výhrady veřejného pořádku v režimu zákona o pobytu cizinců. Její uplatnění navíc často vyžaduje eurokonformní výklad. Většina pobytových oprávnění v zákoně o pobytu cizinců, včetně přechodného a trvalého pobytu občana EU a jeho rodinného příslušníka, má svůj původ v právu EU. Z něho plyne rovněž požadavek zohlednit na pozadí individuálních okolností případu zásadu přiměřenosti a základní práva obsažená v Listině EU, včetně práva na respektování soukromého a rodinného života. To dovodíme i z čl. 8 EÚLP. Dodržení těchto garancí trestní řízení nezajišťuje.

Automatický zánik pobytu v důsledku odsouzení v trestním řízení je v rozporu s procedurálními zárukami, které občanům EU, jejich rodinným příslušníkům a dalším cizincům zaručují jednotlivé směrnice.

Procesní záruky pro občany EU a jejich rodinné příslušníky najdeme v kapitole VI směrnice 2004/38/ES. Jde o čl. 27 až 33. Podle čl. 27 odst. 1 směrnice 2004/38/ES se občanům EU a jejich rodinným příslušníkům oznamují rozhodnutí založená na výhradě veřejného pořádku písemně a takovým způsobem, aby mohli porozumět jejich obsahu a jejich důsledkům pro svou osobu. Až na výjimky musí být přesně a úplně informováni o důvodech veřejného pořádku.[71] V oznámení rozhodnutí musí být uveden soud nebo správní orgán, u kterého mohou podat opravný prostředek a lhůta k jeho podání.[72] V opravném řízení musí být umožněno posouzení zákonnosti rozhodnutí, skutečností a okolností, na kterých je založeno. Musí rovněž zajistit, že rozhodnutí není nepřiměřené.[73] Procesní záruky podle kapitoly VI dopadají na všechny situace, kdy dojde k omezení nebo odepření práv vstupu a pobytu podle směrnice 2004/38/ES.[74] Tedy i na nový důvod zániku přechodného a trvalého pobytu občana EU a jeho rodinného příslušníka.

Ten je evidentně v rozporu s uvedenými procesními právy. Občan EU ani rodinný příslušník se důvody zániku přechodného a trvalého pobytu nedozví. Z povahy věci nebudou ani poučeni o opravném prostředku a lhůtě k jeho uplatnění. Odůvodnění obsahuje pouze rozsudek v trestním řízení. Jeho

---

70 Tamtéž.

71 Viz čl. 30 odst. 2 směrnice 2004/38/ES.

72 Tamtéž, čl. 30 odst. 3.

73 Tamtéž, čl. 31 odst. 3.

74 Viz Sdělení Komise, op. cit. 19, kapitola 15, s. 68. V podrobnostech ke všem procesním právům v kapitole VI směrnice viz tamtéž, s. 68–70, včetně odkazů na judikaturu SDEU.

odůvodnění však úvahy týkající se důvodů pro zánik přechodného a trvalého pobytu neobsahuje.[75] Pokud jde o opravný prostředek proti zániku přechodného či trvalého pobytu, přichází do úvahy zřejmě pouze žaloba na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. soudního řádu správního[76].

Podle čl. 10 odst. 1 směrnice 2003/109/ES obsahuje *„[k]aždé rozhodnutí o zamítnutí žádosti o přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta nebo o odnětí tohoto právního postavení […] odůvodnění“.* Oznámení by mělo uvádět poučení o opravných prostředcích a lhůtě k jejich uplatnění. A podle čl. 10 odst. 2 má cizinec právo podat proti zamítnutí žádosti nebo proti odnětí či zrušení postavení rezidenta opravný prostředek. Vnitrostátně tato práva svědčí žadatelům o trvalý pobyt po 5 letech pobytu podle § 68 zákona. A rovněž cizincům s tímto trvalým pobytem, kteří mají zároveň postavení rezidenta. A to s ohledem na provázání obou statutů.[77] Obdobné záruky poskytuje směrnice 2003/109/ES rezidentům, kteří se chtějí usadit v druhém členském státě.[78]

Vidíme, že rezidentům svědčí ze směrnice 2003/109/ES podobná procesní práva jako občanům EU a jejich rodinným příslušníkům. I vůči nim je tak nová právní úprava v rozporu s právem na odůvodnění rozhodnutí a na poučení o opravném prostředku a lhůtě k jeho uplatnění. Stejné závěry a výhrady budou platit i pro cizince, na které dopadá dlouhodobý pobyt rezidenta jiného členského státu EU.

Podobných procesních práv jako občané EU, jejich rodinní příslušníci a rezidenti se mohou z práva EU dovolat i další kategorie cizinců. Právo na řádné odůvodnění rozhodnutí mají cizinci, kteří se slučují podle směrnice 2003/86/ES.[79] Vnitrostátně jde o cizince, na které dopadá dlouhodobý pobyt za účelem společného soužití podle § 42a zákona. Práva na písemné odůvodnění rozhodnutí se mohou domoci i studenti a výzkumníci podle čl. 34

---

75 Viz § 125 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů.

76 Zákon č. 150/2022 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

77 Viz § 83 zákona o pobytu cizinců.

78 Viz čl. 20 směrnice. Vnitrostátně se jedná o žadatele o dlouhodobý pobyt rezidenta jiného členského státu EU podle § 42c zákona o pobytu cizinců a o držitele tohoto pobytu.

79 Směrnice s tímto požadavkem výslovně počítá pouze v rozhodnutí o zamítnutí žádosti (čl. 5 odst. 4). Judikatura SDEU však dovodila, že členské státy jsou „povinny při provádění směrnice 2003/86 dodržovat článek 47 Listiny, který ve prospěch každého, jehož práva a svobody zaručené unijním právem byly porušeny, zakotvuje právo na účinné prostředky nápravy před soudem“ (bod 53 rozsudku SDEU ve spojených věcech C-133/19, C-136/19 a C-137/19 *B. M. M., B. S., B. M. a B. M. O.* a odkaz na cit. judikaturu). A „podle ustálené judikatury Soudního dvora účinnost soudního přezkumu zaručeného článkem 47 Listiny předpokládá, že dotčená osoba bude mít možnost seznámit se s důvody přijatého rozhodnutí, které se jí týká“ (bod 79 rozsudku SDEU ve věci C-185/23 *protectus s. r. o.* a odkaz na cit. judikaturu).

odst. 4 směrnice 2016/801.[80] Zároveň mají právo na to, aby písemné oznámení uvádělo soud nebo správní orgán, ke kterému lze podat opravný prostředek, a lhůtu pro jeho podání.[81] Obdobně směrnice 2021/1883 přiznává žadatelům o modrou kartu a jejím držitelům, aby byli písemně seznámeni s důvody rozhodnutí, odvolacím orgánem a lhůtou pro podání odvolání.[82] Stejná práva mají sezónní pracovníci podle směrnice 2014/36/EU,[83] vnitropodnikově převedení zaměstnanci podle směrnice 2014/66/EU[84] a držitelé zaměstnanecké karty podle směrnice 2011/98/EU,[85] resp. 2024/1233[86]. I ve vztahu k těmto kategoriím cizinců je nová právní úprava zániku pobytu v rozporu s procesními zárukami, které jim poskytují příslušné unijní směrnice.

3.2 Trestné činy podle § 80 odst. 1 trestního zákoníku

§ 80 odst. 1 nově definuje pod písm. a) až e) pět kategorií trestných činů. V případě jejich spáchání zákonodárce zavazuje soud zvážit, zda neuloží trest vyhoštění. Použití výrazu zejména znamená, že jde o výčet demonstrativní. Soud může uložit trest vyhoštění i při spáchání jiných trestných činů. Alespoň stručně se na jednotlivé kategorie podívejme.

3.2.1 § 80 odst. 1 písm. a)

Písmeno a) zahrnuje zvlášť závažné zločiny. Jejich definici najdeme v § 14 odst. 3 trestního zákoníku. Představují subkategorii zločinů, od kterých se liší vyšší typovou společenskou škodlivostí.[87] Jsou jimi *„ty úmyslné trestné činy, na něž trestní zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně deset let“.* Podřazení pod zvlášť závažný zločin tak vyplývá z trestních sazeb jednotlivých skutkových podstat. Klíčová je horní hranice trestní sazby. Spodní hranice je irelevantní. Najdeme je rozesety po celé zvláštní části trestního zákoníku. Někde v základní skutkové podstatě, jinde

[80] V zákoně o pobytu cizinců se jedná o cizince, kteří spadají pod dlouhodobé pobyty za účelem studia (§ 42d) a vědeckého výzkumu (§42f).
[81] Čl. 34 odst. 5 směrnice 2016/801.
[82] Viz čl. 11 odst. 3 směrnice a § 42i zákona.
[83] Viz její čl. 18 odst. 4 a 5, a § 32 zákona.
[84] Viz její čl. 15 odst. 3 a 4, a § 42k zákona.
[85] Viz její čl. 8 odst. 1 a 2, a § 42g zákona.
[86] Viz její čl. 8 odst. 1 a 2.
[87] Viz ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník. Komentář.* 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, k § 14 odst. 3. Dostupné z: https://app.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembsgnpwk5tlgiys443cl4zdambzl42dax3qmyyti#mn12_Sb_2009_40_pf14

v kvalifikované. Vedle toho musí být kumulativně splněny další podmínky. Musí se jednat o takový zvlášť závažný zločin, *„kterým byla nebo měla být způsobena smrt, nejde-li o trestný čin zabití (§ 141), těžká újma na zdraví*[88] *nebo jiný zvlášť závažný následek, kterým byla nebo měla být způsobena škoda velkého rozsahu anebo kterým byl nebo měl být získán prospěch velkého rozsahu“*.[89]

V některých případech nemusí být (ne)podřazení pod toto ustanovení úplně jednoduché. Jako příklad můžeme uvést trestný čin šíření nakažlivé lidské nemoci z nedbalosti v kvalifikované skutkové podstatě podle § 153 odst. 5. Umožňuje uložit trest odnětí svobody až na deset let. Aby bylo možné tuto skutkovou podstatu použít, musí pachatel způsobit *„smrt nejméně dvou osob proto, že hrubě porušil předpisy na ochranu veřejného zdraví“.* Mohlo by se zdát, že podmínky pro aktivaci § 80 odst. 1 písm. a) jsou splněny. Ale opak je pravdou. Zvlášť závažný zločin musí být spáchán úmyslně. A trestný čin v § 153 je nedbalostním trestným činem.

Naopak zvlášť závažným zločinem bude trestný čin obecného ohrožení v kvalifikované skutkové podstatě podle § 272 odst. 2 písm. d) trestního zákoníku.[90] A to přesto, že těžší následek, který podmiňuje použití vyšší trestní sazby (těžká újma na zdraví nejméně dvou osob nebo smrt), může být podle § 17 písm. a) zaviněn i z nedbalosti. Nikoli tedy úmyslně.[91]

3.2.2 § 80 odst. 1 písm. b)

Písmeno b) zahrnuje tři skupiny trestných činů.

První opět odkazuje na zvlášť závažné zločiny. Kumulativně musí být splněna podmínka, že se cizinec zvlášť závažného zločinu *„dopustil jako člen organizované skupiny nebo ve spojení s organizovanou skupinou“.* Spáchání trestného činu jako člen organizované skupiny je obecně jednou z přitěžujících

---

88 Co se rozumí těžkou újmou na zdraví, najdeme v § 122 odst. 2 trestního zákoníku.

89 V trestním zákoníku se na několika místech v kvalifikovaných skutkových podstatách nachází spojení „zvlášť závažný následek“ samostatně [viz např. § 317 odst. 2 písm. c), § 318a odst. 2 písm. b) či § 332 odst. 2 písm. a)]. Naproti tomu se zdá, že § 80 odst. 1 písm. a) zužuje použití uvedeného spojení pouze na škodu velkého rozsahu [§ 138 odst. 1 písm. e)] a prospěch velkého rozsahu [§ 138 odst. 2].

90 „Odnětím svobody na osm až patnáct let bude pachatel potrestán, [...] d) způsobí-li takovým činem těžkou újmu na zdraví nejméně dvou osob nebo smrt.“

91 „Také u zvlášť závažných zločinů platí, že je rozhodující pro jejich zařazení do této subkategorie horní hranice trestní sazby odnětí svobody navazující popř. i na kvalifikovanou skutkovou podstatu, a to bez ohledu na to, jaký typ zavinění se vztahuje k okolnosti podmiňující použití vyšší trestní sazby z hlediska § 17, která tuto kvalifikovanou skutkovou podstatu naplňuje.“ Viz ŠÁMAL, P. a kol., op. cit. 87, k § 14 odst. 3.

okolností, ke které by měl soud přihlédnout při ukládání trestu.[92] Zároveň ale trestní zákoník organizovanou skupinu nedefinuje, *„byť v celé řadě skutkových podstat označuje spáchání trestného činu členem organizované skupiny jako okolnost, která podmiňuje použití vyšší trestní sazby. I nadále je tedy vymezení tohoto pojmu věcí soudní praxe a judikatury“.*[93] Pojem *„ve spojení s organizovanou skupinou“* najdeme ve zvláštní části trestního zákoníku u některých kvalifikovaných skutkových podstat.[94]

Druhá skupina trestných činů pod písm. b) odkazuje nikoli na zvlášť závažné zločiny, ale jen na zločiny. Kumulativně musí být splněna podmínka, že se cizinec tohoto zločinu *„dopustil ve prospěch organizované zločinecké skupiny“.* Zločiny definuje § 14 odst. 3 negativně jako *„všechny trestné činy, které nejsou podle trestního zákona přečiny“.*[95] Mezi zločiny tak patří *„výlučně všechny úmyslné trestné činy, na něž trestní zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby převyšující pět let“.*[96] Definici organizované zločinecké skupiny najdeme v § 129. Spojení *„ve prospěch organizované zločinecké skupiny“* se objevuje na několika místech obecné části trestního zákoníku.[97]

Důležitý je § 107, který vymezuje pachatele trestného činu spáchaného ve prospěch organizované zločinecké skupiny. A § 108 stanoví zvláštnosti ukládání trestu odnětí svobody takovému pachateli. Podle odst. 1 se u něho horní hranice trestní sazby *„zvyšuje o jednu třetinu“*.[98] To má za následek, že *„soud zvýší horní hranici příslušné trestní sazby trestu odnětí svobody stanovené ve zvláštní části trestního zákoníku o jednu třetinu a musí uložit pachateli trest odnětí svobody v horní polovině takto zvýšené trestní sazby. Tento postup tedy znamená jednak zpřísnění výchozí zákonné trestní sazby trestu odnětí*

---

92 Viz § 42 písm. p) trestního zákoníku.

93 Viz ŠÁMAL, P. a kol., op. cit. 87, k § 42 písm. p).

94 Viz např. § 164 odst. 4 písm. b). V některých případech však nebude splněna podmínka, že se bude zároveň jednat o zvlášť závažný zločin. Viz např. § 165 odst. 4 písm. b), který počítá s maximální sazbou 8 let. Na tento trestný čin tak § 80 odst. 1 písm. b) nedopadá. V některých případech navíc trestní zákoník doplňuje požadavek, aby organizovaná skupina působila ve více státech [viz např. § 288 odst. 4 písm. c) a § 302a odst. 4 písm. c)]. Bude na tyto situace § 80 odst. 1 písm. b) dopadat?

95 Jejich definici najdeme v § 14 odst. 2 trestního zákoníku: „Přečiny jsou všechny nedbalostní trestné činy a ty úmyslné trestné činy, na něž trestní zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby do pěti let.“

96 Viz ŠÁMAL, P. a kol., op. cit. 87, k § 14 odst. 3.

97 Viz např. § 39 odst. 1, 41 písm. n), 55 odst. 1 atd.

98 Toto ustanovení dále pokračuje: „Takovému pachateli soud uloží trest odnětí svobody v horní polovině takto stanovené trestní sazby odnětí svobody, nejsou-li zároveň splněny podmínky pro mimořádné snížení trestu odnětí svobody podle § 58.“

svobody a jednak uložení přísnějšího trestu v jejím rámci".[99] Znamená to, že se z původního přečinu může stát zločin?

Třetí skupina pod písm. b) odkazuje na jeden konkrétní trestný čin, a to trestný čin účasti na organizované zločinecké skupině v § 361. V základní i kvalifikované skutkové podstatě může být kromě trestu odnětí svobody od 2 do 10 let, resp. od 3 do 12 let uložen pouze trest propadnutí majetku.

3.2.3 § 80 odst. 1 písm. c)

Pod § 80 odst. 1 písm. c) spadá *„trestný čin, znakem jehož skutkové podstaty je úmysl umožnit nebo usnadnit spáchání teroristického trestného činu, trestného činu účasti na teroristické skupině (§ 312a), financování terorismu (§ 312d), podpory a propagace terorismu podle § 312e odst. 3 nebo vyhrožování teroristickým trestným činem (§ 312f)"*.

Teroristický trestný čin je legislativní zkratka zavedená § 129a odst. 1. Zahrnuje *„trestný čin vlastizrady podle § 309, ovšem jen za předpokladu, že má být spáchán formou teroristického útoku nebo teroru, a dále trestný čin teroristického útoku podle § 311 a trestný čin teroru podle § 312"*.[100] Uvedenou legislativní zkratku používá trestní zákoník *„u řady kvalifikovaných skutkových podstat, jejichž naplnění je podmíněno tím, že pachatel daný trestný čin páchá v úmyslu umožnit nebo usnadnit spáchání teroristického trestného činu"*.[101] Ty samé kvalifikované skutkové podstaty bývají kromě odkazu na teroristický trestný čin doplněny i odkazem na některý z dalších trestných činů vyjmenovaných v § 80 odst. 1 písm. c). Toto ustanovení tak dopadá na trestné činy loupeže podle § 173 odst. 2 písm. d) a vydírání podle § 175 odst. 3 písm. b), které patří pod trestné činy proti svobodě[102]. Zdaleka nejvíce kvalifikovaných skutkových podstat, které pokrývá § 80 odst. 1 písm. c), najdeme mezi trestnými činy proti majetku.[103] Zahrnuje i trestný čin padělání a pozměnění veřejné listiny

---

[99] Viz ŠÁMAL, P. a kol., op. cit. 87, k § 108 odst. 1. Zároveň: „Podle § 108 odst. 1 věty druhé však není vyloučeno, aby soud podle § 58 mimořádně snížil i trest odnětí svobody ukládaný pachateli trestného činu spáchaného ve prospěch organizované zločinecké skupiny. Takovému pachateli tedy lze uložit trest odnětí svobody i pod dolní hranicí trestní sazby zvýšené shora uvedeným postupem, tj. v její dolní polovině nebo v rámci základní (postupem podle § 108 nezvýšené) trestní sazby" (tamtéž).

[100] Viz ŠČERBA, F. a kol. *Trestní zákoník. Komentář.* 1. vydání (3. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2024. K § 129a, část I., bod 5. Dostupné z: https://app.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembsgvpwk232ge4dcxztfzzwexzsgaydsxzugbpxazrrgi4wc

[101] Tamtéž.

[102] V hlavě II, dílu 1 trestního zákoníku.

[103] V hlavě V. Viz krádež [§ 205 odst. 5 písm. b)], zpronevěra [§ 206 odst. 5 písm. b)], neoprávněné užívání cizí věci [§ 207 odst. 3 písm. b)], podvod [§ 209 odst. 5 písm. b)], pojistný

v § 348 odst. 3 písm. b). Ten spadá pod trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných. Za spáchání uvedených trestných činů může soud uložit trest odnětí svobody od 5[104] do 10, resp. 12 let. U trestného činu neoprávněného užívání cizí věci podle § 207 odst. 3 písm. b) je sazba od jednoho roku do pěti let nebo peněžitý trest.

3.2.4 § 80 odst. 1 písm. d)

Paragraf 80 odst. 1 písm. d) odkazuje na zvlášť závažné zločiny uvedené v hlavách třetí, sedmé a třinácté zvláštní části trestního zákoníku.

Hlava třetí upravuje v § 185 až 193b trestné činy proti lidské důstojnosti v sexuální oblasti. Řada z nich spadne pod písm. d) ve svých kvalifikovaných skutkových podstatách.[105] V případě znásilnění podle § 185 odst. 1 bude splňovat podmínky písm. d) už základní skutková podstata. Naopak některé trestné činy v této hlavě nenaplňují definici zvlášť závažného zločinu.[106]

Hlava sedmá pokrývá v § 272 až 292 trestné činy obecně nebezpečné. Obdobně jako u trestných činů podle hlavy třetí budou některé trestné činy splňovat podmínky písm. d) v kvalifikovaných skutkových podstatách,[107] jiné už v základních[108]. A opět některé z trestných činů nebude možné pod zvlášť závažné zločiny podřadit nikdy.[109] U některých trestných činů musíme být ostražití. Zvlášť závažným zločinem nebude trestný čin obecného ohrožení z nedbalosti podle § 273. A to přesto, že v kvalifikované skutkové podstatě v odstavci 4 počítá s odnětím svobody až na 10 let a předpokládá těžší následek v podobně způsobení smrti. Jde totiž o nedbalostní trestný čin, nikoli úmyslný.

Specifické jsou trestné činy v § 281 a 282. V některých případech totiž pod § 80 odst. 1 písm. d) spadat budou, v jiných nikoli. Souvisí to s tím, že oba trestné činy mohou být spáchány i z hrubé nedbalosti. To znamená, že pokud bude trestný čin v kvalifikované skutkové podstatě v § 281 odst. 2 nebo 3 spáchán úmyslně, pod písm. d) spadat bude. Pokud bude spáchán z nedbalosti, tak nikoli. Stejný závěr platí pro trestný čin v § 282. V tomto případě dokonce už pro základní skutkovou podstatu v odst. 1, nejen kvalifikovanou v odst. 2.

---

podvod [§ 210 odst. 6 písm. b)], úvěrový podvod [§ 211 odst. 6 písm. b)] a dotační podvod [§ 212 odst. 6 písm. b)].

[104] U padělání a pozměnění veřejné listiny podle § 348 odst. 3 písm. b) začíná spodní hranice trestní sazby už na 3 letech.

[105] Viz např. sexuální útok podle § 185a odst. 3.

[106] Viz trestné činy v § 188, 190, 191, 192, 193, 193a a 193b.

[107] Viz např. § 272 odst. 2.

[108] Viz např. § 290 odst. 1.

[109] Viz např. § 274 či 275.

Hlava třináctá vyjmenovává v § 400 až 418 trestné činy proti lidskosti, proti míru a válečné trestné činy. I v tomto případě platí obdobné závěry jako u trestných činů v hlavách třetí a sedmé. Některé trestné činy v hlavě třinácténaplní podmínky zvlášť závažného zločinu v základní skutkové podstatě, jiné v kvalifikované a některé nikdy.

3.2.5 § 80 odst. 1 písm. e)

Toto ustanovení zahrnuje dvě kategorie trestných činů. Za prvé jde o úmyslné trestné činy uvedené v hlavně deváté zvláštní části trestního zákoníku. Hlava devátá se v § 309 až 322 týká trestných činů proti České republice, cizímu státu a mezinárodní organizaci. Zákonodárce použil oproti předchozím písmenům nový pojem „úmyslný trestný čin". Co jím myslí? Vylučuje nedbalostní trestné činy. Naopak zahrnuje i část přečinů[110] a všechny zločiny včetně zvlášť závažných trestných činů.

Písmeno e) nedopadne na trestný čin ohrožení utajované informace v § 318, který je nedbalostní. V případě trestného činu porušení osobní a věcné povinnosti pro obranu státu v § 322 bude situace stejná jako u trestných činů v § 281 a 282. Může být totiž spáchán i z nedbalosti. V takovém případě pod písm. e) spadat nebude. Pokud bude spáchán úmyslně, písm. e) ho zahrnovat bude.

Hlava devátá chrání ústavní zřízení ČR, její samostatnost, územní celistvost, bezpečnost a obranyschopnost.[111] Většinou se jedná již v základních skutkových podstatách o zvlášť závažné zločiny. Spadá sem však i přečin ohrožení utajované informace v § 317. V základní skutkové podstatě v odst. 1 umožňuje uložit trest odnětí svobody maximálně na 3 roky nebo jen zákaz činnosti.

Druhou kategorii trestných činů pod písm. e) vymezil zákonodárce tak, že odkazuje na spáchání stanovených trestných činů. Konkrétně se jedná o *„trestný čin mučení a jiného nelidského a krutého zacházení podle § 149 odst. 3, obchodování s lidmi (§ 168), braní rukojmí (§ 174), násilného překročení státní hranice (§ 339), organizování a umožnění nedovoleného překročení státní hranice (§ 340) nebo napomáhání k neoprávněnému pobytu na území republiky podle § 341 odst. 2 až 4"*. Jde o trestné činy z různých hlav zvláštní části trestního zákoníku. Od zvlášť závažných zločinů[112] po přečiny, za které lze uložit maximálně dvouletý trest odnětí svobody či zákaz činnosti[113].

---

[110] Viz § 14 odst. 2 trestního zákoníku: „Přečiny jsou všechny nedbalostní trestné činy a ty úmyslné trestné činy, na něž trestní zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby do pěti let."

[111] ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné.* 8. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 844.

[112] Viz § 149 odst. 3, 168 a 174.

[113] Viz např. § 340 odst. 1.

3.2.6 Dílčí shrnutí

Z uvedené stručné analýzy můžeme vyvodit několik závěrů. Trestné činy uvedené v § 80 odst. 1 mají různou míru závažnosti. Zahrnují nejen zvlášť závažné zločiny, ale i přečiny. Za jejich spáchání je možné uložit nejen mnohaleté tresty odnětí svobody, ale i peněžitý trest či zákaz činnosti. Přesto mají všechny stejný, nerozlišující důsledek. Zánik dlouhodobého víza, dlouhodobého a trvalého pobytu, a přechodného a trvalého pobytu občana EU a jeho rodinného příslušníka. Aniž by právní úprava rozlišovala, zda: a) byl uložen trest odnětí svobody na dolní či horní hranici; b) za podmínek § 81 došlo k podmíněnému odkladu výkonu trestu odnětí svobody, či nikoli; c) zda byl zvlášť závažný trestný čin dokonán, nebo došlo k potrestání pachatele za jeho pokus,[114] či dokonce i jen jeho přípravu[115]; d) soud přihlédl k polehčujícím,[116] nebo naopak přitěžujícím[117] okolnostem. Bez toho, aby právní úprava zohledňovala jedinečné individuální okolnosti každého trestního řízení.

Rovněž se ukazuje, že podřazení pachatele konkrétního trestného činu pod § 80 odst. 1 nemusí být vůbec jednoduché. Bude v některých případech vyžadovat dobrou znalost trestního práva.

Z právní úpravy jakkoli nevyplývá, že by měl být důsledek zániku pobytového oprávnění cizince konstatován soudem v trestním řízení. Jak dojde k zániku víza či pobytu prakticky? Kdo ho bude fakticky konstatovat? Mělo by to být Ministerstvo vnitra. Ale jak se Ministerstvo vnitra dozví o pravomocném rozsudku, který by mohl spadat pod § 80 odst. 1 trestního zákoníku? Zákon o pobytu cizinců zná pouze povinnost soudu, který pravomocně rozhodl o odsouzení cizince, informovat o této skutečnosti útvar cizinecké policie příslušný podle místa hlášeného pobytu cizince.[118] Tedy nikoli Ministerstvo vnitra. Navíc znamená tato povinnost, že soud musí cizinecké policii zaslat pravomocný rozsudek? Je rozsudek to samé jako informování o pravomocném odsouzení? Pak je tu § 165a odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Podle něho je Ministerstvo vnitra oprávněno v řízení podle tohoto zákona požadovat *„vydání výpisu nebo opisu z evidence rejstříku trestů"*. Ale toto oprávnění předpokládá, že se Ministerstvo vnitra o potřebě vyžádat si výpis nebo opis dozví. Jak? A i kdyby mělo Ministerstvo vnitra k dispozici výpis nebo opis z evidence rejstříku trestů. Budou údaje o trestném činu, které tyto dokumenty obsahují, vždy dostatečné k tomu, aby ho bylo možné jednoznačně podřadit pod § 80 odst. 1 trestního zákona? Mám o tom pochybnosti.

---

[114] Viz § 21 trestního zákoníku.
[115] Tamtéž, § 20.
[116] Tamtéž, § 41.
[117] Tamtéž, § 42.
[118] Viz § 105 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

3.3 Trestné činy podle § 80 odst. 1 trestního zákoníku – bude to k použití výhrady stačit?

3.3.1 Obecné úvahy

Připomeňme, že soud v trestním řízení neposuzuje, zda jsou vůči občanu EU, jeho rodinnému příslušníkovi či cizinci splněny předpoklady pro použití výhrady veřejného pořádku, které upravují jednotlivé unijní směrnice. Při uložení trestu za trestný čin uvedený v § 80 odst. 1 trestního zákoníku nezkoumá, zda je kromě podmínek pro uložení trestu splněn i standard pro použití výhrady v příslušné unijní směrnici. A to přesto, že pravomocné odsouzení má za následek zánik pobytu.

Vedle toho soud vůbec nezohledňuje, jaké pobytové oprávnění cizinec, se kterým vede trestní řízení a ukládá mu trest, má. Nepřihlíží k tomu, zda ukládá trest občanu EU s trvalým pobytem či desetiletým přechodným pobytem v ČR, nebo cizinci, který tu pobývá tři měsíce na dlouhodobé vízum nebo zaměstnaneckou kartu. Jde o to, že z práva EU plynou pro různé kategorie cizinců různé standardy pro použití výhrady veřejného pořádku. Jinými slovy, někteří cizinci jsou před jejím uplatněním chráněni více, jiní méně. U některých má stát široký prostor pro aplikaci výhrady, u jiných naopak velmi zúžený.

Tuto diferenciaci, různorodost nová konstrukce zániku pobytu vůbec nezohledňuje. Na rozdíl od § 80 odst. 3 trestního zákoníku. Ten poskytuje zvýšenou ochranu před uložením trestu vyhoštění třeba občanům EU a jejich rodinným příslušníkům či rezidentům. Dokonce počítá s tím, že pokud by jeho důsledkem byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života pachatele, nelze trest vyhoštění uložit.[119] To znamená, že před uložením trestu vyhoštění musí soud uvedenou úvahu provést. Naopak v případě zániku všech pobytových oprávnění v důsledku pravomocného odsouzení za trestné činy v § 80 odst. 1 s tím trestní zákoník ani zákon o pobytu cizinců nepočítají. V důsledku pravomocného odsouzení dochází k zániku pobytového oprávnění automaticky. K posouzení přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života na pozadí individuálních, jedinečných okolností nedojde v případě zániku vlastně nikdy. A přitom u všech pobytů, které mají svůj původ v právu EU, plyne tento požadavek z čl. 7 Listiny EU. A u zbývajících vnitrostátních pobytových oprávnění[120] dovodíme uvedenou povinnost přímo z čl. 8 EÚLP.

---

[119] Viz § 80 odst. 1 písm. c).

[120] Jde např. o víza k pobytu nad 90 dnů či dlouhodobý pobyt za účelem podnikání.

3.3.2 K jednotlivým pobytovým oprávněním

3.3.2.1 Občané EU a jejich rodinní příslušníci

Nejkřiklavější je rozpor nového důvodu pro zánik přechodného a trvalého pobytu vůči občanům EU a jejich rodinným příslušníkům (včetně rodinných příslušníků občanů ČR).[121] Odporuje totiž přímo čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/EU. Podle něho *„[p]ředchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě"* použití výhrady veřejného pořádku *„neodůvodňuje"*. Aby bylo možné uvedenou výhradu vůči občanu EU a rodinnému příslušníkovi použít, musí jeho osobní chování *„představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti"*.[122] Tento výkladový standard vůči občanům EU a jejich rodinným příslušníkům převzala od přijetí usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 3 As 4/2010-151 ze dne 26. 7. 2011 i judikatura správních soudů,[123] včetně Ústavního soudu[124].

Uvedený výklad se uplatní na všechny typy rozhodnutí, kterými se omezuje svoboda pohybu a pobytu.[125] Tedy i na zánik přechodného a trvalého pobytu. Je evidentní, že soud nezkoumá, zda jsou kromě podmínek pro odsouzení v trestním řízení zároveň naplněny požadavky pro zánik pobytového oprávnění v režimu zákona o pobytu cizinců. Neposuzuje, zda je naplněn standard skutečné, aktuální a dostatečně závažné hrozby pro některý ze základních zájmů společnosti. Přitom dodržení tohoto standardu je nezbytné k tomu, aby došlo k zániku přechodného či trvalého pobytu občana EU a rodinného příslušníka. Rovněž nezkoumá, zda bude tento zánik přiměřený, zejména s ohledem na zásah do soukromého a rodinného života cizince. Nebudou dodržena ani procesní práva, která plynou občanům EU a rodinným příslušníkům ze směrnice 2004/38/ES.

Právní úprava v zákoně o pobytu cizinců již před novelou č. 314/2025 Sb. umožňovala postihovat trestnou činnost občanů EU a jejich rodinných

---

[121] Viz odkaz na § 76 písm. b) v § 87f odst. 6, 87d odst. 4 a 87m.

[122] Viz čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES. V podrobnostech k výkladu výhrady veřejného pořádku u občanů EU a jejich rodinných příslušníků viz POŘÍZEK, P. Výklad výhrady veřejného pořádku v jednotlivých ustanoveních zákona o pobytu cizinců (část I Občané EU a jejich rodinní příslušníci). In: JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (eds.) *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2016*. 2., rozšířené vydání. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2017, s. 108–228.

[123] Lze tak hovořit o ustálené judikatuře. Viz např. rozsudky NSS č. j. 3 Azs 132/2024-30 ze dne 22. května 2025, 2 Azs 285/2022-57 ze dne 13. července 2023, 9 Azs 188/2024-29 ze dne 21. listopadu 2024 a desítky dalších rozhodnutí.

[124] Viz nález sp. zn. I. ÚS 945/20.

[125] POŘÍZEK, P., op. cit. 122, s. 126. Shodně viz Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 945/20, bod 34.

příslušníků. Podle § 87d odst. 2 písm. c) zákona je důvodem pro zrušení přechodného pobytu občana EU, pokud byl *„pravomocně odsouzen soudem České republiky za spáchání úmyslného trestného činu k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce přesahující 3 roky anebo byl cizinec opakovaně pravomocně odsouzen soudem České republiky za spáchání úmyslného trestného činu k nepodmíněnému trestu odnětí svobody"*. Zároveň musí být splněna podmínka, že toto rozhodnutí *„bude přiměřené z hlediska jeho zásahu do soukromého nebo rodinného života občana"* EU. Obdobné ustanovení je důvodem pro ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana EU.[126] A rovněž pro zrušení trvalého pobytu občana EU a rodinného příslušníka.[127]

Srovnejme uvedená ustanovení pro zrušení, resp. ukončení pobytu s trestnými činy v § 80 odst. 1 trestního zákoníku. V individuálním případě může být pravomocné odsouzení jak důvodem pro zánik pobytu, tak důvodem pro zahájení řízení o jeho zrušení. Který postup bude mít přednost? Z hlediska procesních práv poskytuje řízení o zrušení, resp. ukončení pobytu občanu EU a jeho rodinnému příslušníkovi nepoměrně silnější postavení než v případě zániku pobytu. V posledně uvedeném případě vlastně nemá procesní práva žádná.

Jakou má logiku, že k zániku pobytu může dojít v důsledku pravomocného odsouzení za méně závažné trestné činy, které nemohou být důvodem pro zrušení pobytu? Tak např. pokud bude občan EU či rodinný příslušník s přechodným pobytem odsouzen za trestný čin v § 340 odst. 1 trestního zákoníku k zákazu činnosti, dojde ze zákona k zániku uvedeného pobytu.[128] Naopak podmínky pro zahájení řízení o zrušení přechodného pobytu podle § 87d odst. 2 písm. c) a § 87f odst. 3 písm. e) splněny nebudou. Obě ustanovení vyžadují pravomocné odsouzení za spáchání úmyslného trestného činu k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce přesahující 3 roky.[129]

Nový důvod zániku je v přímém rozporu s čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES. Nelze vyloučit, že v konkrétním případě budou okolnosti vedoucí k pravomocnému odsouzení za trestný čin uvedený v § 80 odst. 1 trestního zákoníku, jehož důsledkem bude zánik pobytu, takové povahy, že z nich bude možné zároveň dovodit skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbu občana EU či rodinného příslušníka pro některý ze základních

---

[126] Viz § 87f odst. 3 písm. e).

[127] Viz § 87l odst. 1 písm. e) a f).

[128] Viz odkaz na § 76 písm. b) v § 87f odst. 6 a 87d odst. 4. A § 76 písm. b) odkazuje na § 80 odst. 1 trestního zákoníku, tedy i na jeho písm. e), které pokrývá i trestný čin v § 340 trestního zákoníku.

[129] Hypoteticky lze zvažovat zahájení řízení o zrušení přechodného pobytu na základě obecně formulované výhrady veřejného pořádku v § 87d odst. 2 písm. d) a 87f odst. 3 písm. f).

zájmů společnosti. Ale taková úvaha, pro použití výhrady nezbytná, se nikde neobjeví. V rozsudku vydaném v trestním řízení ji nenajdeme. Automatický mechanismus zániku pobytu v důsledku odsouzení nikdy nezajistí, že tento důsledek bude v souladu se zásadou přiměřenosti, která je obecnou zásadou unijního práva.[130] Nedokáže vyloučit, aby nedošlo k nepřiměřenému zásahu do práva na respektování soukromého a rodinného života. Nezajistí, že budou dodržena procesní práva dotčené osoby v kapitole VI směrnice 2004/38/ES.

Jak s ohledem na uvedené výhrady s novým důvodem pro zánik přechodného a trvalého pobytu občana EU a jeho rodinného příslušníka naložit? Popsané zásadní rozpory s unijním právem nelze překlenout za pomoci nepřímého účinku.[131] Jediným možným řešením je za použití přímého účinku vyloučit aplikaci § 87f odst. 6, § 87d odst. 4 a § 87m v částech, ve kterých odkazují na § 76 písm. b) a ten na pravomocné rozsudky za trestné činy v § 80 odst. 1 trestního zákoníku. SDEU dovodil, že čl. 27 směrnice 2004/38/ES má přímý účinek.[132] A z jeho judikatury vyplývá, že *„povinnost v případě potřeby upustit od použití vnitrostátních právních předpisů odporujících ustanovení unijního práva, které má přímý účinek, připadá nejen vnitrostátním soudům, ale rovněž všem státním orgánům, včetně orgánů správních, jež mají v rámci svých pravomocí uplatňovat unijní právo“*.[133]

Pravomocné odsouzení za určité trestné činy nebo opakované odsouzení je důvodem pro zrušení přechodného[134] a trvalého[135] pobytu. Přestože i tyto důvody jsou v rozporu s čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/EU, lze tento nesoulad napravit uplatněním nepřímého účinku.[136] Pokud by trestný čin, resp. trest nedosahoval požadované závažnosti, nabízí se pro zrušení uvedených pobytů využití obecných výhrad veřejného pořádku.[137] Ve všech těchto řízeních požaduje zákon posouzení přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života. Stávající právní úprava tak poskytovala správnímu orgánu ještě před

---

130 Viz bod 76 rozsudku SDEU ve věci C-128/22 *Nordic Info BV* a odkaz na cit. judikaturu.

131 V úvahu snad přichází jediné řešení, že by soud v trestním řízení posuzoval rovněž splnění podmínek pro zánik pobytu v zákoně o pobytu cizinců. S ničím takovým však právní úprava trestního řízení nepočítá.

132 Viz bod 32 rozsudku ve věci C-434/10 *Aladžov* a odkaz na cit. judikaturu.

133 Viz bod 183 rozsudku SDEU ve spojených věcech C-924/19 PPU a C-925/19 PPU *FMS, FNZ, SA, SA junior* a odkazy na cit. judikaturu.

134 Viz § 87d odst. 2 písm. c) a 87f odst. 3 písm. e).

135 Viz § 87l odst. 1 písm. e) a f).

136 Viz nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 945/20 a jeho argumentace k tehdejšímu znění § 87l odst. 1 písm. e) (viz zejména bod 51). Odsouzení za trestný čin samo o sobě nestačí. Musí být prokázáno, že dotyčná osoba představuje skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbu pro některý ze základních zájmů společnosti. Obdobné argumenty lze přenést i na § 87l odst. 1 písm. f), 87d odst. 2 písm. c) a 87f odst. 3 písm. e).

137 Viz § 87d odst. 2 písm. d), 87f odst. 3 písm. f) a 87l odst. 1 písm. a).

novelou č. 314/2025 Sb. dostatečný prostor k tomu, aby mohl účinně postihovat trestnou činnost občanů EU a jejich rodinných příslušníků při zachování jejich procesních práv. A to platí i po uvedené novele.

3.3.2.2 Rezidenti, cizinci s dlouhodobým pobytem rezidenta jiného členského státu EU a sloučení rodiny

V případě rezidentů[138] můžeme vést velmi podobné úvahy jako u občanů EU a jejich rodinných příslušníků. SDEU totiž v rozsudku C-503/19 a C-592/19 *UQ a SI* vztáhl na výhradu veřejného pořádku u rezidentů stejná kritéria jako při omezení volného pohybu občanů EU a jejich rodinných příslušníků.[139] Vnitrostátně se těchto kritérií mohou dovolat i cizinci, kteří žádají o trvalý pobyt po pěti letech (popř. jeho držitelé). A to proto, že ČR provázala řízení o udělení trvalého pobytu s přiznáním postavení rezidenta podle směrnice 2003/109/ES.

NSS v rozsudku č. j. 10 Azs 292/2023-53 ze dne 8. února 2024[140] uvedené závěry potvrdil. Posuzoval výklad § 77 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců. Podle něho Ministerstvo vnitra zruší cizinci trvalý pobyt, pokud byl odsouzen za spáchání úmyslného trestného činu k nepodmíněnému trestu odnětí svobody do 3 let včetně. NSS správně rozpoznal, že je zapotřebí vyjít z uvedeného rozsudku SDEU ve spojených věcech C-503/19 a C-592/19 *UQ a SI*. SDEU v něm dospěl k závěru, že pro aplikaci výhrady veřejného pořádku jako důvodu nepřiznání postavení rezidenta podle čl. 6 odst. 1 směrnice 2003/109/ES musí být naplněn obdobný standard jako při uplatnění výhrady veřejného pořádku k omezení volného pohybu osob. I na rezidenty se tak použijí obdobné podmínky, kterých se mohou dovolat z čl. 27 směrnice 2004/38/ES občané EU a jejich rodinní příslušníci. Aby mohla výhrada veřejného pořádku vést k nepřiznání (odnětí) postavení rezidenta, musí být naplněn standard skutečné, aktuální a dostatečně závažné hrozby pro některý ze základních zájmů společnosti. Výhrada musí být založena výlučně na osobním chování a při dodržení zásady přiměřenosti. Předchozí odsouzení za trestný čin samo o sobě

---

[138] Vnitrostátně viz § 83 až 85 zákona o pobytu cizinců.

[139] V podrobnostech viz POŘÍZEK, P., op. cit. 17, s. 76–96.

[140] Publ. pod č. 4580/2024 Sb. NSS. Na tento rozsudek správně navázal druhý senát NSS v nedávném rozsudku č. j. 2 Azs 233/2025-32 ze dne 15. ledna 2026 při výkladu § 75 odst. 1 písm. e) zákona. Výjimku představuje převzetí argumentace, podle níž SDEU používá standard skutečné, aktuální a dostatečně závažné hrozby jako „obecné pravidlo" ve všech případech, kdy unijní předpisy upravují použití výhrady veřejného pořádku (viz bod 15 rozsudku druhého senátu). V tom se NSS mýlí. Standardů výhrad veřejného pořádku, k nimž dospěl ve své judikatuře SDEU, je v unijním právu vícero. V podrobnostech viz POŘÍZEK, P., op. cit. 1, s. 54, 55 a odkaz v pozn. č. 209.

nepostačuje. Hrozba musí existovat v okamžiku, kdy se rozhoduje o přiznání (odnětí) postavení rezidenta. Tyto požadavky následně NSS vztáhl na § 77 odst. 2 písm. f) zákona. A poté i na všechny další důvody související s veřejným pořádkem v § 75, 77, 83 a 85 zákona.[141]

Nabytím právní moci rozsudku ukládajícího trest za spáchání trestného činu uvedeného v § 80 odst. 1 trestního zákoníku dojde automaticky k zániku trvalého pobytu. Tento důsledek předpokládá § 76 písm. b) zákona. Pokud by mělo dojít rovněž k zániku postavení rezidenta, bude to v přímém rozporu se směrnicí 2003/109/ES a rozsudkem SDEU ve spojených věcech C-503/19 a C-592/19 *UQ a SI*. Stejně jako u občanů EU a jejich rodinných příslušníků nebude fakticky posuzováno naplnění podmínek pro použití výhrady veřejného pořádku. Nebude posouzena zásada přiměřenosti, zejména ve vztahu k přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života. Nebudou dodržena procesní práva rezidentů ze směrnice 2003/109/ES (viz výše kapitola 3.1).

Jak na uvedené výhrady reagovat? Nabízí se využít jedné z nedokonalostí zákona o pobytu cizinců. Ten totiž nepočítá s tím, že zánik trvalého pobytu povede rovněž k zániku postavení rezidenta. Před novelizací § 76 písm. b) zákonem č. 314/2025 Sb. jsem uvedl: *„A podle § 85 odst. 3 téhož zákona 'platnost rozhodnutí o přiznání právního postavení rezidenta na území zaniká zrušením platnosti povolení k trvalému pobytu'. Přestože posledně uvedené ustanovení počítá pouze se zrušením (nikoli se zánikem) trvalého pobytu, z logiky věci plyne, že zánik postavení rezidenta musí být spojen i se zánikem (nikoli jen zrušením) trvalého pobytu. To lze dovodit i z dalších důvodů pro zánik trvalého pobytu obsažených v § 76 zákona o pobytu cizinců (úmrtí, nabytí občanství ČR). Představa mrtvého cizince, kterému zanikl trvalý pobyt, ale zůstalo zachováno postavení rezidenta, je absurdní.“*[142]

Po uvedené novele musím tento závěr přehodnotit. S ohledem na rozpor s právem EU by nemělo na základě nového důvodu doplněného do § 76 písm. b) k zániku postavení rezidenta dojít. Připusťme výklad, že v důsledku zániku trvalého pobytu podle § 76 písm. b) dojde rovněž k zániku postavení rezidenta. V takovém případě musí přímý účinek čl. 6 a 9 odst. 3 směrnice 2003/109/ES použití § 76 písm. b) vyloučit.[143] Již stávající právní úprava

---

[141] Viz POŘÍZEK, P., op. cit. 1, s. 53 a odkazy v pozn. č 200.

[142] Viz POŘÍZEK, P., op. cit. 17, s. 55, pozn. č. 126.

[143] V rozsudku ve věci C-752/22 *EP* dospěl SDEU k závěru, že čl. 12 odst. 3 a čl. 22 odst. 3 směrnice 2003/109/ES mají přímý účinek (viz body 73 až 79 rozsudku). Argumentaci z tohoto rozsudku lze vztáhnout i na čl. 6 a 9 odst. 3, které jsou formulovány obdobně jako čl. 22 odst. 3. A závěry SDEU ve spojených věcech C-503/19 a C-592/19 *UQ a SI* ohledně výkladu veřejného pořádku v čl. 6 platí i pro výhradu v čl. 9 odst. 3 směrnice. V podrobnostech viz POŘÍZEK, P., op. cit. 17, s. 78.

umožňuje postihovat trestnou činnost cizinců s trvalým pobytem a rezidentů, při zachování jejich procesních práv.

Prostřednictvím odkazu v § 46 odst. 4 dopadá § 62 odst. 1 zákona a nový důvod pro zánik pobytu i na dlouhodobý pobyt rezidenta jiného členského státu EU.[144] Stejně jako u rezidentů i v jejich případě se uplatní analogie s podmínkami pro omezení volného pohybu občanů EU a jejich rodinných příslušníků. Použije se standard skutečné, aktuální a dostatečně závažné hrozby pro některý ze základních zájmů společnosti.[145] Všechny výhrady, které jsem výše uvedl k občanům EU, jejich rodinným příslušníkům a zejména rezidentům, platí i pro držitele dlouhodobého pobytu jiného členského státu EU. I v jejich případě musí přímý účinek směrnice 2003/109/ES[146] vyloučit zánik pobytu podle nového důvodu uvedeného v § 62 odst. 1, který odkazuje na trestné činy v § 80 odst. 1 trestního zákoníku. Trestnou činnost držitelů tohoto dlouhodobého pobytu je možné sankcionovat zrušením pobytu na základě obecné výhrady veřejného pořádku.[147]

Zánik pobytu následkem pravomocného odsouzení za trestné činy v § 80 odst. 1 trestního zákoníku dopadá i na držitele dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny.[148] I v jejich případě je nový důvod v rozporu s unijním právem, konkrétně se směrnicí 2003/86/ES. A to přesto, že cizinci, na které uvedená směrnice dopadá, nepožívají při použití výhrady veřejného pořádku takovou míru ochrany jako občané EU. Členské státy u nich nemusí prokázat, že představují skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbu pro některý ze základních zájmů společnosti. Na druhé straně SDEU v rozsudku ve spojených věcech C-381/18 a C-382/18 *G. S. a V. G.* dovodil, že použití výhrady v režimu směrnice 2003/86/ES podléhá zásadě přiměřenosti. Musí být vykládána restriktivně a nesmí existovat automatismus mezi odsouzením za jakýkoli trestný čin a její aktivací. Lze ji použít pouze, pokud má trestný čin takový stupeň závažnosti či takovou povahu, že je nutné vyloučit pobyt tohoto státního příslušníka na území dotyčného členského státu. V souladu s čl. 17 směrnice mají správní orgány povinnost provést individuální posouzení situace dotyčné osoby.[149]

Uvedené požadavky nový důvod zániku dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny nezaručuje. Nelze vyloučit, že v některých případech může

---

144 K této kategorii cizinců s dlouhodobým pobytem viz § 42c zákona. Reaguje na kapitolu III směrnice 2003/109/ES (pobyt v ostatních členských státech).

145 V podrobnostech POŘÍZEK, P., op. cit. 16, s. 23–41. Viz též kapitola 5.2.2 příspěvku.

146 Viz čl. 22 odst. 1 písm. a), který odkazuje na čl. 17.

147 Viz § 46b odst. 2 písm. a) zákona.

148 Viz § 46 odst. 3 zákona. Tento pobyt provádí směrnici 2003/86/ES.

149 V podrobnostech viz POŘÍZEK, P., op. cit. 17, s. 101–115. Viz též kapitola 2.1.1 výše.

pravomocné odsouzení za některý ze zvlášť závažných trestných činů v § 80 odst. 1 trestního zákoníku práh pro spuštění výhrady naplnit. Kvalifikovanou argumentaci k tomu však nikde nenajdeme. Ani v rozsudku trestního soudu. K zániku pobytu žádnou úvahu týkající se přiměřenosti takového důsledku, zejména ve vztahu k přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života, nevede. Trestní soud nezvažuje kritéria v čl. 17 směrnice. Mechanismus zániku pobytu negarantuje dotčeným cizincům procesní práva ze směrnice 2003/86/ES (viz výše kapitola 3.1).

I v případě držitelů dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny bude jediným východiskem, které zajistí dodržení unijních závazků, uplatnit přímý účinek čl. 6 a 17 směrnice 2003/86/ES. A použití nového důvodu pro zánik dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny vyloučit. Trestná činnost držitelů tohoto pobytu je důvodem pro jeho zrušení na základě § 46a odst. 1[150] nebo obecné výhrady veřejného pořádku v § 46a odst. 2 písm. c), které umožňují zachovat procesní práva dotčených cizinců.

3.3.2.3 Další unijní i neunijní víza a pobyty

Nový důvod zániku pobytu v § 62 odst. 1 se dotkne i dalších dlouhodobých pobytů, které mají svůj původ v unijním právu. Konkrétně se jedná o dlouhodobé pobyty za účelem výzkumu, studia, modrou kartu a kartu vnitropodnikově převedeného zaměstnance.[151] Dopadá i na vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem sezónního zaměstnání v § 32 zákona.[152]

---

[150] Podle tohoto ustanovení je důvodem pro zrušení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny, „jestliže cizinec byl pravomocně odsouzen za spáchání úmyslného trestného činu". S posouzením přiměřenosti se nepočítá. To je ve zjevném rozporu se závěry SDEU z rozsudku ve spojených věcech C-381/18 a C-382/18 *G. S. a V. G.* Ten lze však překonat eurokoformním výkladem.

[151] Viz § 46 odst. 6, který odkazuje na § 62 odst. 1 zákona. Výklad výhrad veřejného pořádku u těchto kategorií cizinců jsem shrnul v předchozí kapitole. V podrobnostech viz kapitoly 2.1.2, 2.1.3 a 2.1.4 a odkazy na cit. literaturu.

[152] Výhradě veřejného pořádku v této směrnici jsem se věnoval v POŘÍZEK, P., op. cit. 16, s. 44–67. Uvedl jsem, že „při použití výhrady veřejného pořádku podle směrnice 2014/36/EU musí členské státy zohlednit „konkrétní okolnosti daného případu, včetně zájmů sezónního pracovníka, za dodržení zásady proporcionality". Každé použití výhrady tak vyžaduje individualizované posouzení konkrétních okolností daného případu, individualizované zvážení zájmů dotčeného sezónního pracovníka a dodržení zásady proporcionality (opět na pozadí konkrétního případu). Je tak vyloučeno, aby okolnosti, jejichž naplnění podřazuje vnitrostátní zákonodárce pod pojem hrozby pro veřejný pořádek (např. odsouzení za spáchání trestného činu, vedení v ENO), vedly automaticky k uplatnění výhrady, aniž by byly zohledněny konkrétní okolnosti daného případu, zájmy sezónního pracovníka a zásada proporcionality" (tamtéž, s. 61, 62).

Obecně platí, že v těchto případech má členský stát širší prostor pro použití výhrady i oproti sloučení rodiny.[153] O občanech EU a jejich rodinných příslušnících nemluvě. Na druhé straně, ve všech uvedených případech musí být použití výhrady založeno na individuálním posouzení (vycházet z individuálního chování). Musí být řádně odůvodněno a opírat se o dostatečně pevný skutkový základ (studenti, výzkumníci). Musí zohlednit konkrétní okolnosti daného případu (modrá karta a karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance). Členské státy musí dodržet zásadu přiměřenosti a základní práva obsažená v Listině EU, včetně práva na respektování soukromého a rodinného života. To vylučuje automatismus mezi odsouzením za jakýkoli trestný čin a aplikací výhrady.

Vůči zániku uvedených pobytových oprávnění můžeme vznést ty samé výhrady jako u občanů EU, jejich rodinných příslušníků, rezidentů a cizinců sloučených podle směrnice 2003/86/ES. Na tom nemění nic fakt, že oproti zmíněným kategoriím cizinců je práh pro spuštění výhrady u studentů, vědců, držitelů modrých karet a karet vnitropodnikově převedených zaměstnanců a u sezónních zaměstnanců nižší. A že jejich trestná činnost, na kterou odkazuje § 80 odst. 1 trestního zákoníku, může častěji fakticky naplnit podmínky pro použití výhrady. Podstata je stále stejná. Tuto úvahu, pro zánik pobytu nezbytnou, nikdo nevede. Nikdo nezaručuje posouzení přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života. Konstrukce zániku pobytu negarantuje dotčeným cizincům procesní práva z příslušných směrnic (viz výše kapitola 3.1).

Přímý účinek příslušných ustanovení ze směrnic by měl i u studentů, vědců, držitelů modrých karet a karet vnitropodnikově převedených zaměstnanců a u sezónních zaměstnanců nový důvod pro zánik pobytu, resp. dlouhodobého víza vyloučit.[154] I bez něho umožňuje zákon trestnou činnost těchto cizinců postihovat zrušením pobytu.[155] Avšak ve správním řízení, které šetří práva dotčených cizinců.

Nová právní úprava počítá i se zánikem zaměstnanecké karty v důsledku pravomocného odsouzení za některý z trestných činů v § 80 odst. 1 trestního zákoníku.[156] Již jsem uvedl, že směrnice 2011/98/EU členské státy ve stanovení důvodů pro odnětí zaměstnanecké karty (jednotného povolení) neomezuje.

---

153 To nejnověji u studentů, výzkumníků a dalších osob ve směrnici 2016/801/EU potvrdil Městský soud v Praze v bodě 44 rozsudku č. j. 19 A 5/2025-92 ze dne 16. dubna 2025. Shodně viz bod 41 rozsudku téhož soudu č. j. 19 A 12/2025-35 ze dne 22. dubna 2025.

154 Viz čl. 21 odst. 4 a 7 směrnice 2016/801, čl. 8 odst. 7 směrnice 2021/1883, čl. 8 odst. 5 písm. a) a odst. 6 směrnice 2014/66/EU, a čl. 9 odst. 3 písm. a) a odst. 5 směrnice 2014/36/EU.

155 Viz § 46d odst. 1 a odst. 2 písm. b) (výzkumníci); § 46f odst. 1 písm. i) a odst. 2 písm. b) (modrá karta); § 46g odst. 1 písm. c) a odst. 2 písm. d) (vnitropodnikově převedení zaměstnanci); § 37 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. a), který odkazuje na § 56 odst. 1 písm. g) a ten na § 9 odst. 1 písm. h) (studenti); § 37a odst. 1 písm. d) a odst. 2 písm. c) (sezónní pracovníci).

156 Viz § 46 odst. 1, 3, 5, 6.

S možností jejího zániku výslovně nepočítá. Avšak tím, že směrnice je zaměřena na harmonizaci procesních pravidel, nelze členským státům upřít volnost ani při stanovení důvodů pro zánik karty. Na druhé straně, směrnice při odnětí karty počítá s písemným odůvodněným rozhodnutí.[157] To by mělo obsahovat poučení o soudu nebo správním orgánu, u kterého může dotčená osoba podat opravný prostředek, a lhůtu pro toto podání.[158]

Směrnice 2011/98/EU garantuje držitelům zaměstnanecké karty práva z Listiny EU, včetně práva na respektování soukromého a rodinného života. A členské státy musí i při použití nového důvodu pro zánik pobytu dodržovat zásadu přiměřenosti. Zánik pobytu tak v konkrétním případě nesmí *„překračovat meze toho, co je k ochraně veřejného pořádku nezbytné“*. Nová směrnice 2024/1233 procesní práva držitelů zaměstnanecké karty dále posiluje. Rozhodnutí o odnětí karty musí zohlednit zvláštní okolnosti případu a respektovat zásadu přiměřenosti v souladu s unijním a vnitrostátním právem.[159]

Splňuje uvedené požadavky rozsudek v trestní věci, v jehož důsledku dojde automaticky k zániku zaměstnanecké karty? A to vždy, za všech okolností. Aniž by soud zohlednil (mohl zohlednit) povahu a závažnost trestného činu. Bez toho, aby odlišil (mohl odlišit), že jde o zvlášť závažný zločin, nebo jen o pouhý přečin, za který byl držitel zaměstnanecké karty odsouzen k peněžitému trestu nebo k zákazu činnosti. Aniž by trestní soud vzal (mohl vzít) v úvahu, že jde o držitele zaměstnanecké karty, který tu pobývá s celou rodinou 10 let, a ne o cizince, který je v ČR několik dnů. Jsem si vědom toho, že držitel zaměstnanecké karty nemá tak silné postavení jako občané EU a ostatní cizinci, kteří se mohou dovolat dodržení podmínek pro použití výhrady přímo z unijního práva. Přesto mám s ohledem na uvedené limity trestního řízení pochybnosti o souladu nového důvodu pro zánik zaměstnanecké karty se směrnicí 2011/98/EU, resp. 2024/1233. Přinejmenším v individuálních případech. I cizinec, který na území pobývá na zaměstnaneckou kartu, bude moci využít žalobu na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. soudního řádu správního.

Nový důvod zániku pobytu v § 62 odst. 1 dopadá i na cizince, jejichž pobyt vychází čistě z národní legislativy. Jde tak třeba o cizince s vízem k pobytu nad 90 dnů nebo s dlouhodobým pobytem za účely podnikání, jiné/ostatní či investování. U těchto cizinců nebyla Česká republika při novelizaci omezena unijním právem.[160] Nicméně i tito cizinci se mohou dovolat práv z Listiny zá-

[157] Viz čl. 8 odst. 1 a bod 17 odůvodnění směrnice.

[158] Viz čl. 8 odst. 2 směrnice.

[159] Viz čl. 8 odst. 2 nové směrnice a bod 25 jejího odůvodnění. Viz rovněž bod 19 rozsudku NSS č. j. 5 Azs 110/2025-32 ze dne 9. října 2025.

[160] K dlouhodobým vízům viz např. body 33-36 rozsudku SDEU ve věci C-949/19 *M. A.*

kladních práv a svobod či EÚLP. Nelze tak vyloučit, že v individuálních případech může zánikem pobytu dojít k porušení zejména práva na respektování soukromého a rodinného života. A stejně jako u shora uvedených kategorií se i tito cizinci mohou bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem.

4. KRITICKÁ ANALÝZA VNITROSTÁTNÍ JUDIKATURY K VÝHRADĚ VEŘEJNÉHO POŘÁDKU A SOUVISEJÍCÍM DŮVODŮM U SLOUČENÍ RODINY, STUDIA A VÝZKUMU

4.1 Judikatura k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny po rozsudku SDEU ve spojených věcech C-381/18 a C-382/18 *G. S. a V. G.*

4.1.1 K § 46a odst. 2 písm. c) zákona

NSS v rozsudku č. j. 5 Azs 135/2019-25 ze dne 24. listopadu 2021 vyložil výhradu veřejného pořádku v tehdejším § 46a odst. 2 písm. d) [dnes písm. c)].[161] Primárně se týká zrušení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny. Prostřednictvím odkazu v § 44a odst. 4 zákona se použije i jako důvod pro neprodloužení pobytu. Aby mohl správní orgán výhradu použít, musí podle NSS prokázat, že cizinec představuje závažnou hrozbu pro veřejný pořádek do budoucna.[162] Prokázání budoucí hrozby jde nad rámec podmínek, které pro spuštění výhrady stanovil SDEU v rozsudku C-381/18 a C-382/18.

Tento závěr jsem podrobil kritice. NSS se nepokusil o eurokonformní výklad a upřednostnil jazykové znění tohoto ustanovení.[163] A upozornil jsem i na nebezpečí, že by mohlo dojít k odlišnému výkladu výhrady veřejného pořádku v § 9 odst. 1 písm. h) zákona při zamítnutí žádosti o udělení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny.[164] Ke spuštění výhrady v tomto případě postačuje, jestliže *„je důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl […] závažným způsobem narušit veřejný pořádek*“. Při zrušení a neprodloužení pobytu je

[161] Zní: „bylo zjištěno, že by cizinec mohl při dalším pobytu na území ohrozit bezpečnost České republiky nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek“.

[162] Viz POŘÍZEK, P., op. cit. 17, s. 107.

[163] V podrobnostech op. cit. výše, s. 107–110. V dané věci šlo o cizince, který žil v ČR spolu s manželkou s trvalým pobytem od roku 1992. V minulosti se dopouštěl po dobu 5 let krácení daně z příjmu (byť za to nebyl úřady postižen). Ještě předtím (přibližně před 15 roky) byl 3x odsouzen ke kratším trestům odnětí svobody. V době podání žádosti o prodloužení pobytu již řádně pracoval. Podle NSS nebyl naplněn požadavek budoucí hrozby.

[164] Použije se prostřednictvím § 46 odst. 3, který odkazuje na § 56 odst. 1 písm. g) a ten na výhradu veřejného pořádku v § 9 odst. 1 písm. h).

podle § 46a odst. 2 písm. c) zákona existence možné hrozby *(„by cizinec mohl")* podmíněna jejím zjištěním *(„bylo zjištěno")*. Je v tom rozdíl?[165] Ze směrnice i z rozsudku C-381/18 a C-382/18 plyne, že výklad výhrady veřejného pořádku by měl být ve všech třech situacích stejný. To znamená při zamítnutí žádosti i neprodloužení a zrušení pobytu.

4.1.2 K § 9 odst. 1 písm. h) zákona – jazykové zmatky a nezohledňování eurokonformního výkladu

Výhrady veřejného pořádku v § 9 odst. 1 písm. h) v kontextu dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny se týkal rozsudek NSS č. j. 2 Azs 259/2019-28 ze dne 12. března 2020.[166] Nenajdeme v něm jedinou zmínku o tom, že by bylo nutné vykládat tuto výhradu eurokonformně. NSS pouze opakovaně parafrázuje znění cit. ustanovení. A uzavírá, že *„[o] důvodném nebezpečí, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek v ČR, nelze ani v nejmenším pochybovat".*[167]

V opakované kasační stížnosti stěžovatel poukazuje přímo na některé požadavky, které vyplývají ze směrnice 2003/86/ES.[168] NSS tuto argumentaci odbyl tím, že směrnice a cit. judikatura *„vychází z odlišných skutkových*

---

[165] Při zadání dotazu AI chatovacímu nástroji ChatGPT-5, aby srovnal význam obou ustanovení, rozdíly našel. K § 46a odst. 2 písm. c) uvádí: „‚bylo zjištěno' působí jako výsledek vyšetření či správního zjištění. […] vychází z minulého poznatku, který mohl být výsledkem vyšetřování, sledování apod. Vyjadřuje: ‚Zjistili jsme, že hrozí možnost…' K § 9 odst. 1 písm. h) dodává: „‚je důvodné nebezpečí' evokuje posouzení pravděpodobnosti a důvodnosti obav. […] vyjadřuje aktuální a podložené riziko, které je přítomné teď a má určitou míru pravděpodobnosti." A shrnuje: „Rozdíl tedy může být důležitý v právní argumentaci – první formulace může být zpochybněna, pokud je zjištění staré nebo se situace změnila, druhá vyjadřuje aktuální stav rizika."

[166] Tedy již z doby po vydání rozsudku SDEU C-381/18 a C-382/18.

[167] Bod 22. Velká většina argumentace NSS v rozsudku se věnuje tomu, zda použití utajované informace obstálo z pohledu požadavků na přesvědčivost, přesnost a věrohodnost. NSS měl na věc odlišný názor než Krajského soudu v Plzni v rozsudku č. j. 57 A 83/2018-44 ze dne 23. 7. 2019, a proto ho zrušil. NSS na rozdíl od krajského soudu rozhodoval již v době po vydání rozsudku SDEU C-381/18 a C-382/18.

[168] Viz rozsudek NSS č. j. 2 Azs 241/2020-29 ze dne 19. srpna 2020. Stěžovatel připomíná povinnosti brát náležitý ohled na nejlepší zájmy dětí v čl. 5 odst. 5 a zohlednit okolnosti uvedené v čl. 17 směrnice. Odkazuje dokonce i na její čl. 6, který obsahuje výhradu veřejného pořádku. Jeho argumentace nesměřuje přímo k tomu, že by v jeho případě nebyly naplněny podmínky pro použití výhrady. Stěžovatel uvádí: „Článek 6 směrnice dále stanoví povinnost, aby členské státy při zamítnutí žádosti o vstup a pobyt rodinných příslušníků z důvodu veřejného pořádku braly v úvahu rodinné, kulturní a sociální vazby, tedy i nejlepší zájmy dítěte, jak ostatně vyplývá z bodu 2 preambule směrnice, kdy směrnice ctí základní práva a řídí se zásadami uznanými zejména v čl. 8 Evropské úmluvy a v Listině základních práv EU" (bod 7). Nezmiňuje ani rozsudek SDEU C-381/18 a C-382/18. Naopak argumentuje

okolností".[169] Cituje sice z bodu 14 odůvodnění směrnice. Nikoli však pasáž o tom, že *„[p]ojem veřejného pořádku může zahrnovat odsouzení za spáchání závažného trestného činu"*. Pouze připomíná, že osoba usilující o sloučení rodiny nesmí představovat hrozbu pro veřejný pořádek. A shrnuje: *„Právě tato situace v nyní posuzovaném případě nastala. Směrnice tedy ve svých důvodech dává jasně najevo, že bezpečnostní hlediska mají mimořádně vysokou prioritu při úvaze o postavení cizince. Správní orgány i krajský soud tak nepostupovaly v rozporu s unijním právem*."[170] To je z pohledů směrnice 2003/86/ES a rozsudku SDEU C-381/18 a C-382/18 nedostatečné. Chybí hodnocení, zda hrozba plynoucí z utajovaných informací splňuje požadavky pro použití výhrady veřejného pořádku či bezpečnosti tak, jak judikoval SDEU v uvedeném rozsudku.

V rozsudku č. j. 14 A 110/2022-47 ze dne 20. dubna 2023 přezkoumával Městský soud v Praze zamítnutí žádosti podle § 9 odst. 1 písm. h) zákona, a to na základě utajované informace. O tom, že je nutné cit. ustanovení vykládat eurokonformně, s přihlédnutím k rozsudku SDEU C-381/18 a C-382/18, není v rozsudku ani slovo.[171] Ministerstvo vnitra se v dané věci domnívá, že pro použití výhrady musí prokázat aktuálnost hrozby.[172] Městský soud se s jeho názorem podle všeho ztotožnil.[173] A platí to i o rozsudku NSS č. j. 6 Azs 76/2023-28 ze dne 19. března 2024, který závěry městského soudu potvrdil.[174] Ani v rozsudku NSS nenajdeme jakýkoli náznak toho, že by bylo nutné vykládat výhradu v § 9 odst. 1 písm. h) zákona eurokonformně.[175] Požadavek na prokázání aktuálnosti hrozby jde nad rámec toho, co požaduje judikatura SDEU.

KS v Ústí nad Labem se v rozsudku č. j. 114 A 1/2022-39 ze dne 18. května 2022 jazykovými nuancemi § 9 odst. 1 písm. h) zákona nezaobíral.[176]

---

rozsudky SDEU ve věcech C-540/03 a C-82/16, které se výkladu výhrady veřejného pořádku netýkají. Posledně uvedený rozsudek se směrnice 2003/86/ES netýká vůbec.

169 Tamtéž, bod 31.

170 Tamtéž.

171 Viz argumentace městského soudu v bodech 29-46.

172 Bod 6 rozsudku. Např. uvádí: „Byla naplněna i podmínky [sic!, pozn. P. P.] aktuálnosti chování, neboť žalobce se zjištěným způsobem projevuje po delší dobu."

173 Body 38 a 44.

174 Viz zejména bod 12.

175 NSS konstatuje: „Po seznámení se s utajovanými informacemi Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem konstatuje, že informace, na nichž je v daném případě založen závěr o důvodném nebezpečí narušení veřejného pořádku stěžovatelem, shora vyslovené požadavky naplňují" (bod 11). Shora vyslovené požadavky se týkají požadavků na kvalitu utajované informace v bodu 10 rozsudku, nikoli požadavků vyplývajících z eurokonformního výkladu výhrady v § 9 odst. 1 písm. h) zákona.

176 Obdobně viz rozsudek NSS č. j. 2 Azs 259/2019-28 ze dne 12. března 2020. Nenajdeme v něm jedinou zmínku o tom, že by bylo nutné vykládat § 9 odst. 1 písm. h) v kontextu dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny eurokonformně. Pouze opakovaně parafrázuje

Přezkoumával neudělení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny z důvodu jednoročního výkonu nelegální práce.[177] Připomněl rozsudek NSS č. j. 5 Azs 135/2019-25.[178] Dodal, že § 9 odst. 1 písm. h) *„má výhradně preventivní, nikoliv sankční charakter"*.[179] A pokračoval, že pro zamítnutí žádosti je nutné *„posoudit nejen to, zda žadatel narušil veřejný pořádek závažným způsobem, ale především jestli z tohoto jednání případně i z dalších okolností lze dovodit, že existuje aktuální a důvodná hrozba, že by veřejný pořádek mohl závažným způsobem narušit i v budoucnu. Pouhá skutečnost, že žadatel závažným způsobem narušil veřejný pořádek v minulosti, pro naplnění podmínek tohoto ustanovení nepostačuje"*.[180]

Na uvedené pasáži můžeme ukázat, do jakých interpretačních zmatků se dostaneme tím, že se u výhrad veřejného pořádku v zákoně, které představují promítnutí práva EU, nedržíme přísně eurokonformního výkladu. Krajský soud v Ústí na Labem při užití § 9 odst. 1 písm. h) požaduje posoudit narušení veřejného pořádku v minulosti. Navíc, zda k němu došlo závažným způsobem.[181] Přitom znění tohoto ustanovení neobsahuje nic, co by pro jeho aplikaci vyžadovalo prokázat minulé narušení veřejného pořádku. Na druhé straně čl. 6 odst. 2 druhý pododstavec směrnice 2003/86/ES členským státům ukládá povinnost, aby braly v úvahu závažnost jednání proti veřejnému pořádku nebo veřejné bezpečnosti, jehož se rodinný příslušník *„dopustil"*. V podmínkách ČR jde o žadatele o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny nebo jeho držitele.[182]

---

znění cit. ustanovení. Zároveň velká většina jeho argumentace směřuje k hodnocení utajované informace z pohledu požadavků na přesvědčivost, přesnost a věrohodnost.

177 Za specifických okolností. Cizinec byl držitelem dlouhodobého víza za účelem rodinným. Zaměstnavatel ho nahlásil na úřadu práce jako osobu, která má volný přístup na trh práce (což neměl). Po celou dobu zaměstnání hradil pojistné, platil daně. Dlouhodobý pobyt podal za účelem sloučení s manželkou, která má v ČR trvalý pobyt. V případě jeho udělení by měl volný přístup na trh práce.

178 Bod 22 rozsudku.

179 Tamtéž, bod 23.

180 Tamtéž.

181 Viz i bod 24 rozsudku. Krajský soud dospěl k závěru, že cizinec v minulosti veřejný pořádek závažným způsobem nenarušil.

182 Viz body 57 a 67 rozsudku SDEU C-381/18 a C-382/18. Viz též bod 34 rozsudku Krajského soudu v Praze č. j. 51 A 91/2022-64 ze dne 2. března 2023. Tento soud odkázal na bod 59 z cit. rozsudku SDEU. Ten v něm připomněl, že původní návrhy Komise podmiňovaly použití výhrady veřejného pořádku výlučně osobním chováním rodinného příslušníka. Tento požadavek se nakonec ve znění čl. 6 neobjevuje. Krajský soud v Praze k tomu uvádí: „Čl. 6 odst. 1 směrnice tak hovoří o zamítnutí žádosti *„z důvodů veřejného pořádku"*, aniž by přímo výslovně stanovil, že se tyto důvody musí vztahovat k osobě, která o povolení k pobytu žádá, a jejímu jednání" (kurzíva převzata). Podle soudu „to tak v zásadě přesto je" a odkazuje na znění čl. 6 odst. 2 druhého pododstavce směrnice. Souhlasím. SDEU chtěl patrně poukázat

Kategorická úvaha KS v Ústí nad Labem, podle níž vážné narušení veřejného pořádku v minulosti nikdy pro použití výhrady nepostačuje,[183] popírá závěry SDEU z rozsudku C-381/18 a C-382/18. Ten naopak připomíná bod 14 odůvodnění směrnice 2003/86/ES. A *„upřesňuje, že pojem 'veřejný pořádek' může zahrnovat odsouzení za spáchání závažného trestného činu"*.[184] To podle SDEU *„nasvědčuje tomu, že pouhá existence takového odsouzení by mohla stačit k prokázání hrozby pro veřejný pořádek"*.[185] SDEU zdůrazňuje, že oproti podmínkám pro omezení volného pohybu občanů EU a jejich rodinných příslušníků nastavuje čl. 6 odst. 2 druhý pododstavec směrnice 2003/86/ES *„podstatně mírnější standard"*.[186] Neukládá povinnost *„systematicky vycházet ze skutečného a trvajícího nebezpečí, jež představuje jednání uvedené osoby, nezakládá ani vazbu mezi pojmem ‚hrozba pro veřejný pořádek' a hrozbou zásahu do některého ze základních zájmů společnosti"*.[187]

NSS se zřejmě v rozsudku č. j. 5 Azs 135/2019-25 pokusil zvýšit ochranu držitele dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny před použitím výhrady veřejného pořádku. Jak ukazuje rozsudek KS v Ústí nad Labem č. j. 114 A 1/2022-39, jeho následování[188] může vést až k úvahám, které popírají závěry judikatury SDEU. Přenesení těžiště na prokazování budoucí hrozby[189] pro veřejný pořádek není v souladu s výkladem SDEU z rozsudku C-381/18 a C-382/18.[190] Výhradu veřejného pořádku v § 46a odst. 2 písm. c) šlo vyložit

---

na to, že hrozba nemusí vycházet výlučně z osobního chování rodinného příslušníka, jak požaduje u občanů EU a jejich rodinných příslušníků čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES.

183 Takto jednoznačně formulovaná se v rozsudku NSS č. j. 5 Azs 135/2019-25 neobjevuje.

184 Bod 58 rozsudku.

185 Tamtéž.

186 Tamtéž, bod 57.

187 Tamtéž. Obdobně viz bod 63 rozsudku.

188 Odkaz na rozsudek NSS č. j. 5 Azs 135/2019-25 se objevuje i v bodu 22 rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 114 A 4/2022-36. Přezkoumával v něm neudělení přechodného pobytu rodinnému příslušníkovi občanky ČR na základě výhrady veřejného pořádku v § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců. Smysl odkazu mi není zřejmý. Výklad výhrady veřejného pořádku vůči rodinným příslušníkům občanů EU (ČR) se od výkladu téže výhrady vůči žadatelům o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny, který představuje provedení směrnice 2003/86/ES, podstatně liší.

189 O tom, že § 9 odst. 1 písm. h) lze vyložit tak, že nebude v rozporu ze závěry z rozsudku SDEU C-381/18 a C-382/18, svědčí rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 51 A 91/2022-64. Krajský soud se vyvaruje toho, aby zdůrazňoval požadavek budoucí hrozby. Odkazuje sice na rozsudek NSS č. j. 5 Azs 135/2019-25, nikoli však na ty pasáže, které akcentují budoucí hrozbu. Argumentuje opakovaně přímo pasážemi z uvedeného rozsudku SDEU. Ani v tomto případě zamítnutí žádosti před soudem neobstálo. Důvodem byla zejména nedostatečná individualizace hrozby ze strany žadatelky o dlouhodobý pobyt.

190 Viz i body 24, 27, 29 a 30 rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 114 A 1/2022-39, a body 27 a 31 rozsudku NSS č. j. 5 Azs 135/2019-25. V obou případech měly soudy za to, že správní orgány neprokázaly závažnou hrozbu cizince pro veřejný pořádek do budoucna.

eurokonformně. Kritizoval jsem NSS, že se o to v rozsudku č. j. 5 Azs 135/2019-25 nepokusil.[191] Podobné výhrady lze vznést vůči KS v Ústí nad Labem. V rozsudku č. j. 114 A 1/2022-39 o eurokonformní interpretaci výhrady veřejného pořádku v § 9 odst. 1 písm. h) rovněž neusiloval.

4.1.3 Další důvody související s veřejným pořádkem a nemožnost udržet jednotný výkladový standard v rozporu s judikaturou SDEU

Uvedený přístup je problematický i z dalšího důvodu. § 46a odst. 2 písm. c) a § 9 odst. 1 písm. h) uvádí neurčitý pojem „veřejný pořádek".[192] Tato ustanovení představují provedení čl. 6 odst. 1 a 2 směrnice 2003/86/ES. Ten užívá stejnou terminologii. Není pochyb o tom, že zmíněná vnitrostátní ustanovení musíme vykládat eurokonformně s přihlédnutím k čl. 6 odst. 1 a 2 směrnice 2003/86/ES. A k výkladu, který provedl SDEU v rozsudku C-381/18 a C-382/18. Ale pozor!

Zákon o pobytu cizinců obsahuje několik dalších zvláštních důvodů pro zamítnutí žádosti o dlouhodobý pobyt, jeho neprodloužení a zrušení, které spadají pod veřejný pořádek. Podle § 46a odst. 1 věty druhé je důvodem neprodloužení a zrušení pobytu pravomocné odsouzení za spáchání úmyslného trestného činu.[193] Podle § 56 odst. 1 písm. c) je důvodem neudělení pobytu vedení v evidenci nežádoucích osob („ENO") a podle odst. 2 písm. a) nesplnění podmínky trestní zachovalosti.[194] Dalším důvodem pro zamítnutí žádosti je záznam v Schengenském informačním systému („SIS").[195]

Ze znění čl. 6 odst. 1 a 2 směrnice 2003/86/ES i z rozsudku SDEU C-381/18 a C-382/18 plyne, že výklad výhrady veřejného pořádku při zamítnutí žádosti i při neprodloužení a zrušení pobytu za účelem sloučení rodiny musí být totožný. Navíc musí být shodný u všech důvodů, které spadají pod pojem veřejného pořádku.[196] Pokud toto pravidlo promítneme do všech ustanovení

---

[191] Viz POŘÍZEK, P., op. cit. 17, s. 107–110.

[192] Objevuje se i v § 9 odst. 1 písm. i) a odkazuje na hrozbu pro veřejný pořádek jiného státu, který je součástí schengenského prostoru. Dospěl jsem k závěru, že toto ustanovení nelze pro rozpor se směrnicí 2003/86/ES použít. V podobnostech op. cit. výše, s. 114, 115.

[193] S veřejným pořádkem souvisí i důvod v § 46a odst. 2 písm. a) zákona. Již dříve jsem dospěl k závěru, že ho nelze pro rozpor se směrnicí 2003/86/ES použít. POŘÍZEK, P., op. cit. 17, s. 110–112.

[194] V podobnostech k výkladu těchto ustanovení viz tamtéž, s. 112, 113.

[195] Viz § 9 odst. 1 písm. g) zákona. K jeho výkladu viz tamtéž, s. 113, 114. V mezidobí došlo ke změně postupu v případě, pokud záznam pro účely odepření vstupu a pobytu do SIS vložil druhý členský stát. Souvisí s přijetím prováděcího rozhodnutí Komise 2023/201. Od 7. března 2023 konzultační řízení již neprobíhá podle čl. 25 odst. 1 Úmluvy k provedení Schengenské dohody. Nahradil ho postup podle čl. 27 nařízení 2018/1861.

[196] Viz analogicky moje argumentace k cizincům s trvalým pobytem, resp. rezidentům podle směrnice 2003/109/ES a k důvodům, které v zákoně o pobytu cizinců spadají pod veřejný

v zákoně o pobytu cizinců, které musíme vyložit eurokonformně, v souladu se směrnicí a uvedeným rozsudkem SDEU, dostaneme se do neřešitelné situace. Na základě dosavadní judikatury správních soudů to totiž není možné.

NSS v rozsudku č. j. 5 Azs 135/2019-25 a Krajský soud v Ústí nad Labem v rozsudku č. j. 114 A 1/2022-39 u výhrad veřejného pořádku v § 46a odst. 2 písm. c) a § 9 odst. 1 písm. h) upřednostnily jazykový výklad. A dovodily požadavek na prokázání budoucí hrozby, který směrnice ani SDEU nepožadují. Další důvody související s veřejným pořádkem to však neumožňují. Z jazykového hlediska neobsahují žádná slova, pojmy či spojení, které by to umožňovaly. Odkazují na právní skutečnosti: vedení v SIS, v ENO či minulé pravomocné odsouzení *(„byl odsouzen")* za spáchání úmyslného trestného činu. Pokud nastanou, zákon s nimi spojuje zamítnutí žádosti, zrušení a neprodloužení pobytu. Zároveň vyžadují eurokonformní výklad. Tyto důvody musíme vyložit v souladu se závěry SDEU z rozsudku C-381/18 a C-382/18. Nikoli v souladu se závěry NSS z rozsudku č. j. 5 Azs 135/2019-25 či Krajského soudu v Ústí nad Labem z rozsudku č. j. 114 A 1/2022-39.

To je případ rozsudku NSS č. j. 1 Azs 27/2020-39 ze dne 20. února 2020.[197] Přezkoumával použití § 46a odst. 1 věty druhé na prodloužení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny. A správně dovodil, že toto ustanovení je zapotřebí vykládat s přihlédnutím ke znění čl. 6 odst. 2 směrnice 2003/86/ES a rozsudku SDEU C-381/18 a C-382/18.[198] Požadavek na prokázání budoucí hrozby se v argumentaci prvního senátu neobjevuje. Podobnou argumentaci nalezneme v rozsudcích Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 16 A 118/2020-52 ze dne 7. června 2022[199] a č. j. 59 A 36/2022-59 ze dne 15. července 2022[200].

---

pořádek. Uvedl jsem, že všechny tyto důvody je zapotřebí vyložit shodně, eurokonformně, s přihlédnutím k rozsudku SDEU ve spojených věcech C-503/19 a C-592/19 *UQ a SI*. V podrobnostech viz POŘÍZEK, P., op. cit. 17, s. 76–89. Tento výklad následně převzal NSS v rozsudku č. j. 10 Azs 292/2023-53 ze dne 8. února 2024, publ. pod č. 4580/2024 Sb. NSS (viz zejména bod 27).

197 Pro korektnost dodejme, že rozsudek pátého senátu č. j. 5 Azs 135/2019-25 byl vydán později.

198 Viz body 25–27 rozsudku.

199 Viz bod 19 rozsudku. Soud parafrázuje z rozsudku SDEU C-381/18 a C-382/18. Připomíná, že dle „bodu 14 preambule může pojem veřejného pořádku zahrnovat odsouzení za spáchání závažného trestného činu". Poté pokračuje: „Tyto orgány mohou prokázat, že státní příslušník třetí země představuje hrozbu pro veřejný pořádek, pouhým poukazem na okolnost, že byl odsouzen za spáchání trestného činu, pouze pokud má tento trestný čin takový stupeň závažnosti či takovou povahu, že je nutné vyloučit pobyt tohoto státního příslušníka na území dotyčného členského státu." Správním orgánům vytýká (bod 25), že „neprovedly [...] individuální posouzení charakteru a závažnosti trestné činnosti žalobce k prokázání, že je nezbytné vyloučit jeho pobyt na území České republiky". Z citovaných pasáží ani jinde z rozsudku se nezdá, že by soud požadoval prokázání budoucí hrozby.

200 Soud vytkl správnímu orgánu „absenci hodnocení povahy a závažnosti žalobcem spáchané trestné činnosti" (bod 21). Cizinec, který žádal o prodloužení pobytu, byl uznán vinným

Nejnověji důvod v § 46a odst. 1 zákona správně a eurokonformně vyložil Krajský soud v Praze v rozsudku č. j. 57 A 7/2025-31 ze dne 19. září 2025. V bodě 27 obsáhle cituje z rozsudku C-381/18 a C-382/18. Poté úvahy SDEU aplikuje na posuzovaný případ. Dochází k závěru, *„že žalovaný postupoval nesprávně, když se nezabýval (a explicitně tak v reakci na argumentaci žalobkyně odmítl v napadeném rozhodnutí učinit) závažností žalobkyní spáchaného trestného činu, konkrétně tím, zda je tento trestný čin dostatečně závažný na to, aby bylo nezbytné vyloučit další pobyt žalobkyně na území. Žalobkyně spáchala přečin, nešlo tedy o trestný čin takové závažnosti či povahy, u něhož by bez jakéhokoli bližšího zhodnocení bylo možné automaticky dovodit, že je nutné vyloučit další pobyt žalobkyně na území"*.[201] Poté soud odkazuje na rozsudky, ve kterých měly soudy vyslovit shodný záměr.[202] Ke dvěma z nich se zde vyjadřuji kriticky.[203]

V rozsudku č. j. 7 Azs 192/2019-28 ze dne 13. února 2020 NSS správně rozpoznal, že důvod uvedený v § 56 odst. 2 písm. a) zákona (nesplnění podmínky trestní zachovalosti) je při zamítnutí žádosti nutné vykládat s přihlédnutím k čl. 6 odst. 1 a 2 směrnice 2003/86/ES a rozsudku SDEU C-381/18 a C-382/18.[204] Úvahy ohledně prokázání budoucí hrozby v rozsudku nejsou. Správně zohlednil požadavek eurokonformního výkladu § 56 odst. 2 písm. a) zákona ve vazbě na uvedenou směrnici a cit. rozsudek SDEU rovněž Městský soud v Praze v rozsudku č. j. 18 A 41/2021-37 ze dne 30. června 2021.[205] Vyšel z rozsudku NSS č. j. 1 Azs 27/2020-39.[206] Matoucí je ale argumentace, která na sloučení rodiny podle směrnice 2003/86/ES přenáší stejný standard, který platí pro omezení volného pohybu osob.[207] Tomu se budu věnovat podrobněji dále. Na tuto judikaturu navázal Krajský soud v Praze v rozsudku

---

z přečinu porušení práv k ochranné známce. Okresní soud mu uložil podmíněný trest odnětí svobody a peněžitý trest (bod 16). KS připomněl rozsudek NSS č. j. 1 Azs 27/2020-39, s jehož závěry se ztotožnil (body 22 a 23 rozsudku). A následně s odkazem na rozsudek C-381/18 a C-382/18 uzavřel, že „na první pohled nejde o spáchání natolik závažného trestného činu, že by bylo možno bez bližšího posouzení povahy a závažnosti trestné činnosti žalobce vyloučit další pobyt žalobce na území České republiky" (bod 22). Požadavek na prokázání budoucí hrozby se v rozsudku neobjevuje (viz též jeho bod 24). O budoucí hrozbě se nezmiňuje.

201 Viz bod 28 rozsudku.

202 Tamtéž, bod 29.

203 Viz rozsudky NSS č. j. 2 Azs 179/2022-28 a 1 Azs 27/2020-39.

204 Bod 25.

205 Body 32–34 a 44 rozsudku.

206 Body 35, 36.

207 To znamená požadavek na prokázání skutečné, aktuální a dostatečně závažné hrozby pro některý ze základních zájmů společnosti. Městský soud opět s odkazem na rozsudek NSS č. j. 1 Azs 27/2020-39 tvrdí, že i nadále platí závěry z rozsudku NSS č. j. 7 As 6/2012-29 ze dne 19. dubna 2012 (bod 37 rozsudku). Jak dále vysvětlím, tento názor není správný.

č. j. 43 A 35/2022-51 ze dne 27. června 2023.[208] Byl si rovněž vědom nutnosti vykládat § 56 odst. 2 písm. a) zákona eurokonformně.[209] K budoucí hrozbě se rovněž nevyjadřuje, naopak cituje bod 14 odůvodnění směrnice 2003/86/ES.[210]

Najdeme však i rozsudky, které interpretují důvody obsažené v § 46a odst. 1 větě druhé, § 56 odst. 1 písm. c) či v § 56 odst. 2 písm. a) zákona nesprávně.

Městský soud v Praze v rozsudku č. j. 17 A 93/2020-59 ze dne 29. listopadu 2021 zcela pomíjí unijní rozměr § 46a odst. 1 věty druhé zákona. Byl nepochybně omezen rozsahem žalobních bodů.[211] Přesto se v jeho argumentaci objevují pasáže, které nejsou v souladu se směrnicí 2003/86/ES a rozsudkem SDEU C-381/18 a C-382/18. Tak např. v bodu 17 se ztotožňuje s argumentací žalované Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců („Komise") a s jejími citacemi přiléhavé judikatury.[212] Komise podle soudu *„nemá ani možnost správního uvážení v tom smyslu, že by mohl[a] u určitého trestného činu či v některých specifických případech shledat, že nenastaly podmínky pro zrušení dlouhodobého pobytu cizince. V pravomoci žalovaného „tedy není zvažovat další kritéria či konkrétní okolnosti a specifika rozhodované věci jako kupř. povaha a závažnost spáchaného trestného činu […]".* To je v přímém rozporu s požadavkem čl. 6 odst. 2 druhým pododstavcem směrnice a body 65–67 rozsudku SDEU C-381/18 a C-382/18.

V rozsudku č. j. 9 Azs 133/2025-30 ze dne 20. listopadu 2025 NSS zrušil rozsudek Krajského soudu v Praha č. j. 45 A 2/2025-61 ze dne 16. července 2025. Krajský soud podle NSS nedostatečně vyhodnotil, jaké bude mít zrušení

---

208 Kromě rozsudku NSS č. j. 7 Azs 192/2019-28 (bod 24) krajský soud cituje i z rozsudku NSS č. j. 1 Azs 27/2020-39. Ten se týkal výkladu § 46a odst. 1 věty druhé zákona (bod 25). V bodu 27 připomíná i rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 18 A 41/2021-37. Podle něho povinnost „zkoumat, zda trestný čin, který žadatel spáchal, je dostatečně závažný k prokázání, že je nezbytné vyloučit jeho pobyt na území členského státu a dále zda ohrožení veřejného zájmu obstojí v rámci vážení zájmu cizince na jeho soukromém a rodinném životě", platí i pro řízení o udělení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny. To je správný závěr. Jinými slovy, požadavek obsažený v druhém pododstavci čl. 6 odst. 2 platí i v řízení o udělení pobytu podle čl. 6 odst. 1. Dovodil to již generální advokát G. Pitruzzella ve svém stanovisku ve spojených věcech C-381/18 a C-382/18 (bod 56). A plyne to i z cit. rozsudku SDEU, který mezi jednotlivými řízeními nerozlišuje (viz body 65-70 rozsudku).

209 Viz body 22, 26, 27.

210 Obsahuje i tuto větu: „Pojem veřejného pořádku může zahrnovat odsouzení za spáchání závažného trestného činu" (bod 23 rozsudku).

211 Viz body 12–14 rozsudku.

212 To je názor městského soudu. Opak je pravdou. Nejde o přiléhavou judikaturu. Cit. rozsudek NSS č. j. 8 As 34/2011-85 ze dne 27. 1. 2012 se týkal zrušení dlouhodobého pobytu za účelem podnikání. Tedy vnitrostátního dlouhodobého pobytu, který nemá s unijním právem nic společného.

povolení k dlouhodobému pobytu cizince dopady do života jeho nezletilého syna.[213] Ministerstvo vnitra v dané věci pobyt zrušilo podle § 46 odst. 1 s odkazem na § 37 odst. 1 písm. a) zákona.[214] Jak v rozhodnutí NSS, tak v rozsudku Krajského soudu se opakovaně objevuje, že cizinec měl dlouhodobý pobyt za účelem společného soužití rodiny.[215] Pokud tomu tak skutečně bylo a cizinec byl držitelem dlouhodobého pobytu za účelem společného soužití rodiny podle § 42a a 42b,[216] mělo Ministerstvo vnitra postupovat podle § 46a odst. 1 zákona.[217] Nikoli podle § 46 odst. 1 odkazujícího na § 37 odst. 1 písm. a) zákona. Toto pochybení však nemusí být samo o sobě podstatné. Obě ustanovení jsou formulována stejně.

Za předpokladu, že v uvedeném řízení Ministerstvo vnitra zrušilo cizinci unijní dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny ze směrnice 2003/86/ES, došlo k jinému, zásadnímu pochybení. V takovém případě totiž musí být pro zrušení pobytu na základě výhrady veřejného pořádku naplněn standard z rozsudku C-381/18 a C-382/18. A tím se ani NSS, ani Krajský soud nezabývaly. Krajský soud se omezuje na konstatování, že pravomocným odsouzením za spáchání úmyslného trestného činu došlo k naplnění hypotézy § 37 odst. 1 písm. a) zákona. K posouzení závažnosti spáchaného trestného činu z hlediska společenské nebezpečnosti nedochází. Správní orgán nemá prostor pro vlastní úvahu o různých aspektech spáchaného trestného činu. Povaha ani typová či konkrétní závažnost úmyslného trestného činu nehraje žádnou roli.[218] NSS se posouzením trestného činu nevěnuje vůbec.

---

213 Viz body 15-29 rozsudku.

214 Podle těchto ustanovení Ministerstvo vnitra dlouhodobý pobyt cizinci zruší, jestliže „byl pravomocně odsouzen za spáchání úmyslného trestného činu".

215 Viz bod 3 rozsudku NSS a body 1, 10 a 25 rozsudku krajského soudu.

216 NSS používá terminologii „dlouhodobý pobyt za účelem společného soužití rodiny". To odpovídá názvu dlouhodobého pobytu v § 42a a 42b zákona, který představuje provedení směrnice 2003/86/ES. Krajský soud používá spojení „dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny". Ten používám v příspěvku jako obecně zaužívané označení pro tento druh dlouhodobého pobytu i já.

217 S tímto závěrem koresponduje i vyjádření Ministerstva vnitra k žalobě v bodu 21 rozsudku krajského soudu: „Dále žalovaný zdůraznil, že žalobce přicestoval do ČR dne 20. 6. 2023, v ČR tedy není ani dva roky a již byl pravomocně odsouzen. Je tak zřejmé, že zde není integrován a že nemůže mít zpřetrhané vazby s domovskou zemí. Nositelem oprávnění, na které se členové rodiny slučují, není žalobce, ale jeho manželka. Manželka a syn žalobce tedy nejsou na žalobcově pobytovém oprávnění závislí. Na rodinné vazby žalobce ve správním řízení nijak neupozorňoval. K tomu žalovaný citoval četnou judikaturu." I samo Ministerstvo vnitra uvádí, že nositelem oprávnění ke sloučení rodiny byla manželka. Předpokládám tak, že manželka bude držitelem některého z pobytů, na který odkazuje § 42a odst. 1 zákona. A odst. 4 takovou osobu označuje jako „nositele oprávnění ke sloučení rodiny". A znovu připomínám, že tento pobyt představuje provedení směrnice 2003/86/ES.

218 Viz body 27 a 28 rozsudku a odkazy na předchozí judikaturu NSS.

To je v přímém rozporu s čl. 6 odst. 2 směrnice 2003/86/ES a závěry SDEU z rozsudku C-381/18 a C-382/18.

Manželka žalobce, jako nositelka oprávnění ke sloučení rodiny, měla být účastníkem správního řízení o zrušení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny jejího manžela. Je to primárně ona, komu svědčilo právo na sloučení rodiny.[219] A to přesto, že po novele č. 173/2023 Sb. to od 1. července 2023 zákon o pobytu cizinců v § 168 odst. 6 popírá. Uvádí: *„V řízení o žádosti podle tohoto zákona je účastníkem řízení pouze žadatel. V řízení vedeném podle tohoto zákona z moci úřední je účastníkem řízení pouze ten, komu se odnímá právo nebo stanoví povinnost."* Toto ustanovení musíme vyložit eurokonformně tak, že v řízení o zrušení směrnicového dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny musí být účastníkem řízení i nositel oprávnění ke sloučení.[220] V řízení o žádosti o tento druh dlouhodobého pobytu se může nositel oprávnění ke sloučení dovolat účastenství odkazem na přímý účinek čl. 4 odst. 1 směrnice 2003/86/ES.[221]

V rozsudku č. j. 15 A 22/2019-33 ze dne 4. června 2020 Městský soud v Praze přezkoumával zamítnutí žádosti o udělení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny z důvodu, že žadatelka byla vedena v ENO.[222] Soud byl limitován kvalitou žaloby.[223] Přesto v něm nenajdeme jedinou zmínku či úvahu, která by se vypořádala s tím, že i tento důvod je zapotřebí vykládat s přihlédnutím k čl. 6 odst. 1 a 2 směrnice 2003/86/ES a rozsudku SDEU C-381/18 a C-382/18.

V rozsudku č. j. 3 A 99/2020-35 ze dne 1. prosince 2020 Městský soud v Praze posuzoval použití § 56 odst. 2 písm. a) zákona. Žalobce uváděl, že má

---

219 V podrobnostech viz POŘÍZEK, P. Postavení občana EU (ČR) v řízení o povolení k přechodnému pobytu. In: JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (eds.) *Pobyt cizinců: vybrané právní problémy II. Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 26. června 2014 v Kanceláři veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2015, s. 74–78. Z judikatury viz třeba rozsudky Městského soudu v Praze č. j. 15 A 28/2020-50 ze dne 25. ledna 2021 (bod 17 a odkazy na cit. judikaturu, zejména na rozsudek NSS č. j. 9 Azs 256/2019-22 ze dne 23. října 2019) či NSS č.j. 5 Azs 308/2020-76 ze dne 18. února 2022 (body 16 a 17). Manželka ani syn před soudem sami zkrácení svých práv nenamítali (viz bod 58 rozsudku krajského soudu).

220 Viz též stručné úvahy k tomuto tématu v návaznosti na bod 38 stanoviska generálního advokáta G. Pitruzelly ve věci C-1/23 *X, Y, A, B* zde: https://www.linkedin.com/posts/pavel-po%C5%99%C3%ADzek-8a79331b5_pobyt-cizinc%C5%AF-vybran%C3%A9-pr%C3%A1vn%C3%AD-probl%C3%A9my-ii-activity-7292451193115529216-kiOY?utm_source=share&utm_medium=member_desktop&rcm=ACoAADImSD8B6gBn8vO73dPf0yXndWfhDUA1yG0

221 V podrobnostech viz POŘÍZEK, P., op. cit. 16, s. 88, 89 a odkazy na cit. judikaturu SDEU. Ta opakovaně potvrdila, že nositeli oprávnění svědčí z čl. 4 odst. 1 směrnice 2003/86/ES právní nárok na sloučení rodiny.

222 Viz § 56 odst. 1 písm. c) zákona.

223 Viz bod 15 rozsudku.

na území ČR manželku a dítě s trvalým pobytem.[224] Namítal, že se na něho vztahuje směrnice 2003/86/ES.[225] Podle soudu se na žalobce uvedená směrnice nevztahuje.[226] O rozsudku C-381/18 a C-382/18 se nezmiňuje. NSS následně rozsudek Městského soudu v Praze zrušil pro zmatečnost.[227]

Obdobně pominul u stejného ustanovení požadavek eurokonformního výkladu Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích v rozsudku č. j. 52 A 52/2022-28 ze dne 7. listopadu 2022. Žalobce žádal o dlouhodobý pobyt na sloučení s manželkou. A argumentoval nedostatečným posouzením přiměřenosti *„vzhledem k druhu spáchané trestné činnosti"*.[228] Soud pouze připomněl, za jaký trestný čin byl žalobce odsouzen.[229] Žalobce tak nesplňoval podmínku trestní zachovalosti, *„čímž byl naplněn důvod pro neudělení povolení k dlouhodobému pobytu"* podle § 56 odst. 2 písm. a) zákona.[230] Vyhovět žádosti by bylo možné jedině *„v případě, že by důsledky neudělení dlouhodobého pobytu byly nepřiměřeným zásahem do soukromého či rodinného života žalobce"*.[231] Následně se v rozsudku objevuje určité hodnocení závažnosti trestného činu.[232] Avšak bez přihlédnutí k výkladu čl. 6 odst. 1 a 2 směrnice 2003/86/ES v rozsudku SDEU C-381/18 a C-382/18. Výrazně odlišné posouzení ve skutkově obdobné věci najdeme v rozsudku Krajského soudu v Praze č. j. 43 A 35/2022-51 ze dne 27. června 2023, který zohlednil eurokonformně výklad.[233]

---

[224] Bod 2.

[225] Bod 3.

[226] Bod 22.

[227] Rozsudkem č. j. 2 Azs 397/2020-35 ze dne 18. března 2021.

[228] Bod 2.

[229] Bod 11. Za přečin ublížení na zdraví z nedbalosti byl žalobci uložen peněžitý trest a trest zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel v délce trvání 1 roku a 6 měsíců.

[230] Tamtéž.

[231] Tamtéž, bod 12.

[232] Bod 16: „Trestný čin proti životu a zdraví, kterého se žalobce dopustil, spadá do typově závažnější skupiny trestné činnosti; nelze jej proto bagatelizovat, jak o to usiluje žalobní argumentace, a to ani navzdory tomu, že žalobce tento trestný čin spáchal v nedbalosti." V závěru soud připomíná další odsouzení žalobce ze spáchání přečinu maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání k trestům odnětí svobody s podmíněným odkladem a zákazu řízení motorových vozidel. Tento trestní příkaz nabyl právní moci jen pár dnů před vydáním zamítavého rozhodnutí. Ministerstvo vnitra ho nemohlo zohlednit, protože o něm nevědělo (bod 20).

[233] Krajský soud hodnotil odsouzení žalobce za spáchání úmyslného trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání k peněžitému trestu a trestu zákazu řízení motorových vozidel. Předchozí trestní stíhání za řízení pod vlivem alkoholu bylo podmíněně zastaveno. Žalobce však porušil podmínku zdržet se 24 měsíců řízení motorových vozidel. Soud nejdříve připomněl, že podmíněné zastavení trestního stíhání představuje jednu z alternativ k potrestání a nevede k odsouzení (bod 28). V bodu 29 uvedl: „Soud na jednu stranu nezpochybňuje, že žalobce skutečně spáchal úmyslný trestný čin (maření výkonu úředního

Rovněž Krajský soud v Plzni v rozsudku č. j. 77 A 18/2023-54 ze dne 12. července 2023 nerozpoznal, že § 56 odst. 2 písm. a) zákona je při zamítnutí žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny nutné vykládat eurokonformně. Je pravdou, že žalobce směrnicí 2003/86/ES ani rozsudkem SDEU C-381/18 a C-382/18 neargumentoval.[234] V úvahách soudu určité posouzení závažnosti trestné činnosti žalobce najdeme. Avšak bez zohlednění unijního rozměru daného ustanovení.[235] A některé pasáže odůvodnění jsou s požadavky plynoucími z druhého pododstavce odst. 2 čl. 6 uvedené směrnice a z cit. rozsudku SDEU v rozporu. Krajský soud tak např. argumentuje: *„Zákonodárci nic nebránilo, aby nesplnění podmínky trestní zachovalosti spojil až se spácháním typově závažnějších trestných činů. Takovou možnost však zákonodárce nezvolil. Spojuje-li přitom trestní zachovalost s absencí pravomocného odsouzení za (jakýkoli) trestný čin, je třeba to respektovat. Nelze to ani považovat za nic nepřiměřeného.*"[236] NSS rozsudek Krajský soud v Plzni zrušil.[237]

---

rozhodnutí a vykázání), jehož společenská škodlivost není nezanedbatelná. Na druhou stranu zdaleka nejde o trestnou činnost nejzávažnější. V porovnání například s násilnou, sexuální či drogovou trestnou činností je společenská škodlivost žalobcem spáchaného trestného činu přeci jenom nižší. Již to samo o sobě oslabuje argument žalovaného o míře závažnosti žalobcova jednání. Spíše nízkou společenskou nebezpečnost odráží rovněž výše zákonné trestní sazby v případě tohoto trestného činu (trest odnětí svobody až na dva roky). Druh a výše trestu uloženého žalobci (peněžitý trest a zákaz činnosti) pak svědčí o minimální společenské nebezpečnosti (škodlivosti) jednání žalobce s přihlédnutím ke všem okolnostem daného případu, které trestní soud při svém rozhodování zohlednil. [...] Trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání podle § 337 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku (a ostatně i trestný čin ohrožení pod vlivem návykové látky podle § 274 odst. 1 trestního zákoníku) patří do kategorie méně závažných trestných činů – přečinů."

234 Body 2-21. Žalobce řídil motorové vozidlo pod vlivem návykové látky. Byl mu uložen peněžitý trest a trest zákazu řízení motorových vozidel.

235 Bod 49. Obdobně můžeme k výkladu § 56 odst. 2 písm. a) zmínit poměrně nedávný rozsudek Krajského soudu v Plzni č. j. 69 A 8/2024-83 ze dne 17. ledna 2025. Žadatel o dlouhodobý pobyt nebyl trestně zachovalý. Za ublížení na zdraví a výtržnictví byl odsouzen k peněžitému trestu a trestu odnětí svobody na 6 měsíců s podmíněným odkladem na zkušební dobu v trvání 15 měsíců. V žalobě směrnicí 2003/86/ES ani rozsudkem SDEU C-381/18 a C-382/18 neargumentuje. Krajský soud se při hodnocení povahy trestného činu omezil na citaci ze zamítavého rozhodnutí Ministerstva vnitra (bod 31). Chybí jakékoli zohlednění toho, že uvedené ustanovení musíme vykládat eurokonformně.

236 Bod 49. Odlišný přístup zvolil tentýž soud v rozsudku č. j. 55 A 27/2023-52 ze dne 29. srpna 2023. Týkal se rovněž přezkumu neudělení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny podle § 56 odst. 2 písm. a) zákona. Ani v něm se argumentace směrnicí 2003/86/ES nebo rozsudkem SDEU C-381/18 a C-382/18 neobjevuje. Soud však požadavek zohlednit závažnost a druh spáchaného trestného činu dovodil z § 174a zákona. Ministerstvo vnitra tomuto požadavku dostatečně nevyhovělo, což bylo jedním z důvodů pro zrušení jeho rozhodnutí soudem (body 24-28).

237 Rozsudkem č. j. 6 Azs 248/2023-24 ze dne 31. ledna 2024. Směrnicí 2003/86/ES ani rozsudkem C-381/18 a C-382/18 NSS přímo neargumentuje. Avšak opakovaně zmiňuje

4.1.4 Rozsudkem NSS č. j. 7 As 6/2012-29 nelze argumentovat (nesprávné přenášení standardu pro omezení volného pohybu občanů EU a rodinných příslušníků na sloučení rodiny)

NSS v rozsudku č. j. 2 Azs 179/2022-28 ze dne 25. ledna 2023 potvrdil shora cit. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 59 A 36/2022-59. Ztotožnil se se závěry z předchozí judikatury NSS vyjádřené v rozsudcích č. j. 1 Azs 27/2020-39 ze dne 20. února 2020 a 7 Azs 175/2020-33 ze dne 13. srpna 2020[238].[239] Odkazuje na čl. 6 odst. 2 směrnice[240] a rozsudek SDEU C-381/18 a C-382/18.[241] To je v pořádku. Zároveň však stejně jako první senát v rozsudku č. j. 1 Azs 27/2020-39[242] připomíná poměrně starý rozsudek sedmého senátu NSS č. j. 7 As 6/2012-29. A znovu opakuje, že se plně použije na danou věc.[243] To je nepochopení poměrně zásadního posunu ve výkladu, ke kterému došlo v důsledku rozsudku C-381/18 a C-382/18.

NSS vydal rozsudek č. j. 7 As 6/2012-29 dne 19. dubna 2012. Tedy v době, kdy neexistovala judikatura SDEU k čl. 6 odst. 1 a 2 směrnice 2003/86/ES. Rozsudek SDEU C-381/18 a C-382/18 je až z 12. prosince 2019. NSS s odkazem na čl. 45 odst. 3 Smlouvy o fungování EU dovodil, že *„[m]íru požadované*

---

rozsudek č. j. 7 Azs 192/2019-31. A Ministerstvu vnitra mimo jiné vyčítá i to, že nezkoumalo, „o jaký konkrétní trestný čin se jednalo, zda se jednalo o přečin či zločin, zda žadatel naplnil kvalifikovanou skutkovou podstatu" atd. (bod 14).

238 V tomto rozsudku NSS přezkoumával zrušení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny na základě § 46a odst. 1 věty druhé. Správním orgánům vytkl, že „náležitě nezohlednily, jaké bude mít toto opatření dopady do rodinného a soukromého života stěžovatele a jeho rodiny, přičemž především zcela opomněly vzít v potaz nejlepší zájem stěžovatelových nezletilých dětí" (bod 28). Rozsudek SDEU C-381/18 a C-382/18 v odůvodnění nezmiňuje. Pouze cituje z rozsudku NSS č. j. 1 Azs 27/2020-39, „podle kterého jsou správní orgány povinny zkoumat, zda trestný čin, který žadatel (stěžovatel) spáchal, je dostatečné závažný k prokázání, že je nezbytné vyloučit jeho pobyt na území členského státu (Česká republika)" (bod 24).

239 Viz body 10 a 18.

240 Tamtéž, bod 14.

241 Z něhož cituje, viz bod 16.

242 Na rozsudek sedmého senátu č. j. 7 As 6/2012-29 odkazuje v bodu 28 rozsudku. Podle prvního senátu jsou jeho závěry „plně aplikovatelné i v projednávané věci". To je nesprávné, jak dále rozvedu. Chybnou argumentaci z rozsudku prvního senátu NSS č. j. 1 Azs 27/2020-39 přebírá i Městský soud v Praze v rozsudku č. j. 18 A 41/2021-37 (bod 37 rozsudku).

243 Viz bod 17. NSS připomíná, že v roce 2015 došlo k novelizaci § 46a. Tím však nelze „překonat povinnost eurokonformního výkladu § 46a zákona o pobytu cizinců, kterou stanovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 6/2012–29. Změna zákona, který provádí výše uvedenou směrnici, bez dalšího nevede ke změně (byť i výkladu) této směrnice. Závěry plynoucí z rozsudku č. j. 7 As 6/2012-29 jsou tak plně aplikovatelné i na nyní projednávanou věc. Nelze tedy souhlasit s námitkou stěžovatele, že by eurokonformní výklad § 46a zákona o pobytu cizinců, a tedy zohlednění závažnosti spáchaného trestného činu, byl výkladem *contra legem*".

závažnosti narušení veřejného pořádku lze [...] srovnávat s případy omezení práva občana Evropské unie na volný pohyb v rámci Evropské unie z důvodů veřejného pořádku".[244] A poté hojně cituje z rozsudku SDEU ve věci C-441/02 *Komise proti Německu*. Ten pro změnu připomíná judikaturu ke směrnici 64/221/EHS. Ta před přijetím směrnice 2004/38/EU stanovovala podmínky, za kterých bylo možné použít výhradu veřejného pořádku vůči občanům EU a jejich rodinným příslušníkům při výkonu volného pohybu.[245] SDEU tak připomněl, že její použití musí být založeno *„výlučně na osobním chování dotyčné osoby"*.[246] Odsouzení za trestný čin samo o sobě nestačí. Osobní chování dotyčného musí představovat *„trvající ohrožení veřejného pořádku"*.[247] Uplatnění výhrady předpokládá *„existenci skutečného a dostatečně závažného ohrožení, kterým je dotčen základní zájem společnosti"*[248].

Pokud to shrneme, NSS v rozsudku č. j. 7 As 6/2012-29 podmínil použití výhrady v § 9 odst. 1 odst. 1 písm. h) zákona naplněním těch samých podmínek, které jsou nutné pro omezení volného pohybu občanů EU a jejich rodinných příslušníků. Jinými slovy, správní orgán může na základě tohoto ustanovení zamítnout žádost o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny pouze tehdy, pokud žadatel představuje skutečnou, aktuální[249] a dostatečně závažnou hrozbu pro některý ze základních zájmů společnosti. SDEU v rozsudku C-381/18 a C-382/18 jednoznačně odmítl tento standard použít na výhradu v čl. 6 odst. 1 a 2 směrnice 2003/86/ES.[250] První (č. j. 1 Azs 27/2020-39)

---

244 Jinde uvádí: „Je tak zřejmé, že ve vztahu k přípustným omezením volného pohybu osob z důvodu veřejného pořádku dle čl. 45 odst. 3 SFEU je základním požadavkem proporcionalita mezi intenzitou omezujícího opatření a důvody pro jeho přijetí. [...] Zásah do rodinného života cizince a jeho rodinných příslušníků v důsledku nepovolení dlouhodobého pobytu za účelem společného soužití rodiny lze v tomto směru srovnávat se zásahem do rodinného života a práva na volný pohyb v důsledku vyhoštění občana Evropské unie" (s. 11 rozsudku).

245 K 30. dubnu 2006 směrnici 64/221/EHS a řadu dalších souvisejících předpisů zrušila směrnice 2004/39/ES. „Ta představuje kompilát dosavadních právních předpisů (zejména směrnic) regulujících volný pohyb osob a jejich rodinných příslušníků, jak se vyvinul od roku 1957. Zároveň většinu stávajících směrnic zrušila, shrnula dosavadní závazky vyplývající z primárního práva a nabídla aktuální reflexi většiny dosavadní judikatury ESD k volnému pohybu osob. Větší část judikatury ESD před přijetím směrnice 2004/38/ES zůstává i nadále relevantní, neboť nová směrnice v řadě ohledů převzala právní úpravu obsaženou v předchozích směrnicích." POŘÍZEK, P. *Vstup cizince na území státu. Pohled mezinárodního, unijního a českého práva*. 1. vyd. Praha: Linde, 2013, s. 328 a odkazy na cit. literaturu.

246 Bod 33 rozsudku.

247 Tamtéž.

248 Tamtéž, bod 35.

249 V daném případě se cizinec v minulosti dopustil trestného činu porušování autorských práv a práv souvisejících. NSS k tomu uvedl: „Toto jednání je natolik neaktuální, že z něj již nelze dovozovat hrozbu závažného narušení veřejného pořádku v budoucnu."

250 Viz body 56–59 a 63 rozsudku.

i druhý senát (č. j. 2 Azs 179/2022-28) NSS se tak mýlí. Po vynesení cit. rozsudku SDEU nejsou závěry plynoucí z rozsudku č. j. 7 As 6/2012-29 vůči žadatelům o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny nebo jeho držitelům *„plně aplikovatelné"*. Nejsou vůči nim vůbec aplikovatelné.[251]

Argumentovat při použití § 46a odst. 1 věty druhé nebo § 9 odst. 1 písm. h) současně rozsudkem SDEU C-381/18 a C-382/18 a rozsudkem NSS č. j. 7 As 6/2012-29 je vnitřně rozporné. Tento závěr můžeme rozšířit i na ostatní důvody v zákoně o pobytu cizinců, které lze podřadit pod veřejný pořádek. To znamená i na obecně formulovanou výhradu veřejného pořádku v § 46a odst. 2 písm. c), vedení v ENO, v SIS a nesplnění podmínky trestní zachovalosti.

Směšování standardu pro výklad výhrady veřejného pořádku při omezení volného pohybu a u sloučení rodiny najdeme v rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 1 A 35/2025-46 ze dne 1. prosince 2025. Přezkoumával neprodloužení dlouhodobého pobytu z důvodu pravomocného odsouzení za spáchání úmyslného trestného činu. Na jedné straně správně připomíná, že je zapotřebí vyjít z rozsudku SDEU C-381/18 a C-382/18 (body 29 a 30). Na straně druhé klade důraz na prokázání budoucí hrozby (body 29 a 31 rozsudku). Opakovaně jsem připomněl, že tento požadavek se v cit. rozsudku SDEU neobjevuje. A v bodě 29 městský soud argumentuje: *„Soud však dal zapravdu žalobci v tom, že napadené rozhodnutí je částečně nepřezkoumatelné v otázce, zda žalobce představuje skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbu, kterou je dotčen některý ze základních zájmů společnosti, resp. zda jím spáchaný trestný čin dosahuje takový stupeň závažnosti či má takovou povahu, že je nutné vyloučit jeho pobyt na území."* Tato úvaha je vnitřně rozporná. První část věty totiž připomíná standard pro použití výhrady vůči občanům EU a jejich rodinným příslušníkům. U sloučení rodiny se nepoužije. Druhá část (od resp.) naopak odkazuje na standard, který se použije u sloučení rodiny, k němuž dospěl SDEU v rozsudku C-381/18 a C-382/18.[252]

---

[251] Myšleno při použití § 46a odst. 1 věty druhé (pravomocné odsouzení za spáchání úmyslného trestného činu) a všech ostatních důvodů, které lze podřadit pod veřejný pořádek (tzn. kromě obecně formulované výhrady veřejného pořádku i vedení v ENO a v SIS).

[252] Příkladem zmatečného výkladu § 56 odst. 2 písm. a) zákona je rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 18 A 41/2021-37. Na jedné straně argumentuje tím, že i nadále platí závěry z rozsudku NSS č. j. 7 As 6/2012-29. A připomíná judikaturu SDEU k omezení volného pohybu osob, která vyžaduje pro použití výhrady naplnění standardu skutečné, aktuální a dostatečně závažné hrozby pro některý ze základních zájmů společnosti (bod 37 rozsudku). Na straně druhé připomíná závěry z rozsudku č. j. 1 Azs 27/2020-39 „ve vazbě na výklad podaný k aplikaci čl. 6 odst. 1 a 2 Směrnice ze strany SDEU ve shora připomínaném rozsudku [myšleno rozsudek C-381/18 a C-382/18, pozn. P. P.], s nimiž se zdejší soud zcela ztotožňuje, sdílí je a neshledává důvodu se od nich jakkoli odchylovat". To se vzájemně vylučuje.

4.1.5 Dílčí závěr

Jaké jsou důsledky toho, že se NSS v rozsudku č. j. 5 Azs 135/2019-25 a Krajský soud v Ústí nad Labem v rozsudku č. j. 114 A 1/2022-39 nedržely přísně eurokonformního výkladu? Dostali jsme se do situace, kdy jedna a táž výhrada veřejného pořádku ze směrnice 2003/86/ES bude mít na úrovni zákona různý obsah. A bude se lišit nejen mezi jednotlivými typy řízení (udělení, prodloužení a zrušení), ale dokonce v jejich rámci. Pokud dojde ke zrušení či neprodloužení pobytu, protože cizinec *„byl pravomocně odsouzen za spáchání úmyslného trestného činu“*,[253] požadavek na prokázání budoucí (trvající) hrozby se neuplatní. Naopak v těch samých řízeních, pokud správní orgán použije výhradu v § 46a odst. 2 písm. c), NSS v rozsudku č. j. 5 Azs 135/2019-25 prokázání hrozby do budoucna striktně vyžaduje. Zamítnutí žádosti podle § 9 odst. 1 písm. h) podmiňuje Krajský soud v Ústí nad Labem v rozsudku č. j. 114 A 1/2022-39 existencí aktuální a důvodné hrozby v budoucnu. Při zamítnutí žádosti z důvodu vedení v ENO, SIS či nesplnění podmínky trestní zachovalosti, eurokonformní výklad prokázání budoucí hrozby nevyžaduje.

To je stav, který je v rozporu se směrnicí 2003/86/ES. Mění rozsah ochrany žadatele o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny nebo jeho držitele před použitím výhrady veřejného pořádku v závislosti na použitém zákonném ustanovení. V jednom případě bude ochrana vyšší (prokázání budoucí hrozby), ve druhém nižší (prokázání budoucí hrozby nelze požadovat). To jsou zřejmě nezamýšlené důsledky (chvályhodné, resp. přinejmenším pochopitelné) snahy NSS, který se v rozsudku č. j. 5 Azs 135/2019-25 pokusil upřednostněním jazykového výkladu před striktně eurokonformním zvýšit ochranu žadatele o prodloužení uvedeného pobytu. Napravit popsaný nežádoucí stav beze změny právní úpravy spatřuji zřejmě jedině v případě, pokud by se některý ze senátů NSS, který by přezkoumával použití § 46a odst. 2 písm. c) nebo § 9 odst. 1 písm. h), rozhodl věc předložit rozšířenému senátu. Ten by dostal příležitost uplatnit na tyto výhrady důsledně eurokonformní výklad v souladu s rozsudkem SDEU C-381/18 a C-382/18 *G. S. a V. G.* A tím by došlo u dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny ke sjednocení výkladu všech dotčených ustanovení, která souvisí s veřejným pořádkem.

[253] § 46a odst. 1 věta druhá zákona.

4.2 Judikatura k dlouhodobému pobytu za účelem studia po rozsudku SDEU ve věci C-544/15 *Fahimian*

Z dosavadní judikatury vyplývá, že správní soudy si nejsou vždy vědomy toho, že u dlouhodobých pobytů za účelem studia a vědeckého výzkumu musí důvody spadající pod veřejný pořádek či bezpečnost vykládat s přihlédnutím ke směrnici 2016/801 a rozsudku SDEU ve věci C-544/15 *Fahimian*.[254] Vlastně se mi podařilo dohledat pouze tři rozsudky, ve kterých si byl soud při výkladu výhrad vědom unijního rozměru.

4.2.1 Rozsudky Krajského soudu v Brně č. j. 62 A 110/2016-40 a Městského soudu v Praze č. j. 19 A 5/2025-92

Krajský soud v Brně v rozsudku č. j. 62 A 110/2016-40 ze dne 5. září 2018 posuzoval neudělení dlouhodobého pobytu za účelem studia na základě výhrady veřejného pořádku v § 9 odst. 1 písm. h) zákona. Správně rozpoznal, že toto ustanovení je zapotřebí vykládat s přihlédnutím ke směrnicím 2004/114/ES, resp. 2016/801.[255] Připomíná bod 14 odůvodnění směrnice,[256] který v rozsudku C-544/15 *Fahimian* posloužil SDEU k formulování standardu možné hrozby. Cituje z rozsudku SDEU ve věci C-491/13 *Ben Alaya*.[257] V něm SDEU dovodil právní nárok na udělení víza, resp. pobytu za účelem studia podle směrnice 2004/114/ES. A následuje citace výroku z rozsudku SDEU ve věci C-544/15 *Fahimian*. Včetně zmínky o tom, že v kontextu směrnice 2004/114/ES postačuje, pokud dotyčná osoba představuje *„být jen"* možnou hrozbu pro veřejnou bezpečnost.[258]

Až prorocká je tato úvaha soudu: *„V nyní posuzované věci se nejedná o aplikaci ustanovení o správním vyhoštění, a to ani občana Evropské unie ani jeho rodinného příslušníka či příslušníka třetí země, či o neudělení nebo zrušení trvalého pobytu nebo o neudělení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny, nýbrž o udělení dlouhodobého pobytu příslušníku třetí země za účelem studia podle § 42d odst. 1 zákona […] Podle zdejšího soudu lze v případě povolování dlouhodobého pobytu státního příslušníka třetí země za účelem studia akceptovat širší výklad pojmu veřejný pořádek (resp. pojmu důvodné nebezpečí jeho závažného narušení) a tudíž nižší nároky na omezující opatření vůči žalobci."*[259]

---

[254] V podrobnostech viz POŘÍZEK, P., op. cit. 17, s. 115–120.
[255] Viz body 28-31 a 34 rozsudku.
[256] Tamtéž, bod 30.
[257] Tamtéž, bod 32.
[258] Tamtéž.
[259] Tamtéž, bod 27.

Krajský soud správně dovodil, že u studentů má členský stát širší prostor pro použití výhrady veřejného pořádku nejen ve srovnání s vyhoštěním, ale i udělením či zrušením trvalého pobytu a dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny. A stalo se tak 5. září 2018. Tedy ještě před vydáním rozsudku SDEU ve spojených věcech C-503/19 a C-592/19 *UQ a SI*, který je až ze dne 3. září 2020. SDEU v něm vztáhl kritéria pro omezení volného pohybu osob (standard skutečné, aktuální a dostatečně závažné hrozby pro některý ze základních zájmů společnosti) analogicky i na rezidenty podle směrnice 2003/109/ES. Rovněž rozsudek SDEU C-381/18 a C-382/18 byl vydán 11. července 2019, tedy až po rozhodnutí krajského soudu. SDEU v něm u sloučení rodiny sice odmítl analogii s omezením volného pohybu občanů EU a jejich rodinných příslušníků. Požaduje však restriktivní výklad výhrady. Naopak u studentů SDEU přiznal členským státům široký prostor pro použití výhrady. Krajský soud tak správně vyhodnotil, že u studentů má stát širší prostor pro použití výhrady než při sloučení rodiny. A pokud jde o vyhoštění, aby k němu mohlo na základě výhrady veřejného pořádku dojít, musí být naplněna stejná kritéria jako pro omezení volného pohybu osob. To znamená, že standard skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého ze základních zájmů společnosti platí jak pro občany EU a jejich rodinné příslušníky,[260] tak pro cizince z třetích zemí[261]. I ve vztahu k vyhoštění je úvaha krajského soudu správná.

Přestože soud v rozsudku podrobně nerozebírá standard možné hrozby na pozadí směrnice a judikatury SDEU, z jeho argumentace je zřejmé, že s ním fakticky pracuje. Opakovaně připomíná, že k použití § 9 odst. 1 písm. h) zákona postačuje možnost hrozby v podmíněné (hypotetické) rovině.[262] V bodu 39 rozsudku výslovně uvádí: *„Nyní správní orgány posuzovaly více jednání žalobce, jak bylo výše uvedeno, které ve svém souhrnu vyhodnotili jako důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl při svém pobytu na území závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Podle zdejšího soudu postupovaly správně.*“ Důvodné nebezpečí ve smyslu § 9 odst. 1 písm. h) zákona lze podle soudu *„vyvozovat především z jednání cizince v minulosti“*[263]. Nikde v rozsudku nenajdeme, že by

[260] V podobnostech POŘÍZEK, P., op. cit. 122, s. 215–226.

[261] V podrobnostech viz POŘÍZEK, P., op. cit. 17, s. 38–57.

[262] To ostatně plyne i ze samotného jazykového znění § 9 odst. 1 písm. h) zákona (viz bod 21 rozsudku). Viz rovněž opakovaná připomínka použitého podmiňovacího způsobu „by mohl“ slovesa „moci“: „Správní orgány při svém závěru, že žalobce by mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek, vyšly z výpisu z obsahu evidence rejstříku trestů, [...]“ (bod 22; viz též bod 38).

[263] Bod 25 rozsudku, viz též bod 38. To odpovídá logice, která byla obsažena v bodu 14 původní směrnice 2004/114/ES: „Pojem veřejného pořádku se může vztahovat na odsouzení za spáchání závažného trestného činu.“ Ze shodně formulované věty v bodu 14 odůvodnění

soud vyžadoval prokázání aktuální hrozby jako v případě použití výhrady vůči občanům EU a jejich rodinným příslušníkům. Naopak podle soudu správně postačuje možná budoucí hrozba.[264]

Na rozsudek krajského soudu navázal Městský soud v Praze v nedávném rozsudku č. j. 19 A 5/2025-92 ze dne 16. dubna 2025. Správně rozpoznal, že u studentů se neuplatní standard z čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES jako u občanů EU a jejich rodinných příslušníků. Směrnice 2016/801 nevyžaduje vážné ohrožení jednoho ze základních zájmů společnosti. Postačí možné ohrožení veřejného pořádku.[265] Při použití výhrady má správní orgán *„široký prostor pro uvážení a může vycházet i z jiných skutečností než jen z osobního chování"*.[266] Rovněž připomněl, že *„[s]tandard pro uplatnění výhrady veřejného pořádku vůči kategoriím osob podle směrnice 2016/801/EU je nastaven i mírněji než u sloučení rodiny podle směrnice 2003/86/ES. Jinými slovy, členské státy mají u studentů, výzkumníků a dalších osob podle směrnice 2016/801/EU širší prostor pro použití výhrady veřejného pořádku než u sloučení rodiny podle směrnice 2003/86/ES"*.[267] Zároveň je však správní orgán vázán tím, že *„použití výhrady veřejné bezpečnosti (pořádku) musí být založeno na individuálním posouzení a musí být řádně odůvodněno, resp. opírat se o dostatečně pevný skutkový základ. Při použití uvedených výhrad musí být dodržena zásada přiměřenosti a být zachována základní práva obsažená v Listině EU, tzn. včetně práva na respektování soukromého a rodinného života"*.[268] Kasační stížnost vůči rozsudku městského soudu odmítl NSS usnesením č. j. 6 Azs 63/2025-37 ze

---

směrnice 2003/86/ES SDEU v rozsudku C-381/18 a C-382/18 dovodil, „že pouhá existence takového odsouzení by mohla stačit k prokázání hrozby pro veřejný pořádek" (bod 58 rozsudku).

264 Viz bod 40 rozsudku, ve kterém v reakci na jeden z prohřešků cizince uvádí: „Takové jednání je nepochybně mimořádně závažným jednáním, jež může budoucí hrozbě narušení veřejného pořádku žalobcem nasvědčovat, obzvláště za situace, kdy cizinec napadá spolužáky jiné národnosti na vysoké škole, a přitom chce na stejné vysoké škole studovat."

265 Viz bod 43 rozsudku. Soud si s odkazem na odbornou literaturu pomohl i historickým výkladem: „Původní návrh směrnice 2016/801/EU obsahoval ustanovení, že důvody veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti se zakládají výhradně na osobním chování dotyčného státního příslušníka třetí země. Toto ustanovení bylo podrobeno kritice a nebylo nakonec použito. Nepřijetí státního příslušníka třetí země z důvodů veřejné bezpečnosti nebo veřejného pořádku může mít proto i důvody, které nesouvisejí s individuálním jednáním dotyčného, např. může jít o obecné předcházení trestným činům toho druhu, kterých se dotyčný dopustil."

266 Viz bod 45 rozsudku.

267 Tamtéž, bod 44 rozsudku a odkazy na cit. literaturu a judikaturu.

268 Viz bod 46 rozsudku.Shodnou argumentaci jako v rozsudku č. j. 19 A 5/2025-92 zopakoval Městský soud v Praze o pár dnů později v rozsudku č. j. 19 A 12/2025-35 ze dne 22. dubna 2025.

dne 4. června 2025. V následující kapitole se k němu ještě vrátím, protože obsahuje spornou argumentaci.

Rozsudky Krajského soudu v Brně a Městského soudu v Praze jsou ojedinělé. Další judikatura správních soudů k dlouhodobému pobytu za účelem studia a důvodům souvisejícím s veřejným pořádkem nerozpoznala potřebu eurokonformního výkladu. Navíc často nesmyslně směšuje standard pro použití výhrady vůči studentům s podmínkami, které se týkají občanů EU a jejich rodinných příslušníků. Jinými slovy, směšuje standard možné hrozby se standardem skutečné, aktuální a dostatečně závažné hrozby pro některý ze základních zájmů společnosti.

4.2.2 Vnitrostátní judikatura k výhradám veřejného pořádku, která nezohledňuje unijní rozměr

V rozsudku č. j. 5 A 12/2023-65 ze dne 28. července 2023 Městský soud v Praze přezkoumával zamítnutí žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem studia s odkazem na výhradu bezpečnosti státu v § 9 odst. 1 písm. h) zákona. Podkladem byla utajovaná informace.[269] Soud hrozbu pro bezpečnost státu, která z ní vyplývá, s požadavky uvedenými ve směrnici 2016/801 ani v rozsudku SDEU ve věci C-544/15 *Fahimian* nepoměřoval.[270] Jeho úvahy jsou matoucí. Na jedné straně uvedl, že pokud by se utajované informace ukázaly jako pravdivé, mohl by žalobce ohrozit bezpečnost státu ve smyslu § 9 odst. 1 písm. h).[271] Pracuje tak se standardem možné hrozby, což je z pohledu práva EU v pořádku.[272] Na

---

[269] Zdá se, že Ministerstvo vnitra pracovalo se standardem možné hrozby. Nevědomky tak v tomto ohledu dostálo požadavkům ze směrnice 2016/801 a rozsudku SDEU ve věci C-544/15 *Fahimian*. Viz bod 2 rozsudku, kde je kromě jiného uvedeno: „Žalovaný současně vycházel z toho, že není nutné, aby svým jednáním cizinec přímo bezpečnost státu ohrožoval, ale dostačuje, aby jeho jednání či chování bylo způsobilé vystavit bezpečnost ČR v ohrožení."

[270] Stejný závěr platí pro rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 11 A 41/2022-30 ze dne 9. září 2022. Posuzoval zamítnutí žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem vědeckého výzkumu na základě výhrady bezpečnosti státu v § 9 odst. 1 písm. h) zákona. Podkladem byla utajovaná informace. Odkaz na směrnici 2016/801 ani na rozsudek SDEU ve věci C-544/15 *Fahimian* se v rozsudku neobjevuje. Fakticky soud standard možné hrozby použil. S ohledem na znění § 9 odst. 1 písm. h) (viz např. bod 42 rozsudku). Případ byl specifický použitím nařízení 267/2012 o omezujících opatřeních vůči Íránu.

[271] Podle městského soudu utajované informace „neobsahovaly žádné údaje o zdrojích informací a způsobu jejich získání, potřebné pro ověření jejich věrohodnosti" (bod 78). Rozhodnutí Ministerstva vnitra z tohoto důvodu zrušil. NSS správnost jeho závěrů potvrdil v rozsudku č. j. 3 Azs 188/2023-49 ze dne 17. prosince 2024. Ani v něm zohlednění unijního rozměru použitého ustanovení zákona nenajdeme.

[272] Viz body 35 („že by žalobce mohl ohrozit bezpečnost státu") či 50 rozsudku: „Soud se v rámci přezkumu napadeného rozhodnutí s utajovanými informacemi seznámil a naznal, že takový

druhé straně argumentuje tím, že zjištěné informace *„vytvářejí obraz aktuální a závažné hrozby pro bezpečnost státu“*[273]. Přitom SDEU v rozsudku *Fahimian* požadavek na prokázání aktuální hrozby, který odkazuje na čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES, a tedy na podmínky pro omezení volného pohybu občanů EU a jejich rodinných příslušníků, odmítl.[274]

Nepochopení toho, jaké podmínky musí být splněny, aby bylo možné na držitele dlouhodobého pobytu za účelem studia uplatnit výhradu bezpečnosti státu, najdeme i v rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 4 A 19/2023-53 ze dne 8. srpna 2023. Soud v rozsudku posuzoval použití výhrady bezpečnosti státu v § 9 odst. 1 písm. h) při neprodloužení pobytu. Podle žalobce (cizince) *„jeho dosavadní jednání nepředstavuje skutečné, aktuální, ani dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti“*.[275] Žalobce se tak nesprávně domnívá, že v jeho případě musí být pro použití výhrady naplněn stejný standard, jako by šlo o občana EU či jeho rodinného příslušníka.[276]

Zdá se, že jasno nemá při použití výhrady bezpečnosti státu ani Ministerstvo vnitra. V bodu 23 rozsudku soud parafrázuje částečně nesrozumitelnou argumentaci Ministerstva vnitra ze správního rozhodnutí: *„K naplnění příslušného zákonného důvodu není nutné, aby cizinec svým jednáním přímo bezpečnost státu ohrožoval, ale dostačuje, aby jeho jednání bylo způsobilé vystavit bezpečnost ČR v ohrožení,*[277] *je naplněn požadavek skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení bezpečnosti státu ze strany žalobce.“*[278] Tato úvaha je zmatečná a vnitřně rozporná. Na jedné straně podle ministerstva nemusí být hrozba pro bezpečnost přímá, jinými slovy aktuální. Postačí možná hrozba *(„bylo způsobilé vystavit“)*. Na straně druhé má tato možná hrozba naplnit standard z čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES pro použití výhrady vůči občanům EU a jejich rodinným příslušníkům. Standard skutečné, aktuální

---

popis je s ohledem na povahu žalobcova jednání a míru ohrožení, které by mohl – teoreticky – představovat pro bezpečnost státu, zejména v současné geopolitické situaci, přezkoumatelný a dostatečně určitý.“

273 Bod 59.

274 Viz bod 40 rozsudku.

275 Bod 7 rozsudku.

276 Přitom takový výklad SDEU v bodu 40 rozsudku ve věci C-544/15 *Fahimian* výslovně odmítl. A z tehdejší směrnice 2004/114/ES dovodil standard možné hrozby, která k použití výhrady postačuje.

277 Na jiném místě v bodu 23 rozsudku soud parafrázuje ze spisu: „V napadeném rozhodnutí ze dne 9. 6. 2023 žalovaný neprodloužil žalobci povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia z důvodu existence důvodného nebezpečí, že by žalobce mohl při svém pobytu na území ohrozit bezpečnost státu. […] Shledal, že uvedené utajované informace popisují skutečnosti, na základě kterých nelze než dospět k závěru, že žalobce ohrožuje bezpečnost ČR, resp. existuje důvodné nebezpečí, že by tak mohl učinit;“.

278 Bod 23 rozsudku.

a dostatečně závažné hrozby pro některý ze základních zájmů společnosti. To je protimluv.

Pokud jde o argumentaci samotného soudu, ten se seznámil s utajovanými informacemi. A *„dospěl k závěru, že představují dostatečnou oporu pro závěr žalovaného o existenci důvodného nebezpečí, že by žalobce mohl při svém pobytu na území ohrozit bezpečnost státu“.*[279] Soud si podle všeho nebyl vědom požadavku eurokonformního výkladu. Odkaz na směrnici 2004/114/ES ani na rozsudek C-544/15 *Fahimian* v jeho argumentaci nenajdeme. Fakticky a nevědomky však správně použil standard možné hrozby (by mohl ohrozit), který vychází ze znění § 9 odst. 1 písm. h) zákona.

V rozsudku č. j. 3 A 173/2018-36 ze dne 18. února 2021 posuzoval Městský soud v Praze rozhodnutí o neprodloužení dlouhodobého pobyt za účelem studia na základě § 9 odst. 1 písm. g) zákona. Cizinka měla v SIS záznam pro účely odepření vstupu. Ani tento důvod nelze použít automaticky. Je zapotřebí vyhodnotit okolnosti, které vedly k zařazení do uvedené databáze. A to v rámci celkového posouzení všech skutečností, kterými se vyznačuje situace dotyčné osoby. V rozsudku odkaz na směrnici či judikaturu SDEU nenajdeme. Naopak soud konstatuje, *„správní orgány obou stupňů neměly možnost rozhodnout jinak, neboť jim zákon správní uvážení v daném případě neumožnil tím, že nastaly podmínky zákonem předvídané“.*[280]

V rozsudku č. j. 55 A 16/2022-48 ze dne 28. července 2022 Krajský soud v Plzni posuzoval zrušení dlouhodobého pobytu za účelem studia podle § 37 odst. 1 písm. a) zákona. Cizinec[281] byl odsouzen příkazem za trestný čin ohrožení pod vlivem návykové látky k peněžitému trestu a zákazu činnosti. Od výkonu zbytku trestu soud podmíněně upustil. Ministerstvo vnitra v rozporu s požadavky, které plynou z práva EU, uvedlo, že nebylo oprávněno *„hodnotit povahu trestné činnosti, neboť rozhodující je samotná skutečnost odsouzení pro úmyslný trestný čin“.*[282] To krajský soud s odkazem na § 174a

---

279 Bod 50 rozsudku.

280 Bod 28 rozsudku.

281 Šlo o studenta 5. ročníku prezenčního studia všeobecného lékařství.

282 Bod 5 rozsudku. Shodně argumentuje Ministerstvo vnitra i v rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 16 A 16/2025-33 ze dne 18. června 2025. Soud v něm přezkoumával neprodloužení dlouhodobého pobytu za účelem studia rovněž podle § 37 odst. 1 písm. a) zákona. V bodu 3 parafrázuje vyjádření Ministerstva vnitra takto: „K naplnění toho[to] důvodu pro neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu dle § 37 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců dojde už jen tím, že je držitel povolení k dlouhodobému pobytu pravomocně odsouzen pro spáchání trestného činu. Nebylo-li takové odsouzení zahlazeno, musí k němu žalovaný přihlížet z úřední povinnosti a žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu zamítnout.“ Obdobnou argumentaci najdeme i v bodu 6 rozsudku téhož soudu č. j. 17 A 65/2020-38 ze dne 31. srpna 2020. Ministerstvo vnitra argumentuje tím, že zákon mu „nedává prostor k úvaze nad společenskou škodlivostí a závažností trestu,

odst. 1 zákona odmítl.[283] Nicméně ani do jeho hodnocení se požadavek eurokonformního výkladu § 37 odst. 1 písm. a) zákona nepromítnul.[284] Odkaz na směrnici 2016/801 ani na rozsudek SDEU ve věci C-544/15 *Fahimian* v úvahách krajského soudu nenajdeme.[285] Naopak v něm najdeme pasáž, která opět může s ohledem na standard možné hrozby, plynoucí z práva EU, působit zmatečně.[286]

V usnesení č. j. 6 Azs 63/2025-37 ze dne 4. června 2025 NSS potvrdil předchozí závěry Městského soudu v Praze z rozsudku č. j. 19 A 5/2025-92 ze dne 16. 4. 2025. Kasační stížnost odmítl pro nepřijatelnost. Ten jsem v předchozí kapitole vyzdvihl jako jeden z mála rozsudků, ve kterých soud správně rozeznal potřebu vykládat bezpečnostní výhrady u studentů s přihlédnutím k rozsudku SDEU ve věci. C-544/15 *Fahimian*. Jedna pasáž z rozsudku NSS je matoucí: *„Ustanovení § 37 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců neposkytuje žalovanému prostor pro správní uvážení, jde o tzv. rozhodování vázané. Jestliže je tedy naplněna hypotéza dané normy (dojde k pravomocnému odsouzení za úmyslný trestný čin), je žalovaný povinen rozhodnout o neprodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, aniž by zkoumal okolnosti spáchání trestného činu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2015, č. j. 6 Azs 163/2015-47, bod 21).“*[287]

---

nepřipouští žádné výjimky ani nehovoří o polehčujících okolnostech, zákonný důvod je bezpochyby dán“ (viz i bod 13 rozsudku).

283 Tamtéž, bod 17.

284 Tamtéž, body 17, 18.

285 Je otázkou, k jakému závěru by krajský soud dospěl, pokud by zohlednil eurokonformní výklad. Tak např. v bodu 18 rozsudku uvedl: „Trestní soud považoval jednání žalobce za relativně málo závažné a v současné době žalobce trest zákazu činnosti nevykonává. Jakkoliv nemohou být trestněprávní a kriminologické úvahy trestního soudu určující pro vnitřní správu na úseku pobytu cizinců, nelze ani ignorovat (nezohlednit), že trestní soud patrně shledal, že žalobce v době výkonu trestu způsobem svého života prokázal, že dalšího výkonu tohoto trestu není třeba (§ 90 trestního zákoníku) a státní zástupce jako reprezentant veřejného zájmu se na místě vzdal práva stížnosti, tj. z hlediska ochrany veřejného zájmu neměl námitek [...]. Anekdoticky pak lze připomenout, že donedávna, do změny a sjednocení praxe orgánů činných v trestním řízení, nemuselo být jednání žalobce v Plzni ani považováno za trestný čin [...].“

286 Viz bod 19 rozsudku: „Pokud by tedy žalobce uvedl podrobnosti o svém studiu již ve správním řízení, žalovaný by musel věnovat zvýšenou pozornost tomu, aby s ohledem na okolnosti případu žalobce vysvětlil, jaký konkrétní, aktuální a závažný zájem existuje na tom, aby dočasně opustil území České republiky na úkor dokončení studia.“

287 Bod 12 rozsudku. Obdobně rozporná s unijním právem je úvaha Městského soudu v Praze v rozsudku č. j. 16 A 16/2025-33. Týkal se rovněž použití § 37 odst. 1 písm. a) zákona při neprodloužení pobytu. V bodu 14 uvedl: „Soud však má za to, že individualizované zhodnocení závažnosti trestného činu a podílu cizince na trestném činu je správní orgán povinen provést pouze v případě zániku pobytového oprávnění, a nikoli v případě neprodloužení pobytu.“ Tento rozsudek obsahuje další nesprávnosti. V bodu 15 obsáhle cituje z rozsudku

Argumentace rozsudkem č. j. 6 Azs 163/2015-47 není přiléhavá. Týkal se tehdejšího dlouhodobého pobytu za účelem zaměstnání, který nemá s dlouhodobým pobytem za účelem studia podle směrnice 2016/801 nic společného. V rozhodné době šlo o pobyt čistě vnitrostátní, bez jakékoli vazby na právo EU. ČR měla volnost stanovit si důvody pro neprodloužení tohoto pobytu. Stejně je tomu u stávající zaměstnanecké karty, která představuje provedení směrnice 2011/98/EU. Neupravuje taxativně důvody pro zamítnutí žádosti, resp. zrušení a neprodloužení zaměstnanecké karty. Ponechává je na členských státech.[288]

Se směrnicí 2016/801 a dlouhodobým pobytem za účelem studia je to jiné. Směrnice stanoví uzavřeným výčtem důvody pro neudělení, neprodloužení a zrušení pobytu. Zároveň nezná důvod pro neprodloužení pobytu, který by spočíval v pravomocném odsouzení za spáchání úmyslného trestného činu. Pouze obecnou výhradu veřejného pořádku. A její použití podléhá požadavku individuálního posouzení skutečností a zohlednění zásady přiměřenosti.[289] Pokud je tak § 37 odst. 1 písm. a) zákona použit jako důvod pro neprodloužení dlouhodobého pobytu za účelem studia, musíme toto ustanovení vyložit eurokonformně, s přihlédnutím ke směrnici 2016/801 a rozsudku C-544/15 *Fahimian*. Znamená to, že správní orgán je povinen zkoumat okolnosti spáchání trestného činu, jeho závažnost, povahu, uložený trest, výši škody, recidivu apod. Nemůže uvedený důvod použít automaticky. Pro korektnost dodejme, že NSS v usnesení č. j. 6 Azs 63/2025-37 s odkazem na svojí předchozí judikaturu dovodil uvedenou povinnost z čl. 8 EÚLP.[290]

NSS č. j. 10 Azs 242/2023-37. A na to navazuje myšlenkou: „Jelikož se žalobce na území ČR zdržoval za účelem studia, nevztahuje se na něj směrnice 2003/109/ES [...], nelze aplikovat závěry rozsudku NSS č. j. 10 Azs 242/2023-37." Posledně citovaný rozsudek NSS se netýkal rezidentů podle směrnice 2003/109/ES. NSS v něm přezkoumával neprodloužení zaměstnanecké karty, která vychází ze směrnice 2011/98/EU. Studium na VŠ se řídí směrnicí 2016/801. Závěr městského soudu je nesrozumitelný.

288 Viz POŘÍZEK, P., op. cit. 16, s. 73, 74.

289 Viz bod 36 odůvodnění a čl. 20 odst. 4 a 21 odst. 7 směrnice.

290 Bod 12 rozsudku. Obdobně viz rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 17 A 65/2020-38. Týkal se rovněž přezkumu neprodloužení dlouhodobého pobytu za účelem studia podle § 37 odst. 1 písm. a) zákona. Soud souhlasil s výkladem Ministerstva vnitra. To uvedlo, že ve fázi posouzení naplnění podmínek cit. ustanovení nemá prostor pro zohlednění společenské škodlivosti a závažnosti trestného činu (bod 21). Soud tento požadavek s odkazem na čl. 8 EÚLP dovodil v navazující fázi posouzení přiměřenosti dopadů daného rozhodnutí do soukromého a rodinného života (body 21–26). Zohlednění unijního rozměru celé věci v argumentaci soudu nenajdeme. Rozsudek městského soudu zrušil NSS pro zmatečnost rozsudkem č. j. 8 Azs 208/2020-27 ze dne 16. prosince 2020.

4.2.3 Dílčí závěr

Dosavadní judikatura správních soudů až na tři výjimky pomíjí při výkladu bezpečnostních výhrad zakotvení dlouhodobého pobytu za účelem studia a vědeckého výzkumu v právu EU. Nezohledňuje, že u těchto pobytů musí být všechny důvody v zákoně, které souvisí s veřejným pořádkem, vyloženy s přihlédnutím ke směrnici 2016/801 a k rozsudku SDEU ve věci C-544/15 *Fahimian*. Soud v něm nastavil pro použití výhrad standard možné hrozby. Přestože si soudy vazbu na právo EU neuvědomují, při výkladu § 9 odst. 1 písm. h) zákona nevědomky uvedený standard možné hrozby uplatňují. Odpovídá totiž jazykovému znění tohoto ustanovení.[291] U ostatních důvodů souvisejících s veřejným pořádkem v zákoně si však uvedenou souhrou náhod nepomůžeme. Mám na mysli záznam v ENO,[292] v SIS,[293] nesplnění podmínky trestní zachovalosti[294] či pravomocné odsouzení za spáchání úmyslného trestného činu[295]. V těchto případech se z jazykového hlediska „není čeho chytit". O to více je důležitý důsledný eurokonformní výklad těchto ustanovení. V některých případech soudy požadují, aby byla hrozba aktuální. Tím směšují standard možné hrozby, který platí u studentů a výzkumníků, s podmínkami pro užití některé z výhrad vůči občanům EU a jejich rodinným příslušníkům. Ty jsou nastaveny u této privilegované kategorie mnohem přísněji.

Část judikatury dovozuje požadavek na bližší zkoumání trestné činnosti alespoň z čl. 8 EÚLP. Přednost však musí dostat eurokonformní výklad. Proto by měla do budoucna rozhodovací praxe správních soudů následovat rozsudky Krajského soudu v Brně č. j. 62 A 110/2016-40 a Městského soudu v Praze č. j. 19 A 5/2025-92 a 19 A 12/22025-35. Správně rozpoznaly, že u dlouhodobých pobytů za účelem studia a výzkumu musíme důvody související s veřejným pořádkem (bezpečností) vyložit se zohledněním směrnice 2016/801 a rozsudku SDEU C-544/15 *Fahimian*.

[291] Obdobně standard možné hrozby (by mohl ohrozit) můžeme dovodit z ustanovení § 46d odst. 2 písm. b). Slouží jako jeden z důvodů pro neprodloužení a zrušení dlouhodobého pobytu za účelem vědeckého výzkumu.

[292] Viz § 56 odst. 1 písm. c).

[293] Viz § 9 odst. 1 písm. g).

[294] Viz § 56 odst. 2 písm. a).

[295] Viz § 37 odst. 1 písm. a).

5. VYBRANÁ AKTUÁLNÍ JUDIKATURA SDEU K BEZPEČNOSTNÍM VÝHRADÁM V UNIJNÍ CIZINECKÉ LEGISLATIVĚ

5.1 C-128/22 *Nordic Info BV*

Dne 5. prosince 2023 vydal SDEU rozsudek ve věci C-128/22 *Nordic Info BV*. Měl možnost se v něm blíže vyjádřit k řadě právních otázek, které souvisely s omezením volného pohybu v důsledku pandemie nemoci covid-19. Podle SDEU tato nemoc spadá pod čl. 29 odst. 1 směrnice 2004/38/ES.[296] Mezi opatření omezující svobodu pohybu patří i povinnost podstoupit screeningový test a dodržet karanténu.[297] Při dodržení čl. 30 až 32 směrnice 2004/38/ES může dojít k omezení svobody pohybu z důvodů veřejného zdraví ve formě aktu s obecnou působností.[298] I při použití výhrady veřejného zdraví musí být dodržena zásada přiměřenosti.[299] V neposlední řadě SDEU vyjasnil, že zdravotní hrozba může v určitých případech představovat závažnou hrozbu pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost ve smyslu čl. 25 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu[300]. A tedy důvod pro znovuzavedení ochrany vnitřních hranic. Ostatně po novelizaci tohoto kodexu nařízením 2024/1717 to uvádí čl. 25 odst. 1 písm. b) výslovně.

5.2 C-752/22 *EP*

5.2.1 Shrnutí závěrů SDEU

V rozsudku ze dne 14. března 2024 ve věci C-752/22 *EP* SDEU přispěl k vyjasnění výkladu výhrad veřejného pořádku a bezpečnosti v čl. 22 odst. 3 směrnice 2003/109/ES o dlouhodobě pobývajících rezidentech.[301] Osoba, která získá v prvním členském státě postavení rezidenta, může za určitých podmínek[302] získat pobyt v jiném (druhém) členském státě, když tam chce např. pracovat

[296] Viz bod 54 rozsudku.
[297] Tamtéž, bod 59.
[298] Tamtéž, body 62 a násl.
[299] Tamtéž, body 76 a násl.
[300] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob, ve znění před přijetím nařízení 2024/1717.
[301] Stručně jsem na něho upozornil již v loňské ročence, viz POŘÍZEK, P., op. cit. 1, s. 18 a odkaz na komentáře na síti LinkedIn v pozn. č. 8.
[302] Podmínky pro pobyt v druhém členské státě upravuje kapitola III směrnice 2003/109/ES.

či studovat.[303] A čl. 22 odst. 3 poskytuje právě takovým osobám zvýšenou (slovy SDEU „*zesílenou*“) ochranu před navrácením (vyhoštěním) z území EU. Odkazuje na záruky uvedené v čl. 12 a zavádí standard „*závažných důvodů týkajících se veřejného pořádku*“.

SDEU měl vyložit, zda se tato zvýšená ochrana vztahuje i na rezidenta, který ve druhém členském státě pobývá přes předchozí zákaz vstupu a žádost o povolení k pobytu vůbec nepodal.[304] SDEU přes odlišný názor generálního advokáta J. R. de la Tour[305] dospěl k závěru, že zesílená ochrana před vyhoštěním z druhého členského státu svědčí i takovému rezidentovi. Mohlo by se to zdát překvapivé.[306] Avšak SDEU uvedl na podporu svého výkladu silné argumenty. Připomněl zesílenou ochranu rezidentů před vyhoštěním.[307] Dovodil splnění čtyř podmínek k tomu, aby mohl druhý členský stát rezidenta vyhostit mimo území EU.[308]

Přesvědčivě působí kontextuální výklad v rámci čl. 22. Jeho odstavec 1 upravuje důvody, kdy může druhý členský stát rozhodnout o ukončení pobytu rezidenta na svém území. A první členský stát má v takovém případě povinnost přijmout rezidenta zpět na své území (odst. 2). Jedním z těchto důvodů je i situace, pokud rezident nepodal do 90 dnů na území druhého členského státu žádost o pobyt.[309] A dalším důvodem, kdy může druhý členský stát rozhodnout o ukončení pobytu a vrácení rezidenta do prvního členského státu, je jeho neoprávněný pobyt.[310] V obou případech se jedná o situace, které bezprostředně nesouvisí s odnětím či neprodloužením pobytu. Nemělo by tak nic bránit tomu, aby se podobná logika promítla i do odst. 3 čl. 22, který upravuje navrácení (vyhoštění) mimo území EU.[311] To je v souladu s jazykovým a teleologickým[312] výkladem odst. 3. Ten není omezen jen na situace odnětí a neprodloužení pobytu. Jeho znění je dostatečně široké na to, aby poskytovalo zesílenou ochranu před vyhoštěním i rezidentovi, který o povolení k pobytu vůbec nepožádal.[313]

---

303 Již v rozsudku C-469/13 *Tahir* SDEU z čl. 2 písm. b) ve spojení s čl. 14 odst. 1 směrnice 20003/109/ES dovodil, že postavení rezidenta dává jeho držitelům v zásadě právo pobytu na území druhých členských států (bod 42).

304 Viz bod 43 rozsudku ve věci C-752/22 *EP*.

305 V podrobnostech viz body 40–59 jeho stanoviska v dané věci.

306 Sám SDEU odkazuje na nadpis čl. 22 směrnice 2003/109/ES, který zní „Odnětí povolení k pobytu a povinnost zpětného převzetí“. To může „naznačovat, že se uvedený článek 22 týká pouze situace, kdy se jedná o odnětí nebo neprodloužení takového povolení k pobytu“ (body 55, resp. 65 rozsudku).

307 Viz body 50, 56 a 57 rozsudku a bod 16 odůvodnění směrnice 2003/109/ES.

308 Viz body 52, 53 a 59 rozsudku.

309 Viz čl. 22 odst. 1 písm. b), který odkazuje mimo jiné i na nesplnění podmínek v čl. 15 odst. 1.

310 Viz čl. 22 odst. 1 písm. c).

311 Viz body 60–67 rozsudku.

312 Tamtéž, body 68–70.

313 Tamtéž, body 54, 56, 61 a 67.

Bylo rovněž zajímavé sledovat, jak se SDEU postaví ke střetu mezi čl. 22 odst. 3 směrnice 2003/109/ES a návratovou směrnicí. V daném případě totiž cizinec pobýval na území druhého členského státu neoprávněně. A v těchto případech by se tak měla primárně uplatnit návratová směrnice. Konkrétně její čl. 6 odst. 2. Upravuje nakládání s neoprávněně pobývajícími cizinci,[314] u nichž se zjistí, že mají legální pobyt v jiném členském státě.[315] SDEU však v souladu s názorem generálního advokáta odkázal na čl. 4 odst. 2 návratové směrnice. Podle něho se může neoprávněně pobývající cizinec dovolat přednostního použití příznivějších ustanovení v unijním přistěhovaleckém a azylovém *acquis*. Tam směrnice 2003/109/ES spadá. A její čl. 22 odst. 3 je pro rezidenty příznivější, neboť jim poskytuje před vyhoštěním zesílenou ochranu.[316] Prakticky to bude znamenat, že pokud se v ČR ocitne neoprávněně cizinec s postavením rezidenta v jiném (prvním) členském státě, bude chráněn před vyhoštěním mimo EU silněji, než kdyby měl v posledně uvedeném státě „jen" dlouhodobý pobyt či vízum.

5.2.2 Dopady rozsudku C-752/22 *EP* na výklad výhrad veřejného pořádku ve směrnici 2003/109/ES

Z rozsudku C-752/22 *EP* plyne hned několik zásadních závěrů.

Za prvé SDEU potvrdil, že směrnice 2003/109/ES zavádí dva standardy pro výklad výhrady veřejného pořádku. Základní, který najdeme v čl. 6, 9 odst. 3, 17 a 22 odst. 1 písm. a) směrnice. A poté standard zesílené ochrany před vyhoštěním rezidentů v čl. 22 odst. 3 a 12 směrnice.[317] To je ve srovnání s ostatními migračními směrnicemi výjimečné. Podobnou kaskádu zesílené ochrany pro určité kategorie osob najdeme pouze v čl. 28 směrnice 2004/38/ES pro občany EU a jejich rodinné příslušníky.

Z čeho tak dovozuji? Musíme vyjít z rozsudků SDEU ve spojených věcech C-503/19 a C-592/19 *UQ a SI* a z rozsudku ve věci C-240/17 *E*. Připomeňme, že v prvním z nich vyložil soud výhradu veřejného pořádku v čl. 6 odst. 1

---

[314] K pojmu „neoprávněný pobyt" viz bod 36 stanoviska generálního advokáta v dané věci.

[315] Umožňuje na základě výhrady veřejného pořádku vydat rozhodnutí o navrácení a požadovat bezodkladný odchod neoprávněně pobývajícího třetizemce, který je držitelem „platného povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem". Jde o výjimku z pravidla, dle něhož by této kategorii osob mělo být primárně umožněno se neprodleně („jsou povinni neprodleně odejít") odebrat do členského státu, který jim povolení vydal, aniž by jim bylo vydáno rozhodnutí o navrácení.

[316] Viz body 49 a 50 rozsudku SDEU, který odkazuje na body 37 až 39 stanoviska generálního advokáta.

[317] Viz např. body 45, 57, 58, 67, 69–71 a 76.

směrnice 2003/109/ES. Je důvodem pro nepřiznání postavení rezidenta. A SDEU na ni vztáhl stejná kritéria jako při omezení volného pohybu občanů EU a jejich rodinných příslušníků.[318] Pokud jde o rozsudek ve věci C-240/17 *E*, týkal se čl. 6 odst. 2 návratové směrnice. SDEU opět konstatoval, že vydat rozhodnutí o navrácení cizinci, který je držitelem povolení k pobytu v jiném čl. státě, je možné pouze v případě, pokud je intenzita jeho hrozby pro veřejný pořádek obdobná kritériím pro omezení volného pohybu občanů EU a jejich rodinných příslušníků. Jinými slovy, pokud představuje skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbu pro některý ze základních zájmů společnosti.[319]

To znamená, že SDEU přiznal v uvedených rozsudcích oběma výhradám stejný obsah. A v obou případech použil analogii s podmínkami pro omezení volného pohybu osob. A teď v rozsudku C-752/22 *EP* použití návratové směrnice, a tedy i čl. 6 odst. 2 odmítl. Řekl, že ochrana, kterou poskytuje rezidentům před vyhoštěním čl. 22 odst. 3, je vyšší (zesílená), než poskytuje návratová směrnice. A výklad výhrady v čl. 6 odst. 1 směrnice 2003/109/ES je stejný jako výklad téže výhrady v čl. 6 odst. 2 návratové směrnice. Z toho plyne, že výhrada veřejného pořádku v čl. 22 odst. 3 musí poskytovat rezidentovi zesílenou ochranu i ve srovnání s touž výhradou uvedenou v čl. 6 odst. 1 směrnice 2003/109/ES.

Ostatně, nejde o překvapivý závěr. Důraz na zesílenou ochranu rezidentů před vyhoštěním najdeme v bodu 16 odůvodnění směrnice 2003/109/ES, který připomněl i SDEU v bodech 45 a 69 rozsudku ve věci C-752/22 *EP*. Dvojí standard dovodíme i z čl. 9 odst. 3 směrnice. Umožňuje odejmout postavení rezidenta v situace, kdy jeho hrozba pro veřejný pořádek *„není důvodem k vyhoštění ve smyslu článku 12“*. Počítá tak s tím, že pro případ vyhoštění musí být hrozba rezidenta vyšší než při pouhém odejmutí. Výhrada v čl. 12 odst. 1 poskytuje členským státům užší prostor pro její použití oproti téže výhradě v čl. 9 odst. 3 a čl. 6 směrnice. Rozdíl je i v jazykových zněních. Článek 6 odst. 1, 17 a 22 odst. 1 písm. a) zmiňují důvody veřejného pořádku bez přívlastku. Naproti tomu čl. 22 odst. 3 zavádí závažné důvody veřejného pořádku. A čl. 12 odst. 1 obsahuje znění *„skutečné a dostatečně závažné ohrožení veřejného pořádku“*.

Za druhé, rozsudek potvrdil provázanost výhrad veřejného pořádku v kapitole II směrnice, která upravuje postavení rezidentů v prvním členském státě. A kapitolou III týkající se pobytu rezidentů v druhých členských státech.

---

[318] Viz výše kapitola 3.3.2.2 a odkazy na cit. judikaturu a literaturu.

[319] V podrobnostech k tomuto rozsudku viz POŘÍZEK, P., op. cit. 122, s. 104–106. Shodně viz bod 78 stanoviska generálního advokáta J. R. de la Tour ve věcech C-663/21 *AA* a C-8/22 *XXX* a odkaz na rozsudek ve věci C-240/17 *E* v pozn. č. 32. Viz též rozsudek NSS č. j. 5 Azs 432/2019-29 ze dne 21. prosince 2020 (zejména body 25, 26).

SDEU opakovaně připomíná, že čl. 22 odst. 3[320] odkazuje na splnění podmínek v čl. 12.[321] To znamená, že výklad výhrady veřejného pořádku v obou ustanoveních musí být stejný. Jestliže je možné použít výhradu v čl. 22 odst. 3 pouze v souladu s čl. 12, tedy i s jejím odst. 1, který upravuje použití výhrady veřejného pořádku, nelze ani dospět k jinému závěru. Použití výhrady má v obou situacích i stejné důsledky. Vyhoštění a povinnost opustit území EU. Rozdíl je pouze v tom, že v případě čl. 12 jde o vyhoštění z prvního členského státu, který cizinci přiznal postavení rezidenta. Článek 22 odst. 3 dopadá na rezidenty, kteří pobývají ve druhém členském státě.

To posiluje výklad, podle něhož je výklad výhrady veřejného pořádku v čl. 17 a 22 odst. 1 písm. a) stejný jako v případě výhrady v čl. 6, resp. 9 odst. 3 směrnice 2003/109/ES. To znamená ten, k němuž došel SDEU v rozsudku ve spojených věcech C-503/19 a C-592/19 *UQ a SI.* I na rezidenta pobývajícího v druhém členské státě je možné výhradu v čl. 17 použít pouze v případě, pokud představuje skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbu pro některý ze základních zájmů společnosti. To znamená za obdobných podmínek jako vůči občanům EU a jejich rodinným příslušníkům.[322]

Jedna věc však zůstává i po vynesení rozsudku ve věci C-752/22 *EP* nezodpovězena. Jde o samotný výklad *„závažných důvodů týkajících se veřejného pořádku“* v čl. 22 odst. 3 a obdobně formulované výhrady v čl. 12 odst. 1. SDEU se k nim totiž nevyjádřil. Naplnění standardu závažných důvodů zařadil jako jednu ze čtyř podmínek, které musí být splněny k tomu, aby mohl druhý členský stát rozhodnout o navrácení rezidenta z území EU.[323] Jelikož čl. 22 odst. 3 odkazuje na čl. 12 směrnice 2003/109/ES, zařadil SDEU jako další z podmínek pro vydání rozhodnutí o navrácení i zohlednění záruk obsažených v odst. 3 posledně uvedeného článku.[324] Před přijetím rozhodnutí o navrácení tak musí druhý čl. stát zohlednit délku pobytu rezidenta na jeho *„území, věk dané osoby, následky pro danou osobu a její rodinné příslušníky, jakož i vazby se zemí pobytu nebo neexistenci vazeb se zemí původu“*.[325]

---

320 Nachází se v kapitole III směrnice.

321 Viz body 53 a 77 rozsudku. A čl. 12 najdeme v kapitole II směrnice.

322 V podrobnostech POŘÍZEK, P., op. cit. 16, s. 23–41.

323 V podrobnostech viz bod 53 rozsudku.

324 Viz body 53 a 77 rozsudku. Jako další dvě podmínky SDEU zmínil, že musí jít o cizince, který prozatím ve druhém členském státě nezískal postavení rezidenta. Pokud by takové postavení měl, nepostupoval by druhý členský stát podle kapitoly III směrnice 2003/109/ES, ale podle kapitoly II. To znamená, nepoužil by čl. 22, ale postupoval by v souladu s čl. 12 směrnice. A jako poslední podmínku SDEU připomněl požadavek na konzultaci s prvním členským státem, který cizinci přiznal postavení rezidenta.

325 Viz bod 77 rozsudku.

V ročence uprchlického a cizineckého práva za roky 2020/2021 jsem uvedl, že výhradu veřejného pořádku v čl. 22 odst. 3 je zapotřebí vykládat přinejmenším ve stejném standardu, k němuž dospěl SDEU při výkladu výhrady veřejného pořádku v čl. 6 odst. 2 návratové směrnice v rozsudku ve věci C-240/17 *E*. Přinejmenším jsem zdůraznil z toho důvodu, že čl. 22 odst. 3 zavádí vyšší standard v podobě „závažných důvodů" oproti čl. 22 odst. 1 písm. a) směrnice 2003/109/ES a čl. 6 odst. 2 návratové směrnice. Ty odkazují na prosté důvody veřejného pořádku.[326] Tento výklad musím upřesnit. Z rozsudku C-752/22 *EP* plyne již jednoznačně, že výhrada veřejného pořádku v čl. 22 odst. 3 a 12 odst. 1 zavádí pro rezidenty vyšší standard ochrany než prostá výhrada veřejného pořádku. A to nejen oproti čl. 22 odst. 1 písm. a), ale i čl. 6, 9 odst. 3 a 17.[327]

Již jsem naznačil, že východiskem pro výklad výhrad veřejného pořádku v čl. 22 odst. 3 a 12 odst. 1 směrnice 2003/109/ES by mohl být čl. 28 odst. 2 směrnice 2004/38/ES.[328] Poskytuje zvýšenou ochranu před vyhoštěním občanům EU a jejich rodinným příslušníkům s trvalým pobytem. Obě kategorie spojuje fakt, že jak pro získání postavení rezidenta, tak pro nabytí trvalého pobytu občana EU a rodinného příslušníka je vyžadován pětiletý oprávněný pobyt.[329] Bod 2 odůvodnění směrnice 2003/109/ES připomíná, že práva přiznaná rezidentům by se měla co nejvíce přiblížit právům přiznávaným občanům EU.[330] SDEU neváhá přenášet judikaturu ke směrnici 2004/38/ES i na směrnici 2003/109/ES. Myslím, že v daném případě je možné analogicky uplatnit úvahu, kterou učinil SDEU v rozsudku ve věci C-432/20 *ZK*. Přenesl závěry z výkladu čl. 16 odst. 4 směrnice 2004/38/ES na výklad čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/109/ES. Obě ustanovení upravují ztrátu pobytu po určité době nepřítomnosti na území příslušného členského státu. A podle SDEU jsou obě ustanovení založena na stejné logice.[331] Tentýž závěr lze učinit

---

[326] V podrobnostech viz POŘÍZEK, P., op. cit. 17, s. 47–52. Příslušná kapitola se týká výkladu § 119 odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Upravuje vyhoštění cizinců, kteří na území pobývají na základě dlouhodobého pobytu rezidenta jiného členského státu EU. Představuje transpozici čl. 22 odst. 1 až 3 směrnice 2003/109/ES.

[327] V tomto případě neobstojí moje argumentace, podle níž na rezidenty pobývající ve druhém členském státu dopadá čl. 6 odst. 2 návratové směrnice (viz výše).

[328] Viz https://www.linkedin.com/ posts/pavel-po%C5 %99%C3%ADzek- 8a79331b5_rok-2023-ombudsmana-z%C3% A1kladn% C3%AD-data-activity-7 189601162206044160 -z5w_/ ?original Subdomain=cz

[329] Viz čl. 4 odst. 1 směrnice 2003/109/ES a čl. 16 odst. 1 a 2 směrnice 2004/38/ES.

[330] Viz např. bod 36 rozsudku SDEU ve věci C-432/20 *ZK*.

[331] „42. V tomto ohledu Soudní dvůr rozhodl, pokud jde o čl. 16 odst. 4 směrnice 2004/38, že toto ustanovení upravuje zánik práva trvalého pobytu z důvodu nepřítomnosti v hostitelském členském státě po dobu delší než dva po sobě jdoucí roky a že takové opatření je odůvodněno skutečností, že po takové nepřítomnosti je spojení s hostitelským členským

ohledně čl. 28 odst. 2 směrnice 2004/38/ES a čl. 22 odst. 3, resp. 12 odst. 1 směrnice 2003/109/ES. Rovněž můžeme poukázat na jazykovou podobnost uvedených ustanovení.[332]

Pokud jde o výklad výhrady veřejného pořádku v čl. 12 a 22 odst. 3, můžeme kromě podmínek obsažených přímo v těchto ustanoveních odkázat na analogické použití judikatury SDEU k čl. 28 odst. 2 směrnice 2004/38/ES, související odbornou literaturu a další dokumenty.[333]

5.2.3 Dopady rozsudku C-752/22 *EP* na výklad výhrad veřejného pořádku v zákoně o pobytu cizinců

Rozsudek SDEU vyjasnil výklad dvou ustanovení v zákoně o pobytu cizinců.

Začněme § 120 odst. 1 písm. b) zákona. Umožňuje na základě výhrady veřejného pořádku vyhostit cizince s povolením k trvalému pobytu. Ten může mít rovněž postavení rezidenta. V ročence uprchlického a cizineckého práva 2020/2021 jsem uvedl, že pokud tomu tak bude, měli by mít rezidenti zesílenou ochranu před vyhoštěním.[334] Rozsudek SDEU ve věci C-752/22 *EP* tento závěr potvrdil. Výhradu veřejného pořádku tak musíme v tomto případě vyložit eurokonformně, v souladu s čl. 12 směrnice 2003/109/ES. Vyhostit rezidenta s trvalým pobytem bude možné pouze, pokud bude představovat skutečnou, aktuální a závažnou hrozbu pro některý ze základních zájmů společnosti. Závažnost hrozby musí být ještě vyšší než ta, k níž dospěl SDEU v rozsudcích ve spojených věcech C-503/19 a C-592/19 *UQ a SI* a v rozsudku ve věci

---

státem uvolněno (rozsudek ze dne 21. července 2011, Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, bod 59 a citovaná judikatura). 43. Ačkoli se směrnice 2003/109 a 2004/38 od sebe liší svými předměty a svými účely, nic to nemění na tom, jak v podstatě uvedl generální advokát v bodech 40 až 43 svého stanoviska, že ustanovení těchto směrnic mohou být předmětem srovnávací analýzy a mohou být případně předmětem podobného výkladu, což je odůvodněné zejména v případě čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/109 a čl. 16 odst. 4 směrnice 2004/38, které jsou založeny na stejné logice." Viz též body 40–45 stanoviska generálního advokáta P. Pikamäea a odkazy na cit. judikaturu.

[332] V české jazykové verzi uvádí čl. 22 odst. 3 směrnice 2003/109 i čl. 28 odst. 2 směrnice 2004/38/ES závažné důvody veřejného pořádku. Rovněž anglické znění zmiňuje v obou případech spojení „serious grounds of public policy". I ve francouzštině jsou použité pojmy shodné („des motifs graves").

[333] Bohužel ani výkladem závažných důvodů v čl. 28 odst. 2 směrnice 2004/38/ES se SDEU prozatím podobně nezabýval. Okrajově snad pouze v rozsudku ve věci C-145/09 *Tsakouridis*. Pokud jde o odbornou literaturu k čl. 28 odst. 2, viz GUILD, E., PEERS, S., TOMKIN, J. The *EU Citizenship Directive. A Commentary*. Second edition. Oxford: Oxford University Press, 2019, s. 279–281, SHUIBHNE, N. N. *EU Citizenship Law*. Oxford: Oxford University Press, 2023, s. 526–539 a POŘÍZEK, P., op. cit. 122, s. 154–156. Viz rovněž Sdělení Komise, op. cit. 19, s. 63.

[334] Viz POŘÍZEK, P., op. cit. 17, s. 54–57.

C-240/17 *E*. Analogicky půjde o ten stejný standard závažných důvodů veřejného pořádku, který musí být splněn podle čl. 28 odst. 2 směrnice 2004/38/ES pro vyhoštění občanů EU a jejich rodinných příslušníků s trvalým pobytem (viz výše kapitola 3.3.2.2).

Ten samý eurokonformní výklad se použije na výhradu veřejného pořádku v § 119 odst. 5 zákona o pobytu cizinců.[335] Upravuje vyhoštění držitelů dlouhodobého pobytu rezidentů jiného členského státu EU.[336] A představuje provedení čl. 22 odst. 3 směrnice 2003/109/ES. Z rozsudku C-752/22 *EP* plyne, že zesílené ochrany před vyhoštěním se mohou dovolat i ti držitelé postavení rezidenta, kteří v druhém členském státě pobývají neoprávněně. I v případě, že na území druhého členského státu pobývají v rozporu se zákazem vstupu a nepodali žádost o pobyt podle kapitoly III směrnice 2003/109/ES.[337]

V podmínkách ČR to znamená, že zesílené ochrany před vyhoštěním se mohou dovolat nejen cizinci, kterým byl formálně udělen dlouhodobý pobyt rezidenta jiného členského státu EU, ale i ti držitelé postavení rezidenta uděleného jiným (prvním) členským státem, kteří si o uvedený dlouhodobý pobyt podle § 42c zákona o pobytu cizinců v ČR vůbec nepožádali. I ti rezidenti, kteří v ČR pobývají neoprávněně. A dokonce i takoví, kteří pobytem v ČR porušují dříve uložený zákaz vstupu. S tím právní úprava v § 119 odst. 5 zákona vůbec nepočítá. Poskytuje ochranu pouze držitelům dlouhodobého pobytu rezidenta jiného členského státu. Tento nedostatek lze zhojit za pomoci přímého účinku. V rozsudku C-752/22 *EP* dospěl SDEU k závěru, že čl. 22 odst. 3 a čl. 12 odst. 3 mají přímý účinek.[338] V praxi to znamená, že výhradu veřejného pořádku v § 119 odst. 5 musíme vyložit tak, že poskytuje zesílenou ochranu před vyhoštěním všem rezidentům. Nejen těm, kteří mají formálně udělen pobyt podle § 42c zákona. Zákon navíc počítá v souladu s čl. 22 odst. 3 druhým pododstavcem směrnice 2003/109/ES s tím, že s vyhoštěním rezidenta musí souhlasit první členský stát, který mu tento status přiznal.

5.3 C-62/23 *Pedro Francisco*

V rozsudku ze dne 13. června 2024 ve věci C-62/23 *Pedro Francisco* SDEU rozvinul svoji bohatou judikaturu k čl. 27 odst. 1 a 2 směrnice 2004/38/ES.

---

[335] Moje předchozí úvahy k výkladu výhrady v tomto ustanovení viz op. cit. výše, s. 47–52. I zde platí, že po rozsudku C-752/22 EP je neudržitelný výklad, podle něhož na rezidenty pobývající ve druhém členském státu dopadá čl. 6 odst. 2 návratové směrnice.

[336] V podobnostech k získání tohoto dlouhodobého pobytu viz § 42c zákona. Představuje provedení kapitoly III směrnice 2003/109/ES.

[337] Viz body 43–71 rozsudku SDEU ve věci C-752/22 EP.

[338] V podrobnostech viz body 72–79 rozsudku.

Posuzoval španělskou právní úpravu, která představuje provedení výhrady veřejného pořádku v čl. 27 směrnice 2004/38/ES.

Španělsko provedlo směrnici 2004/38/ES podobně jako ČR.[339] Rozšířilo její použití nejen na migrující občany EU, ale i na rodinné příslušníky statických španělských občanů, kteří nikdy nevyužili práva volného pohybu.[340]

SDEU s odkazem na svoji předchozí judikaturu dovodil, že použití výhrad veřejného pořádku či bezpečnosti není podmíněno odsouzením v trestním řízení.[341] Poté však připomněl znění čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES. Podle něho nelze ze samotného odsouzení pro trestný čin dovodit, že dotyčná osoba představuje hrozbu pro veřejný pořádek. *A fortiori* to musí platit pro případ, kdy byla dotyčná osoba pouze zatčena.[342] SDEU následně formuloval řadu podmínek, které musí příslušný vnitrostátní orgán naplnit, aby mohl v této situaci některou z výhrad uplatnit.[343] Tak např. věrohodnost podezření, které vedlo k zatčení, musí být podložena shodujícími se objektivními a přesnými skutečnostmi.[344] Celkové posouzení vyžaduje zohlednit povahu a závažnost trestných činů, vytýkaných dotyčné osobě, míru její účasti na nich, existenci případných důvodů pro zproštění či plynutí času.[345] Zohlednit zatčení vyžaduje globální posouzení osobního chování dotyčné osoby. To obnáší *„alespoň výslovně a podrobně zohlednit skutečnosti, na kterých se zakládá toto zatčení, a dále zohlednit případná soudní řízení, která byla zahájena, nebo jejich neprovedení, a případně i jejich následky"*.[346] Závěrem SDEU zdůraznil požadavek na dodržení zásady přiměřenosti.[347]

---

339 Viz § 15a odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Považuje za rodinného příslušníka migrujícího občana EU i rodinného příslušníka statického občana ČR s trvalým pobytem, který právo volného pohybu nevyužil.

340 Viz body 23–25 rozsudku.

341 Tamtéž, bod 33.

342 Tamtéž, bod 34.

343 Tamtéž, body 35-41.

344 Tamtéž, bod 36.

345 Tamtéž, bod 37.

346 Tamtéž, bod 38.

347 Tamtéž, bod 40.

IV. Zákaz zneužití práva v cizineckém právu – reflexe rozsudku Soudního dvora Evropské unie ve věci *Perle*

HOANG NGUYEN*

1. ÚVOD

D. Thym, jeden z největších odborníků na migrační právo, ve svém komentáři naznačil, že se zásada zákazu zneužití práva uplatní též v oblasti cizineckého práva a že jiné oblasti práva, v nichž se tato zásada rozvinula, poslouží jako inspirace pro její případný výklad a použití.[1, 2] Jeho slova se později ukázala jako správná. V rozsudku *Perle* Soudní dvůr Evropské unie („SDEU") nejenže potvrdil, že se obecný unijní princip zákazu zneužití práva v této oblasti práva uplatní, nýbrž také vymezil podmínky pro jeho použití.[3] SDEU se tak poprvé obsáhleji vyjádřil k otázce, zda a jak se tento princip použije v oblasti cizineckého práva. Je však nutno podoktnout, že se k ní vyjádřil až po několika nevyužitých příležitostech.[4]

V příspěvku podrobně analyzuji podmínky, za kterých smí členské státy uplatnit zásadu zákazu zneužití práva. Nejprve se pokusím alespoň ve stručnosti objasnit její význam (část 2). Následně stručně popíšu skutkové okolnosti rozsudku *Perle* (část 3). Těžištěm celé práce bude ale analýza tohoto rozsudku,

* Ústavní soud, asistent soudce. Tato práce byla finančně podpořena projektem SVV 260 749 s názvem „Globální změna světa a reakce veřejného práva na ni".

1 THYM, D. Chapter 1. Constitutional Framework and Principles for Interpretation. In: THYM, D., HAILBRONNER, K. (eds.) *EU immigration and asylum law. Article-by-Article Commentary.* Third Edition. Baden-Baden: C. H. Beck / Hart / Nomos, 2022, s. 10.

2 THYM, D. Chapter 7. Legal Framework for EU Immigration Policy. In: THYM, D., HAILBRONNER, K. (eds.) *EU immigration and asylum law. Article-by-Article Commentary*. Third Edition. Baden-Baden: C. H. Beck / Hart / Nomos, 2022, s. 421–422.

3 Rozsudek SDEU ze dne 29. července 2024 ve věci C-14/23 *Perle*.

4 Např. v souvislosti s unijním právem na volný pohyb osob rozsudek SDEU ze dne 25. července 2008 ve věci C-127/08 *Metock* nebo ze dne 19. dubna 2004 ve věci C-200/02 *Zhu a Chen*.

pokud jde o podmínky pro použití zásady zákazu zneužití práva. Celou problematiku přitom zasadím do širších souvislostí pro lepší pochopení, proč unijní soud vyřkl své názory tak, jak učinil v rozsudku *Perle* (část 4). Záhy po vyhlášení si tento rozsudek našel rovněž cestu k českým správním soudům. Zda jej české soudy chápou správně, vyhodnotím v další části příspěvku (část 5).

2. OBECNĚ K ZÁKAZU ZNEUŽITÍ PRÁVA

Ač všichni tuší, že zneužití práva je nežádoucí, přesto neví, co jím přesně je. Každý má totiž o tomto jevu odlišnou představu.[5] To je také důvod, proč jsou případné pokusy o všeobecnou, všeobjímající definici předem odsouzeny k neúspěchu. Většina právní doktríny[6] a judikatura[7] se ale přece jen shodla, že za zneužívající chování lze přinejmenším označit takové jednání jednotlivce, které je na první pohled (formálně) sice po právu, avšak při bližším zkoumání (materiálně) jde proti jeho smyslu a účelu.[8]

Toto vymezení nápadně připomíná další nežádoucí jev v právu – obcházení zákona.[9] Nabízí se přirozeně otázka, zda je zneužití práva a obcházení zákona jedno a to samé. Odpověď na ni však není zcela jednoznačná. Část doktríny

---

[5] BLANQUET, M. Závěrečné hodnocení příspěvků. In: TICHÝ, L., MASLOWSKI, S., TROUP, T. (eds.) *Zneužití práva*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 275–276.

[6] ELIÁŠ, K. Obcházení zákona. *Právní rozhledy*. 15–16/2018; KÜHN, Z. K zákazu zneužití práva. *Bulletin Komory daňových poradců ČR*. 2/2024, s. 10.; TICHÝ, L. Zneužití práva – základní kategorie. In: TICHÝ, L., MASLOWSKI, S., TROUP, T. (eds.) *Zneužití práva*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 36; MATĚJEC, M. Zneužití unijního práva k obcházení vnitrostátní právní úpravy. *Jurisprudence*. 4/2020, s. 19.

[7] Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu („NSS") ze dne 15. února 2017 č. j. 1 Afs 53/2016-55, *SARA ML*, bod 33; rozsudek SDEU ze dne 21. února 2006 ve věci C-255/02 *Halifax a ostatní*, bod 86; rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. března 2002 sp. zn. 21 Cdo 624/2001; nebo nález sp. zn. IV. ÚS 3542/20 ze dne 11. května 2021, *DEMVED*, bod 48 *in fine*.

[8] Jiní autoři zneužití práva chápou mnohem šířeji. Např. PULKRÁBEK, Z. Komentář k § 8. In: MELZER, F., TÉGL, P. a kol. *Občanský zákoník. Velký komentář. Svazek I*. § 1–117. 1. vydání. Praha: Leges, 2013, s. 157.: „Zneužití práva je výkon práva v rozporu se základními zásadami." Dále HURDÍK, J., LAVICKÝ, P. *Systém zásad soukromého práva*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 128.: „Zákaz zneužití je charakterizován jako typ protiprávního chování, které sice formálně vyhovuje obsahovým hranicím subjektivního práva, porušuje však kritéria zákazu zneužití, které v různých právních řádech mohou být formulována odlišně (např. výlučný úmysl škodit jinému bez vlastního užitku z výkonu práva – šikana, rozpor se společenským určením subjektivního práva, porušení rovnováhy zúčastněných zájmů apod.)."

[9] Například V. Knapp jej vymezuje takto: „Chování in fraudem legi spočívá v tom, že se někdo chová podle právní normy (secundum legem), ale tak, aby záměrně dosáhl výsledku právní

nečiní mezi těmito jevy zásadní rozdíl, jiná je zase důsledně rozlišuje. Zastánci užšího pojetí shodně uvádí, že aby se jednalo o zneužití práva, musí tu existovat nějaké *subjektivní* právo, tj. oprávnění.[10] Není-li, jde o obcházení zákona. Naopak zastánci širšího pojetí argumentují, že rozlišování mezi těmito jevy je zbytečné, neboť nemá žádný praktický dopad. Pro zneužití práva a obcházení zákona je společné, že předchází situacím, kdy se jednotlivci formalisticky dovolávají slov zákona, ovšem s cílem popřít jejich smysl a účel.[11] Ať už jejich jednání podřadíme pod ten či onen jev, stále jde o jednání protiprávní.[12]

Že jde v zásadě o nepodstatný terminologický rozdíl, potvrdil generální advokát M. Bobek ve svém stanovisku k rozsudku *Cussens*.[13] Výraz „zneužití práva" je vhodnější používat pro soukromoprávní případy, tj. situace, které se týkají vztahů mezi osobami soukromého práva a jedna z nich vykonává své právo nežádoucím způsobem, zpravidla k újmě druhé osoby. Zato výraz „obcházení zákona" lépe zapadá do případů veřejnoprávních. Zde jde o vztah mezi jednotlivcem a veřejnou mocí a sporné je, zda jednotlivec uplatňuje (objektivní) právo v rozporu s jeho s účelem. Protože se pojem zneužití práva používá pro obě závadné situace, není třeba přísně lpět na terminologických rozdílech.[14] V zásadě jde o vyjádření téhož požadavku na spravedlnost, ovšem jinými slovy.[15]

Také se domnívám, že není třeba trvat na rozdílech mezi zneužitím práva a obcházením zákona. Pro rozhodovací praxi nemá toto rozlišování velký význam. Podstatné je, aby aplikující orgán rozeznal snahu jednotlivce dosáhnout nežádoucího cíle či stavu, byť tak činí formálně bezvadně. Zda počínání jednotlivce označí jedním či druhým termínem, je fakticky bez významu. Ztotožňuji se proto s argumentací zastánců širokého pojetí zákazu zneužití práva. Proto se rovněž kloním k názoru, že obcházení zákona je dílčím projevem zneužití práva.[16]

---

normou nepředvídaného a nežádoucího" (KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1999, s. 185–186).

10 TICHÝ, L. Zneužití práva – základní kategorie. In: TICHÝ, L., MASLOWSKI, S., TROUP, T. (eds.) *Zneužití práva*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 41; HURDÍK, J. Zneužití práva – z nicoty univerzální zásada? *Právník*. 12/2019, s. 1088.

11 ELIÁŠ, K. Porušení zákona oklikou: fraus legis facta v civilním právu. *Právník*. 11/2018, s. 915–916.

12 Ibid., s. 913 a 916. Shodně též KNAPP, V., op. cit. 9, s. 185–186.

13 Rozsudek SDEU ze dne 22. listopadu 2017 ve věci C-251/16 *Cussens a ostatní*.

14 Stanovisko generálního advokáta M. Bobka ze dne 7. září 2017 ve věci C-251/16 *Cussens a ostatní*, body 23 až 26.

15 KAMÍNKOVÁ, P. Zneužití práva. In: TICHÝ, L., MASLOWSKI, S., TROUP, T. (eds.) *Zneužití práva*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 203–204.

16 Shodně ELIÁŠ, K., op. cit. 11, s. 916.; KÜHN, Z., op. cit. 6, s. 11.

Dalším příbuzným jevem je *podvod*. Na rozdíl od obcházení zákona však tento jev nelze jednoduše podřadit pod zneužití práva, byť se jejich funkce a cíle mohou v mnohém překrývat. Zatímco podvod je bez dalšího (sám o sobě) protiprávním jednáním, u zneužití práva nelze předem říci, zda se konkrétní jednání opravdu příčí smyslu a účelu zákona, tj. že jde o protiprávní jednání. V tomto směru M. Matějec trefně používá příměr *Schrödingerovy kočky*. Dokud se neodhalí skutečné důvody, nelze s jistotou říct, zda konkrétní jednání jednotlivce je skutečně v rozporu s právem.[17] Pokud ale jeho jednání v konečném důsledku pokřivuje duch právní úpravy, jedná se o protiprávní jednání. V obou případech sice jednotlivec jedná protiprávně, ovšem s tím rozdílem, že u podvodu je jeho protiprávnost přímočařejší.[18]

V oblasti cizineckého práva poskytuje další podpůrné argumenty pro vyčlenění podvodu jako svébytného jevu samotné unijní právo, jmenovitě čl. 35 pobytové směrnice.[19] Byť tento článek je nadepsán jako „zneužití práv", pozorný čtenář zjistí, že samotný článek rozlišuje mezi zneužitím práv na straně jedné, a podvodem na straně druhé. Právní doktrína shodně argumentuje, že podvodem se obecně rozumí uvedení v omyl ohledně podmínek pro získání pobytového oprávnění. Jde o objektivní, *snadno zjistitelný* rozpor se skutečností. Cizinec se podvodu dopustí především tehdy, pokud předloží falešné dokumenty či uvede jinak nepravdivé skutečnosti.[20, 21] Unijní právo tak podvod pojmově omezuje toliko na formální požadavky, které jsou spjaty s právem na pobyt.[22]

Podřazení obcházení zákona pod zneužití práva má svůj význam. Zodpovídá totiž na klíčovou otázku: je zákaz zneužití práva použitelný též v cizineckém právu? Netřeba obsáhle připomínat, že cizinci obecně nemají (veřejné) *subjektivní* právo na vstup či pobyt na území hostitelského státu, přesněji nemají

---

17 MATĚJEC, M., op. cit. 6, s. 19.

18 Rozsudek NSS ze dne 15. února 2017 č. j. 1 Afs 53/2016-55, *SARA ML*, body 33 až 35.

19 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS.

20 ZIEGLER, K. S. 'Abuse of Law' in the Context of the Free Movement of Workers. In: DE LA FERIA, R., VOGENAUER, S. (eds.) *Prohibition of Abuse of Law. A New General Principle of EU Law?* Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2011, s. 296.

21 COSTELLO, C. Citizen of the Union: Above Abuse? In: DE LA FERIA, R., VOGENAUER, S. (eds.) *Prohibition of Abuse of Law. A New General Principle of EU Law?* Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2011, s. 323–324.

22 GUILD, E., PEERS, S., TOMKIN, J. *The EU Citizenship Directive. A Commentary.* Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2019, s. 311.

právní nárok na udělení toho či onoho pobytového oprávnění.[23] Nicméně ani toto pravidlo není bez výjimky. Příkladem budiž členství v nadnárodní (integrační) organizaci, která může přijmout pro všechny členské státy závazná vlastní pravidla migrace, jež ve svém souhrnu představují speciální regionální migrační režim.[24] Zvláštní migrační režim tak může založit cizincům (veřejné) *subjektivní právo* na pobyt na území členského státu. V podmínkách České republiky je to Evropská unie, která poměrně významným způsobem promlouvá do její suverénní pravomoci upravovat vstup a pobyt cizinců. Existují tedy určitá *unijní* pobytová oprávnění, na jejichž udělení mají cizinci právní nárok.[25] Jinak řečeno, v určitých případech mají cizinci (veřejné) *subjektivní* právo na pobyt na území členského státu, a proto se zákaz zneužití práva v plném rozsahu použije.

Jak je to ale u zbývajících pobytových oprávnění, u kterých neexistuje (veřejné) subjektivní právo na jejich udělení? Pokud bychom lpěli na úzkém pojetí zákazu zneužití, nevědomky bychom vyloučili jeho použitelnost. Jaké právo tedy lze zneužít, pokud neexistuje žádné subjektivní právo, které by jednotlivec mohl zneužít? Jako odpověď se nabízí zneužití práva objektivního.

Část doktríny nicméně důrazně odmítá myšlenku, že by jednotlivec mohl objektivní právo vůbec zneužít.[26] *„Objektivní právo jako souhrn právních norem a právních zásad lze jenom sotva zneužít."*[27] Jiná část doktríny naopak tuto možnost připouští.[28] Proč někteří odmítají zneužití objektivního práva, lze vysvětlit úzkým chápáním pojmu zneužití práva, které vyčleňuje obcházení zákona jako samostatnou a svébytnou kategorii. Jak jsem uvedl výše, toto dělení je umělé. Oba zákazy totiž reagují na *„jednání, které pozitivní právo nezakazuje, přes to, že jde o jednání společensky nežádoucí. […] Oba zákazy lze tak považovat za*

---

[23] Srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 23/11 ze dne 24. dubna 2012, bod 23.

[24] MCMAHON, A. *The Role of the State in Migration Control: The Legitimacy Gap and Moves towards a Regional Model*. Nijhoff: Brill, 2017, s. 78.

[25] Pro přehled srov. POŘÍZEK, P. Brána nebo zábrana – problematické aspekty fungování systému Visapoint. In: POŘÍZEK, P., JÍLEK, D. (eds.) *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva. Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 10. září 2015 v Kanceláři veřejného ochránce práv – Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2016, s. 37–62. Dále srov. POŘÍZEK, P. Další příspěvek k výkladu výhrad veřejného pořádku v zákoně o pobytu cizinců (kde chybí judikatura SDEU) a jak je tomu s nárokovostí zaměstnanecké karty a dalších pobytových titulů. In: JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (eds.) *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2022*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2023, s. 71–101.

[26] LAVICKÝ, P. Komentář k § 8. In: LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1-654). Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 59. Dále též KÜHN, Z., op. cit. 6, s. 9.

[27] LAVICKÝ, P. *Přehled judikatury ve věcech zásad soukromého práva. Svazek III. Zákaz zneužití práva*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 9.

[28] KAMÍNKOVÁ, P., op. cit. 15, s. 198.

různá vyjádření téhož principu, upřednostňujícího hledisko spravedlnosti před prostým výkladem pozitivního práva".[29] V judikatuře NSS se objevil názor, podle kterého objektivní právo zneužít lze.[30] Z. Kühn ovšem upozorňuje, že jde o mylný závěr. Subjektivní právo vyplývá z práva objektivního, vzniká podle něho a jeho výkon je jím omezován.[31]

V kontextu cizineckého práva se ale domnívám, že odpověď na shora položenou otázku leží jinde, a sice v rozdílu mezi *subjektivním právem* a *právním nárokem*. Byť jde o úzce spjaté pojmy, nejsou vzájemně zaměnitelné. Zatímco subjektivním právem se rozumí určité dovolení, které je obsaženo v právu objektivním (tzv. oprávnění), tak právní nárok je konkrétním dovolením, kterého se jednotlivec může dovolat, pokud splní všechny podmínky obsažené v objektivním právu. Subjektivní právo umožňuje jednotlivci, aby se cestou práva něčeho domáhal. Zda bude úspěšný, je otázkou jinou. A právě zde nastupuje pojem právního nároku. Ten zaručuje, že jednotlivec se svojí žádostí skutečně uspěje, pokud splní všechny předpoklady zakotvené v objektivním právu. Právní nárok tak představuje určitou jistotu, vyšší kvalitu poskytnutou subjektivnímu právu.[32]

Vysvětlení rozdílu mezi subjektivním právem a právním nárokem se příliš nevzdaluje od civilní doktríny. Také ona vnímá jejich vzájemný vztah v tom smyslu, že subjektivní právo může existovat i bez nároku, tj. aniž by bylo možné se jej úspěšně domáhat.[33] Vztaženo na tzv. nenároková pobytová oprávnění to znamená, že cizinec má sice subjektivní právo, aby si zažádal o udělení pobytového oprávnění, ale nemá právem vymahatelnou jistotu, že mu stát toto povolení skutečně udělí. Pokud se mluví o subjektivním právu na pobyt na území hostitelského státu, ve skutečnosti se tím myslí, že cizinec má *právní nárok na udělení pobytového oprávnění, pokud o něj zažádá.* Judikatura a většina právní doktríny bohužel tyto pojmy směšují, a nemalou měrou tak přispívají k nejasnostem a terminologickým zmatkům.

---

29 Ibid., s. 204 a 206.

30 Rozsudky NSS ze dne 27. listopadu 2008 č. j. 5 Afs 61/2008-80, č. 1779/2008 Sb. NSS, a ze dne 30. září 2011 č. j. 5 Afs 65/2010-138, č. 2488/2012 Sb. NSS, *ARMA BAU*. Dále stanovisko generálního advokáta M. Bobka ze dne 7. září 2017 ve věci C-251/16 *Cussens*, bod 26: „Jinými slovy, v oblasti veřejného práva je vhodnějším pojmem pro podchycení toho, o co ve skutečnosti jde, výraz ‚obcházení', a nikoli v zásadě soukromoprávní pojem ‚zneužití práv'. Jelikož je však pojem ‚zneužití' nyní již široce užíván v unijní judikatuře i diskursu, budu se jej držet i já. Upřednostňuji však výraz ‚zneužití práva' ve smyslu práva objektivního (‚abuse of law'), neboť o něco lépe naznačuje veřejnoprávní kontext daného pojmu, a takto jej budu používat i v tomto stanovisku."

31 KÜHN, Z., op. cit. 6, poznámka pod čarou č. 18.

32 Rozsudek NSS ze dne 4. května 2006 č. j. 2 As 31/2005-78.

33 DVOŘÁK, J., ŠVESTKA, J., a kol. *Občanské právo hmotné. Díl první: Obecná část.* 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 333.

Sečteno a podtrženo, zásada zákazu zneužití práva je použitelná i v těch případech, kdy cizinec žádá o pobytový titul, který mu stát nemusí udělit. Byť právní nárok na jeho udělení neexistuje, cizinec stále může zneužít subjektivní právo na *podání* žádosti. Vyloučení zásady zákazu zneužití práva jen kvůli tomu, že cizinec nemá právní nárok na ten či onen pobytový titul, by popřelo její účel. Aby mohla plnit svůj účel, je nezbytné, aby byla její působnost obecná.[34] Zásada zákazu zneužití práva se proto použije všude – lhostejno, v jakém právním odvětví či oblasti.[35]

3. O CO ŠLO V ROZSUDKU *PERLE*?

Po teoretickém úvodu považuji za vhodné uvést alespoň jeden příklad, jak by takové zneužití práva mohlo vypadat, resp. kdy nebylo vyloučeno. Jako dobrý příklad by mohl posloužit již v úvodu zmíněný rozsudek *Perle*. Před samotným rozborem podmínek pro použití zásady zákazu zneužití práva si proto dovolím alespoň stručně popsat skutkové okolnosti této kauzy.

Případ se týkal kamerunské studentky, která chtěla po ukončení bakalářského studia v oboru sociologie dále studovat v Belgii. Zažádala si proto o studijní pobytové oprávnění. Belgické orgány měly ovšem pochybnosti o jejím samotném úmyslu studovat na území Belgie. Ač uvedla, že chce po studiu pracovat jako sociální pracovnice, v Belgii zamýšlela studovat zcela odlišný studijní obor, jmenovitě komunikační studia (angl. *public relations*). Belgickým orgánům přišlo podezřelé, proč nechce navázat na svůj dřívější studijní obor. Pokud chce pracovat jako sociální pracovnice, proč se najednou rozhodla studovat komunikační studia, studijní obor, který s povoláním sociální pracovnice nemá nic společného. Protože kamerunská žadatelka nedokázala ani dodatečně osvětlit zjištěné nesrovnalosti, belgické orgány uzavřely, že ve skutečnosti chce zneužít studentské pobytové oprávnění. Usoudily proto, že její záměr studovat v Belgii nebyl skutečný. Žádosti o vydání studijního pobytového oprávnění tak nevyhověly.[36]

---

[34] Obdobně v daňovém právu srov. BOHÁČ, R., ŠMIRAUSOVÁ, P. Výslovné zakotvení principu zákazu zneužití práva v daňovém právu. *Expertní příspěvky/Daňový expert*. 2/2019: „Pokud však má být dosavadní katalog doplněn o výslovnou úpravu principu zákazu zneužití práva v daňovém právu, je nezbytné působnost tohoto principu formulovat obecně, aby tento princip mohl plnit svůj účel, kterým je zamezení zneužívání daňového práva v případě, kdy nelze aplikovat jiné speciální ustanovení se stejným účelem."

[35] Takto nedávno nález sp. zn. I. ÚS 2693/23 ze dne 30. dubna 2025, *SAMARINDA SE*, bod 37.

[36] Podrobně DE LANGE, T. International Student Migration: hunting Talent or abusive Intent?: Perle (C-14/23). *EU Law Live* [online]. Dostupné z: https://eulawlive-com.ezproxy.is.cuni.cz/op-ed-international-student-migration-hunting-talent-or-abusive-intent-perle-c%e2%80%9114-23/

Jak se ale tento případ dostal až k SDEU? Odpověď je nasnadě. Pobytové oprávnění za účelem studia totiž upravuje unijní právo, jmenovitě směrnice 2016/801 („studijní směrnice“).[37] Pokud cizinec splní všechny obecné a zvláštní podmínky a současně neexistuje žádný důvod pro odepření pobytu (tj. podmínky upravené v objektivním právu), má nárok na udělení pobytového oprávnění. Cizinec tedy má (veřejné) subjektivní právo na pobyt, jestliže hodlá na území EU studovat.[38] Existence právního nároku ovšem neznamená, že členské státy musí pobytové oprávnění udělit vždy a za všech okolností. Ve výjimečných případech lze tento nárok odepřít s odkazem na zásadu zákazu zneužití práva. Za jakých podmínek tak smí členské státy učinit, rozeberu v následující části.

4. CO PLYNE Z ROZSUDKU *PERLE* ANEB ZA JAKÝCH PODMÍNEK LZE POUŽÍT ZÁSADU ZÁKAZU ZNEUŽITÍ PRÁVA?

Pravomoc členských států zamítnout žádost o studijní pobytové oprávnění z důvodu zneužití práva zakotvuje studijní směrnice v čl. 20 odst. 2 písm. f). Ten uvádí, že *„[č]lenské státy mohou žádost zamítnout, pokud […] členský stát má důkazy nebo závažné a objektivní důvody k domněnce, že státní příslušník třetí země by v zemi pobýval za jiným účelem, než pro který žádá o přijetí“.* Zde vyvstává několik důležitých otázek ohledně podmínek pro jeho použití, přesněji podmínek pro aplikaci zásady zákazu zneužití práva. Zaprvé, koho tíží důkazní břemeno, resp. kdo prokazuje zneužití práva? Zadruhé, jaký je důkazní standard, tj. zda stačí jen pouhé podezření o zneužití práva? Zatřetí, jak a na základě čeho je třeba založit závěr o zneužití práva? A právě k těmto otázkám se SDEU vyjádřil ve svém nedávném rozsudku *Perle*.

Před samotnou analýzou zdůrazňuji, že zásada zákazu zneužití práva se musí vykládat a používat *restriktivně*.[39] Ačkoli bez této zásady nemůže právní řád kontinentálního typu právní kultury smysluplně fungovat,[40]

[37] Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/801 ze dne 11. května 2016 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výzkumu, studia, stáže, dobrovolnické služby, programů výměnných pobytů žáků či vzdělávacích projektů a činnosti au-pair (přepracované znění).

[38] Rozsudek SDEU ze dne 10. září 2014 ve věci C-491/13 *Ben Alaya*, body 31 a 36.

[39] Stanovisko generálního advokáta J. R. de la Tour ze dne 16. listopadu 2023 ve věci C-14/23 *Perle*, body 50 a 51.

[40] Koncept zneužití práva je angloamerické právní kultuře zcela cizí, srov. SNELL, J. The Notion of and a General Test for Abuse of Rights: Some Normative Reflections. In: DE LA FERIA, R., VOGENAUER, S. (eds.) *Prohibition of Abuse of Law. A New General Principle of EU Law?* Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2011, s. 220.

nelze se jí dovolávat extenzivním způsobem. Jde totiž o *ultima ratio* prostředek, který je vyhrazen pro případy, které svými okolnostmi zcela vybočují z běžných případů. Jde o jakýsi materiální korektiv („záchrannou brzdu"), jenž reaguje na formalistickou aplikaci práva, která „pokřivuje" jeho duch.[41] Pokud aplikující orgán chce tuto zásadu použít, měl by tak činit nanejvýš obezřetně.

Nevidím přitom žádný rozumný důvod, proč by se tento požadavek nemohl prosadit i v oblasti cizineckého práva. Argumentovat principem suverenity státu pro extenzivní interpretaci a aplikaci nepovažuji za příliš přesvědčivý. Je jistě pravda, že státy mají obecně výsostnou pravomoc kontrolovat vstup a pobyt cizinců na vlastním území. Nicméně tradiční chápání, podle kterého státy mají v pobytových věcech prakticky neomezený prostor, dnes již bez dalšího neplatí.[42] Ničím neomezené správní uvážení v právním státě neexistuje; i sebeširší uvážení státu má své meze.[43] V neposlední řadě, jestliže právní principy jsou nedílnou součástí právního řádu,[44] má tato skutečnost dva důležité důsledky. Orgány veřejné moci musí pamatovat nejen na to, že právní principy existují, nýbrž také na to, jakým způsobem se užívají, tj. jaká jsou aplikační pravidla toho či onoho právního principu. Dokud zákonodárce nestanoví něco jiného, je v zájmu bezrozpornosti právního řádu nezbytné, aby aplikující orgány používaly zásadu zákazu zneužití práva restriktivně.

Požadavek restriktivní interpretace a aplikace se proto jako červená niť line napříč všemi odpověďmi. Je to důvod, proč stát, nikoli cizinec, prokazuje zneužití práva (část 4.1), proč zneužití musí být dostatečně zjevné (část 4.2) a proč jeho posouzení není jednoduchým úkolem (část 4.3).

4.1 Zneužití práva prokazuje stát

Kdo prokazuje zneužití práva? Ten orgán veřejné moci, který má působnost a pravomoc v oblasti kontroly vstupu a pobytu cizinců, tedy stát. Takový závěr je správný i logický. V těchto případech je to stát, kdo hodlá upřít cizinci možnost pobývat na území, na což má právní nárok. A pokud tvrdí, že cizinec zneužil právo, musí své tvrzení také prokázat. Byť SDEU tento požadavek výslovně nevyjádřil, lze jej dovodit z obecného požadavku na odůvodnění zamítavého

[41] NOVÁKOVÁ, P., FUKSOVÁ, L. Jak (ne)aplikovat zneužití práva v daních. *Bulletin Komory daňových poradců ČR*. 2/2024, s. 23, včetně tam cit. judikatury.

[42] Podrobně POŘÍZEK, P. *Vstup cizince na území státu. Pohled mezinárodního, unijního a českého práva*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství Linde Praha, 2013.

[43] Usnesení NSS ze dne 23. března 2005 č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS.

[44] Nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. prosince 1997, část IV/c.

rozhodnutí.[45] Stát tedy tíží důkazní břemeno ohledně skutečnosti, že cizinec zneužil právo.

Tento závěr přitom není nijak novátorský. Důsledně totiž následuje judikaturu v oblasti daňového práva.[46] Například v klíčovém rozsudku *N Luxembourg 1* SDEU uvedl, že pokud členský stát chce odepřít nárok na daňové osvobození z důvodu zneužití práva, musí prokázat naplnění všech jeho znaků, přesněji podmínek.[47] Totéž vyjádřil generální advokát M. Bobek ve svém stanovisku k rozsudku *Cussens*: *„Aby bylo možné konstatovat, že došlo ke zneužití, musí daňová správa členského státu unést důkazní břemeno v otázce splnění dvou podmínek.“*[48] Že orgán veřejné moci musí prokázat zneužití práva, opakovaně zdůrazňuje i judikatura NSS.[49]

To ale neznamená, že aplikující orgán nemůže po cizinci chtít určitou součinnost při objasnění rozhodných skutečností, které se týkají jeho budoucího pobytu. To, že stát nese důkazní břemeno, pouze znamená, že stát má *procesní odpovědnost* za zjištění skutečností, jež jsou rozhodné pro závěr o zneužití práva cizincem. Pokud stát není schopen zneužití práva prokázat, nemůže případný neúspěch zvrátit tak, že na cizince přenese důkazní břemeno.[50] Jak ukážu níže v části 5, české správní soudy musely reagovat na různé pokusy správního orgánu „vyvléct se“ z povinnosti prokázat zneužití práva.

Pokud má členský stát pochybnosti o studijním účelu pobytu, studijní směrnice mu umožňuje, aby požadoval po cizinci doložení některých skutečností. Členský stát tak smí cizince žádajícího o udělení pobytového oprávnění za účelem studia vyzvat, aby okolnosti svého pobytu blíže upřesnil a vysvětlil.[51] Jak ostatně uvedl generální advokát J. R. de la Tour, posouzení případného zneužití se neobejde bez vzájemné spolupráce mezi aplikujícím orgánem na straně jedné a cizincem na straně druhé.[52] Požadavek na součinnost

---

45 Rozsudek SDEU ze dne 29. července 2024 ve věci C-14/23 *Perle*, bod 56.

46 Přehledně NOGUEIRA, J. Abuse, Proportionality and the Burden of Proof in CJEU's Case Law on Direct Taxation. In: KORVING, J., KERINC, N., SOUZA DE MAN, F. (eds.) *Taxes Crossing Borders (and Tax Professors Too): Liber Amicorum Prof. Dr R. G. (Rainer) Prokisch*. Maastricht: Maastricht University Press, 2022, s. 245–246.

47 Rozsudek SDEU ze dne 26. února 2019 ve věci C-115/16 *N Luxembourg 1*, bod 142.

48 Stanovisko generálního advokáta M. Bobka ze dne 7. září 2017 ve věci C-251/16 *Cussens*, bod 58.

49 Z bohaté judikatury srov. např. rozsudek NSS ze dne 25. června 2024 č. j. 8 Afs 246/2022-61, *Teleplan Prague*, bod 12.

50 KŘIVÁNEK, V., VONDRAŠ, P. Zneužití práva v DPH. *Bulletin Komory daňových poradců ČR*. 2/2024, s. 41.

51 Rozsudek SDEU ze dne 29. července 2024 ve věci C-14/23 *Perle*, body 42, 52 a 55.

52 Stanovisko generálního advokáta J. R. de la Tour ze dne 16. listopadu 2023 ve věci C-14/23 *Perle*, body 63 a 64.

cizince je navíc k jeho prospěchu: poskytuje cizinci příležitost vyvrátit případné pochybnosti o jeho úmyslu studovat na území členského státu (blíže část 4.3.3).[53]

Shora řečené navíc odpovídá českému právu, přesněji doktrinárnímu chápání zásady materiální pravdy. Jakkoli správní orgány musí zjistit skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, neznamená to úplnou nečinnost účastníka řízení.[54] Tuto zásadu totiž doplňuje povinnost účastníka řízení označit důkazy na podporu svých tvrzení (§ 52 správního řádu).[55] Komentářová literatura trefně uvádí, že *„[b]ez součinnosti účastníka řízení nebude objektivně správní orgán schopen zjistit všechny skutečnosti, které by při obvyklém průběhu okolností nemohl předpokládat, ale o nichž má vědomost jen samotný účastník, […]“*.[56]

Odpověď na prvně položenou otázku je tedy jasná: stát prokazuje zneužití práva cizincem. To však nezodpovídá další (druhou) klíčovou otázku. Může si stát sám stanovit libovolně vysoký důkazní standard, resp. může si jej nastavit tak nízko, že pouhé podezření o zneužití postačí k zamítnutí žádosti o pobytové oprávnění? Nemůže. Důkazní standard je totiž poměrně přísný.

4.2 Pouhé podezření o zneužití nestačí, zneužití musí být z okolností případu dostatečně zjevné

Podle SDEU členský stát může žádost o studijní pobytové oprávnění zamítnout jen tehdy, pokud zneužívající povaha žádosti je *dostatečně zjevná*. Co ale znamená požadavek na dostatečnou zjevnost zneužití práva? Odpověď na tuto otázku se bohužel nenachází ani v textu rozsudku, ani ve stanovisku generálního advokáta.

S jistou výhradou si ale lze vypomoci § 8 občanského zákoníku.[57] Ten uvádí, že *„[z]jevné zneužití práva nepožívá právní ochrany.“* A právě výkladem pojmu *zjevnosti* se Nejvyšší soud nedávno zabýval, byť tak učinil v souvislosti s § 588 občanského zákoníku. Výraz zjevně (zjevné) nepředstavuje požadavek na určitý stupeň intenzity, nýbrž se jím vyjadřuje důraz na *zřejmost, jednoznačnost či nepochybnost*, že určitá skutečnost (např. že jednotlivec svým jednáním

[53] Ibid.,, bod 65.

[54] Srov. např. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 114.

[55] Rozsudek NSS ze dne 14. března 2019 č. j. 1 Azs 367/2018-34, bod 22.

[56] KOPECKÝ, M. Komentář k § 3. In: KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 20.

[57] Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

zneužil právo) nastala vzhledem ke všem okolnostem případu.[58] Právě takto je třeba chápat výraz zjevnosti. Nevidím přitom žádný rozumný důvod, proč by tento závěr nemohl být přenositelný i na oblast cizineckého práva. Mezi soukromým a veřejným právem neexistuje nepropustná „čínská zeď". Naopak, stále častěji a intenzivněji se vzájemně ovlivňují.[59] Pokud tedy veřejné právo neobsahuje odpověď na určitou otázku, lze si vypomoci právem soukromým.[60]

Požadavek dostatečné zjevnosti zneužití práva je dále nutné číst v kontextu bodu 48 rozsudku *Perle*. Proč SDEU nastavil tak vysoký standard, souvisí s jednou významnou skutečností – cizinec na území členského státu ještě nestuduje, neměl tedy příležitost stvrdit svůj záměr zde studovat a získat vysokoškolské vzdělání. Generální advokát v tomto směru trefně uvádí, že veškeré úvahy o plnění studijního účelu a zneužití práva se pohybují jen v rovině hypotézy. Na rozdíl od případů zrušení či neprodloužení se zneužití práva, přesněji neplnění účelu pobytu posuzuje toliko předběžně.[61] Pokud cizinec již pobývá na území členského státu, má mnoho příležitostí prokázat, zda svým pobytem skutečně naplňuje účel pobytu, pro který si dříve zažádal o pobytové oprávnění.[62] Aplikující orgán v těchto případech nemusí o ničem spekulovat. Stačí, pokud důkladněji hodnotí průběh cizincova pobytu na území státu, tj. co vše dělal, když zde byl.

Pokud aplikující orgán má jen blíže neodůvodněné pochybnosti o cíli a účelu pobytu, nestačí to. Naopak, musí být *přesvědčen*, že cizinec hodlá zneužít právo (pobytové oprávnění), tj. že nezamýšlí studovat na vysoké škole daného státu.[63] Přestože zneužití práva musí být z okolností případu dostatečně zjevné, nutně to neznamená, že přesvědčení orgánu musí hraničit s absolutní jistotou. Takový požadavek by byl stěží splnitelný, byl by příliš přísný. Hrozilo by, že by zásada zákazu zneužití práva zůstala prakticky nepoužitelná. Navíc ani v trestním právu se nevyžaduje, aby orgány činné v trestním řízení (resp. trestní soudy) měly o vině obviněného absolutní jistotu. Sousloví „nade vši pochybnost" spíše naznačuje jistotu *praktickou*.[64] Ani přesto se ale nedomnívám, že aplikující orgán si musí být prakticky jist, že cizinec zneužívá právo. Zdůrazňuji, že jeho

---

58 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. června 2020 sp. zn. 31 ICdo 36/2020, č. 104/2020 Sb. rozh. civ., body 48 a 49.

59 Nález sp. zn. Pl. ÚS 33/2000 ze dne 10. ledna 2001, část IV.

60 Rozsudek NSS ze dne 27. září 2006 č. j. 2 As 50/2005-53, č. 1034/2007 Sb. NSS, *GECO TABAK*, část VII a).

61 Stanovisko generálního advokáta J. R. de la Tour ze dne 16. listopadu 2023 ve věci C-14/23, *Perle*, bod 59.

62 Ibid., bod 60.

63 Ibid., bod 63.

64 ŠÁMAL, P. Komentář k § 2. In: ŠÁMAL, P. *Trestní řád I. § 1 až 156. Komentář.* 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 34.

úvahy se stále pohybují v *hypotetické* rovině. Jako vhodnější se jeví takový důkazní standard, podle kterého cizincův budoucí pobyt s *velkou pravděpodobností* nebude sledovat a naplňovat studijní účel, tedy s ohledem na všechny okolnosti případy *zjevně* nebude mít studijní povahu.

Závěr o zneužití práva tak nebude zcela prost pochybností o jeho správnosti. Klíčové bude, jak aplikující orgán tento závěr odůvodní. Proto budou důležité argumenty, jakými podloží své přesvědčení o zneužití práva cizincem. Pokud budou mít jeho argumenty základ v okolnostech daného případu, budou se opírat o solidní důkazy a současně tu nebudou panovat *důvodné* pochybnosti (např. pokud aplikující orgán záměrně přehlédne důležitou okolnost ve prospěch cizince), závěr o zneužití práva může s největší pravděpodobností obstát.

Samo stanovení důkazního standardu však nevypovídá nic o tom, jak má aplikující orgán postupovat při hodnocení cizincova jednání. Neříká, zda lze zneužívající povahu předpokládat či zda tak lze činit paušálně. Neříká ani to, o jaké důkazy či objektivní okolnosti (indicie) lze opřít závěr o zneužití práva.

4.3 Posouzení zneužití práva je individualizované a komplexní

Odpovědi na výše položené otázky poskytuje opět SDEU. *„Případnou zneužívající povahu žádosti o přijetí za účelem studia […] nelze předpokládat na základě určitých skutečností, ale musí být posuzována případ od případu na základě individuálního posouzení všech okolností vlastních každé žádosti.“*[65] Z citované pasáže plynou dva obecné požadavky. Hodnocení zneužívajícího jednání musí být jednak *individualizované* (případ od případu na základě individuálního posouzení) a jednak *komplexní* (posouzení všech okolností). Aplikující orgán proto nesmí předjímat zneužití práva ani budovat takový závěr odtrženě od okolností případu. První požadavek je sám o sobě výmluvný a nevyžaduje bližší upřesnění. Větší pozornost si však zaslouží požadavek druhý.

4.3.1 Zneužití práva jako souhrn objektivního a subjektivního prvku

Jak moc komplexně má aplikující orgán hodnotit zneužívající povahu jednání? Zde si lze vypomoci tzv. dvousložkovým testem zneužití práva. Ten SDEU vytvořil pro účely posouzení zneužívajícího jednání v oblasti daňového práva.[66]

---

[65] Rozsudek SDEU ze dne 29. července 2024 ve věci C-14/23 *Perle*, bod 54.

[66] Poprvé vymezený v rozsudku ze dne 14. prosince 2000 ve věci C-110/99 *Emsland-Stärke*. Pro bližší analýzu srov. např. DE LA FERIA, R. Prohibition of Abuse of (Community) Law: The Creation of a New General Principle of EC Law through Tax. *Common Market Law Review*. 2008, Vol. 45, No. 2, s. 408 a násl.

Aby se jednalo o zneužití práva, musí být splněny dvě kritéria, objektivní a subjektivní.[67] První kritérium vyžaduje, aby ze všech objektivních skutečností vyplynulo, že jednání jednotlivce nenaplňuje cíl právní úpravy, i když splňuje všechny její formální podmínky (objektivní složka testu). Druhé kritérium se pro změnu týká úmyslu či záměru jednotlivce. Zkoumá se, zda jednotlivec chtěl získat výhodu tím, že uměle vytvořil podmínky pro její získání (subjektivní složka testu). Jinak řečeno, zatímco objektivní složka testu se zaměřuje na smysl a účel dotčené právní úpravy, subjektivní složka věnuje pozornost motivaci jednotlivce a jeho důvodům, proč se dovolává té které právní regulace.

Obě kritéria musí být splněna najednou.[68] Jakkoli je mezi nimi rozdíl, posouzení naplnění toho či onoho kritéria se v praxi bude mnohdy překrývat. Úmysl zneužít právo může vyplývat z objektivních skutečností a naopak. Argumentace ve vztahu k objektivnímu kritériu může podporovat závěr, že jednotlivec skutečně chtěl získat výhodu, která mu nenáleží. Stejně tak argumentace ve vztahu k subjektivnímu kritériu může stvrdit závěr, že jednání jednotlivce se příčí cíli, který dotčená právní úprava sleduje. Proto si nemyslím, že je třeba přísně lpět na odděleném posuzování objektivního kritéria na straně jedné a subjektivního kritéria na straně druhé. V zásadě půjde o vnitřně a mnohdy úzce provázané úvahy, které mají ve svém souhrnu a v jejich vzájemné souvislosti prokázat, (1) že jednotlivec svým jednáním jen formálně naplnil podmínky právní úpravy studijního pobytového oprávnění, ovšem v rozporu s jejím účelem, (2) a že chtěl především získat tento pobytový titul.

Na druhou stranu tím nelze omlouvat postup, kterým aplikující orgán zastírá nenaplnění jednoho či druhého kritéria. Zdůrazňuji, že argumentační břemeno ohledně zneužití práva tíží aplikující orgán, neboť on se dovolává jeho zákazu. Musí jasně, srozumitelně, přesvědčivě a zvlášť odůvodnit, proč obě složky testu zneužití práva byly naplněny. To mu samozřejmě nebrání, aby při odůvodnění naplnění prvního kritéria v dílčích aspektech odkázal na odůvodnění druhého kritéria. Nemělo by se ale stát, že argumentačně ustrne u jednoho kritéria a naplnění druhého kritéria odůvodní pouhým blanketním odkazem na prvně řečené. Po cizinci nelze chtít, aby si domýšlel argumentaci, kterou mu v prvé řadě má předložit aplikující orgán. V opačném případě se orgán vyhýbá své povinnosti odůvodnit a prokázat zneužití práva.

---

[67] Rozsudek SDEU ze dne 14. prosince 2000 ve věci C-110/99 *Emsland-Stärke*, body 52 a 53.
[68] KŘIVÁNEK, V., VONDRAŠ, P., op. cit. 50, s. 40.

4.3.2 Naplnění účelu pobytu jako cíl právní úpravy

Jak jsem výše naznačil, u objektivního kritéria se klade velký důraz, zda jednotlivec jednal v souladu s „duchem" právní úpravy, tj. zda jeho jednání naplňuje její cíl. Otázkou nicméně je, co se oním cílem rozumí. Pokud jde o cizinecké právo, je jím obecně *pobytový účel*. Tento závěr podporuje i rozsudek *Perle*, neboť SDEU podrobně rozebírá, co je cílem studijní směrnice. Jejím cílem je mj. povolit občanům třetích zemí, aby se na území členského státu hlavně věnovali studiu a získali vysokoškolské vzdělání.[69]

Pro aplikující orgán to tedy znamená, že nemůže bez dalšího uzavřít, že objektivní prvek zneužití práva byl naplněn, i kdyby objektivní okolnosti byly sebezávažnější. Naopak, musí nejprve jasně vymezit, co je pobytovým účelem toho či onoho pobytového oprávnění. Obdobně v oblasti daňového práva argumentují R. Boháč a P. Šmirausová, podle nichž je účel aplikované normy zásadním hlediskem, na základě něhož by bylo možné určit, zda ke zneužití práva skutečno došlo, či nikoli.[70] Podle mého názoru však není třeba, aby aplikující orgán obsáhle či přehnaně podrobně vymezoval pobytový účel. Bohatě stačí, pokud např. uvede, že účelem je umožnit studium na vysoké škole a získat vysokoškolské vzdělání, a proto cizinec musí řádně studovat na vysoké škole.

Tento požadavek má v cizineckém právu svůj význam. NSS v minulosti mnohokrát uzavřel, že pobyt cizince musí být vždy *odůvodněn*, tj. musí sledovat a naplňovat nějaký konkrétní účel pobytu. Nemůže na území hostitelského státu jen tak pobývat, vyjma trvale pobývajících cizinců či unijních občanů (a případně též jejich rodinných příslušníků).[71] Jde o zvláštní právní institut, který umožňuje příslušným orgánům veřejné moci vykonávat zvýšenou a účinnou kontrolu nad (budoucím) pobytem cizinců.[72] Pokud se aplikující orgán obává, že cizinec bude na území pobývat za jiným účelem, musí logicky říci, od jakého pobytového účelu se cizinec hodlá odchýlit, resp. který účel svým pobytem nenaplní. V opačném případě se obávám, že cizinec nebude vědět, proč neuspěl se svojí žádostí, resp. jaký účel pobytu podle názoru aplikujícího orgánu nebude naplňovat. Takové rozhodnutí by zřejmě neobstálo z důvodu nepřezkoumatelnosti. Nepopírám, že cizinec zpravidla bude vědět, jaký pobytový účel umožňuje ten který pobytový titul. To však nepovažuji za dostatečně silný argument pro mlčení aplikujícího orgánu.

---

69 Rozsudek SDEU ze dne 29. července 2024 ve věci C-14/23 *Perle*, body 45 a 46.

70 BOHÁČ, R., ŠMIRAUSOVÁ, P., op. cit. 34.

71 Srov. např. rozsudek NSS ze dne 27. prosince 2011 č. j. 7 As 82/2011-81.

72 ČIŽINSKÝ, P. a kol. *Cizinecké právo.* Praha: Nakladatelství Linde Praha, 2012, s. 67.

4.3.3 Důkazy a objektivní okolnosti (indicie) o zneužití práva

Další důležitá otázka, která úzce souvisí s problematikou důkazního břemene, se týká důkazů a objektivních důvodů. Stručně připomínám, že stát prokazuje zneužití práva; důkazní břemeno nese výlučně on (viz část 4.1 výše). Aby aplikující orgán mohl vůbec s použitím zásady zákazu zneužití práva uspět, musí své rozhodnutí opřít o konkrétní okolnosti. Bez důkazů (případně objektivních okolností či indicií) neobstojí žádné rozhodnutí.[73]

Tento požadavek není ničím jiným než projevem ústavního principu zákazu svévole v oblasti dokazování. Je ústavně nepřípustné, aby *„[…] z odůvodnění rozhodnutí* [nevyplýval] *vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé […]"* (citace zkrácena a upravena).[74] Pokud aplikující orgán učiní závěr o zneužití práva bez přijatelného, rozumného a logického skutkového základu, svévolně hodnotí důkazy a tím samým porušuje právo na spravedlivý proces.[75] Totéž, byť jinými slovy, vyřkl NSS. Správní rozhodnutí, které neuvádí ani neodkazuje na žádné důkazy, na jejichž podkladě správní orgán učinil své závěry, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.[76]

Jakými důkazy lze založit závěr o dostatečně zjevném zneužití práva? O co lze opřít závěr, že cizincovo jednání naplňuje jak objektivní, tak subjektivní kritérium zneužití práva? Na tyto otázky generální advokát J. R. de la Tour odpovídá tak, že k prokázání zneužití práva může sloužit *jakýkoli* důkaz.[77] Z teoretického hlediska jde o projev zásady volného hodnocení důkazů. Na rozdíl od principu legální důkazní teorie, který může mj. stanovit konkrétní důkazní prostředek pro prokázání určité skutečnosti, výše uvedená zásada ponechává aplikujícímu orgánu prakticky volné ruce, jak se konkrétní okolnost prokáže. Proto je také výčet důkazních prostředků demonstrativní, nikoli taxativní.[78,79]

---

[73] Jakkoli čl. 20 odst. 2 písm. f) studijní směrnice pracuje zvlášť s pojmy důkazy a závažné a objektivní důvody, pro účely nynější analýzy budu používat jen pojem důkazy, který rovněž zahrnuje závažné a objektivní důvody neboli indicie.

[74] Nález sp. zn. IV. ÚS 570/03 ze dne 30. června 2004.

[75] Ibid.

[76] Rozsudek NSS ze dne 22. ledna 2004 č. j. 4 Azs 55/2003-51, č. 638/2005 Sb. NSS.

[77] Stanovisko generálního advokáta J. R. de la Tour ze dne 16. listopadu 2023 ve věci C-14/23 *Perle*, bod 61.

[78] WINTEROVÁ, A., MACKOVÁ, A. a kol. *Civilní právo procesní. Díl první: řízení nalézací*. 9. vydání. Praha: Leges, 2018, s. 79. Shodně rozsudek SDEU ze dne 29. července 2024 ve věci C-14/23 *Perle*, bod 54.

[79] K rozdílu mezi důkazem a důkazním prostředkem srov. např. ZAHRADNÍKOVÁ, R. a kol. *Civilní právo procesní.* 3. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018, s. 226.

Plně se ztotožňuji s názorem generálního advokáta, přesto si dovolím učinit dvě stručné poznámky. *Zaprvé*, důkazy musí být *relevantní*. Musí se týkat pobytového účelu a cizincova úmyslu (viz dvousložkový test zneužití práva popsaný v části 4.3.1). Jinými slovy, aplikující orgán musí pracovat s takovými důkazy, které mu umožní posoudit, zda cizincův pobyt bude naplňovat cíl právní úpravy (tj. pobytový účel). A zda zamýšlí pobývat na území státu právě za tímto účelem, přesněji zda jeho záměrem bylo především získat pobytové oprávnění, jehož účel nebude s největší pravděpodobností plnit. Tím samozřejmě nevylučuji, aby rozhodující orgán pracoval s jinými důkazy, které přímo nesouvisí s účelem pobytu. Důležité je, aby neučinil závěr o zneužití práva bez přiléhavých důkazů. *Zadruhé*, důkazy musí souviset s okolnostmi, které jsou vlastní konkrétnímu případu, tj. které mají původ v daném případě.[80] Aplikující orgán by si tedy neměl nic domýšlet, ale důkaz o zneužití práva musí stavět na skutkových okolnostech, které v konkrétním případě nastaly a které sám vyhodnotil.

Ačkoli neexistuje žádný taxativní výčet relevantních důkazů, rozsudek *Perle* přece jen zmiňuje několik příkladů. Jedním z nich je např. úmysl cizince pracovat během studia. Rozhodnutí cizince pracovat vedle studia není samo o sobě nijak podezřelé. Bylo by iluzorní trvat na tom, aby se zahraniční student věnoval jen a výlučně studiu. Realita života je jiná a důvody pracovat během studia jsou rozličné (např. motivace získat pracovní zkušenosti, jež souvisí se studijním oborem). Pokud se cizinec rozhodne v průběhu studia pracovat, nutně to neznamená, že chce zneužít studijní pobytové oprávnění. Pochybnosti však mohou nastat tehdy, pokud je výkon závislé práce buď zjevně neslučitelný se studiem na vysoké škole (např. výkon jakékoliv práce na plný úvazek, která nesouvisí s předmětem studia), nebo všechny okolnosti případu naznačují úmysl cizince nestudovat.[81] Jako další důkaz může posloužit studijní plán. Zde se hodnotí, v jaké míře je soudržný, např. zda studium v zahraničí navazuje na předchozí studium v domovském státě či zda studium smysluplně zapadá do cizincova akademického a profesního profilu.[82] Pokud se ve studijním plánu objeví nesrovnalost, musí být vzhledem ke všem okolnostem případu dostatečně zjevná. Na druhou stranu ani studium nesouvisejícího studijního oboru, ani jeho případná změna nemusí nic vypovídat o možném zneužití práva.[83]

V souvislosti se studijním plánem coby relevantním důkazem je poměrně zajímavý důraz, který generální advokát J. R. de la Tour klade na možnost

[80] Rozsudek SDEU ze dne 29. července 2024 ve věci C-14/23 *Perle*, body 54 a 56.
[81] Ibid., bod 51.
[82] Stanovisko generálního advokáta J. R. de la Tour ze dne 16. listopadu 2023 ve věci C-14/23 *Perle*, bod 63.
[83] Rozsudek SDEU ze dne 29. července 2024 ve věci C-14/23 *Perle*, bod 53.

cizince představit, vysvětlit a obhájit jeho studijní plán.[84] Byť SDEU v této otázce mlčí, v rozsudku *Perle* lze pro tento požadavek najít nepřímou oporu. Odkazuji především na bod 52, v němž SDEU připouští možnost členského státu provést v případě pochybností příslušnou kontrolu nebo požadovat doložení některých skutečností, aby mohl řádně posoudit záměr cizince studovat na jeho území (tzv. požadavek součinnosti, blíže část 4.1 výše). V jaké podobě může aplikující orgán zkontrolovat či požadovat doložení rozhodných skutečností, rozeberu podrobněji níže.

Proč je ale důležité, aby cizinec měl možnost se blíže vyjádřit k jeho studijnímu plánu? Má to co do činění s požadavkem kontradiktornosti. Ten zaručuje všem účastníkům řízení procesní prostor, aby se vyjádřili ke všem rozhodným skutečnostem a argumentům.[85] Studijní plán může mnohdy sehrát klíčovou roli při utvoření závěru o zneužití práva. V takovém případě je žádoucí, aby aplikující orgán poskytl cizinci příležitost rozptýlit případné pochybnosti o jeho studijním úmyslu. Jsem přesvědčen, že jen poté může aplikující orgán přezkoumatelně uzavřít, že stěžovatel zneužil právo. Jen tak může získat přesvědčení o zneužití práva, které je ve světle všech okolností dostatečně zjevné. Navíc má tento požadavek další výhodu: vše, co cizinec uvede, může poskytnout další cenné informace. Aplikující orgán může získat další argumenty pro závěr, že cizinec svým jednáním naplnil jak objektivní, tak subjektivní kritérium zneužití práva. Zjistí nejen, jaký je úmysl cizince (tj. zda podal žádost o studijní pobytové oprávnění s cílem si usnadnit vstup na území), nýbrž si také ověří, zda v daném případě je skutečně naplněn cíl právní úpravy, resp. zda cizincův pobyt bude skutečně naplňovat pobytový účel.

V jaké podobě má aplikující orgán poskytnout procesní prostor pro vyjádření, je jeho věcí. V zásadě se nabízí dvě možnosti: buď provedením účastnického výslechu (případně pohovoru), nebo výzvou k písemnému objasnění studijního plánu. Osobně se kloním k první variantě, neboť v průběhu výslechu mohou vyvstat další otázky, které aplikující orgán v době sepisu výzvy nenapadlo položit. Účastnická výpověď se jeví jako hospodárnější řešení, neboť správnímu orgánu umožňuje, aby v návaznosti na předchozí odpovědi a vyjádření položil bezprostředně doplňující, upřesňující otázky. U druhé varianty by naopak musel zaslat doplňující výzvu, což by zbytečně protahovalo rozhodování o žádosti o pobytové oprávnění. Tak či onak, účastnická výpověď nebo dodatečné vyjádření mohou po jejich vyhodnocení představovat relevantní důkaz.

---

[84] Stanovisko generálního advokáta J. R. de la Toura ze dne 16. listopadu 2023 ve věci C-14/23 *Perle*, body 63 a 65.

[85] Nález sp. zn. III. ÚS 3138/22 ze dne 26. dubna 2023, *Krampulzová*, body 20 a 21 včetně tam cit. judikatury.

4.4 Shrnutí judikaturních požadavků

Z analýzy rozsudku *Perle* plyne několik požadavků:

Zaprvé, aplikující orgán prokazuje zneužití práva. Jeho tíží důkazní břemeno, že cizinec žádostí o pobytové oprávnění zneužil právo. Je to právě stát, kdo nechce, aby cizinec pobýval na jeho území. Zvlášť v případech, kdy cizinec má právní nárok (subjektivní právo) na pobyt, je třeba na tomto požadavku bezpodmínečně trvat.

Zadruhé, zneužití práva cizincem musí být dostatečně zjevné. Tento požadavek nelze vykládat tak, že aplikující orgán musí zkoumat míru porušení práva. Naopak, dostatečnou zjevností se – slovy českého Nejvyššího soudu – rozumí zřejmost, jednoznačnost či nepochybnost o zneužití práva. Aplikující orgán tak musí být přesvědčen, že vzhledem ke všem okolnostem případu je dostatečně zjevné, že cizinec zneužil právo. Jeho přesvědčení však nemusí být přehnaně vysoké. Postačí, pokud je zneužití práva vysoce pravděpodobné. Absolutní či praktická jistota není třeba, neboť by fakticky vyřadila aplikaci zásady zákazu zneužití práva.

Zatřetí, pokud aplikující orgán chce zamítnout žádost o pobytové oprávnění z důvodu zneužití práva, jeho odůvodnění musí být individualizované a komplexní. Zneužití práva nelze předjímat. Zda cizinec zneužil právo, se posuzuje případ od případu. Co se týče požadavku na komplexní posouzení, ten se odvíjí od dvousložkového testu zneužití práva. Aby se jednalo o zneužití práva, musí být najednou splněny dvě podmínky. Jednak cizincův pobyt s ohledem na všechny objektivní okolnosti nebude naplňovat pobytový účel, byť formálně splňuje všechny podmínky pobytu (tzv. objektivní kritérium). Jednak cizincovým záměrem bylo získat neoprávněnou výhodu v podobě pobytového oprávnění (tzv. subjektivní kritérium). Posouzení zneužití práva, resp. naplnění jednotlivých kritérií, se může mnohdy překrývat a prolínat. Argumenty pro nenaplnění pobytového účelu mohou plynout z argumentů pro naplnění zneužívajícího záměr cizince a naopak. Důležité je, aby aplikující orgán jasně, srozumitelně a přesvědčivě odůvodnil, proč konkrétní případ splňuje všechna kritéria.

Začtvrté, neexistuje žádný uzavřený výčet důkazů o zneužití práva. Aplikující orgán může využít jakékoli důkazy. Ty však musí mít souvztažnost jednak k naplnění pobytového účelu, jednak k záměru cizince pobývat na území. Dále musí mít původ v konkrétně posuzovaném případě. I když aplikující orgán si je jist, že cizinec se dopustil zneužití práva, musí mu poskytnout příležitost se k věci vyjádřit.

Zapáté, zákaz zneužití práva jako zamítací důvod je třeba vyhradit jen těm „nejkřiklavějším“ případům zneužití. Pokud správní orgány mohou cizinci

odepřít pobyt z jiného důvodu, musí přednostně použít tento důvod. Až poté, co vyčerpají všechny myslitelné možnosti, smí přistoupit k zákazu zneužití práva, ovšem za předpokladu, že zneužití je vzhledem ke všem okolnostem daného případu dostatečně zjevné.

5. JAK VYKLÁDAJÍ A POUŽÍVAJÍ ČESKÉ SOUDY ZÁSADU ZÁKAZU ZNEUŽITÍ PRÁVA?

Závěry rozsudku *Perle* si poměrně rychle našly cestu do judikatury českých soudů. Pozornost si určitě zasluhuje rozsudek Krajského soudu v Brně, nedávno publikovaný ve Sbírce rozhodnutí NSS.[86] Tento rozsudek je zajímavý pro to, za jakých procesních okolností byl vydán. Krajský soud jej totiž vyhlásil zhruba půl roku před vydáním samotného rozsudku *Perle*. Již tehdy ale správně uzavřel, že důkazní břemeno ohledně zneužití práva nese stát, tj. Ministerstvo vnitra jako příslušný správní orgán.[87] Pro úplnost dodávám, že správní orgány musí jen prokázat, že cizinec zamýšlí *zneužít* pobytové oprávnění k jinému než jím prohlášenému účelu pobytu. Jinými slovy, prokazuje, že cizinec žádá o dlouhodobý pobyt za účelem studia, aby jím zastřel skutečný účel pobytu. Správní orgány naopak nemusí zjišťovat, co je oním skutečným pobytovým účelem. Postačí, že cizinec nebude s největší pravděpodobností fakticky naplňovat ten účel pobytu, ke kterému je konkrétní pobytové oprávnění určeno, o jehož udělení cizinec formálně usiluje.[88]

Vnitrostátní judikatura svoji pozornost upnula především na samotné hodnocení zneužití práva. Konkrétně řešila, na základě jakých důkazů může správní orgán učinit závěr o zneužití práva (viz část 4.3.3 shora). Správně upozorňuje, že závěr o zneužití práva nelze činit v jakémsi „důkazním vzduchoprázdnu". Naopak, musí se opírat o relevantní důkazy.[89]

V tomto směru se správní soudy dotkly důležité otázky, a sice množství důkazů nezbytných pro závěr o zneužití práva. Podle nich ministerstvo může takový závěr učinit buď na základě *jediného důkazu*, nebo *souhrnu dílčích, ovšem závažných indicií*. V prvním případě takovým důkazem může být pohovor,

[86] Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. ledna 2024 č. j. 55 A 50/2022-43, č. 4588/2024 Sb. NSS.

[87] Ibid., bod 28. V navazující judikatuře rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. dubna 2025, č. j. 33 A 29/2024-39, bod 25.

[88] Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. května 2025 č. j. 21 A 60/2024-39, bod 26 (napaden kasační stížností vedenou pod sp. zn. 5 Azs 115/2025).

[89] Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. ledna 2024 č. j. 55 A 50/2022-43, č. 4588/2024 Sb. NSS, bod 28.

který cizinec podstoupí před zastupitelským úřadem. Druhou možností jsou jiné poznatky (indicie), které jsou ve svém souhrnu natolik závažné, že poukazují na cizincovo zneužívající chování (např. žádná či nedostatečná znalost jazyka, nezaplacení poplatku za studium, neodůvodnění výběru České republiky, neznalost podmínek života atd.).[90]

Zastávám názor, že opírat závěr o zneužití práva jen o jediný důkaz je problematické a skýtá mnoho úskalí. Pokud chce ministerstvo mít jistotu, že jeho závěr o zneužití práva nebude v případném soudním přezkumu snadno zpochybnitelný, doporučuji, aby klíčový důkaz (např. účastnický výslech cizince) podpořilo dalšími dílčími důkazy. Jediný důkaz totiž nemusí vždy zaručit úspěch před správními soudy už jen proto, že během soudního přezkumu může cizinec předložit jiné (nové) důkazy, které naopak potvrzují jeho záměr studovat na území. Tím však může přesvědčení ministerstva o zneužití práva zeslabit, či dokonce vyvrátit. Proto je v zájmu ministerstva, aby klíčový důkaz, o nějž opírá závěr o zneužití práva, doplnilo dalšími důkazy, neboť mohou „dokreslit" celou kauzu. Počáteční přesvědčení se ještě více stvrdí, tj. že cizincův pobyt, byť splňující všechny formální podmínky, bude, obrazně řečeno, jen „na papíře" a že cílem bylo jen získat pobytové oprávnění. Jinak řečeno, ministerstvo získá ucelený obraz o konkrétním případě. Nedomnívám se, že by šlo o přehnané doporučení. Koneckonců důkazní standard je poměrně vysoký – zneužití práva musí být dostatečně zjevné. Pokud chce ministerstvo tomuto judikaturnímu požadavku dostát, zřejmě mu nezbude nic jiného než pracovat s větším množstvím důkazů a ty hodnotit v souhrnu a v jejich vzájemné souvislosti. V rozhodovací praxi se ostatně již objevil případ, kdy se správní orgán příliš spoléhal na jediný důkaz.[91]

V krátkosti se zastavím u samotného pohovoru s cizincem, resp. způsobu jeho vedení. Zdá se, že jak správní orgány, tak správní soudy mu věnují poměrně velkou pozornost. Není čemu se divit. Právě pohovor, resp. účastnický výslech umožní správním orgánům, aby lépe a blíže porozuměly a ověřily cizincův záměr, např. studovat na území Česka. Skutečnosti a informace zjištěné během pohovoru jsou podkladem pro vydání rozhodnutí a mohou být stěžejní pro objasnění cizincovy motivace a faktického účelu pobytu.[92]

---

[90] Přehledně rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. května 2025 č. j. 21 A 60/2024-39, bod 22 (napaden kasační stížností vedenou pod sp. zn. 5 Azs 115/2025).

[91] Srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. ledna 2025 č. j. 32 A 22/2023-41, body 30 až 35 (kasační stížnost odmítnuta jako nepřijatelná, srov. usnesení NSS ze dne 9. října 2025 č. j. 2 Azs 45/2025-28).

[92] Srov. právní větu k rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. srpna 2025 č. j. 56 A 16/2023-45: „V souladu s § 169k odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, může provést zastupitelský úřad v řízení o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu pohovor s žadatelem. O provedeném pohovoru sepíše záznam

Pro posouzení možného zneužití práva jde o poměrně důležitý, nikoli však jediný důkaz.[93]

Správní soudy zdůraznily, že závěr o zneužití práva nestačí založit jen na skutečnosti, že cizinec odpovídá na otázky příliš obecně či stručně. Naopak, je nutné vyvinout další úsilí, aby se potvrdilo podezření o zneužití práva, zejména vhodně volenými doplňujícími otázkami.[94] Nejde přitom o nic jiného než o projev požadavku, podle kterého stát prokazuje zneužití práva.

Shora řečené zmiňuji proto, že správní soudy řešily situaci, kdy se správní orgány pokusily svoji povinnost prokázat zneužití práva přenést na cizince. Soudy tento pokus rychle odhalily a správně jej odmítly. Správní orgány cizinci vyčítaly, že na položené otázky odpovídal příliš obecně, kusovitě a stroze. Správní soudy ovšem upozornily, že odpovědi stručného či obecného rázu neodůvodňují závěr o zneužití práva. Nanejvýš jde o relevantní indicii. Pokud mají správní orgány stále pochybnosti o účelu pobytu cizince, resp. jeho studijním záměru, nemohou bez dalšího uzavřít, že cizinec zneužil právo. Naopak, musí vyvinout další procesní aktivitu, např. položit doplňující a upřesňující dotazy, případně požadovat doplnění dalších listin či dokumentů, aby se dobraly skutečného záměru cizince a získaly o věci ucelený obraz.[95] Své dotazy a požadavky přitom nemusí adresovat cizinci, ale v zásadě všem subjektům, kteří mohou poskytnout cenné informace o budoucím studiu cizince. Správní orgány se například mohou obrátit na vysokou školu, kde cizinec zamýšlí studovat.[96] Pokud povedou s cizincem pohovor (resp. účastnický výslech), jsou to právě ony, *„[…] kdo* [mají] *v řízení nejen prostor a příležitost, ale i povinnost doptat se* [cizince] *na konkrétní nejasnosti a žádat jej o konkrétní upřesnění jeho tvrzení“* (pozn. citace upravena a zkrácena).[97] Stěží lze po cizinci požadovat, aby sám a z vlastního podnětu doplňoval tvrzení, odpovídal na dotazy

---

(§ 57 odst. 2 věta druhá téhož zákona). Skutečnosti zjištěné při pohovoru (zaznamenané v záznamu o pohovoru) jsou podkladem pro vydání rozhodnutí. Informace plynoucí z výpovědi žadatele při pohovoru tak mohou být stěžejní pro objasnění jeho skutečné motivace a faktického účelu pobytu.“

93 Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. září 2024 č. j. 31 A 35/2023-44, body 12 a 13 (kasační stížnost zamítnuta, srov. rozsudek NSS ze dne 25. července 2025 č. j. 4 Azs 196/2024-41).

94 Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. ledna 2024 č. j. 55 A 50/2022-43, č. 4588/2024 Sb. NSS, bod 29.

95 Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. září 2024 č. j. 31 A 35/2023-44, body 30 až 32.

96 Stanovisko generálního advokáta J. R. de la Toura ze dne 16. listopadu 2023 ve věci C-14/23 *Perle*, bod 63.

97 Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. září 2024 č. j. 31 A 35/2023-44, bod 31; dále ze dne 16. října 2024 č. j. 41 A 24/2024-29, bod 51 a 52. Tyto závěry potvrzuje též rozsudek NSS ze dne 6. listopadu 2024 č. j. 6 Azs 38/2024-28, bod 40.

podrobněji či dokládal další podklady, pokud mu správní orgány nesdělí své pochybnosti a omezí se jen na formulářové a povšechné dotazy.[98] V pozdějších rozhodnutích lze vysledovat, že se správní orgány poučily *po sérii zrušujících soudních rozhodnutí.* Příkladem budiž rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 21 A 60/2024-39 ze dne 22. května 2025. Zde správní soud vyzdvihl způsob, jakým správní orgány kladly cizinci otázky. Vesměs šlo o poměrně konkrétně vymezené dotazy, které nebyly ani příliš obecné, ani příliš konkrétní (vyjmenování příkladů předmětu vyučovaných v prvním ročníku, způsob zakončení studia, souvislost mezi vybraným studijním oborem a vysněnou profesní dráhou atd.).

To samozřejmě neznamená, že by se správní orgány musely cizince nekonečně dlouho doptávat a marně jej vyzývat k předložení dalších dokumentů a listin. Takový požadavek by zbytečně protahoval celý imigrační proces; hlavně by to odporovalo požadavku na efektivitu a rychlost správního řízení.[99] Podstatné je, aby správní orgány dodatečně vyvinuly nějakou aktivitu. Jen tak mohou spolehlivě uzavřít, že se cizinec dopustil zneužití práva, a tedy unést důkazní břemeno.[100]

Tato povinnost nicméně jde ruku v ruce s povinností cizince poskytnout správnímu orgánu odpovídající součinnost. Pokud cizinec odmítne odpovědět na doplňující dotazy nebo nedoloží konkrétní dokumenty či listiny, půjde o nečinnost, která jde plně k jeho tíži. V takovém případě se ale přednostně použije jiný zamítací důvod.[101] Cizinec totiž znemožňuje správním orgánům, aby řádně posoudily skutečný cíl pobytu. Již samotná nečinnost cizince tak musí být nutně důsledkem zamítavého rozhodnutí, neboť správní orgány objektivně nemohou věcně zkoumat žádost o pobytové oprávnění.[102] Zásada zákazu zneužití práva se tedy uplatní v těch případech, kdy cizinec poskytne všechny nezbytné informace a dokumenty, případně vyhoví dodatečným požadavkům, nicméně i přesto je jeho jednání, resp. žádost o pobytové oprávnění, vyhodnocena jako zneužívající. Zamítavé rozhodnutí se proto může opírat jedině o § 56 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců, nikoli o písm. a) téhož ustanovení. Vše řečené není ničím jiným než projevem pátého požadavku, který plyne z rozsudku *Perle*. Pokud existuje jiný zamítací důvod, tak se použije přednostně (blíže část 4.4).

---

98 Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. září 2024 č. j. 31 A 35/2023-44, bod 30.

99 § 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

100 Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. září 2024 č. j. 31 A 35/2023-44, body 35 a 36.

101 § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v části „[...] se cizinec na požádání ministerstva nebo zastupitelského úřadu nedostaví k pohovoru nebo nepředloží ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti o dlouhodobé vízum [...]".

102 Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. září 2024 č. j. 31 A 35/2023-44, bod 24; dále rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. ledna 2025 č. j. 22 A 10/2024-35, bod 27.

Tím se problematika hodnocení zneužití práva nevyčerpává. Správní soudy musely dále reagovat na neobjektivní přístup správních orgánů. Výtky byly dvojího druhu. Správní soudy nejprve kritizovaly správní orgány, že obsah pohovoru hodnotily tendenčně v neprospěch cizince. Každou dílčí nesrovnalost totiž zveličovaly s cílem, aby za každou cenu potvrdily své podezření o zneužití práva.[103] Přísnost není sama o sobě problematická. Problematické však už je, pokud správní orgán svým přístupem porušuje jednu ze základních zásad činnosti správního orgánu – zásadu nestrannosti.[104] Požadavek nestrannosti rozhodování je sice vlastní především orgánům soudní moci, ale také u orgánů veřejné správy má své místo. V právním státě, v němž zákon svazuje veškerý výkon veřejné moci, je nestrannost nezbytným znakem i pro rozhodování správních orgánů.[105] I tehdy, pokud rozhodují o vstupu a pobytu cizinců, by měly zachovat nestranný postoj. Správní orgány by se tak měly vyvarovat zaujatého rozhodování a vůbec zaujatého výkonu veřejné správy v oblasti kontroly vstupu a pobytu cizinců.[106]

Druhá výtka se rovněž týkala tendenčního přístupu správního orgánu. Problém ovšem neležel v zaujatém hodnocení konkrétního důkazu jako spíše v nezohlednění dalších podkladů, které si správní orgán vyžádal.[107] Správní soudy tak správně zdůrazňují požadavek komplexního posouzení zneužití práva. Aby správní orgány mohly přesvědčivě uzavřít, že cizinec zneužil právo, musí přihlédnout ke všem okolnostem daného případu, včetně těch, které mluví ve prospěch cizince, a jeho záměru studovat na území. Ignorovat je však nemohou.[108]

Při zpětném pohledu hodnotím aplikaci závěrů rozsudku *Perle* ze strany českých soudů za poměrně zdařilou. Soudy správně trvají na požadavku, aby stát, tj. jeho příslušné správní orgány přesvědčivě prokázaly zneužití práva. Tento přístup se promítá do dalšího, důležitého požadavku, podle kterého správní orgány musí vyvinout odpovídající procesní aktivitu. Nemohou se spokojit s tím, že cizinec odpovídá stroze či povšechně, pokud samy pokládají povšechné otázky. Až poté, kdy vynaloží veškeré úsilí, mohou přistoupit k posouzení možného zneužití práva.

---

[103] Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. října 2024 č. j. 41 A 24/2024-29, bod 46 (napaden kasační stížností vedenou pod sp. zn. 7 Azs 277/2024).

[104] § 7 odst. 1 správního řádu.

[105] Usnesení NSS ze dne 27. listopadu 2012 č. j. 1 As 19/2010-106, č. 2801/2013 Sb. NSS, *Ateliér pro životní prostředí*, bod 34.

[106] KOPECKÝ, M. Komentář k § 7. In: KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 20.

[107] Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. září 2024 č. j. 31 A 35/2023-44, bod 36.

[108] Rozsudek NSS ze dne 6. listopadu 2024 č. j. 6 Azs 38/2024-28, body 40 a 41.

6. ZÁVĚR

Mám-li odpovědět na otázku, zda se zásada zákazu zneužití práva použije též v oblasti cizineckého práva, odpovídám kladně. Jde o obecný právní princip, který se použije ve všech oblastech práva. Je lhostejné, zda cizinec má či nemá právní nárok na udělení pobytového oprávnění. Zneužití práva může nabýt mnoha podob. Přinejmenším jde o situace, kdy cizinec sice splňuje všechny formální podmínky pobytu, ale materiálně nikoli, neboť jeho přítomnost na území s velkou pravděpodobností nebude naplňovat pobytový účel.

Zda se cizinec dopustil zneužití práva, prokazuje správní orgán. Své přesvědčení musí odůvodnit tak, že zneužití práva cizincem je dostatečně zjevné, a to vzhledem ke všem okolnostem a zvláštnostem daného případu. Zneužití práva však nelze předjímat ani předem dovozovat z té či oné okolnosti. Naopak, každý případ musí správní orgán hodnotit přísně individuálně a komplexně. Aby bylo možné mluvit o zneužití práva, musí nejprve posoudit, zda cizincovo jednání naplňuje všechna kritéria zneužívajícího jednání (tzv. dvousložkový test zneužití práva). Žádost o pobytové oprávnění za účelem studia sice splňuje všechny formální podmínky, ale vzhledem ke všem okolnostem případu nebude pobyt cizince sledovat cíle zákona o pobytu cizinců, resp. tam předvídaný pobytový účel, pro který žádá o povolení k pobytu (objektivní kritérium). Současně je však třeba prokázat, že záměrem cizince bylo získat výhodu, tj. konkrétní pobytový titul, jehož pomocí může pobývat na území státu, ovšem za zcela jiným účelem (např. zaměstnání místo studia, tzv. subjektivní kritérium).

Jakýkoli důkaz může sloužit k prokázání zneužití práva. Důkazy však musí být relevantní a mít původ v projednávaném případě. Musí mít vztah jednak k pobytovému účelu, jednak k záměru získat pobytové oprávnění. Správní orgán by samozřejmě měl zohlednit všechny důkazy a objektivní důvody, ať už mluví ve prospěch či neprospěch závěru o zneužití práva. Jen tak může přesvědčivě uzavřít, že navzdory přítomnosti důkazů a okolností, jež mluví ve prospěch cizince, jsou tu jiné důkazy a objektivní důvody, které jsou natolik závažné, že převažuje zájem státu na odepření pobytu. Předtím než správní orgán zamítne žádost o pobytové oprávnění, měl by cizinci umožnit, aby se ještě jednou vyjádřil ke svému plánu a záměru pobývat na území státu. Takový postup má několik výhod. Ctí se jím princip kontradiktornosti, který svědčí všem jednotlivcům bez ohledu na státní občanství, a správní orgány získají další důkazy či objektivní důvody k podpoře svého podezření o zneužití práva.

V. Klasifikace zaměstnání CZ-ISCO a nelegální práce

ŠTĚPÁN PASTOREK*

1. ÚVOD

Vždy, když dojde na volbu tématu, o kterém chci s kolegy na vědecké konferenci pořádané na půdě Kanceláře veřejného ochránce práv pohovořit, případně i následně rozpracovat do podoby příspěvku, přeji si, aby se jednalo o záležitost radostnou. Aby šlo o změnu v právních předpisech či postupech správních orgánů, jež bude v této složité, ale přesto velice důležité oblasti vnímána adresáty právních norem, právníky, ale i zaměstnanci státní správy a justicí jako krok kupředu. Nakonec se však vždy najde něco kontroverzního, neočekávaného a s potenciálně závažnými dopady do každodenního života cizinců pobývajících a pracujících v České republice. Jakkoliv nevylučuji, že se v některých aspektech oblast pobytu a zaměstnávání cizinců pohnula v poslední době správným směrem, pro účely odborné diskuse bude vždy potřebnější upozornit na problémy, se kterými se praxe potkává.

Vždy mě překvapí, jak mohou na první pohled drobné změny v textu právního předpisu způsobit poměrně závažné problémy. Právě jednou takovou novelizací se zabývá i tento příspěvek – jde o úpravu znění § 37 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti („ZoZ"), které vydrželo až do 1. 7. 2024 dlouhých 13 let bez zásahu zákonodárce. Pokrok ale nelze zastavit.

S účinností zákona č. 408/2023 Sb. došlo k doplnění § 37 ZoZ o nové odst. 2 a 3. Zabývají se vyřazením volného pracovního místa z evidence volných pracovních míst po 6 měsících od jeho oznámení zaměstnavatelem v případě, kdy do této doby nedojde k jeho obsazení či alespoň zahájení řízení o vydání zaměstnanecké či modré karty nebo povolení k zaměstnání vztahujícím se k tomuto volnému místu.[1] A dále vyřazením volného pracovního místa z důvodu

* Štěpán Pastorek je advokátem v Praze a odborným asistentem na Katedře pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Příspěvek vznikl za finanční podpory GA UK v rámci projektu „COOP – Cooperatio", řešeného na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. Příspěvek reflektuje právní stav ke dni 15. 11. 2024.

[1] Viz § 37 odst. 2 ZoZ. Dodejme však, že zákonodárce zde zjevně opomněl situace, kdy na dané volné pracovní místo cizinec – držitel zaměstnanecké karty či modré karty – oznamuje Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra změnu zaměstnavatele/pozice.

neposkytnutí součinnosti k obsazení místa krajské pobočce úřadu práce ze strany zaměstnavatele.[2] Potud bez zásadních připomínek, není v zájmu žádného z aktérů na poli ekonomické migrace, aby byly v evidencích udržovány neaktuální údaje.[3]

Změna se však dotkla i nynějšího § 37 odst. 1 ZoZ. Od 1. 7. 2024 zakotvuje, že zaměstnavatel při hlášení volného pracovního místa uvádí též informaci o příslušném kódu vztahujícím se k druhu práce v rámci oznámeného volného pracovního místa. A to podle skupin Klasifikace zaměstnání CZ-ISCO zveřejněné Českým statistickým úřadem („ČSÚ"). Právě tato drobná úprava textu § 37 ZoZ, na první pohled pouze statistického významu, se ukázala v praxi téměř okamžitě jako problematická.

Na okraj s mírným povzdechem dodávám, že se jedná bohužel o jeden z mnoha příkladů legislativní kultury poslední doby. Text zkoumaného ustanovení byl do novely vložen prostřednictvím pozměňovacího návrhu až v průběhu projednávání v Poslanecké sněmovně.[4] Důsledkem toho je mimo jiné absence bližšího vysvětlení cíle změny – odůvodnění návrhu pouze lakonicky konstatuje, že cit.: *„Z důvodu bližší specifikace se dále navrhuje rozšířit charakteristiku volných pracovních míst o další údaj, který se vztahuje k oznámenému pracovnímu místu, a to o určení druhu práce prostřednictvím celostátní klasifikace CZ-ISCO".* Takové zdůvodnění však v praxi vyskytnuvší se problémy nijak řešit nepomáhá.

2. O DRUHU PRÁCE A NELEGÁLNÍ PRÁCI

Předtím, než blíže pojednáme o tom, jaký dopad měla předmětná změna § 37 odst. 1 ZoZ na právní praxi, je nezbytné připomenout některé ze základních teoretických východisek právní úpravy nelegální práce a též, obecněji, náležitostí pracovní smlouvy. Právě s těmito instituty se problematické aspekty novelizace pojí.

Úvodem připomeňme, že podle § 34 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, platí, že druh práce je spolu s místem výkonu práce a dnem nástupu do práce tzv. podstatnou náležitostí pracovní smlouvy, tedy ujednáním, které

V takovém případě se nejedná o správní řízení směřující k vydání předmětného pobytového titulu. Bylo by však proti smyslu zákona vykládat textaci tohoto ustanovení tak, že na tyto situace nedopadá.

[2] Viz § 37 odst. 3 ZoZ.

[3] Byť lze vzpomenout např. situace, kdy se cizinec nemůže z důvodu omezené kapacity příslušného zastupitelského úřadu dostat k podání žádosti o pobytový titul, a než tak učiní, je příslušné volné pracovní místo z evidence vyřazeno.

[4] Poslanců Jiřího Navrátila, Jana Bauera, Pavly Pivoňky Vaňkové a Martiny Ochodnické. Dostupný z: https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=236485

smlouva obsahovat musí. Komentářová literatura k tomuto ustanovení mimo jiné uvádí: *„Široké či úzké vymezení druhu práce má zásadní vliv na budoucí dispoziční právo zaměstnavatele při určování pracovních úkolů zaměstnanci. V tomto směru existuje mezi stranami smluvní volnost. Pokud by ovšem byl druh práce v pracovní smlouvě vymezen tak široce, že by umožňoval zaměstnavateli přidělovat jakoukoli práci, pak by pracovní smlouva nebyla platně uzavřena.“*[5] Pro tento příspěvek je klíčové zdůraznit zmíněný aspekt smluvní volnosti. Jistě, pro strany musí být alespoň v hrubých rysech seznatelné, jaké práce budou či mohou být zaměstnanci ze strany zaměstnavatele přidělovány. Ale není nezbytné, aby byly specifikovány naprosto vyčerpávajícím způsobem.[6]

Tyto závěry ostatně potvrzuje i konstantní judikatura Nejvyššího soudu. Například v rozsudku ve věci sp. zn. 21 Cdo 1272/2012 ze dne 18. 12. 2012 uvedl: *„V posuzovaném případě byl v písemné pracovní smlouvě uzavřené mezi účastnicemi dne 10. 1. 1996 sjednán druh práce ‚prodavačka‘. Takové ujednání o druhu práce, na který byla žalobkyně přijata, je srozumitelné a určité a z hlediska šíře vymezení druhu práce, který nepochybně zahrnuje jakýkoli prodej zboží, je využitím smluvní volnosti stran při sjednávání této podstatné náležitosti pracovní smlouvy. […] Druh práce zaměstnance (šíře jeho vymezení) je určen výlučně ujednáním účastníků v pracovní smlouvě a nikoli tím, jakou konkrétní práci v rámci sjednaného druhu práce zaměstnavatel – v závislosti na svých provozních možnostech, které se mohou v čase měnit – přiděluje zaměstnanci po vzniku pracovního poměru.“* Ke stejným východiskům dochází Nejvyšší soud v rozsudku ve věci sp. zn. 21 Cdo 1664/2019 ze dne 26. 6. 2019, cit.: *„V posuzovaném případě byl v písemné pracovní smlouvě uzavřené mezi účastnicemi dne 1. 2. 2010 sjednán druh práce ‚obchodní manažer‘. Takové ujednání o druhu práce, na který byla žalovaná přijata, je srozumitelné a určité […]. Z hlediska šíře vymezení druhu práce je tedy ujednání účastnic využitím smluvní volnosti stran při sjednávání této podstatné náležitosti pracovní smlouvy; pracovní smlouva by byla neplatná pouze tehdy, kdyby byl druh práce vymezen v pracovní smlouvě tak široce, že by umožňoval zaměstnavateli přidělovat zaměstnanci jakoukoli práci.“*

Shrňme proto, že z pohledu pracovněprávní doktríny i judikatury obstojí i poměrně obecně definovaný druh práce – a to již jen s poukazem na to, že

---

[5] BĚLINA, M. § 34 [Pracovní smlouva]. In: BĚLINA, M. DRÁPAL, L. a kol. *Zákoník práce.* 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 224, marg. č. 7.

[6] Sluší se samozřejmě připomenout, že od 1. 10. 2023 musí být v souvislosti s novelizací zákoníku práce zaměstnanec podle § 37 zákoníku práce informován o obsahu pracovního poměru. Odstavec 1 písm. b) předmětného ustanovení vyžaduje poskytnutí informace o bližším označení druhu práce, pokud tyto neobsahuje již pracovní smlouva. Tímto se však opět nemyslí naprosto vyčerpávající popis všech činností, ke kterým může v rámci výkonu práce pro zaměstnavatele docházet.

realita výkonu práce pro zaměstnavatele se může v čase (např. v souvislosti se zaváděním nových technologií, postupů apod.) proměňovat. Bylo by krajně nepraktické, kdyby při každé takové události musely strany přistoupit i ke změnám v pracovní smlouvě.

S vědomím výše uvedeného se nyní přesuňme k aktuální definici nelegální práce, jak ji zakotvuje § 5 písm. e) ZoZ. Nelegální prací se podle tohoto ustanovení rozumí:

„Práce, která má znaky závislé práce podle § 2 odst. 1 zákoníku práce a je konána

1. fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah; to neplatí, pokud výkon této práce mimo pracovněprávní vztah umožňují jiné právní předpisy,

2. cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kartou vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrou kartou vydanými podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo bez některé z těchto karet; to neplatí v případě výkonu jiné práce podle § 41 odst. 1 písm. b) zákoníku práce, nebo

3. cizincem pro právnickou nebo fyzickou osobu bez platného oprávnění k pobytu na území České republiky, je-li podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky vyžadováno.

Pro posouzení toho, zda se jedná o nelegální práci, není podstatná délka výkonu této práce."

Není cílem příspěvku analyzovat dopady a/nebo vhodnost změny v definici nelegální práce provedené s účinností ke dni 1. 1. 2024. Proto si vystačíme s krátkým představením toho, co se myslí oním výkonem práce *v rozporu* s vydanými veřejnoprávními povoleními, o kterých hovoří § 5 písm. e) bod 2 ZoZ. Nelegální prací podle tohoto ustanovení totiž může být i výkon práce, kdy druh práce neodpovídá tomu, který byl cizinci ze strany státních orgánů povolen. Specificky se zaměřím na případy držitelů tzv. duálních zaměstnaneckých karet[7] jako nejčastějšího typu povolení k dlouhodobému pobytu vydávaného cizincům ze třetích zemí za účelem výkonu práce na území České republiky.

Nejvyšší správní soud tuto otázku v minulosti zkoumal v několika rozhodnutích, ze kterých vyplývají tyto závěry:

1. Aby se jednalo o nelegální práci (držitele duální zaměstnanecké karty), musí existovat faktický rozpor co do druhu a/nebo místa takové práce – rozsudek č. j. 6 Azs 139/2023-36 ze dne 25. 10. 2023;

[7] Tedy povolením k pobytu na území a výkonu práce ve vztahu k předem nahlášenému volnému pracovnímu místu krajské pobočce úřadu práce – viz § 42g a násl. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky („ZoPC").

2. Rozpor s podmínkami, za nichž byla duální zaměstnanecká karta vydána, je nutné chápat v tom smyslu, že cizinec vykonává práci jinak (jinde či pro někoho jiného), než jak mu vydaná karta stanoví – rozsudek č. j. 6 Azs 139/2023-36 ze dne 25. 10. 2023;
3. O rozpor s podmínkami, za nichž byla duální zaměstnanecká karta vydána, půjde tehdy, pokud cizinec vykonává práci u jiného zaměstnavatele – rozsudky č. j. 7 Azs 118/2021-31 ze dne 30. 9. 2021 a č. j. 6 Azs 117/2022-33 ze dne 16. 2. 2023;
4. O rozpor s podmínkami, za nichž byla duální zaměstnanecká karta vydána, půjde tehdy, pokud cizinec vykonává práci na jiném místě – rozsudek č. j. 4 Ads 25/2023-26 ze dne 18. 4. 2023;
5. O rozpor se zaměstnaneckou kartou půjde tehdy, pokud cizinec vykonává práci jiného druhu – rozsudek č. j. 2 Ads 83/2019-26 ze dne 29. 9. 2020.

Rozhodovací praxe správních soudů tedy doposud nijak blíže nespecifikovala, jak rozpor s povoleným druhem práce uchopit. Dá se nicméně říct, že v posuzovaných případech docházelo k porovnání druhu práce uvedeného v pracovní smlouvě a též zaměstnavatelem v hlášence volného pracovního místa, se skutkovým stavem. Ten byl zjištěn buď přímo na místě výkonu práce některým ze správních orgánů,[8] nebo prostřednictvím informace od jiného orgánu státní správy či kontrolou dokumentace poskytnuté do příslušných řízení cizincem, popř. jiným subjektem.

Výkon nelegální práce je důvodem pro nevydání zaměstnanecké karty[9] či neprodloužení její platnosti[10].

Posuzování, zda se cizinec – držitel duální zaměstnanecké karty – dopustil či nedopustil výkonu nelegální práce, mělo nejedno úskalí již před 1. 7. 2024.[11] Změna v textu § 37 odst. 1 ZoZ, která s touto otázkou zdánlivě nesouvisí, přivodila některým cizincům a jejich zaměstnavatelům nové a poměrně zásadní potíže.

3. STATISTIKA, NEBO NE?

Leckoho by při přečtení názvu tohoto příspěvku mohla napadnout otázka – co to vlastně je ta Klasifikace zaměstnání (CZ-ISCO)? K čemu slouží?

---

8 Např. zaměstnanci inspekce práce, cizinecké policie, celního úřadu či Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra.

9 Srov. § 46 odst. 6 písm. e) ZoPC.

10 Srov. § 44a odst. 11 ZoPC.

11 Která jsou inherentně spojena s nutností zjistit skutečný stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti.

Obecnou odpověď ve vztahu k tzv. *statistickým klasifikacím* nalezneme v § 19 zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě („ZoSSS"). Předmětné ustanovení zakotvuje:

„(1) Český statistický úřad ve spolupráci s ministerstvy vytváří statistické klasifikace a statistické číselníky (dále jen „klasifikace") a poskytuje z nich informace.

(2) Vydání klasifikace oznamuje Český statistický úřad ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv s uvedením místa, kde jsou klasifikace k dispozici.

(3) Klasifikace jsou závazné pro orgány vykonávající státní statistickou službu a pro zpravodajské jednotky při poskytování údajů pro statistická zjišťování, při jejich zpracování a dále v těch případech, kdy tak stanoví zvláštní právní předpis."

Na první pohled by se mohlo zdát, že klasifikace vydané podle tohoto ustanovení nemohou mít žádný vliv na práva a povinnosti osob pobývajících na území České republiky. Odstavec 3 citovaného ustanovení však uvádí, že klasifikace jsou závazné tam, kdy tak stanoví právní předpis. Tímto právním předpisem je v námi zkoumaném případě § 37 odst. 1 ZoZ, který přímo odkazuje legislativní zkratkou na sdělení ČSÚ č. 206/2010 Sb., o zavedení Klasifikace zaměstnání (CZ-ISCO) („Sdělení").

Ačkoliv tedy samotné Sdělení není obecně závazné, jeho obsah se prostřednictvím § 37 odst. 1 ZoZ ve spojení s § 19 odst. 3 ZoSSS od 1. 7. 2024 může promítat do práv a povinností osob, což se v praxi ukázalo jako poměrně problematické.

3.1 Stav před 1. 7. 2024

Zaměstnavatelé neměli v době před 1. 7. 2024 povinnost údaj o zařazení hlášené pozice podle Klasifikace zaměstnání CZ-ISCO při hlášení volných pracovních míst do příslušných evidencí uvádět. Přesto tak podle pokynů krajských poboček Úřadu práce činili. Často jen z toho důvodu, že formulář tzv. hlášenky volného pracovního místa i v této době obsahoval kolonku právě pro tento údaj. V praxi byla velmi často ze strany pracovníků Úřadu práce předána zaměstnavateli informace, aby vyplnil příslušné pole tak, aby alespoň trochu odpovídalo požadovanému druhu práce. Blíže se však tímto údajem nikdo nezabýval.[12]

[12] Mohlo tak běžně docházet i k mírným rozporům mezi pozicí podle Klasifikace zaměstnání CZ-ISCO a zaměstnavatelem v hlášence uvedeným druhem práce – i proto, že žádaný druh práce Klasifikace zaměstnání CZ-ISCO neznala. Účelem klasifikace je totiž i podle MPSV sledovat např. mzdovou úroveň jednotlivých zaměstnání nebo strukturu zaměstnanosti, nikoliv hodnotit skutečnou náplň práce jednotlivých zaměstnanců. Podle MPSV je výhodou klasifikace její stálost, a tudíž možnost srovnání zaměstnání na různých místech

Samotná Klasifikace zaměstnání CZ-ISCO nedefinuje náplně práce pro jednotlivá zaměstnání. Sdělení ve své příloze pouze vyjmenovává profese pod příslušnými kódy. Náplně práce jsou uvedeny příkladmo ČSÚ až ve vysvětlivkách ke klasifikaci. Tyto vysvětlivky např. uvádí náplň práce pro skupinu 821[13] – Montážní dělníci výrobků a zařízení – takto: *„Náplň jejich práce obvykle zahrnuje: montáž různých druhů výrobků a zařízení z jednotlivých dílů a součástí podle přesně stanovených postupů; posouzení stanovených parametrů, pracovních postupů, schémat a nákresů s ohledem na určení potřebných materiálů a pokynů k montáži; vedení záznamů o výrobě a provozu; kontrola a testování hotových komponent, zařízení, elektroinstalace a obvodů; vyřazování vadných zařízení a součástí určených k montáži."*

Již v období před 1. 7. 2024 tu a tam docházelo při posuzování oprávněností výkonu práce k tomu, že správní orgán konstatoval výkon nelegální práce v situaci, kdy cizinec vykonával činnosti odlišné od toho, jak danou pozici popisovaly vysvětlivky k CZ-ISCO.[14] Takové užívání Klasifikace zaměstnání CZ-ISCO při posuzování nelegální práce však nebylo aprobováno správními soudy. Kupříkladu Městský soud v Praze ve svém rozsudku č. j. 3 A 38/2021-69 ze dne 14. 3. 2023 konstatoval, že cit.: *„Posuzování, zda je určitá činnost nelegální prací, není zjevně poskytováním údajů pro statistická zjišťování, ani jejich zpracování. Zákon o zaměstnanosti, který upravuje zaměstnávání cizinců i evidenci volných míst, nestanoví správním orgánům povinnost řídit se klasifikací CZ-ISCO. Centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty musí obsahovat mj. údaj o druhu práce (§ 37a odst. 1 a § 37 zákona o zaměstnanosti). Údaje o pracovních místech v centrální evidenci vycházejí z náležitostí pracovní smlouvy, která též musí obsahovat druh práce [§ 34 odst. 1 písm. a) zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů]. Ze zákona neplyne, že by tento druh práce musel korespondovat s jednotlivými zaměstnáními vedenými v klasifikaci CZ-ISCO. Klasifikace CZ-ISCO není pro správní orgány při posuzování nelegální práce závazná. […]*

---

a v různém čase. Na druhou stranu je tato stálost i určitou nevýhodou, protože klasifikace zaměstnání nemůže postihovat aktuální (nová) zaměstnání na trhu práce. Viz Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Metodika zařazování zaměstnání do CZ-ISCO pro účely statistiky trhu práce* [online]. Dostupné z: https://www.esfcr.cz/documents/21802/3435234/Metodika+za%C5%99azov%C3%A1n%C3%AD+zam%C4%9Bstn%C3%A1n%C3%AD+-do+CZ-ISCO+pro+%C3%BA%C4%8Dely+statistiky+trhu+pr%C3%A1ce.pdf/ec5f1d77-e25c--4bb5-94e3-e87c7938d58e?t=1492761772323

[13] Klasifikace zaměstnání CZ-ISCO je rozdělena na 1. hlavní třídy, 2. třídy, 3. skupiny, 4. podskupiny.

[14] S odkazem na to, co uvedl jeho zaměstnavatel v kolonce CZ-ISCO při hlášení volného místa vůči krajské pobočce Úřadu práce. Vysvětlivky jsou dostupné z: https://csu.gov.cz/docs/107516/680852dd-62ac-3122-31e1-39f5c4fd9565/vysvetlivky_czisco_2025.pdf?version=1.0

Klasifikace může sloužit jako vodítko, nemůže však být jedinou metrikou pro posouzení, zda je určitá činnost nelegální prací. I sama žalovaná přiznává, že se jednotlivé pracovní pozice mohou překrývat. Význam klasifikace CZ-ISCO proto nelze nijak přeceňovat a při posuzování, zda je určitá činnost skutečně nelegální prací, je nutné zkoumat, jaký je skutečný obsah vykonávané práce a do jaké míry koresponduje s pracovní pozicí, pro kterou byla udělena zaměstnanecká karta. Toto podrobné zkoumání nelze nahrazovat pouhým poukazem na odlišné názvy jednotlivých pozic vedených v klasifikaci CZ-ISCO a jejich (nutně obecné) definiční vymezení."

Zdůrazněna tedy byla povaha klasifikace, stejně jako její převážně statistický účel. Městský soud v souladu s výše uvedenou judikaturou Nejvyššího soudu a komentářovou literaturou shledal, že druh práce nemusí korespondovat s jednotlivými zaměstnáními vedenými v Klasifikaci zaměstnání CZ-ISCO. Často navíc dochází k tomu, že se u zaměstnance překrývají různé pozice v této klasifikaci uvedené, což zakázáno není. Tyto závěry se však po přijetí předmětné novely § 37 ZoZ staly s účinností k 1. 7. 2024 neaktuální či minimálně sporné.

3.2 Stav po 1. 7. 2024

Z mé advokátní praxe vyplynulo, že novelizace § 37 ZoZ začal poměrně záhy využívat Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra při zamítání některých žádostí o prodloužení platnosti duální zaměstnanecké karty. Existenci nelegální práce spatřoval v tom, že práce daného cizince nekorespondovala s tím, co je uvedeno v metodické části Klasifikace CZ-ISCO. Odůvodnění zněla např. následovně: *„Bez evidence CZ-ISCO by zaměstnavatelé mohli v pracovní smlouvě uvádět pracovní pozici velmi obecně např. zaměstnanec v továrně, což zahrnuje rozsáhlou škálu profesí. V této souvislosti je nutné podotknout, že zaměstnanecká karta byla účastníku řízení vydána dle § 42g odst. 2 na zcela konkrétní pracovní pozici uvedenou v EVPM, která inherentně pracovní místo definuje prostřednictvím klasifikace CZ-ISCO. O nezastupitelnosti a významu Klasifikace CZ-ISCO vypovídá i skutečnost, že na základě novely zák. č. 435/2004 Sb. centrální evidence volných pracovních míst obsahuje již povinně informaci o příslušném kódu vztahujícím se k druhu práce v rámci oznámeného volného pracovního místa, a to podle skupin Klasifikace zaměstnání (CZ-ISCO) zveřejněné Českým statistickým úřadem (§ 37 zák. č. 435/2004 Sb.).*"[15]

[15] S ohledem na povinnost mlčenlivosti zakotvenou v § 21 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, neuvádím spisovou značku řízení ani č. j. rozhodnutí.

Změna v přístupu k výkladu toho, co je či není nelegální prací, nejvíce dopadla na ty cizince, kteří již ke dni 1. 7. 2024 disponovali vydanou duální zaměstnaneckou kartou.[16] Riziko shledání výkonu nelegální práce za „minulé období" před 1. 7. 2024 bylo reálné. V praxi se rozhodnutí o zamítnutí žádostí těchto cizinců právě s výše uvedeným odůvodněním objevovaly.

I ti zaměstnavatelé a cizinci, kteří ještě novelizaci a s ní související problémy řešit nemuseli, se přirozeně zajímali o to, zda tento stav znamená, že jsou vázáni a omezeni při sjednávání pracovněprávních vztahů a hlášení volných míst do centrálních evidencí (pro zaměstnanecké a modré karty) pouze na pozice, které jsou obsaženy v Klasifikaci CZ-ISCO. A to přesto, že smluvní volnost zaměstnance a zaměstnavatele je v oblasti sjednávání druhu práce dlouhodobě judikována ze strany Nejvyššího soudu a je bez dalšího přijata i právní doktrínou. Mezi běžné otázky patřilo, zda je možné obsah náplně práce u pozic uvedených v Klasifikaci zaměstnání CZ-ISCO doplňovat. A pokud ano, kde leží hranice takového postupu – co je přípustné a co už nikoliv.[17]

Další otázky následovaly. Přestože je nyní uvedení zařazení pozice do Klasifikace zaměstnání CZ-ISCO při hlášení volného pracovního místa povinné, plyne z toho závěr, že je klasifikace pro správní orgány při posuzování nelegální práce vždy závazná? Dá se to dovodit ze znění § 5 písm. e) bodu 2 ZoZ, který hovoří o výkonu práce v rozporu se zaměstnaneckou kartou? Můžeme to odvozovat z legislativní zkratky zakotvené v § 37 odst. 1 ZoZ, jak ji popisuji výše?[18] Jaký cíl toto omezení sleduje? Je možné při hodnocení, zda došlo k výkonu nelegální práce, rezignovat na zkoumání skutečně vykonávaného obsahu a druhu práce a spokojit se jen s nesouladem údajů v pracovní smlouvě[19] a informacích v metodické části Klasifikace zaměstnání CZ-ISCO? Přesně na tyto otázky by podle mého názoru měla dávat odpověď důvodová zpráva, která však v tomto případě absentuje.

V praxi se přirozeně objevily i další problematické aspekty, namátkou:

1. Některé druhy prací a pracovní pozice v Klasifikaci zaměstnání CZ-ISCO vůbec neexistují. Na tuto skutečnost ostatně upozorňuje i MPSV ve shora odkazované metodice. Z povahy věci je klasifikace poměrně statická a nereaguje pružně na nově se objevivší druhy prací (např. v IT sektoru). To může vést zaměstnavatele k tomu, že budou do smluv i hlášenek volných

[16] Tedy ve vztahu k pozici, u které nebyla povinnost údaj o zatřídění do Klasifikace zaměstnání CZ-ISCO uvádět.

[17] Viz kupř. výše citovaná náplň práce Montážních dělníků výrobků a zařízení. Uvádí: „Náplň práce obvykle zahrnuje […]." To vyvolává úvahy o možném rozšíření na další činnosti.

[18] Protože pokud ano, pak došlo k tiché redefinici a změně v chápání, kdy se o nelegální práci jedná.

[19] Případně u agenturních zaměstnanců v dokumentech o dočasném přidělení.

pracovních míst uvádět údaje, které nebudou zcela odpovídat skutečnosti jen proto, aby nevznikl problém při vydávání a prodlužování platnosti povolení k pobytu.

2. Agentury práce disponující povolením ke zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) ZoZ[20] se mohou dostat do potíží při plnění své povinnosti k zajištění srovnatelných podmínek se zaměstnanci uživatele[21]. V dohodách o dočasném přidělení a pokynech k dočasnému přidělení je totiž poměrně často uvedena pozice podle toho, jak ji interně nazývá uživatel (s nejvyšší pravděpodobností odlišně od Klasifikace zaměstnání CZ-ISCO) s cílem vyhovět zákonným požadavkům na rovnost zacházení. Pokud agentura práce zaměstná cizince na pozici uvedenou v Klasifikaci zaměstnání CZ-ISCO a následně jej přidělí k uživateli s druhem práce, který je formálně označen jiným názvem (podle praxe uživatele), riskuje nyní závěr, že tímto došlo k odchýlení se od nahlášených podmínek krajské pobočce Úřadu práce a případně i k odchylce od druhu práce uvedeného v pracovní smlouvě cizince.
3. Kromě už tak někdy ne zcela přehledné právní úpravy pobytu a zaměstnávání budou muset cizinci a jejich zaměstnavatelé znát podrobně i Klasifikaci zaměstnání CZ-ISCO a její vysvětlivky. Přitom nejde svou povahou ani o podzákonné právní předpisy.

Ad absurdum by se dalo říct, že přijetím nutnosti pohybovat se pouze v mantinelech zaměstnání uvedených ve Sdělení bychom mohli z hlášenky volného pracovního místa úplně vypustit údaj o druhu práce a ponechat pouze informaci zařazení pozice podle CZ-ISCO. Zaměstnavatelům bychom tedy touto optikou měli i přikázat, aby v pracovních smlouvách sjednávali druh práce pouze na jednu z pozic uvedených v klasifikaci zaměstnání. A bližší označení druhu práce ve smyslu § 37 odst. 1 písm. b) zákoníku práce by muselo následovat znění vysvětlivek vydaných ČSÚ. Nedomnívám se, že toto je stav, který by byl žádoucí.

4. ZÁVĚR

Dovolím si tvrdit, že snaha předkladatelů pozměňovacího návrh o *„bližší specifikac[i] volného pracovního místa“*[22] vytvořila další poměrně problematický institut v oblasti zaměstnávání cizinců. Pokud by bylo cílem předmětné změny

[20] Umožňující přidělování zaměstnanců agentury práce k uživatelům.
[21] Viz § 309 odst. 5 zákoníku práce.
[22] Viz plné odůvodnění změny uvedené v poslaneckém pozměňovacím návrhu.

pouze to, aby stát disponoval údaji o druhu práce vykonávané cizinci, které dokáže pro účely analýz a statistik jednodušeji zpracovávat,[23] pak by nebylo novelizaci moc co vytýkat. V praxi se však, alespoň z počátku,[24] zdálo, že se jedná o pokus dosáhnout zjednodušení při postihování výkonu nelegální práce. A tedy v konečném důsledku o rozšíření aplikovatelnosti § 5 písm. e) ZoZ na případy, které by dříve jako výkon nelegální práce posouzeny být buď vůbec nemohly, nebo pouze s velkými obtížemi.

Jako nepříliš přesvědčivé se mi jeví citované odůvodnění při neprodloužení platnosti zaměstnanecké karty. Není pravdou, že by zaměstnavatelé bez Klasifikace zaměstnání CZ-ISCO mohli v pracovní smlouvě uvádět pracovní pozici velmi obecně. Tato otázka už byla v minulosti opakovaně vyřešena Nejvyšším soudem a je na ní dlouholetá shoda i v rámci právní doktríny. Nadto samotný právní základ umožňující existenci klasifikace a postavení jejího původce – ČSÚ – v rámci státní správy příliš nesvědčí tomu, že by se mělo jednat o univerzální nástroj sloužící státu pro boj s nelegální prací.

Vzhledem k popsaným problematickým aspektům nelze považovat přístup založený na identifikaci nelegální práce s pomocí Klasifikace zaměstnání CZ-ISCO za vhodný. Odvozovat práva a povinnosti z něčeho, co není ani podzákonným právním předpisem, je vzhledem k hrozícím důsledkům výkonu nelegální práce pro cizince i zaměstnavatele pochybné. Při přijetí závěru o nutnosti posuzovat nelegální práci striktně podle Klasifikace zaměstnání CZ-ISCO by totiž platilo, že cizinci bez volného vstupu na trh práce mohou být zaměstnávání pouze pracemi, které jsou v ní uvedeny a dále blíže specifikovány ve vysvětlivkách. Možnost takového omezení však z právních předpisů nevyplývá.

[23] Přirozeně se budou lépe zpracovávat standardizované údaje o druhu práce než analyzovat jednotlivé názvy druhů prací uváděné zaměstnavateli při hlášení volných pracovních míst.

[24] Dlužno podotknout, že v době předložení příspěvku k publikaci (konec srpna 2025) jsem již delší dobu obdobnou argumentaci v řízeních o zaměstnaneckých kartách nezaznamenal.

VI. Upuštění od povinnosti osobního podání žádosti – kdy (ne)má smysl o něho žádat?

MICHAELA GLOZYGOVÁ*

1. ÚVOD

Představte si, že jste cizinec, který by rád pobýval v České republice. Případně že u nás již jako cizí státní příslušník několik let žijete, pracujete, integrujete se do společnosti a sdílíte společnou domácnost se svými rodinnými příslušníky. Pak ale přijde chvíle, kdy si potřebujete vyřídit nebo prodloužit pobytové oprávnění a narazíte na požadavek osobního podání žádosti. Zní to jako banalita, ale pro Vás může právě tato povinnost znamenat nečekanou překážku. Co když nemůžete z vážných důvodů dojít na úřad?

Cílem příspěvku není pouze stručně vymezit právní úpravu, která se váže k této velmi praktické otázce, ale i podívat se na ni v širších souvislostech. Proto nejdříve předestřu její obecná východiska, která opřu o poměrně bohatou judikaturu. Následně poukážu na několik reálných případů, jimž se zabývaly správní orgány a posléze i naše soudy v rámci soudního přezkumu.

2. PRÁVNÍ ÚPRAVA

2.1 Povinnost osobního podání žádosti

Obecně platí, že cizinec musí podat žádost o pobytové oprávnění osobně. Tato povinnost se vztahuje jak na žádosti o udělení dlouhodobého víza, tak i na žádosti o prodloužení víza za účelem strpění pobytu na území nebo o vydání povolení k dlouhodobému, přechodnému či trvalému pobytu.[1] Osobním podáním žádosti se rozumí to, že ji cizinec osobně předá zastupitelskému úřadu

* Kancelář veřejného ochránce práv a ochránce práv dětí, Brno.

[1] Srov. § 169d odst. 1 zákona č. 329/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

či Ministerstvu vnitra. Případně se může jednat i o externího poskytovatele služeb, který pomáhá vytíženému zastupiteskému úřadu s nabíráním určitých druhů žádostí o pobytová oprávnění.

2.2 Výjimka z povinnosti osobního podání žádosti

Zákon o pobytu cizinců umožňuje, aby zastupitelský úřad nebo ministerstvo v odůvodněných případech upustily od povinnosti osobního podání žádosti. Konkrétně ministerstvo tak může učinit v případě žádostí o udělení či prodloužení víza za účelem strpění pobytu na území, pokud cizinec doloží spolu s ní relevantní důvody pro upuštění od osobního podání.[2] Zastupitelský úřad může obdobně postupovat v případě ostatních žádostí o pobytové oprávnění.[3] Mimo to může přistoupit k upuštění od povinnosti osobního podání žádosti i v případech, kdy mu jsou známy relevantní důvody z jeho úřední činnosti. Zastupitelský úřad rovněž může prohlásit na své úřední desce, že u určitých druhů žádostí upouští od této povinnosti automaticky (např. se může jednat o cizince účastnící se vládou schválených programů).

Pokud zastupitelský úřad či ministerstvo nevyhoví žádosti cizince o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, řízení usnesením zastaví.[4]

3. OBECNÁ VÝCHODISKA Z JUDIKATURY

3.1 Neurčitý právní pojem a správní uvážení

Judikatura správních soudů dovodila, že § 169d zákona o pobytu cizinců v sobě zahrnuje neurčitý právní pojem „odůvodněný případ" a rovněž předpokládá správní uvážení úřadů. To znamená, že zastupitelský úřad a ministerstvo musí vždy posoudit individuální okolnosti konkrétního případu a následně zvážit, zda je namístě upuštění od osobního podání žádosti, či nikoliv – úřady k tomu nejsou bez dalšího povinny.[5] Své závěry však vždy musí náležitě odůvodnit.

---

2 Srov. § 169d odst. 4 zákona o pobytu cizinců.

3 S výjimkou nepřijatelných žádostí ve smyslu § 169h odst. 1 písm. b) a odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

4 Srov. § 169 odst. 3 a 4 téhož zákona.

5 Rozsudek Nejvyššího správního soudu („NSS") ze dne 9. srpna 2018 č. j. 9 Azs 213/2018-22.

3.2 Smysl a účel osobního podání žádosti

Smysl a účel osobního podání žádosti spočívá zejména v možnosti zastupitelského úřadu a ministerstva ověřit identitu, motivaci, osobní a jiné poměry cizince. Úřady mohou také zohlednit případná bezpečnostní rizika či jiné aspekty související se zvážením toho, zda žádosti (ne)má být vyhověno.[6] Osobní kontakt cizinců s českými úřady plní také preventivní funkci – vede je k tomu, aby řešili svou pobytovou situaci v České republice včas.[7]

3.3 Co je třeba tvrdit a prokázat pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti

Cizinec musí vždy uvést a také prokázat konkrétní důvody, proč je právě jeho případ „odůvodněný" a zastupitelský úřad nebo ministerstvo nemá trvat na osobním podání žádosti.[8] Tato povinnost plyne z dispoziční zásady, podle které se řízení zahajuje a vede na základě žádosti cizince. Uvedené platí např. u skutečností, které se týkají rodinného a soukromého života cizince a dalších osob, s nimiž má rodinný vztah. Zastupitelský úřad a ministerstvo totiž mají omezené možnosti, jak je zjistit.[9]

V případě, že cizinec odvozuje důvodnost upuštění od osobního podání žádosti z toho, že se mu nedaří podat žádost standardním způsobem, musí doložit své neúspěšné pokusy o sjednání termínu podání žádosti. Nepostačí, pokud jen obecně odkáže na to, že se o to v určitém časovém období pokoušel.[10]

3.4 K čemu by měly zastupitelský úřad a ministerstvo přihlédnout

Zastupitelský úřad a ministerstvo by měly v rámci své rozhodovací praxe zohlednit všechny v daném čase a dané zemi existující podstatné okolnosti. Dále by měly zvážit dobu, po kterou se cizinec neúspěšně snažil sjednat termín k podání žádosti a jiné důležité faktory – tedy druh pobytového oprávnění, věk, rodinné vztahy a další skutečnosti. Odůvodněnost případu přitom může být závislá na zcela unikátní souhře okolností, které definují výjimečné postavení cizince žádajícího o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti.[11]

---

6 Rozsudek rozšířeného senátu NSS soudu ze dne 30. května 2017 č. j. 10 Azs 153/2016-52.
7 Rozsudek NSS ze dne 30. března 2023 č. j. 4 Azs 19/2023-34.
8 Rozsudek NSS ze dne 11. srpna 2015 č. j. 6 Azs 77/2015-36.
9 Rozsudek NSS ze dne 16. května 2024 č. j. 8 Azs 101/2023-38.
10 Rozsudek NSS ze dne 18. ledna 2021 č. j. 5 Azs 258/2020-67.
11 Rozsudek NSS ze dne 9. srpna 2018 č. j. 9 Azs 213/2018-22.

3.5 Příklady odůvodněných důvodů pro upuštění od osobního podání žádosti

Zákon o pobytu cizinců nestanoví žádné příklady odůvodněných důvodů, pro které je možné upustit od osobního podání žádosti. Judikatura NSS nicméně dovodila několik typových situací, které pod ně lze podřadit – vždy by se mělo jednat o případy, kdy by trvání na osobním podání žádosti bylo pro cizince příliš tvrdé a nerozumné,[12] nebo by pro něho představovalo nepřiměřenou zátěž.[13] Může přitom jít o překážky osobní účasti nejen na straně cizince, ale i zastupitelského úřadu nebo ministerstva.[14]

NSS např. dovodil, že odůvodněný případ lze shledat v situaci, ve které je cizinec omezen v osobním podání žádosti svým zdravotním stavem, nebo pokud po něm nelze spravedlivě požadovat delší odloučení od jeho závažně zdravotně postižených dětí.[15] Může se také jednat o případy, kdy je pro cizince objektivně nemožné či extrémně obtížné dostavit se na zastupitelský úřad nebo ministerstvo kvůli velké vzdálenosti, závažným provozním problémům nebo zhoršené bezpečnostní situaci.[16] Konečně pod pojem odůvodněných případů spadá i složitá sociální situace cizince, např. ve formě jeho existenční závislosti na uděleném stipendiu, které je jediným zdrojem jeho příjmů v rámci pobytu na území cizího státu a jež by mohlo být ohroženo v důsledku nemožnosti včasného podání žádosti.[17]

NSS naopak dovodil, že péče o děti či dočasné odloučení rodiče od dětí samy o sobě nenaplňují podmínky pro upuštění od osobního podání žádosti. Odůvodnil to tím, že ačkoliv je nejlepší zájem dítěte důležitým hlediskem, musí být poměřován s dalšími relevantními okolnostmi, včetně veřejného zájmu na dodržování právních předpisů České republiky. Rovněž doplnil, že dočasné vycestování rodiče nemusí mít devastující účinky na jeho rodinu, neboť jde o situaci, která je řešitelná mnoha různými způsoby (zajištěním kontaktu s dětmi prostřednictvím moderních komunikačních technologií, komerční výpomocí při péči o domácnost apod.). Je tedy pouze na cizinci, žádajícím o pobytové oprávnění, aby si uspořádal své osobní záležitosti tak, aby se jeho vycestování na přechodnou dobu dotklo rodiny co nejméně.[18]

---

[12] Rozsudky NSS ze dne 11. srpna 2015 č. j. 6 Azs 77/2015-36 a dále ze dne 30. května 2017 č. j. 10 Azs 153/2016-52.

[13] Rozsudek NSS ze dne 11. srpna 2015 č. j. 6 Azs 77/2015-36.

[14] Rozsudek NSS ze dne 31. května 2011 č. j. 9 Aps 6/2010-106.

[15] Rozsudek NSS ze dne 27. listopadu 2023 č. j. 3 Azs 163/2022-36.

[16] Rozsudek NSS ze dne 9. srpna 2018 č. j. 9 Azs 213/2018-22.

[17] Rozsudek NSS ze dne 10. února 2021 č. j. 2 Azs 265/2020-38.

[18] Rozsudky NSS ze dne 16. července 2025 č. j. 1 Azs 200/2024-64 a dále ze dne 15. dubna 2025 č. j. 6 Azs 223/2024-36.

Pro úplnost je třeba dodat, že ani pouhá délka řízení, respektive vyřizování žádosti o pobytové oprávnění, nemůže dle judikatury správních soudů založit důvod, který cizinci brání v osobním podání žádosti.[19]

3.6 Rozsah soudního přezkumu

Rozsah soudního přezkumu je v této oblasti omezený, neboť jím není hodnocení smysluplnosti či efektivity osobního podání žádosti. Soudy se mohou zabývat jen tím, zda zastupitelský úřad nebo ministerstvo nepochybily při výkladu neurčitého právního pojmu. A ve vztahu ke správnímu uvážení mohou přezkoumat toliko to, zda nezneužily či nepřekročily jeho meze. Jinými slovy, soudy mohou posuzovat to, zda úřady správně vyložily pojem „odůvodněný případ" a následně ho správně aplikovaly na zjištěný skutkový stav.[20]

4. KONKRÉTNÍ PŘÍPADY Z ROZHODOVACÍ PRAXE

V databázi NSS jsem vyhledala rozsudky, které vydaly správní soudy k této problematice po 1. lednu 2024. Zjistila jsem, že se převážná většina z nich týkala žádostí o pobytové oprávnění za účelem společného soužití rodiny a že o nich rozhodovaly především zastupitelské úřady. Nejvytíženějším z nich přitom byl ten v Hanoji.

Níže jsem stručně shrnula některé zajímavé případy, v nichž cizinci argumentovali rozmanitými skutečnostmi.

4.1 Nesprávný úřední postup úřadu jakožto důvod pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti

Muž požádal o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití s rodinou a zároveň o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Uvedl, že žije ve společné domácnosti se svou manželkou a několikaměsíčním synem. Zároveň zdůraznil, že o své předchozí pobytové oprávnění přišel bez vlastního zavinění.

České velvyslanectví v Hanoji a Ministerstvo zahraničních věcí dospěly k závěru, že muži nesvědčí důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Měly totiž za to, že je pouze na jeho rodině, jak si uspořádá své rodinné poměry, neboť neshledaly, že by došlo k nepřiměřenému zásahu do jejího

[19] Srov. např. rozsudek NSS ze dne 27. února 2020 č. j. 8 Azs 351/2018-50.
[20] Tamtéž.

rodinného a soukromého života. Argumentovaly také tím, že muž založil rodinu až poté, co se zdržoval na území České republiky bez platného pobytového oprávnění. Co se týče řízení o jeho posledním pobytovém oprávnění – konkrétně řízení o změně zaměstnavatele a prodloužení zaměstnanecké karty – úřady konstatovaly, že muž měl možnost reagovat na výsledek soudního řízení, respektive měl požádat o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty.

Krajský soud v Brně dospěl k opačnému závěru – úřady podle něj dostatečně nezohlednily dopady nezákonného postupu Ministerstva vnitra, v jehož důsledku musel muž podávat novou žádost o pobyt. Zjistil totiž, že cizinec měl původně platnou zaměstnaneckou kartu a řádně oznámil změnu zaměstnavatele. Ministerstvo vnitra mu však sdělilo, že nesplnil zákonné podmínky, protože nepředložil všechny požadované dokumenty – aniž by ho však vyzvalo k doplnění chybějících podkladů. NSS jeho rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání. Ministerstvo nicméně konstatovalo, že od oznámení změny zaměstnavatele uběhly téměř dva roky, a považovalo celou záležitost za bezpředmětnou.

Krajský soud poukázal na to, že muž za těchto okolností nemohl úspěšně požádat o prodloužení zaměstnanecké karty, protože mu již zanikla. Zároveň mu nebylo možné vyčítat nedostatečnou snahu řešit svou pobytovou situaci, neboť pouhých 48 dní po oznámení o nesplnění podmínek změny zaměstnavatele požádal o nové pobytové oprávnění za účelem společného soužití s rodinou. Toto řízení však muselo být zastaveno, protože v době podání žádosti již muž neměl žádné pobytové oprávnění. Neuspěl ani s návrhem na obnovu řízení. Nedalo se mu také přičítat k tíži, že žádost nepodal dříve. V danou dobu totiž nemohl vědět, že oznámení změny zaměstnavatele bude neúspěšné. Posléze navíc došlo k podstatné změně v jeho rodinné situaci – muž ke dni vydání rozsudku NSS očekával narození dítěte. Podle krajského soudu tak neměl jinou možnost než podat posuzovanou žádost.

Krajský soud tedy ve svém zrušujícím rozsudku shrnul, že muž přišel o pobytové oprávnění nikoliv vlastní vinou. Za těchto okolností po něm nebylo spravedlivé požadovat, aby opustil území a uspořádal si své rodinné poměry mimo Českou republiku – znamenalo by to totiž, že by manželka zůstala sama s velmi malým dítětem, což by mělo negativní dopad na její možnost výdělku i zajištění základních potřeb rodiny.[21]

Ministerstvo podalo proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost, kterou však NSS odmítl jako nepřijatelnou s tím, že krajský soud v dané věci

[21] Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 4. dubna 2025 č. j. 34 A 35/2024-55.

správně respektoval ustálenou judikaturu a jednotlivé skutečnosti neposuzoval izolovaně, ale ve vzájemných souvislostech.[22]

4.2 Osamělá seniorka obávající se ruského režimu

Starší žena požádala o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny a zároveň o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Svou žádost odůvodnila tím, že je osamělou vdovou ve věku 77 let, přičemž její dcera, zeť a vnoučata žijí v České republice a všichni disponují povolením k trvalému pobytu. Cesta na zastupitelský úřad do Moskvy by pro ni představovala mimořádnou fyzickou i psychickou zátěž. Dále namítala, že dlouhodobě pobývala v jiných zemích Evropské unie, a vyjádřila obavu z možného postihu ze strany ruských úřadů. Závěrem poukázala na to, že původně byla 7. dubna 2022 registrována k osobnímu podání žádosti, avšak tento termín jí byl zrušen bez náhrady v důsledku válečného konfliktu na Ukrajině (srov. nařízení vlády č. 130/2022 ze dne 25. února 2022).

České velvyslanectví v Moskvě i Ministerstvo zahraničních věcí její žádost zamítly a řízení zastavily. Uvedené skutečnosti podle nich nepředstavovaly dostatečný důvod k upuštění od osobního podání žádosti. Mimo jiné poukázaly na to, že žena nijak nedoložila, proč by pro ruské úřady měla být „nepohodlnou osobou", a zároveň konstatovaly, že by její vycestování nemuselo vést k trvalému či dlouhodobému odloučení od rodiny.

Krajský soud v Brně dospěl k závěru, že správní orgány své závěry nezdůvodnily přezkoumatelným způsobem a náležitě se nevypořádaly s konkrétními okolnostmi případu – především s vysokým věkem žadatelky, její osamělostí a tvrzenou fyzickou i psychickou zátěží spojenou s cestou do Moskvy. Krajský soud zároveň uznal, že pokud žena strávila delší dobu v demokratických zemích, kde měla svobodný přístup k informacím, může představovat riziko pro ruský režim a jeho propagandu (výslovně přitom uvedl, že toto riziko se navíc zvyšuje s časem, který žena strávila mimo území Ruské federace). Z těchto důvodů krajský soud zrušil rozhodnutí obou úřadů a vrátil jim věc k novému projednání.[23]

4.3 Novela zákona, která omezuje okruh žadatelů o společné sloučení rodiny

Cizinec podal v červnu 2023 žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny a zároveň požádal o upuštění od povinnosti podat tuto

[22] Usnesení NSS ze dne 15. července 2025 č. j. 1 Azs 80/2025-32.
[23] Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. července 2024 č. j. 56 A 10/2023-33.

žádost osobně. Argumentoval tím, že se narodil v České republice, kde s rodinou prožil většinu života. Odjezd do zahraničí by pro něj znamenal přerušení studia, odloučení od rodiny a zároveň by mu způsobil nepřiměřenou finanční zátěž. Upozornil také na to, že od 1. července 2023, kdy nabyde účinnosti novela zákona o pobytu cizinců č. 170/2023 Sb., už nebude moci o daný typ pobytu žádat jako zletilé nezaopatřené dítě cizince s povoleným pobytem. Dále namítal možný rozpor s Úmluvou o právech dítěte.

České velvyslanectví v Hanoji i Ministerstvo zahraničních věcí jeho žádosti nevyhověly. Uvedly, že novela v době podání žádosti ještě nebyla účinná, cizinec byl zletilý již téměř rok, a navíc se ani nepokusil sjednat si termín pro osobní podání žádosti.

Krajský soud se s rozhodnutím úřadů ztotožnil. Nad rámec připomněl, že cizinec přišel o své předchozí pobytové oprávnění už v roce 2019, a měl tedy dostatek času svou situaci řešit. K námitce ohledně porušení Úmluvy o právech dítěte soud dodal, že se na něj již nevztahuje, neboť cizinci je 19 let.[24]

4.4 Nepodložený nepříznivý zdravotní stav

Muž požádal v červnu 2022 o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny a zároveň o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Svou žádost odůvodnil tím, že jeho manželka porodila mrtvé dítě a od té doby se léčí s cukrovkou, která vyžaduje, aby si čtyřikrát denně aplikovala inzulín. Rodina se tedy musí přizpůsobovat jejímu zdravotnímu stavu. Muž se sám stará nejen o jejich nezletilou dceru, ale také o dceru své manželky z předchozího vztahu, kterou by rád osvojil.

České velvyslanectví v Hanoji i Ministerstvo zahraničních věcí jeho žádosti nevyhověly. Poukázaly na to, že muž již v roce 2014 přišel o pobytové oprávnění kvůli tomu, že nedoložil potřebné náležitosti. V následujících třech letech se sice pokoušel řešit svou situaci prostřednictvím různých žádostí o pobyt, nicméně nebyl úspěšný. Aktuálně probíhá soudní řízení o jeho povinnosti opustit území. Muž kromě toho uzavřel manželství až v roce 2021, tedy v době, kdy se již nacházel na našem území nelegálně a byl si vědom rizik, která s tím pro jeho rodinu mohou být spojena. V rodném listu jejich společné dcery je navíc v kolonce „otec“ uvedeno „nezjištěno“. Úřady také podotkly, že zdravotní stav manželky nevyžaduje nepřetržitou péči a že tato navzdory své diagnóze zajišťuje příjem celé rodiny. Muž se zároveň nepokusil sjednat si termín pro osobní podání žádosti. Z těchto důvodů označily jeho argumenty za nedůvodné.

[24] Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. června 2024 č. j. 41 A 8/2024-19.

Krajský soud v Brně se se závěry správních orgánů ztotožnil. Konstatoval, že předložené lékařské zprávy neprokazují faktickou závislost manželky na péči manžela, ani to, že by jejich dočasné odloučení představovalo (významné) zdravotní riziko. Muž navíc nijak nekonkretizoval, proč je jeho osobní přítomnost nezbytná v případě péče o děti, ani neprokázal, že by některé z nich mělo zvláštní potřeby. Ani jeho úmysl osvojit si nezletilou dceru manželky nepředstavuje natolik výjimečnou okolnost, aby odůvodňovala výjimku z povinnosti osobního podání žádosti. Krajský soud proto žalobu zamítl.[25]

4.5 Dítě jakožto žadatel o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti

Nezletilý chlapec požádal o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny a zároveň o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Tuto žádost odůvodnil zejména nízkým věkem (11 let).

České velvyslanectví v Manile, Ministerstvo zahraničních věcí, ani Městský soud v Praze neshledaly uváděné skutečnosti jako důvodné. Argumentovaly tím, že chlapec není procesně způsobilý – žádost za něj musí podat jeho zákonný zástupce. Chlapec přitom nezmínil žádné konkrétní důvody svědčící o tom, že by ji nemohl podat jeho otec, který mj. udělil v roce 2020 souhlas s jeho vycestováním z Filipín s matkou. I v případě přechodného odloučení chlapce od jeho matky by došlo pouze k nízkému zásahu do jeho rodinného a soukromého života. Chlapec se totiž nachází ve věku dětí, kdy jsou krátkodobá odloučení od rodičů běžná (např. kvůli školním či prázdninovým pobytům). Navíc by nezůstal sám a bez péče, neboť žije ve společné domácnosti s partnerem matky a nevlastní sestrou.

Nezletilý chlapec našel zastání až u NSS. Ten připomněl, že při posuzování žádosti o upuštění od osobního podání nezletilého dítěte je nutné zohlednit situaci ve vztahu ke každému z rodičů zvlášť. V tomto kontextu dotčené orgány dostatečně nepřihlédly ke vzdálenosti mezi Českou republikou a Filipínami – byť jí chlapec výslovně neargumentoval. Mimo to ničím nepodložily svou hypotézu o tom, že otec bude znovu ochotný spolupracovat při vyřizování pobytového oprávnění pro svého syna – a to i s přihlédnutím k tomu, že po dobu jeho pobytu na území České republiky nebyli v osobním styku. Z těchto důvodů proto NSS zrušil rozsudek městského soudu i rozhodnutí ministerstva a vrátil věc k novému projednání.[26]

[25] Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. června 2024 č. j. 30 A 97/2022-29.
[26] Rozsudek NSS ze dne 2. května 2024 č. j. 6 Azs 167/2023-33.

4.6 Kvóty pro podání žádostí o zaměstnaneckou kartu

Cizinec požádal o vydání zaměstnanecké karty a současně o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Argumentoval tím, že nemůže požádat o pobytové oprávnění za účelem zaměstnání, neboť nespadá do žádného vládou schváleného programu ekonomické migrace. Tuto skutečnost považuje za protiústavní a v rozporu s právem EU.

Generální konzulát ve Lvově a Ministerstvo zahraničních věcí jeho žádosti nevyhověly s tím, že naše země může, jakožto svrchovaný stát, regulovat migraci podle svých potřeb [srov. § 181b odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců a nařízení vlády č. 220/2019]. Rovněž shledaly, že pokud unijní právo dovoluje členským státům, aby stanovily limity pro počet vstupů na své území – tím spíše si mohou na vnitrostátní úrovni stanovit počet žádostí o pobytové oprávnění.

Městský soud v Praze názor úřadů aproboval. Nad rámec doplnil, že Česká republika má široký prostor pro uvážení, nakolik umožní státním příslušníkům různých zemí pracovat či vyvíjet jinou aktivitu na jejím území. Může tedy měnit svou praxi podle svých potřeb. A také může v zemích, s vysokou poptávkou po zaměstnání u nás, nastavit určitý systém pro podání žádostí o pobytové oprávnění, který je schopen efektivně zpracovat jejich určité množství za únosných nákladů. Městský soud konečně neshledal důvodnou ani námitku stěžovatele týkající se nedůvodného rozlišování žadatelů podle místa jejich bydliště s tím, že se nejedná o diskriminační důvod podle Listiny základních práv EU.[27]

5. ZÁVĚR

Život může být pestrý jako bonboniéra. Tímto příspěvkem jsem proto nemohla vyčerpat všechny možné situace, které se mohou přihodit cizincům. To by navíc popíralo smysl institutu upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, který souvisí s výkladem neurčitého právního pojmu, správním uvážením a zohledněním individuálních okolností každého případu.

Doufám, že můj příspěvek přispěje k tomu, že jeho čtenář zvládne odpovědět na otázku uvedenou v jeho názvu. Respektive, že si učiní názor na to, zda v posuzované věci existuje šance na vyhovění žádosti o upuštění od osobního podání žádosti. Nutno přitom dodat, že nejde zrovna o lehkou disciplínu, neboť příprava takové žádosti vyžaduje důkladnou práci ve smyslu sepsání nezbytné argumentace a také její podložení relevantními důkazy. V opačném případě lze očekávat, že žádost nebude mít šanci na úspěch.

[27] Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. května 2024 č. j. 10 A 38/2022-43.

VII. Povaha pobytu cizince na tzv. fikci dle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. O jaké oprávnění se jedná a jak se k němu staví judikatura?

FILIP ČERNÝ*

1. ÚVOD

Zákon o pobytu cizinců[1] počítá s udělením povolení k dlouhodobému pobytu na konkrétní přesně vymezené období. V případě prodlužování tohoto povolení či během řízení o žádosti o změnu jeho účelu však nezřídka nastává situace, kdy doba platnosti dosavadního povolení uplyne, avšak o žádosti o prodloužení či o vydání nového povolení ještě nebylo rozhodnuto. Dle § 47 zákona o pobytu cizinců má v takových případech nastat tzv. fikce pobytu. Slovy zákona se povolení k dlouhodobému pobytu *„považuje […] za platné do doby nabytí právní moci rozhodnutí o podání žádosti“.*

Otázka, kterou si příspěvek klade, zní, zda tato tzv. fikce vyvolává totožné účinky, jako povolený dlouhodobý pobyt, případně v čem konkrétně se oprávnění na základě § 47 zákona o pobytu cizinců liší od povoleného dlouhodobého pobytu. Za účelem zjednodušení se příspěvek zaměří pouze na prodlužování povolení k dlouhodobému pobytu, ačkoli se § 47 zákona o pobytu cizinců vztahuje rovněž na žádost o povolení k dlouhodobému pobytu podanou z pobytu na dlouhodobé vízum nebo z dlouhodobého pobytu za jiným účelem. Příspěvek se zároveň soustředí zejména na § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, ačkoli obdobná ustanovení lze nalézt rovněž v § 30 odst. 4, § 47 odst. 6, 8 a 9 či v § 60 odst. 4 a 7 zákona o pobytu cizinců.

* Advokátní koncipient u Mgr. Filipa Duse, advokáta.

[1] Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném od 1. 5. 2025.

2. JEDNÁ SE O FIKCI?

2.1 Obecně o právní fikci

Ačkoli panuje všeobecná shoda na označení oprávnění dle § 47 odst. 4 za fikci pobytu, je třeba se hlouběji zaměřit na jeho podstatu a určit, co je touto tzv. fikcí skutečně míněno.

Soudní praxe obecně k fikcím dlouhodobě konstatuje, že se jedná o nástroj k posílení právní jistoty. Za tímto účelem se zákonodárce uchyluje k normování skutkového stavu odporujícího realitě a dochází tedy k rozporu mezi realitou a právem.[2] Literatura i část judikatury nicméně rovněž konstatuje, že fikce představuje určitou formu odkazu, k níž se zákonodárce uchyluje zpravidla za účelem zjednodušení textu právního předpisu.[3] Fikci tudíž lze vymezit jak formálně, jakožto specifickou formu odkazu, tak obsahově, jako rozpor skutečnosti s tím, jak právo skutečnost nahlíží.

Obsahové vymezení fikce se zdá být zřejmé, jelikož se jedná o zpravidla očividný rozpor reality s právem deklarovaným stavem. Tentýž jev lze ovšem nalézt i u nevyvratitelné domněnky, která rovněž nutí adresáty právní normy považovat za správný stav věcí, který může být odlišný od skutečnosti. Z toho důvodu také řada autorů považuje právní fikci pouze za druh nevyvratitelné domněnky a tyto dva instituty od sebe běžně neodděluje.[4] Toto téma by samo o sobě bylo hodno obsáhlejšího posouzení. Pro účely příspěvku se lze spokojit s obsahovým vymezením fikce tak, že se jedná o situaci, kdy zákonodárce normuje existenci určité skutečnosti, ač je z obecné zkušenosti či na základě rozumové úvahy téměř jisté, že tato skutečnost v reálném světě neexistuje. Tímto také lze fikci do určité míry odlišit od domněnky, u které lze zpravidla alespoň uvažovat o tom, že by mohla být pravdivá.[5]

Z obsahového hlediska pak § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců za fikci označit lze, jelikož povolení k pobytu je považováno za platné, ačkoli doba jeho platnosti již uplynula. Na rozdíl od jiných právních fikcí je však třeba si povšimnout toho, že tato fikce nezakládá žádný rozpor s reálným světem, pouze finguje určitý právní stav. U jiných fikcí, např. fikce doručení či v případě fikce již narozeného dítěte v občanském právu, je právem deklarován stav věcí, který

---

2 Nález sp. zn. II. ÚS 92/01 ze dne 1. října 2002.

3 LAVICKÝ, P. *Fikce procesních úkonů v civilním řízení soudním* [online]. Brno, 2008/2009. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, právnická fakulty, s. 16–18. Dostupné z https://is.muni.cz/th/nyvqt/Fikce_procesnich_ukonu_v_civilnim_rizeni_soudnim_spornem_Archive.pdf. Autor této práce se sice zabývá zejména civilním procesem, úvodní kapitoly však pojednávají o právní fikci z pohledu právní teorie a jejich závěry jsou tedy použitelné i zde.

4 LAVICKÝ, P., op. cit. 3, s. 30.

5 Uvedené obsahové vymezení fikce je velmi stručné, ale pro účely příspěvku snad dostatečné.

v reálném světě nemohl nastat (zásilka ve skutečnosti doručena nebyla, dítě se ještě nenarodilo). Tomuto fingovanému stavu jsou potom připisovány právní následky. Jde tedy o fingovanou právní skutečnost, která má svůj předobraz v realitě. V § 47 odst. 4 naopak žádná reálná skutečnost, kterou by bylo možno vidět či cítit, fingována není. Nejde dokonce ani o fikci pozitivního rozhodnutí, jaké lze nalézt např. v zákoně o sdružování v politických stranách či v zákoně o ochraně hospodářské soutěže.[6] Jedná se pouze o fikci existence určitého souboru práv a povinností.

Od výše uvedeného lze přejít k formálnímu vymezení fikce, které je komentováno výrazně méně často. Zákonodárce se totiž zpravidla neuchyluje k užití fikce, aby odtrhával právo od reality, nýbrž aby pro dva odlišné skutkové stavy platil tentýž právní následek. Účelem fikce tak není normovat, že A je po právu B, ale spíše se jejím užitím usiluje o to, že by se pro A použily za určitých podmínek stejné právní následky, kterých by bylo užito i v případě B. Velmi často se tedy jedná o zjednodušující formu odkazu, kdy zákon namísto vyjmenování právních následků pro případy A i B podrobněji normuje pouze následky B. K tomu poté doplní, že pro účely konkrétního zákona se A považuje za B.[7]

Příklad ze správního práva zde představuje již zrušená vyhláška č. 40/1997 Sb., o zabezpečení ochrany včel, zvěře a ryb při používání přípravků na ochranu rostlin. Její § 2 písm. a) stanovil, že za včelu se pro účely předpisu považují rovněž některé druhy čmeláků. Úmysl zákonodárce zde jistě nespočíval v tom přesvědčit veřejnost, že čmelák je včela. Cíl úpravy spočíval v poskytnutí těmto druhům čmeláka tutéž ochranu, jakou vyhláška poskytovala včele. Jednalo se o zjednodušenou formu odkazu.[8]

Fikci zákonodárce běžně užívá i v případech, kdy by bylo možné právní normu formulovat jinak. Vedle výše uvedeného příkladu se čmelákem lze odkázat např. na fikce doručení podle § 24 odst. 1 či § 25 odst. 2 správního řádu.[9] V obou případech je užita formulace, že písemnost se *„považuje za doručenou“*, ačkoli zákonodárce mohl úplně stejně užít formulace *„nastávají stejné právní následky jako při doručení“*.[10] Účel těchto norem spočívá v přisouzení stejného právního následku, který běžně nastává doručením, i jiným skutkovým situacím. Naopak nespočívá v přesvědčování, že písemnost vyvěšená na

---

6 § 16a odst. 4 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže; § 8 odst. 4 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

7 BARTÁK, D. *Fikce v právu z perspektivy analytické právní filosofie* [online]. Brno, 2022/2023, Dizertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 7. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/dfppo/Fikce_v_pravu_z_perspektivy_analyticke_pravni_filosofie.pdf

8 LAVICKÝ, P., op. cit. 3, s. 37.

9 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném od 1. 7. 2025.

10 BARTÁK, D., op. cit. 7, s. 8.

úřední desce byla skutečně někomu doručena, když je očividné, že doručena nebyla. Tento stav je hezky vyjádřen i v judikatuře Nejvyššího správního soudu („NSS"), který odlišuje doručení zásilky (adresát převezme zásilku od doručovatele či aktivně sám otevře datovou schránku) a uplynutí lhůty k převzetí zásilky, které má ovšem stejné právní účinky jako doručení.[11]

2.2 Fikce podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců

Výše uvedenou optikou je třeba poměřovat § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Z formulace *„považuje se"* lze usuzovat, že ustanovení je pojato jako právní fikce. Pobyt je považován za platný, ačkoli na tuto dobu již nebyl povolen. Ustanovení nicméně působí jako totožná legislativní zkratka, které je užito v případě výše popsané fikce doručení. I zde mohl zákonodárce zvolit formulaci *„oprávnění k pobytu se prodlužuje do právní moci rozhodnutí o podané žádosti"*.

Je tudíž otázka, zda užití fikce představovalo vědomou snahu odlišit oprávnění dle § 47 odst. 4 od běžného dlouhodobého pobytu, či zda naopak cíl zákonodárce spočíval v prodloužení tohoto oprávnění do právní moci rozhodnutí o žádosti. Jinými slovy, zda se nejedná o prodloužení povolení k pobytu *ex lege*.

3. LEGISLATIVNÍ VÝVOJ

Fikce pobytu je v zákonu o pobytu cizinců upravena již od jeho první verze. Dle § 84 odst. 3 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném k 1. 1. 2000 platilo, že: *„Pokud doba platnosti průkazu o povolení k pobytu uplyne před vydáním rozhodnutí o jejím prodloužení, považuje se tento průkaz za platný do doby nabytí právní moci tohoto rozhodnutí"*. Důvodová zpráva o významu tohoto ustanovení mlčí a k užití fikce se nijak nevyjadřuje.[12]

Fikce platnosti dlouhodobého víza v případě řízení o jeho prodloužení byla od 1. 7. 2001 zakotvena v § 60 odst. 4 zákona o pobytu cizinců.[13] Důvodová zpráva opět i o povaze této fikce a o tom, proč bylo této formy užito, mlčí a pouze se odkazuje na znění § 84 odst. 3 zákona o pobytu cizinců v tehdejším znění.[14] Novelizace provedená zákonem č. 222/2003 Sb. zavedla fikci platnosti dlouhodobého víza v případě podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu,

[11] Rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 4 Afs 264/2018-85 ze dne 26. 5. 2022, odst. 57.

[12] Sněmovní tisk 204/0, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, III. volební období, s. 90. Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=204&ct1=0

[13] Novelizace zákona o pobytu cizinců provedená zákonem č. 140/2001 Sb.

[14] Sněmovní tisk 698/0, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, III. volební období, s. 29. Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&t=698

a to v § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 1. 5. 2004. Touže novelou došlo k zakotvení obdobné fikce v § 30 odst. 4 zákona. Důvodová zpráva k této novele o povaze fikce rovněž mlčí.[15] Z těchto změn stojí za povšimnutí pouze textace § 60 odst. 4 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 1. 7. 2001, který stanoví: *„[…], považuje se vízum za platné a doba pobytu na toto vízum za prodlouženou do nabytí právní moci tohoto rozhodnutí."* Proč měl zákonodárce potřebu zdůraznit prodloužení doby pobytu, však opět není vysvětleno. Text nicméně působí dojmem, že se jednalo skutečně o prodloužení víza *ex lege*.

Dřívější znění § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců po novelizaci z roku 2004 bylo častým předmětem sporů. Například nebylo vůbec zřejmé, zda se toto ustanovení vztahuje i na žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu či na žádosti o povolení k pobytu za jiným účelem. Tyto otázky byly následně řešeny judikaturou.[16] V průběhu let docházelo k určitým modifikacím tohoto ustanovení, avšak až do roku 2015 se jednalo pouze o drobné změny. Naopak novelizace provedená zákonem č. 314/2015 Sb. s účinností od 18. 12. 2015 byla zcela zásadní. Reagovala na tehdy se rozvíjející judikaturu a zejména zodpovídala v dané době na aktuální otázku, zda lze z fikce dle § 47 zákona o pobytu cizinců žádat o jiné povolení k pobytu a zda na základě takovéto žádosti vzniká další fikce. Byla to právě tato otázka, která učinila z fikce dle § 47 předmět soudních sporů, které skončily až před Nejvyšším správním soudem. O judikatuře na toto téma bude pojednáno níže.

Novela z roku 2015 přesněji vymezila, na jaké případy lze § 47 aplikovat. Kromě toho zavedla nový § 47 odst. 8, který jednoznačně stanovil, že k žádosti podané z fikce se již další fikce neváže (velmi podobné ustanovení je dnes[17] v § 47 odst. 11 zákona o pobytu cizinců). Tím bylo zamezeno tzv. řetězení fikcí. Nežádoucímu jevu, kdy by cizinec opakovaně žádal o povolení k pobytu za jiným účelem, přičemž na základě každé takto podané žádosti by mu vznikla fikce povolení k pobytu. Jeho pobyt by tudíž nebylo fakticky možné ukončit. Zároveň je třeba zdůraznit, že takové řetězení již v létě 2015 odmítl NSS, o čemž bude taktéž pojednáno níže.

Důvodová zpráva k této novele se poprvé vyjadřuje k povaze fikce pobytu dle § 47 zákona o pobytu cizinců. Konkrétně přímo k novému odst. 8 uvádí: *„Bez stanovení tohoto jednoznačného pravidla by vznikem fikce jinak bylo možné teoreticky dojít k závěru, že trvá dosavadní povolení k pobytu a že tedy i případná další žádost je podána v zákonem stanovené době a že zakládá další*

[15] Sněmovní tisk 214/0, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, IV. volební období, s. 34. Dostupné z https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=214&ct1=0

[16] Rozsudek NSS č. j. 7 As 96/2011-73 ze dne 25. 8. 2011.

[17] K 31. 8. 2025.

fikci pobytu."[18] Ohledně oprávnění, která jsou s fikcí spojená, ovšem důvodová zpráva opět spíše mlčí. Výslovně zmíněna je pouze možnost požádat z fikce o jiné oprávnění k pobytu, avšak s výhradou, že na takovou žádost se již nebude vztahovat další fikce pobytu.[19] Paradoxně je to právě toto oprávnění, které je nyní v praxi zpochybňováno, ač jde o jediné oprávnění, které důvodová zpráva výslovně zmiňuje, že i během fikce zůstává zachováno. Novelizace z roku 2015 zároveň upravila oprávnění držitelů zaměstnanecké karty vykonávat na území České republiky závislou práci i v době trvání fikce. Z důvodové zprávy však plyne, že tuto možnost měli již podle úpravy předchozí.

Znění z konce roku 2015 je s obměnami účinné dodnes. Z dalších legislativních změn lze odkázat ještě na důvodovou zprávu k novelizaci provedené zákonem č. 173/2023 Sb. S účinností od 1. 7. 2023 došlo ke zrušení zákonné výjimky, která umožňovala z fikce žádat o povolení k trvalému pobytu. Zákonodárce se zde odvolával zejména na efektivitu celého procesu, jelikož fikci pobytu bylo možno započítat do doby pobytu pro účely § 68 zákona o pobytu cizinců pouze, pokud bylo žádosti, k níž se fikce vázala, vyhověno. Důvodová zpráva nicméně nepřímo konstatuje, že doba fikce podle § 47 se považuje za dobu oprávněného pobytu ve smyslu § 68 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců.[20]

4. OPRÁVNĚNÍ SPOJENÁ S DLOUHODOBÝM POBYTEM A S FIKCÍ

Na úvod této části je potřeba zdůraznit, že zákon o pobytu cizinců příliš nevymezuje, jaká práva jsou s povolením k dlouhodobému pobytu spojena. V § 17 písm. c) je stanoveno, že toto povolení umožňuje cizinci přechodně pobývat na území České republiky. Další oprávnění spojená s dlouhodobým pobytem jsou rozeseta v celé řadě jiných předpisů.

Tato kapitola si klade za cíl projít několik těchto oprávnění, která se zdají být pro pobyt cizince na území klíčová. Konkrétně se jedná o možnost zaměstnání, podnikání, přístup k veřejnému zdravotnímu pojištění, k řidičskému oprávnění a ke vzdělání. U všech uvedených oblastí je přitom autorovi příspěvku z praxe známo, že popsaná práva jsou cizincům pobývajícím na fikci běžně přiznávána.

[18] Sněmovní tisk 463/0, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, VII. volební období, s. 175. Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=463

[19] Sněmovní tisk 463/0, op. cit. 18, s. 175.

[20] Sněmovní tisk 387/0, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, IX. volební období, s. 168. Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=387&CT1=0

4.1 Zaměstnání a podnikání

S povolením k některému z dlouhodobých pobytů váže právní řád možnost výkonu závislé práce na území. Konkrétně se jedná o § 98 písm. l) zákona o zaměstnanosti.[21] Stanoví, že volný přístup na trh práce je umožněn cizinci, který na území pobývá na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. To však platí pouze za podmínky, že se jedná o soužití s cizincem uvedeným v § 98 písm. a), c) nebo n) zákona o zaměstnanosti, nebo s cizincem, který na území pobývá na základě platného povolení k dlouhodobému pobytu.

Zákon, ani slučovací směrnice,[22] o jejíž transpozici v tomto případě jde, však neupravují, zda oprávnění k výkonu závislé práce trvá i v době pobytu na tzv. fikci, tj. během řízení o prodloužení pobytového oprávnění. Pokud orgány veřejné moci považují zaměstnání těchto osob za oprávněné, přičemž z praxe je mi známo, že tomu tak je, má fikce dle § 47 odst. 4 totožné následky jako platné oprávnění k dlouhodobému pobytu. To přitom platí nejen o povolení k pobytu za účelem společného soužití rodiny, ale rovněž pro pobytové oprávnění osoby usilující o sloučení rodiny. I povolení k pobytu této osoby totiž musí být dle § 98 písm. l) zákona o zaměstnanosti platné, aby volný přístup na trh práce pro jejich rodinného příslušníka trval.

Specifická je situace ohledně zaměstnanecké karty. § 47 odst. 7 zákona o pobytu cizinců výslovně stanoví, že odst. 4 se obdobně použije i na oprávnění k výkonu zaměstnání na území České republiky. Toto oprávnění však bylo dovozováno již před novelou z roku 2015, která odst. 7 do § 47 vložila. Již tehdy přitom § 89 odst. 1 zákona o zaměstnanosti vázal možnost výkonu závislé práce na území na držení platné zaměstnanecké karty. I zde tedy má fikce totožné účinky jako platné oprávnění k pobytu. Nelze přehlédnout ani § 48 odst. 3 zákoníku práce,[23] dle něhož pracovní poměr končí uplynutím doby, na kterou byla vydána zaměstnanecká karta. Z praxe je opět známo, že osoby pobývající na fikci při prodlužování zaměstnanecké karty i nadále pracují, s čímž ostatně počítá i § 44a odst. 11 zákona o pobytu cizinců. I v tomto ohledu tedy má fikce pobytu spíše povahu prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu *ex lege*, jelikož oprávnění k výkonu závislé práce je v právním řádu vázáno na platné oprávnění k dlouhodobému pobytu.

Jen velmi stručně odkážu na právní úpravu v živnostenském zákonu,[24] konkrétně na § 5 odst. 5. Váže možnost provozování živnosti v České republice

[21] Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném od 1. 7. 2025.
[22] Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny.
[23] Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění účinném od 28. 8. 2025.
[24] Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění účinném od 1. 7. 2025.

na existenci povolení k pobytu. Zákon konkrétně požaduje předložení dokladu o udělení dlouhodobého víza či povolení k dlouhodobému pobytu. Zde lze o účinku fikce polemizovat, jelikož ta se podle § 47 odst. 11 zákona o pobytu cizinců osvědčuje vízovým štítkem ve formě víza k pobytu nad 90 dnů. Živnostenské úřady, které během pobytu na fikci běžně prodlužují dobu trvání živnosti cizince, tedy mohou fikci chápat jako udělené dlouhodobé vízum, ač se samozřejmě o žádné takové vízum nejedná. Pravděpodobnější nicméně je, že i zde se fikce považuje za platné povolení k dlouhodobému pobytu, kterým je existence živnostenského oprávnění podmíněna.

4.2 Veřejné zdravotní pojištění

Pro tuto kapitolu lze odkázat zejména na dvě relevantní ustanovení zákona o veřejném zdravotním pojištění,[25] která se držitelů fikce dotýkají. Prvně se jedná o § 3 odst. 1 písm. d) bod 1 tohoto zákona, který váže vznik pojištění na den nástupu do zaměstnání. Z praxe je známo, že pojištění trvá i v průběhu fikce, pokud je cizinec nadále zaměstnán. Jelikož zákon výslovně vylučuje vznik pojištění v případě výkonu nelegální práce, je zřejmé, že oprávnění k výkonu závislé práce na území během fikce trvá, ačkoli je vázáno na platnost povolení k dlouhodobému pobytu.

Dle § 3 odst. 1 písm. d) bodu 11 zákona o veřejném zdravotním pojištění je pojištěno rovněž nezl. dítě, pokud má na území povolený dlouhodobý pobyt. Doba tohoto pojištění ze zákona zaniká v okamžiku skončení platnosti povolení k pobytu.[26] Pokud tedy zdravotní pojištění dítěte trvá, i když dítě pobývá na území na základě fikce v rámci prodlužování pobytu, má tato fikce opět za následek prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu *ex lege*. Důvodová zpráva k danému ustanovení o fikci mlčí a pojednává pouze o navázání pojištění na existenci platného oprávnění k pobytu.[27]

4.3 Řidičský průkaz a vzdělávání

Tato dvě nesouvisející oprávnění jsou zařazena do společné kapitoly s ohledem na svou odlišnost v odkazech na relevantní ustanovení zákona o pobytu cizinců. Podle § 116 zákona o silničním provozu[28] platí, že držitel povolení

[25] Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění účinném od 1. 7. 2025.
[26] § 3 odst. 2 písm. c) bod 11 zákona o veřejném zdravotním pojištění.
[27] Sněmovní tisk 387/0, op. cit. 20, s. 189.
[28] Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění účinném od 1. 7. 2025.

k pobytu na dobu delší než 1 rok je povinen vyměnit svůj řidičský průkaz z cizí země za český. V případě ztráty oprávnění k pobytu je povinen řidičský průkaz vrátit, přičemž požádal-li o uschování cizozemského průkazu, je mu tento navrácen. Zákon o silničním provozu dále váže možnost získání řidičského oprávnění v České republice na podmínku obvyklého bydliště na území.[29] Ani v jednom případě tedy není v zákoně stanovena podmínka platného povolení k dlouhodobému pobytu.

Fikce pobytu není způsobilá nahradit pobyt povolený na dobu delší než rok, jelikož nemá žádnou konkrétní dobu platnosti. Přesto však v praxi osoby pobývající na fikci české řidičské průkazy nevrací. Trvání platnosti řidičského průkazu lze dovozovat spíše ze smyslu a účelu normy. Pro správní orgány i účastníky provozu by bylo nepřiměřeně zatěžující řešit výměnu průkazu pouze na dobu, než se rozhodne o prodloužení pobytového oprávnění. Ostatně právní úprava zákona o silničním provozu v této oblasti obsahuje značné mezery, a to nejen pokud jde o účinky fikce pobytu.

Obdobně je tomu i s účastí na vzdělávání podle § 20 odst. 2 písm. d) školského zákona.[30] Ten podmiňuje účast dítěte na vzdělávání existencí práva pobytu na dobu delší než 90 dnů, případně existencí oprávnění k pobytu za účelem výzkumu. V tomto ohledu opět není zcela zřejmé, jak fikci uplatnit, jelikož ta nemá pevně stanovenou dobu platnosti. Proto nelze posoudit, zda bude trvat déle než 90 dnů. Lze však nepochybně odkázat na čl. 3 odst. 1 a čl. 28 Úmluvy o právech dítěte, které zaručují právo dítěte na vzdělání. Dítě proto nelze ze vzdělávacího procesu vyloučit. Splnění zákonných podmínek v době trvání fikce lze posuzovat podobně jako v případě živnostenského oprávnění.

4.4 Stručné shrnutí kapitoly

Z výše uvedeného je možné dovodit tři závěry. Zákonodárce buď ve zvláštních předpisech s fikcí nepočítá, protože na ni zapomněl. To se zdá být ostatně nejpravděpodobnější. Alternativně lze uvažovat, že zákonodárce neměl potřebu fikci upravovat, jelikož svou povahou odpovídá platnému dlouhodobému pobytu. Postačilo proto navázání výše uvedených oprávnění na platnost povolení k pobytu. I tato domněnka je možná, byť je namístě určitá míra skepse a tuto úvahu nelze nijak doložit. Třetí možností je, že zákonodárce záměrně navázal uvedená oprávnění na platný dlouhodobý pobyt, aby je cizincům s jiným oprávněním k pobytu včetně žadatelů pobývajících zde na základě fikce odepřel.

[29] § 82 odst. 1 písm. d) zákona.

[30] Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění účinném od 1. 7. 2025.

Tato se zdá být nejméně pravděpodobná, neboť orgány veřejné moci výše uvedená oprávnění v praxi uznávají i u cizinců pobývajících na fikci. Rovněž by si tak výrazný zásah do povahy tohoto oprávnění k pobytu zasloužil v textu zákona specifičtější vymezení s ohledem na dopad do života žadatelů, kteří by v takovém případě ze dne na den přišli o zaměstnání, zdravotní pojištění, možnost vzdělání atp.

5. (NE)SJEDNOCENÁ JUDIKATURA

Z výše uvedeného výčtu je zřejmé, že řada zvláštních zákonů přiznává cizincům konkrétní práva pouze za podmínky platného povolení k dlouhodobému pobytu. Zároveň je z praxe známo, že tato oprávnění zůstávají po dobu trvání fikce dlouhodobého pobytu v platnosti, což by svědčilo o tom, že fikce je s existencí dlouhodobého pobytu kvalitativně totožná. Část judikatury nicméně dovozuje, že pobyt na základě fikce totožný s povoleným dlouhodobým pobytem není.

Pro pochopení níže provedeného rozboru judikatury je zejména potřebné si povšimnout, z čeho uvedené spory plynuly. Nejprve soudy řešily otázku, zda se fikce vztahuje rovněž na žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu. Dovodily, že ano.[31] Následovalo několik dalších sporů, které se ovšem netýkaly podstaty pobytu na fikci jako takového, ale pouze otázky, zda při podání další žádosti osobou, která již pobývá na fikci pobytu, vznikne další fikce. Na této otázce se judikatura bez výjimky shoduje, že nikoli. Rozsudky, které se k této otázce vyjadřovaly, přezkoumávaly zejména rozhodnutí o správním vyhoštění. Soudy v nich ovšem často komentovaly i povahu samotné fikce, aniž by došlo ke zhodnocení výše uvedených práv, která jsou vázána na existenci platného povolení k pobytu.

Postupem času se z otázky, zda lze žádostí z fikce založit další fikci, vyvinula otázka, zda lze žádost o povolení k dlouhodobému pobytu z fikce vůbec podat. První rozsudky tuto možnost spíše nekomentují, případně výslovně konstatují, že takovou žádost podat lze. Pozdější judikatura se od tohoto závěru odklání přesto, že svůj právní názor opírá o judikaturu předchozí. Vzniká tedy poněkud zvláštní situace, kdy se pozdější rozsudek odvolává na dřívější, ačkoli tvrdí do jisté míry opak. Tento zdánlivě neviditelný rozkol v judikatuře byl patrně způsoben tím, že povaha fikce jako takové nebyla ani středem pozornosti, ani předmětem rozhodování. Podstatné bylo pouze to, zda z žádosti podané z fikce vznikne další fikce, případně později, zda lze z fikce podat jinou žádost o povolení k pobytu.

[31] Rozsudek NSS č. j. 7 As 96/2011-73 ze dne 25. 8. 2011.

Judikatura na toto téma je podrobná. Nezbývá než se blíže podívat na některá soudní rozhodnutí a pokusit se vysledovat vývoj, kterým se výklad podstaty fikce v čase ubíral.

5.1 Žádost podat lze, ale další fikce již nevzniká

Významné rozhodnutí týkající se fikce vydal NSS dne 28. 8. 2015, č. j. 5 Azs 98/2015-32. Rozsudek se zabýval přezkumem rozhodnutí o správním vyhoštění. Vyhošťovaný cizinec argumentoval, že na základě žádosti podané z fikce, o níž v dané době ještě nebylo rozhodnuto, mu vznikla další fikce pobytu, a nebyl tedy důvod zahajovat s ním řízení o správním vyhoštění. Soud v daném rozhodnutí poprvé stanovil, že fikce pobytu z další fikce již nevzniká. Tento závěr odůvodnil především smyslem a účelem daného ustanovení, hrozbou nekončícího řetězení fikcí i jazykovým výkladem § 47 odst. 1 zákona o pobytu cizinců v tehdejším znění. Možností podat takovou žádost se soud přímo nezabýval, tedy ji nevyloučil, ani nepotvrdil. K povaze fikce se rovněž nevyjádřil.

Následoval rozsudek č. j. 6 Azs 132/2015-39 ze dne 27. 10. 2015. V daném případě se jednalo o případ žadatelky, které bylo zamítnuto prodloužení dlouhodobého pobytu a odvolání bylo podáno opožděně. Až po opožděném podání odvolání, a tudíž po právní moci rozhodnutí, podala žadatelka žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem. Šestý senát v odst. 18 rozsudku konstatoval, že během fikce se na žadatelku pohlíží jako na držitelku povolení k dlouhodobému pobytu a žádost o jiný pobyt tedy podat lze. Jelikož však žadatelka podala žádost až po právní moci rozhodnutí o prodloužení pobytu, fikce jí v daném okamžiku již nesvědčila. Stojí za povšimnutí, že totožný názor na fikci konstatuje šestý senát v odst. 15 rozsudku i u Ministerstva vnitra a Krajského soudu v Brně, který záležitost předtím posuzoval.

5.2 Z fikce nelze požádat o povolení k trvalému pobytu

Následoval rozsudek NSS č. j. 3 Azs 96/2015-44 ze dne 19. 4. 2016. V něm posuzoval znovu rozhodnutí o správním vyhoštění, avšak v daném případě cizinec podal z fikce žádost o povolení k trvalému pobytu. NSS se odkázal na předchozí rozsudek č. j. 5 Azs 98/2015-32. A dovodil, že ani v tomto případě není možné, aby žadatel mohl na základě takového podání získat další fikci. V tomto případě byla klíčová především formulace § 33 odst. 1 písm. c) a § 69 odst. 5 zákona o pobytu cizinců v tehdejším znění. Právě § 33 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 60 odst. 7 zákona totiž mohl umožnit žadateli o trvalý pobyt setrvat na území, pokud svou žádost podal z platného povolení k pobytu. NSS

však dospěl k závěru, že žádost o trvalý pobyt nelze z fikce vůbec podat, což odůvodnil právě hrozbou řetězení fikcí.

Závěr o nemožnosti podat žádost z fikce byl v dané době přelomový. Přitom pro zamezení nebezpečného řetězení fikcí nebyl nutný. K žádoucímu závěru postačilo vyložit § 33 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců tak, že vízum strpění nelze udělit v případě, kdy byla žádost podána z fikce, a to s ohledem na smysl a účel i jazykový výklad daného ustanovení. Následně by tedy nevznikla ani další fikce dle § 60 odst. 7 zákona. Právě v tomto rozsudku se poprvé objevuje formulace tzv. kvalitativní odlišnosti fikce od platného povolení k pobytu. Soud konstatuje, že se jedná o pouhou dočasnou právní fikci. V čem však tato kvalitativní odlišnost fikce od platného povolení spočívá, to rozsudek neuvádí.

5.3 Z fikce lze žádat o povolení k dlouhodobému i trvalému pobytu

Následoval rozsudek NSS č. j. 6 Azs 41/2016-28 ze dne 4. 5. 2016. V něm soud posuzoval opět rozhodnutí o správním vyhoštění. Stěžovatelka se i zde dovolávala fikce pobytu na základě žádosti o dlouhodobý pobyt, která byla podána v době jiné fikce pobytu. NSS se přiklonil k závěrům z rozsudků č. j. 5 Azs 98/2015-32 a 6 Azs 132/2015-39. Opět výslovně uvedl, že z fikce o povolení k dlouhodobému pobytu žádat lze, pouze již nevznikne další fikce.[32]

O rok později následoval rozsudek NSS č. j. 7 Azs 46/2017-28 ze dne 3. 5. 2017, v němž soud posuzoval možnost podání žádosti o povolení k trvalému pobytu. Zde však žadatelka požádala o povolení k trvalému pobytu v době, kdy jí byla zamítnuta žádost o prodloužení dlouhodobého pobytu a ona pobývala v České republice pouze na základě přiznaného odkladného účinku správní žalobě v soudním řízení. V odst. 22 tohoto rozsudku NSS uvedl: *„Není tedy možné, aby stěžovatelka byla nadále ve fázi před vydáním (odvolacího) rozhodnutí žalované […] a disponovala tak pobytovým oprávněním nutným k podání žádosti o povolení k trvalému pobytu na území České republiky podle § 68 zákona o pobytu cizinců."* Soud tedy jinými slovy postavil fikci pobytu naroveň platnému povolení k dlouhodobému pobytu a stanovil, že z ní lze požádat o povolení k trvalému pobytu.

Další rozsudek č. j. 5 Azs 174/2016-34 vydal NSS dne 31. 7. 2018. Ten opět přezkoumává správní vyhoštění. K možnosti podat žádost z fikce se nevyjadřuje a pouze konstatuje, že s takovou žádostí již není další fikce spojena. Z textu rozsudku však implicitně vyplývá, že možnost podání žádosti z fikce

[32] Odst. 24 rozsudku.

nezpochybňuje, jelikož se zabývá právě následky takto podané žádosti. Povaha fikce pobytu není posuzována.

5.4 Kvalitativní odlišnost fikce?

Jiný názor zaujal NSS v rozsudku č. j. 8 Azs 11/2017-32 ze dne 29. 3. 2017, ve kterém opět přezkoumával správní vyhoštění cizince. Soud znovu vyloučil řetězení fikcí, jelikož i zde žadatel v průběhu fikce podal další žádost o povolení k dlouhodobému pobytu. Soud v odst. 20 vyslovil právní názor, že fikce není svou kvalitou totožná s povolením k dlouhodobému pobytu,[33] avšak nespecifikoval, v čem tato kvalitativní odlišnost spočívá. Uvedená kvalitativní odlišnost však byla odůvodněna tím, že není možné, aby cizinec uvízl v nekonečném řetězci žádostí, a dostal se tak do neukončitelného pobytového oprávnění. Tomu ovšem již NSS předešel výkladem učiněným v rozsudku č. j. 5 Azs 98/2015-32. Možností podat žádost z fikce se NSS výslovně nezabýval.

5.5 Je tedy možné podat žádost o trvalý pobyt z fikce?

V témže roce vydal NSS rozsudek č. j. 10 Azs 1/2017-34 ze dne 30. 3. 2017. I v něm posuzoval správní vyhoštění cizince, který tentokrát požádal o povolení k trvalému pobytu. Případ byl specifický tím, že žádost o povolení k trvalému pobytu byla podána z fikce pobytu. Cizinec podal žádost o vízum strpění podle § 33 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců až v době, kdy na území pobýval na základě výjezdního příkazu. V tomto případě NSS uzavřel, že fikce dle § 60 odst. 7 vzniká pouze v případě, kdy cizinec o vízum strpění podle § 33 odst. 1 písm. c) zákona žádá v době platného pobytu uděleného rozhodnutím ministerstva. NSS se výslovně odmítl vyjádřit k tomu, zda bylo možné z fikce pobytu podat žádost o povolení k trvalému pobytu s tím, že to pro posouzení oprávněnosti pobytu pro účely správního vyhoštění není relevantní (odst. 23 rozsudku). NSS však poukázal na to, že Krajský soud v Brně ve věci stejného cizince rozsudkem č. j. 31 A 63/2014-54 ze dne 19. 7. 2016 rozhodl, že žádost o povolení k trvalému pobytu z fikce podat lze. Kasační stížnost proti tomuto rozsudku podána nebyla.

[33] Zde je zřetelná návaznost na rozsudek č. j. 3 Azs 96/2015-44.

5.6 Z fikce pobytu nelze podat žádnou žádost

Přímo k možnosti podat žádost z fikce se NSS vyjádřil v rozsudku č. j. 1 Azs 268/2017-22 ze dne 22. 11. 2017. NSS v něm poprvé konstatoval, že z fikce pobytu vůbec nelze podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu. Svůj závěr opřel o právní názor, že tato fikce není plnohodnotným pobytovým oprávněním, ale pouhou fikcí. Při tom první senát odkázal na závěry rozsudku č. j. 3 Azs 96/2015-44. Naopak se nijak nevyjádřil k uvedeným rozsudkům pátého, šestého a sedmého senátu NSS.

Následovaly další dva rozsudky prvního senátu, konkrétně rozsudek č. j. 1 Azs 52/2018-33 ze dne 7. 3. 2018 a rozsudek č. j. 1 Azs 54/2018-27 ze dne 21. 3. 2018. V prvním z nich NSS posuzoval žádost o povolení k trvalému pobytu, která byla podána v době, kdy žadatelka pobývala na území na základě přiznaného odkladného účinku žalobě. Ve shodě s rozsudkem č. j. 7 Azs 46/2017-28 dovodil, že z odkladného účinku o povolení k trvalému pobytu žádat nelze. Nadto první senát dodal, že z pobytu na fikci nelze podat žádnou žádost o povolení k pobytu, což podložil odkazem na výše uvedený rozsudek sedmého senátu. Ten však tvrdí pravý opak.[34] Obdobně a ve velmi podobném případu rozhodoval první senát i ve druhém rozsudku č. j. 1 Azs 54/2018-27. V něm se opět se svými závěry odkázal na rozsudek č. j. 7 Azs 46/2017-28, ačkoli ten možnost požádat o trvalý pobyt z fikce dle § 47 zákona naopak připouští. Sedmý senát NSS neoprávněnost k podání žádosti dovodil z pobytu na základě přiznaného odkladného účinku žalobě, nikoli na základě fikce, u které naopak možnost podání žádosti výslovně připustil.

Uvedené závěry NSS potvrdil v rozsudku č. j. 6 Azs 36/2019-19 ze dne 24. 4. 2019. V něm posuzoval žádost o povolení k pobytu podle § 88 zákona o pobytu cizinců, kterou podala matka po narození dítěte. Matka pobývala na území na základě odkladného účinku žaloby proti zamítnutí žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu. Šestý senát v odst. 16 konstatuje, že z fikce dle § 47 zákona nelze podat žádost o povolení k pobytu. Tento závěr dovozuje ze čtyř dřívějších rozsudků NSS. V žádném z nich se však takový právní názor nenachází. Jeden z rozsudků tvrdí dokonce pravý opak. Konkrétně šestý senát odkazuje na rozsudek č. j. 5 Azs 98/2015-32, který se touto otázkou nezabýval. Dále na rozsudek č. j. 6 Azs 41/2016-28, který naopak tvrdil, že takovou žádost podat lze. V rozsudku č. j. 10 Azs 1/2017-34 se desátý senát k této otázce výslovně odmítl vyjádřit. A rozsudek č. j. 5 Azs 174/2016-34 se otázkou podání žádosti z fikce rovněž nezabývá. Vyjadřuje se pouze k tomu, že jejím podáním další fikce nevzniká.

[34] Viz výše uvedená citace v kapitole 5.3.

Kromě uvedených čtyř rozsudků odkázal šestý senát v odst. 17 a 18 na rozsudky č. j. 8 Azs 11/2017-32 a 1 Azs 268/2017-22. Z obou citoval závěry o kvalitativní odlišnosti fikce od dlouhodobého pobytu. Uvedené rozsudky tuto kvalitativní odlišnost odůvodňují zejména smyslem fikce, který spočívá v ochraně cizince po dobu řízení o prodloužení pobytu. Na základě fikce tedy dle těchto rozhodnutí nelze rozhodovat v dalších řízeních. Dále argumentují, že postavení fikce naroveň dlouhodobému pobytu by šlo proti smyslu právní úpravy, jelikož by se tím řízení o prodloužení pobytového oprávnění stalo bezpředmětným. Vyslovena je rovněž obava z řetězení fikcí.

5.7 Dva právní názory za tři měsíce

Poněkud kuriózní situace nastává v případě rozsudku NSS č. j. 10 Azs 160/2021-42 ze dne 21. 7. 2021. Jednalo se o žádost o zaměstnaneckou kartu podanou v době, kdy žadatelka pobývala v České republice na základě přiznaného odkladného účinku žalobě. V tomto rozsudku desátý senát NSS zaujal zcela odlišné stanovisko než sedmý senát v rozsudku č. j. 7 Azs 46/2017-28. Dovodil totiž, že odkladný účinek byl plně způsobilý k tomu obnovit fikci pobytu. Sedmý senát měl názor opačný. Zároveň uvedl, že z fikce pobytu již další žádost nelze podat. Sedmý senát měl na tuto otázku opět opačný názor. Sedmý a desátý senát se shodují v tom, že z odkladného účinku žaloby nelze již další žádost podat. Avšak není mezi nimi shoda ani ohledně působení odkladného účinku, ani ohledně formy pobytu dle § 47 zákona.

Dále desátý senát v odst. 10 odkázal na odst. 13 svého dřívějšího rozsudku č. j. 10 Azs 414/2020-41 ze dne 29. 4. 2021. A tvrdí, že v něm konstatoval nemožnost podávat z fikce další žádosti o povolení k pobytu. Avšak odst. 13 ve třetí větě uvádí: *„Fikci oprávněného pobytu nelze řádně zohlednit v dalších řízeních (cizinci ulehčuje situaci v tom, že mu umožňuje podat žádost na území ČR, a nenutí ho tak vycestovat za účelem podání žádosti na zastupitelském úřadu; § 69 odst. 5 až 7 zákona o pobytu cizinců).“* Jinými slovy, desátý senát v dubnu 2021 judikoval, že žádost z fikce podat lze, přičemž v červenci téhož roku vydal rozhodnutí, že žádost z fikce podat nelze. Ostatně nelze si nepovšimnout, že Ministerstvo vnitra v případu projednávaném v rozsudku č. j. 10 Azs 414/2020-41 rozhodlo o žádosti o povolení k trvalému pobytu meritorně, ačkoli byla podána z fikce pobytu. Samotná správní praxe je tak v tomto ohledu nejednotná, či přinejmenším byla.

V čem zůstal desátý senát konstantní, byl právní názor, že fikce pobytu je kvalitativně odlišná od povolení k dlouhodobému pobytu. V čem tato kvalitativní odlišnost spočívá, neuvedl.

5.8 Je tedy judikatura ustálená?

Konečně 28. 3. 2024 vydal NSS rozsudek č. j. 10 Azs 320/2022-33. V něm provedl rozbor judikatury k fikci pobytu a k podávání žádosti z ní. A dospěl k závěru, že novou žádost již z fikce pobytu podat nelze. Své závěry opřel o rozsudky č. j. 5 Azs 98/2015-32, 3 Azs 96/2015-44, 8 Azs 11/2017-32, 1 Azs 54/2018-27 a 6 Azs 36/2019-19, o kterých bylo pojednáváno výše. Jak je ovšem zřejmé z předchozího popisu judikatury, na posouzení povahy fikce a jejích účinků v judikatuře nepanovala v minulosti zdaleka taková shoda, jak by se mohlo z posledního rozsudku desátého senátu zdát.

Desátý senát znovu zdůraznil kvalitativní odlišnost fikce od povoleného pobytu, přičemž tuto odlišnost odůvodnil jiným právním titulem. Konkrétně uvádí, že zatímco právní titul povoleného pobytu je rozhodnutí, právním titulem pobytu na fikci je fikce. S tím se ovšem nelze zcela ztotožnit, protože fikce sama o sobě právním titulem být nemůže. Tím je buď správní rozhodnutí, ať již skutečné či fingované, případně zákon. Podrobněji bude tato otázka rozebrána v poslední kapitole.

Na rozsudek desátého senátu navázalo usnesení šestého senátu NSS č. j. 6 Azs 130/2024-38 ze dne 7. 8. 2024. Šestý senát odmítl kasační stížnost pro nepřijatelnost s odůvodněním, že otázka možnosti podat z fikce jinou žádost o povolení k pobytu je již judikaturou vyřešena a takovou žádost podat nelze.

Nezbývá tedy než se ptát, zda je judikatura skutečně ustálená. Z rozsudků z poslední doby se zdá, že ano, jelikož správní soudy opakovaně dochází ke shodě, že z fikce již nelze podat žádost o jiné oprávnění k pobytu. Na druhou stranu je tu však hned několik rozsudků, které se k této otázce staví jinak. Přestože se touto otázkou výslovně nezabývají, o druhé žádosti míní, jako by ji bylo možné podat, nebo možnost podání takové žádosti výslovně konstatují. S uvedenými rozpory v judikatuře se dosud žádné soudní rozhodnutí v plnosti nevypořádalo.

Na závěr této části považuji za potřebné znovu zdůraznit, že rozdíly v judikatuře jsou očividně dány specifickou povahou fikce ve spojení s tím, že většina jejích následků není před soudy vůbec zpochybňována. Je tedy logické, že rozsudky se zabývají pouze důsledky fikce pro možnost podat žádost o jiné oprávnění k pobytu a samotnou fikci a její podstatu již neřeší. Stručná konstatování o kvalitativní odlišnosti fikce od povoleného dlouhodobého pobytu nicméně zvedají mnohem víc otázek, než kolik jich zodpovídají. Ostatně v judikatuře není ani jednotný názor na to, jaký důsledek má na trvání fikce přiznání odkladného účinku žalobě (viz výše uvedené rozpory v rozhodnutích č. j. 7 Azs 46/2017-28, č. j. 1 Azs 52/2018-33, č. j. 1 Azs 54/2018-27 a č. j. 10 Azs 160/2021-42).

6. POVAHA OPRÁVNĚNÍ DLE § 47 ODST. 4

Na závěr příspěvku nezbývá než se pokusit vypořádat s otázkou povahy fikce pobytu dle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. V judikatuře opakovaně zaznívá názor, že se jedná o kvalitativně odlišné oprávnění, avšak jen zřídka je odůvodněno, v čem tato odlišnost spočívá. Může jít o rozdílný rozsah oprávnění, která jsou s fikcí a s platným povolením k pobytu spojena. Dále lze poukázat na rozdíl v právním titulu, z něhož fikce a povolený pobyt odvozují svou platnost. Kvalitativní odlišnost lze hledat rovněž ve stabilitě takového pobytového oprávnění.

Pokud jde o rozsah oprávnění, nelze v zákoně nalézt žádný podklad, že by fikce pobytu měla znamenat cokoli jiného než platné povolení k dlouhodobému pobytu. Jak bylo uvedeno výše, zákon o pobytu cizinců rozsah oprávnění osoby s povoleným dlouhodobým pobytem nevymezuje a pouze konstatuje právo této osoby přechodně pobývat na území. Jednotlivé zvláštní předpisy požadují pro přiznání určitého oprávnění platné povolení k pobytu, avšak v praxi během trvání fikce zůstávají tato oprávnění v platnosti. Je ostatně téměř jisté, že právní úprava v těchto zvláštních předpisech na možnost fikce pobytu zkrátka nemyslí, což je pochopitelné, byť nelze vyloučit ani možné závěry učiněné v závěru 4. kapitoly.

Ostatně zákon o pobytu cizinců s fikcí jako s povolením k dlouhodobému pobytu sám zachází. Kupříkladu v § 68 zákona není nikde uvedeno, že by se období pobytu na fikci považovalo za součást nepřetržitého pobytu na území. Přesto se však žadatelům o povolení k trvalému pobytu po 5 letech pobytu na území fikce do doby nepřetržitého pobytu počítá, a to jako povolení k dlouhodobému pobytu.

V tomto ohledu se výklad, že fikce není totožná s povolením k dlouhodobému pobytu, jeví jako nebezpečný. Zákon nikde nestanoví, která práva jsou spojena jen s povoleným pobytem a která i s fikcí. Přitom je očividné, že řada práv cizinci zůstává i během fikce. Tím se vytváří prostor obrovské nejistoty, kdy není jisté, která práva jsou zachována a která nikoli. V právním státu, na který jsou kladeny určité nároky, pokud jde o zajištění právní jistoty, by v tomto smyslu bylo vhodnější držet se výkladu, dle něhož je fikce totožná s povoleným dlouhodobým pobytem. Problém s řetězením fikcí již vyřešila jak judikatura, tak § 47 odst. 11 zákona o pobytu cizinců.

Co se týče argumentace o odlišném právním titulu, výše jsem zpochybnil, zda lze fikci jako takovou považovat za právní titul. V případě fikce dle § 47 odst. 4 zákona je právní titul, z něhož oprávnění k pobytu plyne, přímo zákon. Ten nepochybně není o nic méně významný než titul ve formě správního rozhodnutí. Otázka ovšem je, zda samotná skutečnost, že ustanovení je

formulováno jako fikce, znamená jeho kvalitativní odlišnost od podobného práva uděleného rozhodnutím orgánu veřejné moci.

Právní fikce obvykle nezakládají nižší formu nároku či méně silné oprávnění. Ať se již jedná o fikci registrace politické strany, fikci doručení podle správního řádu či o fikci narozeného dítěte, právní řád povětšinou staví reálnou skutečnost naroveň se skutečností fiktivní. Politická strana je platně registrovaná a může vstupovat do právních vztahů, (ne)doručená zásilka má stejné právní účinky a nenarozené dítě může např. zdědit podíl na pozůstalosti po svých příbuzných.

Určité odchylky u fikce ovšem nalézt lze, přičemž ty jsou svázány s její formou. Zpravidla prokáže-li se, že nebyla naplněna hypotéza, za níž má fikce nastat, k fikci se nepřihlédne. U fikce doručení může taková situace nastat třeba v případě, kdy adresát zásilky na určité adrese nebydlí a nikdy ani nebydlel. Další limit fikce je možné najít v rozsudku NSS č. j. 6 As 21/2011-230 ze dne 14. 9. 2011. Ten řešil situaci, kdy žadatel podal žádost o změnu licenčních podmínek podle zákona o rozhlasovém a televizním vysílání,[35] přičemž správní orgán nerozhodl v zákonné lhůtě a nastala fikce pozitivního rozhodnutí. Správní orgán pak ovšem žádost, po uplynutí lhůty, zamítl. V dané věci totiž fiktivní rozhodnutí zasahovalo do licence jiného provozovatele. Soud konstatoval, že nelze připustit, aby fikce pozitivního rozhodnutí zasáhla do veřejného subjektivního práva třetí osoby, a to jen kvůli nečinnosti správního orgánu.

V případě fikce pobytu dle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců však žádné důvody pro oslabení fikce oproti platnému oprávnění k pobytu nejsou. Fikce pobytu nezasahuje do práv třetích osob, ani se nejedná o potenciální zásah do základního práva osoby jako v případě fikce doručení. Tato fikce se tedy jeví spíše jako specifické prodloužení povolení k pobytu *ex lege*, které trvá do právní moci rozhodnutí o žádosti o prodloužení dosavadního povolení k pobytu.

Zbývá tedy kritérium stability. Fikce pobytu je stanovena zákonem a platí po neurčitou dobu, jelikož je svázána s trváním správního řízení o konkrétní žádosti. Její podstatná charakteristika je tedy časová neukotvenost. Zároveň se však jedná o právo poměrně stabilní. Splnil-li žadatel podmínky určené v § 47 odst. 1 až 3 zákona, fikce trvá bez ohledu na vůli správního orgánu, který její existenci pouze osvědčuje. Určitá odlišnost je patrná při ukončení takového pobytu. Povolený dlouhodobý pobyt obvykle končí uplynutím doby, na kterou byl vydán, případně právní mocí rozhodnutí o jeho zrušení. Fikce končí vždy s právní mocí konečného rozhodnutí o žádosti, se kterou je spojena.

[35] Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů.

Fikce se od povolení k dlouhodobému pobytu odlišuje v časovém určení, dobou trvání a formou ukončení. To však samo o sobě nepopírá výše uvedené závěry, které fikci popisují jako svého druhu zákonné prodloužení povolení k pobytu, jehož vznik i zánik jsou vázány na zákonem stanovené podmínky, tj. podání žádosti a právní moc rozhodnutí. Odlišná doba trvání práva či vázání práva na splnění podmínky samo o sobě hodnotu a sílu takového práva nesnižuje, ale pouze omezuje časový úsek pro jeho aplikaci.

Je třeba zmínit rovněž argument, který se v judikatuře vyskytuje několikrát.[36] Uvádí, že pokud by samotná žádost vyvolávala stejné účinky jako rozhodnutí o prodloužení pobytu, ztratilo by řízení o této žádosti smysl. To však není pravda. Podání žádosti a vznik fikce nemají totožné následky jako povolení k pobytu, a to kvůli odlišné době trvání fikce od doby trvání povolení k pobytu. Řízení o žádosti si svůj smysl uchovává, jelikož omezuje dobu pobytu na fikci a nevyhnutelně směřuje buď k prodloužení, či k ukončení dosavadního pobytového oprávnění, které je fikcí pouze prodlouženo na dobu správního řízení. I v případě závěru o tom, že fikce je kvalitativně totožná s dlouhodobým pobytem, tak nebude popřen smysl řízení o prodloužení povolení k pobytu.

7. ZÁVĚR

Navzdory výše uvedeným rozporům v judikatuře i změnám správní praxe, které jsou z judikatury taktéž patrné,[37] fikce pobytu svůj účel v právním řádu plní. Cizinci umožňuje nejen setrvat na území během řízení o prodloužení povolení k pobytu, ale umožňuje mu zde rovněž pracovat, podnikat, vzdělávat se či cestovat. Zajišťuje tedy kontinuitu pobytu a chrání žadatele i jejich rodiny, obchodní partnery či zaměstnavatele před náhlým přerušením dosavadního života, které by vzhledem k potenciální délce řízení o prodloužení pobytu mohlo být značné.

Z této řady nápadně vybočuje možnost podat z fikce žádost o povolení k jinému pobytu na území, která je jako jediná z oprávnění spojených s dlouhodobým pobytem u fikce opakovaně zpochybňována. Přitom tomu tak rozhodně nebylo vždy. Možnost podat z fikce žádost o jiné oprávnění k pobytu výslovně

[36] Rozsudek NSS č. j. 3 Azs 96/2015-44 ze dne 19. 4. 2016, případně rozsudek téhož soudu č. j. 6 Azs 36/2019-19 ze dne 24. 4. 2019 a v něm citovaná judikatura.

[37] Z rozsudků uvedených v kapitole 5 je zřejmé, že žádosti podané z fikce Ministerstvo vnitra v minulosti běžně akceptovalo. Ostatně tuto možnost konstatuje i důvodová zpráva k novelizaci § 47 z roku 2015. Rozsudky, které posuzují možnost podat žádost z fikce, se objevují ve větším množství až od roku 2018. Do té doby byla fikce předmětem soudního přezkumu zejména v řízeních o žalobách proti správnímu vyhoštění.

potvrzuje důvodová zpráva[38] a počítá s ní i § 47 odst. 11 zákona o pobytu cizinců.

Spory o možnost podat žádost z fikce a o to, zda taková žádost zakládá další fikci, vedly k řadě výroků o povaze fikce pobytu, které si přitom vzájemně protiřečí. Současně vedly k opakovanému tvrzení o kvalitativní odlišnosti fikce, aniž by bylo přesvědčivě uvedeno, v čem tato odlišnost má spočívat. Není ani zřejmé, v čem je fikce pobytu odlišná od jiných fikcí, z nichž očividně plynou stejná práva či totožné povinnosti, jako kdyby o žádnou fikci nešlo (např. fikce doručení). Lze jen podotknout, že zákon kvalitativní odlišnost pobytu na fikci od povoleného dlouhodobého pobytu nestanoví. Všechna ostatních práva, která zákon váže na existenci povolení k dlouhodobému pobytu, trvají i v době fikce dle § 47 odst. 4. Zdá se tudíž logické s ohledem na zásadu *in dubio pro libertate*, aby cizinci pobývající na území na základě fikce pobytu měli také právo podat žádost o jiné pobytové oprávnění stejně, jako kdyby pobývali na základě dlouhodobého pobytu povoleného ministerstvem. Na tuto další žádost se však již žádná fikce pochopitelně vztahovat nemůže.

Po výše uvedených úvahách jsem dospěl k závěru, že fikce je oprávnění k pobytu založené zákonem za splnění podmínek uvedených v § 47 odst. 1 až 3 zákona o pobytu cizinců. Toto oprávnění je kvalitativně totožné s povolením k dlouhodobému pobytu. Zakládá cizinci totožná práva a stejné povinnosti, jaké náleží držiteli povolení k dlouhodobému pobytu, kterým cizinec do té doby disponoval. Odlišnost tohoto oprávnění spočívá v jeho časové neurčitosti a v navázání jeho platnosti na zákonem stanovenou podmínku. Totiž trvání správního řízení o žádosti podané podle § 47 odst. 1 až 3 zákona o pobytu cizinců.

[38] Sněmovní tisk 463/0, op. cit. 18, s. 175.

VIII. Jak české soudy pracují s utajovanými informacemi v cizineckých věcech

STANISLAVA SLÁDEKOVÁ*

1. ÚVOD

Utajované informace se v řízeních podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, objevují čím dál častěji. Zatímco dříve soudy rozhodovaly pouze jednotky „utajovaných" věcí ročně, v posledních letech jsou těchto věcí desítky. Pokud se podíváme do vyhledávače Nejvyššího správního soudu („NSS"), do roku 2018 eviduje pouze 21 věcí. Od roku 2019 do konce května 2025 je jich bezmála 280.[1] A to jsou pouze případy, které se k soudům dostaly. Ve skutečnosti jich proto může být víc.

Nárůst počtu případů, ve kterých je cizinci odepřen pobyt na území České republiky na základě obsahu utajovaných informací, může mít několik různých důvodů. Lze však předpokládat, že významný vliv na častější použití utajovaných informací mělo zavedení § 169m do zákona o pobytu cizinců novelou č. 222/2017 Sb. Toto ustanovení s účinností od 15. srpna 2017 správním orgánům umožňuje, aby v případě, že mají k dispozici utajovanou informaci nebo stanovisko policie či zpravodajské služby, které ukazují, že cizinec byť potenciálně představuje bezpečnostní hrozbu, v rozhodnutí neuvedly prakticky žádné skutkové důvody plynoucí z této utajované informace.[2]

* Organizace pro pomoc uprchlíkům.

1 Vycházím z fulltextového vyhledávání fráze „utajované informace" v oblasti úpravy „Pobyt cizinců" a „Azyl – Mezinárodní ochrana a setrvání v přijímacím středisku"

2 Podle § 169m odst. 3 zákona o pobytu cizinců platí: „Vyjde-li v řízení na základě informace nebo stanoviska policie nebo zpravodajské služby České republiky, které jsou utajovanou informací, najevo, že cizinec ohrožuje bezpečnost státu, jeho svrchovanost, územní celistvost, demokratické základy, životy nebo zdraví osob, nebo vede-li tato informace nebo toto stanovisko k důvodnému podezření, že by cizinec mohl při svém pobytu na území tyto hodnoty ohrozit, v informaci o důvodech neudělení dlouhodobého víza nebo v odůvodnění rozhodnutí podle tohoto zákona se pouze uvede, že důvodem neudělení víza nebo rozhodnutí je ohrožení bezpečnosti státu. Pokud je správní orgán v řízení podle tohoto zákona povinen posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí, v odůvodnění rozhodnutí podle věty první navíc uvede úvahy, kterými se při hodnocení přiměřenosti dopadů rozhodnutí, zejména ve vztahu k obsahu stanoviska, řídil; obsah stanoviska však v odůvodnění neuvádí."

Problematice utajovaných informací a jejich použití při rozhodování o pobytu cizinců se v předchozích ročenkách věnovalo již několik článků.[3] Tento příspěvek na ně naváže a zaměří se hlavně na to, jak s utajovanými informacemi pracují soudy. Právě soudní přezkum má totiž kompenzovat omezení procesních práv, k němuž dochází v důsledku použití utajovaných informací.

2. RYCHLÉ PŘIPOMENUTÍ: PROČ JE ROZHODOVÁNÍ NA ZÁKLADĚ UTAJOVANÝCH INFORMACÍ VŮBEC PROBLÉMEM A JAK JEJ ŘEŠÍ SDEU VE SROVNÁNÍ S ESLP

Pokud cizinec nezná konkrétní skutkové důvody rozhodnutí a dozví se pouze to, že představuje bezpečnostní hrozbu, dochází k omezení jeho procesních práv, zejména práva na obhajobu a práva na kontradiktornost řízení. Nemůže se totiž efektivně bránit, pokud neví, vůči čemu. A tím se druhá strana, která má všechny karty v rukou, dostává do nepoměrné výhody. Na druhou stranu je však z pochopitelných důvodů nutné zachovat ochranu utajovaných informací a tím přispívat k ochraně bezpečnosti státu.

Jak tedy rozhodnout, co má mít přednost? Zda ochrana bezpečnosti v podobě nezpřístupnění informací účastníku řízení na úkor zásady kontradiktornosti řízení a rovnosti zbraní? Anebo je naopak třeba upřednostnit dodržení práva na spravedlivý proces s vědomím, že takový postup může být problematický z bezpečnostního hlediska? Nalezení rovnováhy mezi těmito protichůdnými zájmy není úplně jednoduché a plně se na něm neshodnou ani dva nadnárodní soudy. Ty v poslední době také vydaly několik zásadních rozsudků týkajících se utajovaných informací v cizineckých věcech. Jejich přístup k vyvažování zmíněných protichůdných zájmů se liší.

[3] Viz SLÁDEKOVÁ, S. Když je v sázce národní bezpečnost. Ohrožení bezpečnosti státu jako důvod pro neudělení pobytového oprávnění cizinci, se zaměřením na krátkodobá víza. In: JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (eds.) *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2018*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2019, s. 19–43; POŘÍZEK, P. Výklad výhrady veřejného pořádku v jednotlivých ustanoveních zákona o pobytu cizinců [část III Třetizemci – odepření vstupu, ukončení přechodného bezvízového pobytu – § 19, krátkodobá víza a související aspekty (předchozí konzultace – čl. 22 vízového kodexu, soudní výluka – § 171 odst. 2 a 3)]. In: JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (eds.) *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2019*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020, s. 19–94; KRÁLOVÁ, A., STEHLÍK, J. Utajované informace v cizineckých řízeních – balancování mezi bezpečnostními zájmy a právem na spravedlivý proces. In: JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (eds.) *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2020/2021.* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2022, s. 151–173.

Oba soudy sice uznávají, že právo na obhajobu není absolutní, a lze jej proto omezit. Požadují ale, aby odepření přístupu ke všem podkladům rozhodnutí bylo určitým způsobem kompenzováno, zejména cestou kvalitního soudního přezkumu.

Soudní dvůr Evropské unie („SDEU") již opakovaně s odkazem na čl. 47 Listiny základních práv EU uvedl, že právo na účinný prostředek nápravy vyžaduje, aby účastník řízení byl v každém případě seznámen minimálně s podstatou důvodů, z nichž vychází předmětné rozhodnutí.[4] Smyslem práva na obhajobu totiž dle SDEU není to, aby měl příslušný soud k dispozici všechny informace relevantní pro přijetí rozhodnutí, ale to, aby dotčená osoba mohla v řízení vyjádřit své stanovisko k těmto informacím. To není možné, pokud alespoň v nejhrubších rysech nezná jejich obsah.

Evropský soud pro lidská práva („ESLP") naopak takový bezpodmínečný požadavek na seznámení cizince s podstatou důvodů ve své judikatuře výslovně neformuluje. Pro zachování podstaty práva na kontradiktornost řízení to zřejmě nepovažuje za naprosto nezbytné. Důraz klade spíše na účinnost soudního přezkumu.[5]

To potvrdil i přímo v kontextu českého správního soudnictví v rozsudku *Mirzoyan proti České republice*[6]. Porušení Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod neshledal, přestože dotyčný stěžovatel s podstatou důvodů rozhodnutí seznámen nebyl. ESLP v tomto případě považoval za rozhodující to, že česká soustava správních soudů disponuje dostatečnými zárukami nezávislosti, včetně úplného přístupu k obsahu utajovaných informací, ze kterých správní orgány vycházejí.[7] Procesní záruky poskytované soudním přezkumem správních rozhodnutí tak podle ESLP představují dostatečné vyvážení znepřístupnění utajované informace v řízení před správním orgánem.[8]

---

[4] Rozsudek SDEU ze dne 4. 6. 2013 ve věci C-300/11 *ZZ*, bod 65; rozsudek SDEU ze dne 22. 9. 2022 ve věci C-159/21 *GM*, bod 51; rozsudek SDEU ze dne 25. 4. 2024 ve spojených věcech C-420/22 a C-528/22 *NW a PQ*, bod 111.

[5] Blíže viz SLÁDEKOVÁ, S. *Použití utajovaných informací v řízeních s cizinci* [online] [cit. 31. 5. 2025]. Brno, 2023. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, s. 82–84. Dostupné z: https://is.muni.cz/auth/th/pyd1b/RP_Pouziti_utajovanych_informaci_v_rizenich_s_cizinci_II.pdf

[6] Rozsudek ESLP ze dne 16. 5. 2024 ve věci *Mirzoyan proti České republice*, stížnosti č. 15117/21 a 15689/21.

[7] Tamtéž, bod 93.

[8] Tamtéž, bod 97.

3. JAKÉ UTAJOVANÉ INFORMACE U SOUDŮ NEOBSTOJÍ?

V případech založených na utajovaných informacích je úloha správních soudů naprosto nepostradatelná. Vzhledem k procesním omezením, kterým čelí žalobce v důsledku toho, že nezná všechny skutkové důvody rozhodnutí, nemůže řádně uplatňovat žalobní body. Jeho procesní aktivitu proto musí do jisté míry nahrazovat právě soud. Nutně zde tak dochází k prolomení § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (vázanost soudu žalobními body). Je na soudu, aby ve zvýšené míře, než je v rámci soudního přezkumu běžné, prověřil utajované podklady, na kterých stojí napadené rozhodnutí.

I samotný přezkum utajovaných podkladů má svá specifika. Soudy nemohou přezkoumávat pravost a pravdivost podkladů poskytnutých zpravodajskou službou, které obsahují předmětné utajované informace. Musí mít ale možnost zhodnotit věrohodnost a přesvědčivost zpravodajské informace a její relevanci pro řízení.[9]

Důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí nejčastěji bývají právě nedostatky obsahu utajovaných informací. Ty buď nejsou dostatečně specifické či podložené, anebo se netýkají konkrétního jednání dotyčného cizince.

Jako příklad lze uvést případy vietnamských žadatelů usilujících o získání zaměstnanecké karty, u kterých soudy zrušily rozhodnutí správních orgánů proto, že utajované informace v převážné části obsahovaly pouze obecná fakta a tvrzení o migraci z Vietnamu do České republiky. Šlo dokonce o skutečnosti obecně známé, proto nebyl důvod pro jejich utajení. Jediný konkrétnější údaj se týkal toho, že cizinci byli určitým způsobem spojeni s organizovanou zločineckou skupinou. Utajovaná informace však neuváděla nic bližšího ohledně toho, co cizinci skutečně učinili.[10] Pokud ve skutkově obdobném případě z utajované informace plynulo, že cizinec využil „služeb" kriminálního gangu tak, že mu uhradil určitou peněžitou částku, aby se dostal k podání žádosti o pobytové oprávnění, soud považoval informaci za dostatečně konkrétní a individualizovanou.[11]

V rozsudku sp. zn. 1 Azs 303/2020 NSS zdůraznil, že existenci hrozby pro bezpečnost státu, kterou by měl představovat konkrétní cizinec, nelze

[9] Usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 4 As 1/2015-40 ze dne 1. 3. 2016; rozsudek NSS č. j. 4 Azs 255/2015-49 ze dne 17. 6. 2016, body 21 a 22.

[10] Rozsudky NSS č. j. 10 Azs 284/2021-55 ze dne 20. 2. 2023; č. j. 10 Azs 438/2021-47, č. 4328/2022 Sb. NSS ze dne 7. 2. 2022; č. j. 8 Azs 235/2021-55 ze dne 23. 6. 2023; č. j. 8 Azs 278/2021-52 ze dne 23. 6. 2023; č. j. 7 Azs 301/2021-58 ze dne 10. 5. 2022; č. j. 7 Azs 209/2021-33 ze dne 27. 4. 2022; nebo rozsudky Krajského soudu v Praze č. j. 54 A 5/2021-42, č. j. 54 A 8/2021-42 a č. j. 54 A 9/2021-41 ze dne 12. 5. 2022; nebo č. j. 51 A 6/2021-43 ze dne 29. 6. 2022 a mnohé další.

[11] Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 6 A 9/2021-58 ze dne 26. 4. 2023,.

dovozovat pouze z obecných informací ohledně existence nežádoucího chování v rámci určité skupiny obyvatel. Za zcela nepřijatelné soud považoval, aby správní orgány cizinci odepřely pobytové oprávnění (v daném případě šlo o povolení k trvalému pobytu) pouze na základě domněnek či pravděpodobnostních úvah založených na tvrzení, že cizinec *„patří či může patřit ke skupině, u níž se nežádoucí jednání ohrožující bezpečnost ČR ve zvýšené míře vyskytuje.“*[12]

Je důležité, aby se utajovaná informace týkala osobního jednání cizince. Nestačí například konstatování, že jednání cizinky se zaměřuje *„na osoby či skupiny, které používají nezákonné postupy a kriminální činy k dosažení svých ekonomických a jiných cílů.“*[13] V tomto případě viděl soud problém v tom, že nebylo jasné, z čeho autor utajované informace dovozoval, že šlo právě o osobní jednání dotyčné cizinky, které mělo být zaměřeno na rizikové osoby či skupiny.

Nepostačuje tedy, že utajovaná informace popisuje závažné jednání, které obecně může představovat hrozbu pro bezpečnost státu, případně pro veřejný pořádek. Je nutné, aby bylo zřejmé, že se na takovém jednání buď přímo, nebo formou pomoci či podpory podílel samotný cizinec, o jehož pobyt jde. Poznatky obsažené v utajované informaci by zároveň měly být dostatečně aktuální.[14] Pokud jde o obsah utajovaných informací, soudy často kritizují také jejich přílišnou obecnost nebo absenci relevantních podkladů či zdrojů, z nichž vychází zjištění v ní obsažené.[15] Vyžadují, aby informace obsahovala konkrétní popis zdroje získaných informací a způsobu jejich získání, včetně popisu okolností a důvodů, pro které má policie nebo zpravodajská služba uvedené údaje za věrohodné.[16] Je třeba, aby přesně uváděly fakta (mimo jiné místní a časové údaje), zdroj a způsob jejich zjištění či ověření, aby popisovaly chování, jednání či další činnosti účastníka řízení, případně dalších osob, a ty odlišily od názoru zpracovatele na to, co z nich vyplývá či co se dá dovodit.[17]

---

12 Rozsudek NSS č. j. 1 Azs 303/2020-52 ze dne 29. 10. 2020, bod 28.

13 Rozsudek NSS č. j. 8 Azs 230/2020-48 ze dne 23. 5. 2022, bod 16.

14 Krajský soud v Praze v rozsudku č. j. 43 A 28/2023-64 ze dne 8. 6. 2023, kritizoval utajovanou informaci, která byť vznikla na konci roku 2022, neobsahovala vůbec žádné skutečnosti, které by popisovaly aktuální chování cizince nebo aktuální důsledky jeho minulých jednání

15 Viz rozsudek NSS č. j. 10 Azs 169/2023-57 ze dne 8. 9. 2023, bod 16: „To, že zdroje poznatků a okolnosti jejich získání nejsou z utajované informace zřejmé, totiž znemožňuje rozlišit faktické zjištění od domněnek jeho původce – což pak přímo ovlivňuje úsudek soudu o (ne) věrohodnosti informace. NSS nesouhlasí s ministerstvem, že by snad zdroj poznatků o žalobcových obchodních kontaktech s IRGC byl blíže označen. Zdroje jsou v celé utajované informaci popisovány jen obecně, v jednom případě s dodatkem, že jde o zdroj ‚*obvykle spolehlivý*‘“ (kurzíva převzata).

16 Rozsudek NSS č. j. 4 As 108/2013-69 ze dne 30. 1. 2014, bod 32.

17 Rozsudek NSS č. j. 10 Azs 270/2021-58 ze dne 4. 11. 2021, bod 12.

4. MOŽNOST SOUDU VYŽÁDAT DOPLNĚNÍ INFORMACE

Při přezkumu utajovaných informací platí zásada plné jurisdikce, která umožňuje, aby soud samostatně vyhodnotil správnost a úplnost skutkových zjištění, včetně těch utajovaných. Soud si proto může ověřit věrohodnost a přesvědčivost utajovaných skutkových zjištění tím, že si od žalovaného správního orgánu sám vyžádá další utajované podklady, které tu byly v době vydání rozhodnutí.[18]

V takovém případě by ale soud zásadně měl při ústním jednání seznámit účastníky řízení alespoň s jejich obecnou podstatou. Pokud má totiž tuto povinnost správní orgán, je logické, že ji bude mít i soud. NSS ovšem výjimečně připouští, aby soud pouze poučil účastníka řízení o tom, že si dodatečně vyžádal utajovanou informaci a sdělil mu, že se s ní seznámil a bude z ní vycházet. Takový postup však lze aprobovat pouze v případě, že konkrétní okolnosti plynoucí z utajované informace zcela vylučují možnost, aby se s ní účastník seznámil.[19]

Pokud soud vylučuje utajované informace z nahlížení, měl by o tom rozhodnout usnesením. Nestačí účastníky pouze na jednání informovat o tom, že existuje část spisu, do které nemají přístup.[20]

5. CO NA § 172 ODST. 9 ZÁKONA O POBYTU CIZINCŮ ŘÍKÁ UNIJNÍ PRÁVO

Další, co by soudy měly posuzovat, je nezbytnost utajení informací, resp. nezbytnost nesdělení konkrétních informací cizinci.[21] Tento požadavek plyne i z judikatury ESLP a SDEU. Otázkou však je, jak má soud postupovat, pokud nazná, že k utajení některých z informací nebyl důvod.

Obecná úprava v § 45 odst. 4 soudního řádu správního za určitých podmínek umožňuje předsedovi senátu zpřístupnit účastníkovi řízení k nahlížení i ty části spisu, které byly ve správním řízení uchovávány mimo spis.[22]

---

[18] Rozsudek NSS č. j. 10 As 50/2023-129, č. 4558/2024 Sb. NSS ze dne 2. 11. 2023; rozsudek NSS č. j. 1 Azs 87/2023-32, č. 4518/2023 Sb. NSS ze dne 31. 8. 2023.

[19] Rozsudek NSS č. j. 1 Azs 52/2024-54 ze dne 26. 4. 2024.

[20] Tamtéž.

[21] Viz např. rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 22 A 71/2021-110 ze dne 22. 6. 2022, body 36 a 37; rozsudek NSS č. j. 10 Azs 266/2021-102 ze dne 24. 9. 2021, body 26 a 27.

[22] Podle § 45 odst. 4 soudního řádu správního platí: „Z nahlížení nelze vyloučit části spisu uvedené v odstavci 3, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz soudem. Z nahlížení nelze dále vyloučit ani ty části spisu, do nichž měl účastník právo nahlížet v řízení před správním orgánem. Písemnosti nebo záznamy, které byly v řízení před správním orgánem uchovávány

Ustanovení § 172 odst. 9 zákona o pobytu cizinců však použitelnost § 45 odst. 4 soudního řádu správního vylučuje. Na slučitelnost této právní úpravy s unijním právem se v listopadu 2023 zeptal SDEU desátý senát NSS: *„Brání výklad čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie takové vnitrostátní úpravě, která znemožňuje soudu, aby v soudním řízení rozhodl o nahlížení do utajovaných písemností nebo záznamů, které byly v řízení před správním orgánem o vydání jednotného povolení – ve smyslu č. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. 12. 2011 o jednotném postupu při vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci – uchovávány odděleně mimo správní spis?“*[23]

SDEU odpověděl prostřednictvím odůvodněného usnesení ze dne 4. 10. 2024 ve věci C-761/23, neboť se krátce předtím zabýval podobnou otázkou položenou maďarským soudem.[24] A sdělil, že unijní právo takové právní úpravě nebrání. SDEU sice vyžaduje, aby v případech, kdy cizinci nejsou zpřístupněny všechny poklady rozhodnutí, měl soud možnost jednak seznámit se se všemi důvody a souvisejícími důkazy, na základě kterých bylo rozhodnutí přijato. A zároveň má mít možnost ověřit, zda okolnosti související s bezpečností státu, kterých se dovolává správní orgán, skutečně brání úplnému sdělení těchto důvodů a důkazů. Pokud však soud dospěje k závěru, že k utajení některých důkazů nebo skutečností nebyl dostatečný důvod, stačí, pokud soud může umožnit správnímu orgánu, aby chybějící důvody a důkazy žalobci sdělil. Nemusí tedy mít pravomoc odtajnit je sám.

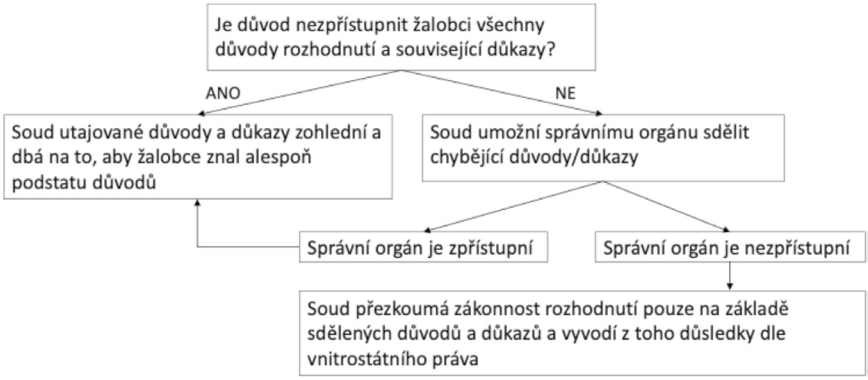
---

odděleně mimo spis a na něž se nevztahovala ustanovení o nahlížení do spisu, lze poskytnout k nahlížení jen tehdy, pokud předseda senátu rozhodne, že tím nemůže dojít k ohrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie. Před rozhodnutím si předseda senátu vyžádá vyjádření orgánu, který informace obsažené v těchto písemnostech nebo záznamech poskytl.“

[23] Usnesení NSS č. j. 10 Azs 53/2022-46 ze dne 23. 11. 2023. Později NSS svou předběžnou otázku upravil takto: „1) Brání výklad článků 41 a 47 [Listiny], zejména zásada rovnocennosti, takové vnitrostátní úpravě, která znemožňuje soudu pouze v řízení o žalobě proti rozhodnutí vydanému podle zákona o pobytu cizinců rozhodnout o nahlížení do utajovaných písemností nebo záznamů, které byly v řízení před správním orgánem o vydání jednotného povolení – ve smyslu článku 4 směrnice [2011/98] – uchovávány odděleně mimo správní spis, a podmínky zajišťující právo na obhajobu podle zákona o pobytu cizinců jsou tedy méně příznivé než ty, kterými se soudy řídí podle obecné právní úpravy? 2) Pokud je odpověď na předchozí otázku kladná, má na posouzení věci vliv, že žadatelem o vydání jednotného povolení (ve smyslu článku 4 směrnice [2011/98]) je státní příslušník třetí země, který nemá práva odvozená od rodinného příslušníka – občana Evropské unie (článek 20 [SFEU])?“

[24] Rozsudek SDEU ze dne 25. dubna 2024 ve spojených věcech C-420/22 a C-528/22 *NW a PQ*.

Postup soudu, který dospěje k tomu, že utajení všech podkladů nebylo zcela nezbytné, lze znázornit takto:



NSS pak v řízení, ze kterého vzešla předběžná otázka, dospěl k závěru, že utajení informací nad rámec toho, co je nezbytné, představuje vadu, která je důvodem pro zrušení rozhodnutí správního orgánu: *„Pokud tedy soud dospěje k závěru, že žadateli byla ve správním řízení odepřena informace nedůvodně (tj., že její zpřístupnění nemůže ohrozit nebo vážně narušit činnost zpravodajských služeb nebo policie), znamená to také, že žadateli nemohla být řádně sdělena podstata důvodů rozhodnutí […].“*[25]

Z uvedené citace je zřejmé, že NSS se algoritmem SDEU zcela neřídí. Nedává správnímu orgánu možnost, aby cizinci sdělil chybějící informace. Místo toho rovnou přistupuje ke zrušení nejenom rozsudku krajského soudu, ale také rozhodnutí správního orgánu. Díky tomu se však celé řízení zbytečně prodlužuje. To jistě není žádoucí v případech cizinců, jejichž další pobyt na území opravdu může vážně ohrozit bezpečnost státu. Možnost soudu zpřístupnit chybějící informace, stejně jak je tomu v jiných řízeních, ve kterých soudy rozhodují na základě utajovaných podkladů, by tak z tohoto pohledu byla efektivnější variantou.

[25] Rozsudek NSS č. j. 10 Azs 53/2022-104 ze dne 7. 11. 2024.

6. NÁROKOVOST NEBO NENÁROKOVOST POBYTOVÉHO OPRÁVNĚNÍ

Ustanovení § 169m zákona o pobytu cizinců omezuje pouze rozsah odůvodnění rozhodnutí vycházejícího z utajovaných informací. Pokud však jde o nahlížení do spisu nebo seznámení s podklady, použije se obecná úprava obsažená v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád. Ten stanoví odlišný procesní standard v závislosti na tom, zda se rozhoduje o právním nároku účastníka řízení, nebo nikoli. V případě, že se o právním nároku rozhoduje, má účastník řízení právo seznámit se s utajovanými podklady v podobě, která nezmaří účel jejich utajení; není-li to možné, sdělí se takovému účastníkovi alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z těchto podkladů vyplývají. Naopak účastník řízení, ve kterém se nerozhoduje o jeho právním nároku, nemá právo seznámit se s utajovanými informacemi uchovanými mimo spis.[26]

V případech, ve kterých jsou podkladem rozhodnutí utajované informace, proto může být nezbytné zabývat se tím, zda se jedná o nárokové nebo nenárokové pobytové oprávnění. Takové určení ale nemusí být vždy snadné. Zákon o pobytu cizinců výslovně stanoví, že právní nárok není na udělení dlouhodobého víza[27] nebo na vydání krátkodobého víza cizinci, který je rodinným příslušníkem občana EU uvedeným v § 15a odst. 3.[28] Právní nárok není ani na vydání krátkodobého víza cizinci, který není rodinným příslušníkem občana EU.

NSS ve své judikatuře dovodil, že právní nárok není ani na vydání zaměstnanecké karty[29] nebo dlouhodobého pobytu za účelem vědeckého výzkumu[30]. Závěr o nenárokovosti těchto pobytových oprávnění NSS opírá o systematiku zákona o pobytu cizinců, dále o princip suverenity státu a o to, že příslušné směrnice umožňují stanovit kvóty na zaměstnaneckou migraci[31] i pro vědecké pracovníky[32]. Tento názor nepovažuji za správný, a to z několika důvodů.

---

[26] § 36 odst. 3 správního řádu.

[27] Podle § 51 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

[28] Podle § 20 odst. 6 zákona o pobytu cizinců.

[29] Rozsudek NSS č. j. 10 Azs 438/2021-47, č. 4328/2022 Sb. NSS ze dne 7. 2. 2022.

[30] Rozsudek NSS č. j. 3 Azs 14/2022-43 ze dne 29. 5. 2023.

[31] Čl. 8 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU umožňuje zavést nepřípustnost žádosti z důvodu stanovení objemu vstupů přijímaných státních příslušníků třetích zemí přicházejících za účelem výkonu zaměstnání.

[32] Čl. 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/801 umožňuje členským státům stanovit objem vstupů státních příslušníků třetích zemí s výjimkou studentů, pokud má dotčený členský stát za to, že tito státní příslušníci jsou, nebo budou, v pracovněprávním vztahu.

Otázku existence právního nároku na vydání určitého pobytového oprávnění nelze posuzovat optikou svrchovanosti státu, který má právo rozhodovat o tom, za jakých podmínek umožní na svém území pobyt cizinců. V takovém případě by totiž právní nárok neexistoval u žádného pobytu. Členství České republiky v EU její suverenitu ve vztahu k rozhodování o vstupu a pobytu cizinců na svém území významně omezuje, neboť příslušná pravidla stanovuje unijní právo. Je jistě legitimní, aby stát zejména v oblasti pracovní migrace mohl stanovit přísnější regulaci, v závislosti na aktuálních potřebách vlastního pracovního trhu. Z toho důvodu i čl. 79 odst. 5 Smlouvy o fungování EU připouští, aby si členské státy stanovily objem vstupů státních příslušníků přicházejících ze třetích zemí na jejich území s cílem hledat tam práci jako zaměstnanci nebo osoby samostatně výdělečně činné. Česká republika tuto možnost realizuje prostřednictvím nařízení vlády č. 220/2019, které stanovuje maximální počet žádostí o vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání, žádostí o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování a žádostí o zaměstnaneckou kartu, které lze podat na zastupitelském úřadu.

Ani z toho ovšem nelze dovozovat, že na vydání zaměstnanecké karty není právní nárok. Cizinec toliko nemá právo na podání žádosti. Pokud se však v rámci stanovených kvót k podání žádosti dostane a zároveň splní všechny podmínky pro její získání, stát nemá diskreční oprávnění ohledně toho, zda mu zaměstnaneckou kartu vydá nebo nikoli. To vyplývá i z čl. 4 odst. 4 směrnice 2011/98/EU, podle kterého *„[v] případě splnění stanovených podmínek vydají členské státy jednotné povolení státním příslušníkům třetích zemí, kteří požádají o přijetí."* Nárokovosti zaměstnanecké karty nasvědčuje i znění § 42g odst. 6 zákona o pobytu cizinců: *„Ministerstvo zaměstnaneckou kartu vydá cizinci, bude-li zjištěno splnění podmínek […]."* Pokud tedy cizinec podá žádost o zaměstnaneckou kartu a splní příslušné podmínky, má subjektivní právo na to, aby mu ji ministerstvo vydalo.[33] K opačnému závěru než NSS dospívá ve své judikatuře Krajský soud v Praze.[34]

Ještě jasnější je existence právního nároku na vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem vědeckého výzkumu. Třetí senát NSS, který v rozsudku sp. zn. 3 Azs 14/2022 dospěl k odlišnému závěru, se zjevně inspiroval rozsudkem desátého senátu týkajícím se zaměstnaneckých karet. Vyšel z toho, že i studijní směrnice umožňuje stanovit objemy vstupů pro vědecké

[33] Obdobně viz POŘÍZEK, P. Brána nebo zábrana – problematické aspekty fungování systému Visapoint. In: JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (eds.) *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva. Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 10. září 2015 v Kanceláři veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2016, s. 53.

[34] Viz rozsudky č. j. 51 A 12/2021-45 ze dne 31. 5. 2022 a č. j. 51 A 6/2021-43, 51 A 7/2021-48, 51 A 8/2021-44 a 51 A 13/2021-45 ze dne 29. 6. 2022.

pracovníky. Zároveň si ale zřejmě nevšiml čl. 5 odst. 3 této směrnice, podle kterého *„[j]akmile jsou splněny všechny obecné i zvláštní podmínky, má státní příslušník třetí země nárok na povolení“.*

Právní nárok na udělení pobytového oprávnění lze dovodit také v případě, že o povolení k pobytu žádá občan EU nebo jeho rodinný příslušník,[35] nebo také v případě dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny,[36] studia[37] a v případě trvalého pobytu[38]. Podrobně se otázce (ne)nárokovosti jednotlivých pobytových titulů věnuje P. Pořízek ve svém příspěvku v ročence z roku 2022, na který zde pro podrobnosti odkazuji.[39]

7. PROČ JE PODSTATNÉ ZNÁT PODSTATU ROZHODNUTÍ?

V současnosti již judikatura jednoznačně vychází z toho, že správní orgány mají povinnost v každém případě sdělit cizinci alespoň podstatu důvodů plynoucích z utajované informace.

Soudy však zároveň ve své judikatuře neformulují žádné obecnější závěry ohledně toho, jak by mělo sdělení podstaty informací vypadat, ani jaké konkrétní skutečnosti by správní orgány měly cizincům zpřístupnit. Judikatura je tak poměrně kazuistická. Příliš nápomocný není ani SDEU, kterému byla již ve dvou případech položena předběžná otázka, co konkrétně se rozumí podstatou důvodů.[40] SDEU bohužel ani v jednom případě na tyto otázky neodpověděl.

Určitá vodítka lze ale najít ve stanovisku generálního advokáta J. R. de la Tour přednesené dne 23. listopadu 2023 ve spojených věcech C-420/22 a C-528/22 *NW a PQ*. Stručně uvádí, že *„tento pojem se vztahuje na podstatné*

---

35 Rozsudek SDEU ze dne 31. 1. 2006 ve věci C-503/03 *Komise v. Španělsko*, bod 42.

36 Rozsudek NSS č. j. 1 Azs 250/2014-37 ze dne 11. 3. 2015 nebo č. j. 3 Azs 428/2019-33 ze dne 30. 4. 2021, bod 16.

37 Rozsudek SDEU ze dne 10. 9. 2014 ve věci C-491/13 *Ben Alaya*.

38 Rozsudek NSS č. j. 5 Azs 234/2016-21 ze dne 12. 1. 2017 nebo rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 2672/2018 ze dne 27. 3. 2019.

39 POŘÍZEK, P. Další příspěvek k výkladu výhrad veřejného pořádku v zákoně o pobytu cizinců (kde chybí judikatura SDEU) a jak je tomu s nárokovostí zaměstnanecké karty a dalších pobytových titulů. In: JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (eds.) *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2022*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2023, s. 71-101.

40 Ve věci C-159/21 zněla druhá z pěti položených předběžných otázek: „V případě kladné odpovědi, co přesně se rozumí pojmem ‚podstata' důvěrných důvodů, na nichž je uvedené rozhodnutí založeno, při uplatnění čl. 23 odst. 1 – zejména jeho druhého pododstavce, návětí a písm. b) – směrnice [2013/32], posuzovaného ve světle článků 41 a 47 Listiny?"; podobně ve spojených věcech C-420/22 a C-528/22 se maďarský soud tázal: „V případě kladné odpovědi, co přesně se rozumí pojmem ‚podstata' důvěrných důvodů, na nichž je toto rozhodnutí založeno, s ohledem na články 41 a 47 [Listiny]?"

skutečnosti obsažené ve spise, které umožní dotčené osobě, aby se seznámila s hlavními skutečnostmi a jednáními, které jsou jí vytýkány tak, aby mohla vyjádřit své stanovisko v rámci správního řízení a případně soudního řízení týkajícího se pobytu.“[41] A dodává: *„Pojem ‚podstata‘ důvěrných důvodů musí být tedy vykládán funkčním způsobem, aby byl zaručen účinný výkon práva na obhajobu při zachování zájmů týkajících se národní bezpečnosti.“*[42]

Níže uvádím konkrétní příklady, ve kterých soudy shledaly sdělenou podstatu nedostatečnou, a také příklady, ve kterých jim to naopak stačilo.

Příklady nedostatečné podstaty:

- osobní jednání účastníka řízení napomáhá k narušování pokojných vztahů uvnitř mezinárodního společenství;[43]
- jednání cizinky směřuje proti nejzákladnějším hodnotám společnosti, které jsou chráněny trestním právem;[44]
- prosazování a podpora zájmů Ruské federace.[45]

Příklady dostatečné podstaty:

- důvodné podezření z opakovaných a systematických obchodních i osobních vazeb na mezinárodně sankcionovaný íránský subjekt IRGC, včetně jeho speciální organizační složky odpovědné za zpravodajské a teroristické operace v zahraničí;[46]
- jednání spočívající v činnosti a rozvíjení kontaktů souvisejících s organizovaným kriminálním prostředím a takovým svým jednáním se může dopouštět závažné a významně společensky nebezpečné trestné činnosti;[47]
- relevantní kontakt s osobami, které vyvíjely činnost proti zájmu České republiky, přičemž jejich činnost zpravodajské služby monitorují;[48]
- dlouhodobý styk nebo rozvíjení kontaktů s kriminálně závadovým prostředím, jež mohou přímo ale i nepřímo působit proti celospolečenským zájmům a základním hodnotám společnosti, které jsou chráněny trestním právem;[49]
- jednání zaměřené na osoby či skupiny, které používají nezákonné postupy a kriminální činy k dosažení svých ekonomických a jiných cílů;[50]

---

41 Bod 116 stanoviska.

42 Tamtéž, bod 117.

43 Viz např. rozsudky Krajského soudu v Praze č. j. 54 A 32/2022-71 ze dne 30. 6. 2022 nebo č. j. 43 A 33/2022-80 ze dne 28. 6. 2022.

44 Viz rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 18 A 47/2022-78 ze dne 3. 8. 2022 nebo rozsudek NSS č. j. 6 Azs 352/2021-38 ze dne 16. 2. 2022.

45 Rozsudek NSS č. j. 8 Azs 17/2024-39 ze dne 28. 3. 2024.

46 Rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 43 A 28/2023-64 ze dne 8. 6. 2023.

47 Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 63 A 5/2023-45 ze dne 2. 6. 2023.

48 Rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 22 A 71/2021-110 ze dne 22. 6. 2022.

49 Rozsudek NSS č. j. 7 Azs 289/2022-49 ze dne 12. 1. 2023.

50 Rozsudek NSS č. j. 8 Azs 230/2020-48 ze dne 23. 5. 2022.

- nežádoucí činnost cizince ve vztahu ke kriminálnímu prostředí, která se postupem času stupňuje;[51]
- nežádoucí činnost z důvodu vytvoření vlivové struktury za podpory ze strany státních orgánů Ruské federace mající za cíl v zemích EU podpořit separatistické tendence;[52]
- kontakty a spolupráce se zpravodajskými službami cizí moci;[53]
- dřívější vazby na subjekty napojené na radikální islamistická hnutí;[54]
- dlouhodobá a přetrvávající aktivní podpora a šíření ruské propagandy a přetvářející kontakty na představitele Ruské federace na území České republiky;[55]
- aktivity s vazbami na islámské milice;[56]
- provádění podnikatelských aktivit, které mohou ohrozit základy demokratického státu nebo narušit celistvost území anebo jiným obdobným způsobem ohrozit bezpečnost České republiky.[57]

Z uvedeného je zřejmé, judikatura nastavila poměrně nízký standard ohledně toho, kolik informací musí správní orgány sdělit cizinci, aby tím naplnily svou povinnost informovat jej o podstatě důvodů, pro které jej považují za hrozbu pro bezpečnost státu.

Mám jisté pochybnosti, zda takovýto způsob sdělení podstaty je dostatečný k tomu, aby cizinci umožnil se efektivně bránit. Jak je patrné, sdělené informace často neuvádí ani konkrétní jednání, kterého se cizinec měl dopustit. Pouze z nich plyne, že jej lze určitým způsobem spojit s organizovaným zločinem či jinými kriminálními skupinami. Uznávám, že zřejmě není možné přesně definovat, jak má vypadat sdělení podstaty důvodů rozhodnutí. Soudy by však v tomto ohledu měly na správní orgán klást mnohem přísnější požadavky. To, že dovodily povinnost správních orgánů informovat cizince o podstatě důvodů rozhodnutí, je jistě krok správným směrem. Pokud se však soudy následně spokojí s uvedením stručných a obecných informací, vůči kterým cizinec nemá možnost vznášet konkrétní námitky a navrhovat důkazy, sdělení takovéto „podstaty důvodů" k ochraně jeho procesních práv nijak nepřispěje. Bude totiž prakticky ve stejné situaci, jako by se z odůvodnění rozhodnutí nedozvěděl vůbec nic.

Důležité je ovšem pamatovat na to, že sdělení podstaty důvodů by mělo být toliko minimálním standardem, který bude možné akceptovat jenom

[51] Rozsudek NSS č. j. 10 Azs 12/2023-67 ze dne 8. 3. 2023.
[52] Usnesení NSS č. j. 9 Azs 30/2024-36. ze dne 22. 2. 2024
[53] Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 11 A 19/2024-35 ze dne 21. 5. 2024.
[54] Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 30 A 89/2023-79 ze dne 12. 3. 2024.
[55] Rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 40 A 13/2023-57 ze dne 4. 3. 2024.
[56] Rozsudek NSS č. j. 10 Azs 253/2023-115 ze dne 15. 12. 2023.
[57] Rozsudek NSS č. j. 4 Azs 283/2023-27 ze dne 14. 12. 2023.

výjimečně, v případě bezpečnostního rizika vysoké intenzity. Ve většině ostatních případů by se škála zpřístupněných informací měla lišit vždy v závislosti na konkrétních okolnostech a na míře bezpečnostního rizika, ke kterému by toto zpřístupnění mohlo vést. Judikatura je ale v tomto ohledu spíše restriktivní a je z ní vidět, že soudy se obvykle spokojí s tím, že cizinec se dozvěděl alespoň onu podstatu ve své minimalistické podobě. Tímto by ovšem přezkumná činnost soudů končit neměla. Soudy by se ne vždy měly spokojit s tím, že správní orgány cizinci sdělily aspoň něco. Měly by naopak v každém jednotlivém případě zvažovat, zda by přeci jen nebylo možné sdělit mu toho víc.

8. ZÁVĚR

Soudní přezkum rozhodnutí založených na utajovaných informacích je (nejen) v cizineckých věcech klíčovým prvkem pro zachování rovnováhy mezi ochranou bezpečnosti státu a základními procesními právy jednotlivce. Soudy jsou v těchto případech vystaveny náročné úloze – musí kompenzovat omezený přístup účastníků řízení k podkladům rozhodnutí a zároveň respektovat požadavky na důvěrnost tajných informací.

V rámci přezkumu se soudy musí primárně zaměřit na obsah utajovaných informací – na to, zda jsou dostatečně individualizované, konkrétní, podložené a aktuální. Kromě toho by měly také zkoumat, zda bylo utajení všech informací skutečně nezbytné. Dojdou-li k tomu, že ne, bude namístě zrušit rozhodnutí správního orgánu a umožnit mu tak chybějící informace účastníku sdělit. Ustanovení § 172 odst. 9 zákona o pobytu cizinců totiž soudům znemožňuje informace „odtajnit". Tato právní úprava zároveň obstála u SDEU, který ji nepovažoval za odporující unijnímu právu.

Soudy se také nevyhnou zamyšlení nad tím, zda na určité pobytové oprávnění existuje právní nárok. V případě pobytů, které mají unijní základ, je vhodné hledat odpovědi v příslušných směrnicích, které ji často nabízí. V neposlední řadě se soudy musí zabývat tím, zda účastníku byla sdělena alespoň podstata důvodů plynoucích z utajované informace. Současně by se ale vždy měly zamyslet, zda toto sdělení opravdu stačí a zda by se toho cizinci nemělo zpřístupnit o něco víc.

Přezkum utajovaných informací jistě není snadným úkolem. Kvalitní soudní přezkum je však jediným nástrojem způsobilým zamezit tomu, aby utajované informace nebyly využívány jako snadná cesta k omezování práv cizinců.

IX. Ze života v Kanceláři ombudsmana

JOSEF STEHLÍK*

1. ÚVODEM

Tímto příspěvkem bych rád nechal nahlédnout do ombudsmanské „kuchyně". Zklamu ty, kteří čtou rádi o složitých tématech cizineckého práva vhodných pro rigorózní, či dokonce disertační práci. Snad potěším ty, co jsou zvědaví na to, „jak to chodí u ombudsmana". Drby prosím nečekejte. Nabízím ochutnávku některých zajímavých případů, se kterými jsme se v poslední době setkali a ke kterým byste se nemuseli jinak dostat (pokud nemáte LinkedIn a nesledujete Pavla Pořízka). Možná tím poukážu na problém, někoho třeba poučím. V neposlední řadě bych rád poděkoval zainteresovaným úřadům za vstřícný přístup.

2. PRO OBČANSTVÍ I BEZ CESTOVNÍHO DOKLADU

2.1 Co se stalo před podáním podnětu

Obrátila se na nás mladá Ukrajinka s prosbou o pomoc v pro ni bezvýchodné situaci. Narodila se v Čechách ukrajinským rodičům. Ti ji sice nahlásili na ukrajinské ambasádě, ale poté jí už nevyřídili osobní doklady. V Čechách vyrostla, vystudovala, začala pracovat. Od své zletilosti se několik let snažila o to začlenit se plnohodnotně do společnosti. S pomocí nevládní organizace se jí podařilo vyřídit povolení k trvalému pobytu. Povedlo se to, přestože ani v té době (!) neměla ukrajinské doklady – vnitřní pas (občanský průkaz), ani cestovní doklad.

Logicky za svůj domov považuje Českou republiku. K Ukrajině kromě svého původu nemá *de facto* žádný vztah. Chtěla proto požádat o české státní občanství. Zde však vznikl problém hned na začátku (lépe řečeno před začátkem). Na příslušném krajském úřadě totiž cizince řekli, že musí předložit cestovní doklad, jinak její žádost nenaberou.

* Kancelář veřejného ochránce práv a ochránce práv dětí.

Jenže doložit cestovní doklad byl pro cizinku zásadní problém. Ukrajinské úřady v ČR ji posílaly jeden ke druhému bez užitečného výsledku. Zjistila, že by musela získat nejprve provizorní „výjezdový pas", potom vycestovat na Ukrajinu a nahlásit se v místě trvalého pobytu rodičů jako občanka Ukrajiny. Na Ukrajině by musela počkat, než by jí místní úřady vystavily osobní doklady. To všechno v souhrnu znamenalo nepřekonatelný problém. Cizinka se na Ukrajinu bála vycestovat – kvůli válce, ale např. i kvůli tomu, že neumí ukrajinsky. Je pochopitelné, že v jejím případě by snaha získat na Ukrajině osobní doklady znamenala jednu velkou neznámou s řadou rizik.

2.2 Co se stalo v Kanceláři ombudsmana

Po nahlédnutí do zákona o státním občanství[1] jsme měli za to, že cestovní doklad není bezpodmínečně nutný pro podání žádosti. Ustanovení § 19 zákona vyjmenovává řadu náležitostí žádosti, ale cestovní doklad mezi nimi není.

Obrátili jsme se tedy na odbor všeobecné správy Ministerstva vnitra. Ten mimo jiné metodicky vede krajské úřady, jež jsou příslušné k nabírání žádostí o státní občanství. Ředitel odboru nám dal zapravdu s tím, že krajské úřady o tom v minulosti už poučili. Každopádně pověřený pracovník odboru kontaktoval příslušný krajský úřad a znovu mu vysvětlil, že požadavek na cestovní doklad není namístě. Ředitel odboru navíc vstřícně nabídl cizince kontakt, na koho se na úřadě obrátit, pokud by potřebovala s podáním žádosti poradit.

Cizinka nám následně potvrdila, že žádost o státní občanství skutečně podala. Její radost byla přímo úměrná beznaději, se kterou se na nás obracela. Přitom stačilo relativně málo, a to i díky přístupu vedení odboru všeobecné správy, které na naše upozornění reagovalo vstřícně a doslova obratem.

Lze shrnout, že pro podání žádosti o udělení státního občanství není třeba cestovního dokladu. Ve většině případů ho cizinci dokládají. Ostatně je to doklad totožnosti. Ale jako doklad totožnosti může posloužit i průkaz o povolení k trvalému pobytu. Ač se to nezdá, v praxi se takové situace mohou vyskytovat. Shodou okolností několik dní po vyřešení popisovaného případu se na nás obrátila jedna právnička, že k ní došli dva cizinci – sourozenci – sice s trvalým pobytem, ale bez pasu. Jestli se s tím dá něco dělat. Jak vidno, dá.

[1] Zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky).

3. VŠECHNO MÁ SVŮJ ČAS

3.1 Co se stalo před podáním podnětu

U státního občanství zůstaňme a plynule navažme dalším tématem, které se týká tisíců lidí. Úspěšné podání žádosti o udělení státního občanství není „happy end", ale začátek cesty, která může být až neúnosně dlouhá.

Stejně tak to bylo pro jednoho z Ukrajinců, který se po 30 letech života v České republice rozhodl požádat o státní občanství. Jeho žádost Ministerstvo vnitra obdrželo od krajského úřadu v březnu 2024. Protože se s jeho žádostí stále nic nedělo, doptával se na stav řízení téměř o rok později, v únoru 2025. V reakci mu ministerstvo zaslalo e-mail s informací, že shromažďuje podklady pro vyřízení žádosti. To by skýtalo určitou naději. V e-mailu však ministerstvo upřímně dodalo, že byť je jeho snahou vyřizovat žádosti bez zbytečného odkladu, jejich počet *„vysoce převažuje personální možnosti odboru všeobecné správy"*. E-mail ministerstvo uzavřelo slovy *„za prodlení při vyřizování Vaší žádosti se Vám velice omlouváme"*. Protože se další tři měsíce nic nedělo, obrátil se cizinec v květnu 2025 na Kancelář ombudsmana.

3.2 Co se stalo v Kanceláři ombudsmana

Na vyřízení žádosti o státní občanství má Ministerstvo vnitra 180 dní od doručení žádosti krajským úřadem.[2] V daném případě mělo rozhodnout do 20. září 2024. I tentokrát jsme se obrátili na vedení odboru všeobecné správy s upozorněním na pravděpodobné průtahy. V reakci ministerstvo přislíbilo žádost posoudit pokud možno co nejdříve. Za tři dny jsme dostali informaci, že je žádost v pořádku a je možné občanství udělit. Za další tři týdny nám pak cizinec napsal, že ho krajský úřad kontaktoval, aby s ním smluvil termín složení státoobčanského slibu.

Tento příběh ve mně zanechává smíšené pocity. Je skvělé, že se věc podařilo *de facto* obratem vyřešit. Bylo to opět díky konstruktivnímu a partnerskému přístupu odboru všeobecné správy. O poznání horší pocity vyvolává fakt, že v obdobné situaci jako zmíněný pán z Ukrajiny jsou tisíce dalších. Přibývá těch, kteří hledají pomoc u ombudsmana. Z podobných podnětů proto víme, že žádosti o státní občanství jsou nezřídka v pořádku. Než se na ně ale dostane, leží dlouhé měsíce na stolech bezesporu zoufalých úředníků.

Zmínku o zoufalství jsem si dovolil ze dvou důvodů. V prvé řadě prozařuje ze znění e-mailů, které někdo na ministerstvu přichystal jako odpověď pro

[2] Viz § 23 odst. 1 zákona o státním občanství.

ty, kteří se po právu snaží domoci nějakého posunu v řízení. Těm se dostane v zásadě pouze velká omluva. To v praxi úřadů rozhodně není běžné. Běžná je spíše všeobjímající informace o shromažďování podkladů. To je obvykle jediné (kromě sdělení spisové značky), co se tazatel po stavu řízení na úřadu dozví. Zásadnější však je, že na Ministerstvu vnitra se snaží dělat vše pro to, aby se podařilo délku řízení „stlačit" k zákonné lhůtě. Vývoj tohoto systémového problému je však spíše opačný.

Před dvěma lety odhadovalo ministerstvo průměrnou délku státoobčanského řízení na 12 až 16 měsíců. V současnosti dokonce na 15 až 18 měsíců. Počet nevyřízených žádostí o státní občanství se přibližně za dva roky zvýšil téměř dvojnásobně. K 31. prosinci 2022 ministerstvo evidovalo 4 963 nevyřízených žádostí, k 31. lednu 2025 jich bylo už 8 898.[3]

Věc opakovaně řešil zástupce ombudsmana přímo s ministrem vnitra. Vždy byla přijata opatření k nápravě, která by měla vést ke zlepšení. Zejména šlo o určité personální posílení.[4] Uvidíme, zda to bude stačit a ve státoobčanské agendě dojde ke zvratu v tom nejlepším smyslu slova. Každopádně by stát neměl nechávat v zoufalství ani své úředníky, ani žadatele o státní občanství. Ostatně v právnické obci je notorietou, že stát odpovídá za rozhodování v zákonných lhůtách, přičemž této odpovědnosti ho nedostatečné personální kapacity nemůžou zbavit.

4. ČECH, A PŘECE CIZINEC

4.1 Co se stalo před podáním podnětu

Do třetice téma státního občanství. Nicméně plynule přejdeme (budeme nuceni přejít) k pobytovým věcem. Obrátil se na nás starší pán. Právnicky bychom mohli říct, že v materiálním smyslu slova *(de facto)* Čech „jak poleno". Ve formálním smyslu *(de iure)* šlo o občana Spojených států amerických. Měl za sebou zajímavý životní příběh. Na stáří se chtěl vrátit jako Čech do České republiky, kde se cítil doma. Jenže v tom byl problém.

Pán se narodil v poválečných letech v Československu, respektive na Slovensku. Několik měsíců po narození se jeho rodina přestěhovala do Čech. Zde vyrostl, vyučil se, pracoval, oženil se, vychovával tři děti. V osmdesátých letech s manželkou a dvěma dcerami emigrovali do USA. Jeho nejstarší syn zůstal

[3] Údaje Kanceláři ombudsmana poskytlo Ministerstvo vnitra v rámci šetření průtahů ve státoobčanském řízení, které vedl zástupce ombudsmana V. A. Schorm.

[4] Viz evidence stanovisek ochránce: https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/12450 a https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/14012

v České republice. Pán pak získal v roce 1995 americké občanství. Do Čech se poprvé vrátil v roce 1992. Od té doby sem pravidelně jezdí.

Nový zákon o státním občanství[5] umožňoval dvojí státní občanství. Proto v roce 2014 spolu s manželkou a dcerami požádali o získání českého občanství prohlášením na základě § 31[6] zákona o státním občanství. Občanství však úřady přiznaly pouze manželce a dcerám. Krajský úřad v tehdejším rozhodnutí vysvětlil, že se na žadatele dané ustanovení nevztahuje. K 1. 1. 1993 se totiž nestal českým státním občanem, ale občanem Slovenské republiky, kde se narodil. Podle krajského úřadu nešlo použít ani § 31 odst. 2 zákona o státním občanství. Podle něj by totiž šlo argumentovat, že jako bývalý československý občan měl před odchodem do ciziny trvalý pobyt na území České republiky.

Úřady však vykládaly odst. 1 a 2 ustanovení § 31 zákona o státním občanství v souvislosti. Pro použití druhého odstavce vyžadovaly pozbytí československého státního občanství před 31. 12. 1992.[7] K 1. 1. 1993 nešlo o pozbytí, ale o zánik československého občanství.

4.2 Co se stalo v Kanceláři ombudsmana

Argumentace v historickém rozhodnutí krajského úřadu se nám (možná stejně jako vám) nezdála příliš přesvědčivá. Podle doslovného znění § 31 odst. 2 zákona o státním občanství pán přece splňoval všechny kumulativní podmínky.

---

[5] Zákon č. 186/2013 Sb.

[6] Klíčové ve věci byly odstavce 1) a 2) ustanovení § 31: „1) Prohlášením o nabytí státního občanství České republiky (dále jen ‚prohlášení') může nabýt státní občanství České republiky fyzická osoba, která pozbyla české nebo československé státní občanství přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, nejednalo-li se o pozbytí československého státního občanství podle ústavního dekretu prezidenta republiky o úpravě československého státního občanství osob národnosti německé a maďarské nebo podle smlouvy mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o Zakarpatské Ukrajině, nebo nejedná-li se o československého státního občana, který se ke dni 1. ledna 1969 stal, nebo by se k tomuto dni stal státním občanem Slovenské socialistické republiky, anebo po 1. lednu 1969 nabyl státní občanství Slovenské socialistické republiky nebo Slovenské republiky a je dosud jejím občanem.

(2) Prohlášení může dále učinit bývalý československý státní občan, který měl před odchodem do ciziny trvalý pobyt na území České republiky nebo České socialistické republiky, pokud není ke dni učinění prohlášení státním občanem Slovenské republiky."

[7] Z rozhodnutí Krajského úřadu Královehradeckého kraje ze dne 3. 10. 2014, č. j. 7279/VZ/2014, 50253/2014/KHK: „Ustanovení § 31 odst. 2 zákona o státním občanství se na bývalé slovenské občany, kteří se ještě za existence Československa vystěhovali do zahraničí a poslední trvalý pobyt měli na území České republiky, vztahuje pouze za předpokladu, že občanství pozbyli ještě za existence České a Slovenské Federativní Republiky, tj. nejpozději 31. 12. 1992, a po jejím rozdělení na Českou a Slovenskou republiku se nestali státními občany Slovenské republiky."

Byl a) bývalým československým občanem, b) s trvalým pobytem na území ČR před odchodem, c) bez státního občanství Slovenské republiky ke dni prohlášení. Současně jsme věděli, že v historii se takovým případem Kancelář ombudsmana již zabývala a naši předchůdci uznali, že výklad ministerstva je také myslitelný.

Přesto jsme se obrátili na vedení odboru všeobecné správy MV s tím, zda tento spíše restriktivní výklad i po letech stále zastávají. Potvrdili nám, že ano a že na něm nehodlají nic měnit. Současně však avizovali, že vzhledem k výjimečným okolnostem u tohoto (bývalého) Čecha si dokáží představit upustit od splnění některých podmínek, jak to ostatně zákon o státním občanství připouští.[8] Například by šlo o pět let držení trvalého pobytu.[9] To dávalo smysl i vzhledem k věku potenciálního žadatele.

Jevilo se, že zdaleka nejpraktičtější cestou bude přes dvojí udělení – trvalého pobytu a následně státního občanství. Obrátili jsme se proto na odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra („OAMP“) s dotazem, zda si vzhledem k příběhu tohoto pána dokáží představit udělení povolení k trvalému pobytu z důvodu zvláštního zřetele hodných.[10] OAMP v reakci uvedl, že okolnosti mu přijdou dostatečně silné, aby tuto možnost reálně zvažoval.

Pán byl ochotný podstoupit cestu k občanství přes trvalý pobyt a začal shromažďovat podklady pro podání žádosti na Generálním konzulátě v Los Angeles. Domluvili jsme se, ať nám dá vědět, pokud by vznikly jakékoliv problémy (např. kdyby vyřízení žádosti trvalo dlouho). Ozval se dříve, než jsme čekali. Prosil o pomoc, protože na generálním konzulátě mu sdělili, že žádosti o trvalý pobyt nepřijímají. Neviděli jsme pro to důvod.[11] Obrátili jsme se proto na konzula v Los Angeles s prosbou o vysvětlení. V reakci přišla z konzulátu omluva s tím, že tento typ žádosti nejsou zvyklí nabírat. Navíc se domnívali, že pro pána bude vhodnější jiné pobytové oprávnění. Nápravu jsme tedy bez větších problémů zjednali. Na konzulátě žádost nabrali a dali nám i vědět, že ji zavčas poslali OAMP k rozhodnutí.

V žádosti o trvalý pobyt delší dobu OAMP nepodnikal žádné kroky a blížil se konec lhůty pro vydání rozhodnutí. Na netrpělivý popud pána jsme se obrátili na OAMP s dotazem na stav věci. Dozvěděli jsme se, že shromážděné podklady nejsou moc přesvědčivé. OAMP nám některé konkrétní výtky sdělil. To jsme vyřídili pánovi s tím, ať se snaží pokud možno svoji situaci doložit co

---

8 Viz § 15 zákona o státním občanství.

9 Podmínka podle § 14 odst. 1 písm. a) zákona o státním občanství.

10 Na základě § 66 odst. 1 písm. b) zák. č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

11 Podání žádosti o povolení k trvalému pobytu na zastupitelském úřadě předpokládá § 69 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

nejpřesvědčivěji. Důvod zvláštního zřetele si ostatně žádá zvláštní a řádně doloženou situaci. Pán tedy doložil, co mohl. Po překotném stěhování do Ameriky před téměř 40 lety řadu dokumentů totiž už k dispozici neměl.

Na případ jsme současně upozornili přímo ředitelku OAMP s tím, že za nás jsou okolnosti příběhu poměrně přesvědčivé. I ředitelce OAMP se zdálo, že námi popsaná situace je výjimečná a hodná zvláštního zřetele. Odkázala nicméně na obsah správního spisu, rozhodovat se bude až podle něj. Čekali jsme tedy na rozhodnutí ve věci. To přišlo naštěstí kladné a pán dostal pozvání k sejmutí biometriky pro výrobu průkazu o povolení k pobytu.

Případ tím pro nás ale neskončil. Pánovi, který tou dobou pobýval v Čechách, měl brzy končit bezvízový pobyt. S mírným rozechvěním jsme se obrátili znovu na OAMP, zda by i toto šlo zohlednit. V průběhu řízení OAMP přistupoval k věci velmi obezřetně, v této fázi byl ale velkorysý. Podařilo se dohodnout co možná nejrychlejší proces výroby průkazu. Pán nám několik dní před koncem bezvízového pobytu poslal šťastný e-mail s kopií průkazu o povolení k trvalému pobytu.

Jsem si vědom, že tento příběh by šel zkrátit do několika vět a obsah by zůstal stejný. Chtěl jsem na něm však demonstrovat, že proces vyřešení případu je nezřídka složitý a do řešení se zapojí i několik úřadů z různých oblastí. Díky za to, že v rámci svých možností všichni aktéři reagovali konstruktivně a partnersky. Bez toho bychom fotku průkazu o trvalému pobytu v e-mailové poště neměli.

Pozornému čtenáři neuniklo, že pán se na nás obrátil s problémem se státním občanstvím. Přitom věc končí „happy endem" uděleným trvalým pobytem. Ano, toto ještě není konec. Aktuálně se pán chystá o státní občanství požádat a seriál jeho případu by měl v dalších dílech gradovat. Uvidíme, jakou roli v tom bude hrát Kancelář ombudsmana.

5. MIMINKO BEZ POBYTU NENECHÁME

5.1 Co se stalo před podáním podnětu

Ukrajinská maminka nepodala včas žádost o povolení k pobytu pro svoji novorozenou dceru. Kdyby to stihla do 60 dnů od jejího narození, poměrně snadno by její dcera získala trvalý pobyt na sloučení s ní jako držitelkou trvalého pobytu.[12] Stačilo by doložit rodný list a cestovní doklad dcery.[13]

[12] Na základě § 88 odst. 3 ve spojení s § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců.
[13] Viz § 89 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

Namísto toho, aby holčička měla trvalý pobyt (stejně jako její dvě starší sestry), držela její matka v ruce usnesení OAMP o zastavení řízení. Žádost podala 65. den po narození, tedy v době, kdy k tomu nebyla oprávněna. Tak vyšel termín rezervace podání žádosti na OAMP. Štěstí z narození dcery dusil stres z toho, že novorozeně je bez pobytu, rodina je vázaná v Čechách (mimo jiné nejstarší dcera chodí do mateřské školy) a na Ukrajině zuří válka. Situace se ještě zdramatizovala tím, že OAMP nevyhověl následné žádosti o vízum strpění.[14]

5.2 Co se stalo v Kanceláři ombudsmana

Maminka podala proti neudělení víza strpění žádost o nové posouzení důvodů neudělení víza. Upozornili jsme na případ Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. Připomněli jsme jí, že v podobných případech se cizinců zastala a vízum strpění z důvodu nemožnosti vycestovat udělila. Měli jsme za to, že situace maminky s novorozencem (a dalšími dvěma dcerami ve věku 3 a 5 let) a strachem vycestovat do válečné Ukrajiny odůvodňuje udělení víza strpění. Stejného názoru byla i Komise, která vízum strpění udělila.

Měli jsme za to, že udělené vízum strpění bude znamenat cestu ke stabilizaci pobytu holčičky. Jako držitelka dlouhodobého víza totiž mohla znovu požádat o trvalý pobyt na sloučení se svojí matkou.[15] Ostatně to také matka učinila. Bohužel se na nás po několika měsících maminka obrátila znovu s tím, že v žádosti o pobyt dcery se třetí měsíc nic neděje. Přitom se blížil konec platnosti víza strpění. Její nervozita pochopitelně stoupala.

Obrátili jsme se tentokrát na OAMP s dotazem po stavu řízení. OAMP nám sdělil, že v žádosti nejsou ani přes jeho výzvu k doložení v pořádku náležitosti. Problém byl mimo jiné s doložením ubytování. Když jsme to vyřídili mamince, byla zmatená. Podle ní totiž na výzvu reagovala a ubytování doložila ve formě, kterou OAMP požadoval. Zmatení mělo po několika e-mailech a telefonátech s maminkou i OAMP poměrně kuriózní vysvětlení.

Maminka zasílala požadovaný doklad poštou. Neuvedla ale číslo jednací žádosti a do obálky vložila pouze doklad o ubytování. Úředník na náběrčím pracovišti OAMP, který neměl nic společného s probíhajícím správním řízením, považoval poštu za hlášení změny adresy místa pobytu. Po zaevidování do Cizineckého informačního systému doklady neposlal rozhodci ke správnímu spisu, ale archivářce k založení. V tomto případě „naštěstí" pověřený rozhodce nezastavil řízení po uplynutí lhůty k doložení dokladu o ubytování a trpělivě

[14] Žádost byla podaná na základě § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tedy z důvodu, že ve vycestování z území brání překážka na vůli cizince nezávislá.

[15] Na základě § 69 odst. 4 zákona o pobytu cizinců.

čekal. Jeho čekání na doklad utnul až náš zájem o věc. Nakonec vše dopadlo dobře. Náležitosti žádosti se podařilo dostat ke správnému správnímu spisu a maminka se pro své dítě dočkala povolení k trvalému pobytu.

Bezesporu série problémů začala tím, že matka včas nepodala žádost o trvalý pobyt. OAMP se přitom v zastavení řízení mohl opřít o rozhodování soudů, podle kterých termín rezervace přidělený po zákonné lhůtě není omluvou. Nicméně v případech podobných tomuto bych se do budoucna přece jen přimlouval za velkorysejší přístup OAMP. Nešlo o situaci, kdy by ve spise chyběla náležitost nutná k posouzení věci, ale „jen" o několik dnů později podanou žádost. Nebál bych se opřít o obecné zásady přiměřenosti, individuálního přístupu, vstřícnosti, hospodárnosti řízení.[16] Ostatně ve výjimečném případě již Nejvyšší správní soud aproboval posouzení přiměřenosti i v situaci, kdy by podle zákona o pobytu cizinců mělo být řízení zastaveno.[17]

Dovolím si tvrdit, že v daném případě bylo jasné, že dříve či později dítě získá trvalý pobyt. Otázkou bylo už jen to, kolik to bude stát času, práce, a tedy peněz. Tentokrát se do věci během roku a půl zapojili pracovníci dvou instancí Ministerstva vnitra a Kanceláře ombudsmana. Ruku k dílu přiložila i právnička neziskové organizace, která mamince v závěru také pomáhala.

Druhá pobídka směřuje na vás všechny, kteří cokoliv dokládáte OAMP do řízení. Nezapomínejte uvést spisovou značku řízení, pokud ji víte. Pokud ji nevíte, alespoň sdělte OAMP důvody vašeho doložení. Jinak se může stát, že vaše pošta bude pro pověřeného rozhodce pomyslným Godotem, kterého se nemůže dočkat. Stejně tak bude marné čekání vašeho klienta na pozvání OAMP na biometriku. V lepším případě se dočkáte výzvy k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí, v horším případě usnesení o zastavení řízení.

6. KDYŽ POSLEDNÍ SLOVO PLATÍ

6.1 Co se stalo před podáním podnětu

Občan Běloruska pracoval v Čechách na zaměstnaneckou kartu a chtěl změnit zaměstnavatele. Na OAMP poslal hned několik oznámení o změně

[16] Viz § 2 až 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

[17] Rozsudek NSS sp. zn. 7 As 142/2011 ze dne 12. 1. 2012. Nejnověji viz rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 8 Azs 99/2023-65 ze dne 5. listopadu 2025. Rozšířený senát dospěl k závěru, „že správní orgán je povinen s ohledem na čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince i v případě, jsou-li dány důvody pro vydání rozhodnutí o zastavení řízení dle § 66 odst. 1 správního řádu. Přiměřenost posuzuje správní orgán vždy, je-li možnost zásahu patrná z okolností věci, ze spisu či ji cizinec tvrdí" (bod 52).

zaměstnavatele. V reakci od úřadu dostal sdělení, že pro změnu zaměstnavatele nesplňuje podmínky a má se dostavit pro výjezdní příkaz. Platnost jeho zaměstnanecké karty totiž kvůli neúspěšnému oznámení změny zaměstnavatele skončila po 60 dnech od skončení předchozího pracovního poměru.[18] To byl pro cizince šok. Vrátit se do Běloruska vzhledem k tamnímu režimu pro něj bylo nepředstavitelné.

6.2 Co se stalo v Kanceláři ombudsmana

Z podkladů od cizince jsme zjistili, že OAMP nevzal v potaz poslední z jeho oznámení o změně zaměstnavatele. Sdělení OAMP reagovalo na podání, které sice nebylo v pořádku, ale protože nebylo poslední, nemělo být pro posouzení věci relevantní. Zákon o pobytu cizinců k tomu jasně říká: *„Jestliže v době podle § 63 odst. 1 držitel zaměstnanecké karty doručil ministerstvu více oznámení o změně zaměstnavatele, přihlíží se pouze k poslednímu z nich, na předchozí oznámení se hledí, jako by nebyla učiněna.“*[19]

Upozornili jsme na to OAMP. Ten pochybení uznal a neprodleně dohledal poslední podané oznámení o změně zaměstnavatele. Shledal ho bezvadným a obratem zaslal cizinci sdělení o splnění podmínek pro změnu zaměstnavatele. Po právní stránce případ není nijak pozoruhodný. Za pozornost stojí ale přístup OAMP v této věci. Jeho reakce byla doslova blesková. Vše – od našeho upozornění po zaslání kladného sdělení do datové schránky cizince – se stihlo během jednoho pracovního dne! Hned druhý den nastoupil cizinec do nového zaměstnání. Z pohledu cizince šlo o malý zázrak. Nemusel řešit nelegální pobyt s akutní hrozbou návratu do Běloruska, ale jako držitel nadále platné[20] zaměstnanecké karty mohl nastoupit do nového zaměstnání.

6.3 Co stojí obecně za zmínku

Za přístup v této věci zaslouží OAMP kredit. Nicméně nemohu si odpustit připojit poněkud „obecnější povzdechnutí“ nad institutem změny zaměstnavatele. Ten pro cizince skýtá řadu nástrah. Vyhnout se jim může někdy představovat pomyslný „tanec mezi vejci“. Zákon o pobytu cizinců totiž staví proces změny zaměstnavatele mimo správní řízení.[21] V důsledku toho jsou procesní práva

[18] Na základě § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.
[19] Viz § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců, poslední věta.
[20] Viz § 63 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.
[21] Na základě § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

žadatele zásadně omezena. V některých aspektech se snaží situaci „narovnat" judikatura. Té ale OAMP bohužel nechce naslouchat.

OAMP například dosud nepoučuje cizince o možnosti podat správní žalobu proti sdělení o nesplnění podmínek. Povinnost poučit plyne z čl. 8 odst. 2 směrnice o jednotném povolení.[22] Ten výslovně stanoví, že v písemném rozhodnutí o zamítnutí žádosti má být uveden i správní orgán nebo soud, u kterého lze opravný prostředek podat, a lhůta pro jeho podání. Poučovací povinnost o opravném prostředku opakovaně potvrdil i NSS. Podle něj *„žalobu proti sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců je třeba považovat za opravný prostředek podle čl. 8 odst. 2 směrnice, neboť proti sdělení nelze podat odvolání. Žalovaný tak byl povinen stěžovatelku ve sdělení poučit, že má možnost podat opravný prostředek – žalobu ke správnímu soudu, a uvést i lhůtu pro její podání".*[23]

Za pozornost stojí i to, jak by měl OAMP podle NSS přistupovat k oznámení o změně zaměstnavatele, která nejsou bezvadná: *„Jestliže oznámení o změně zaměstnavatele neobsahuje veškeré náležitosti předpokládané zákonem nebo trpí-li jinými odstranitelnými vadami, je žalovaný povinen oznamovateli pomoci nedostatky odstranit, případně ho vyzvat k jejich odstranění a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu."*[24]

Konečně zmíním rozsudek NSS k charakteru 60 dnů po skončení posledního pracovního poměru cizince. Je totiž klíčové, aby cizinec do těchto 60 dnů oznámil změnu zaměstnavatele. V opačném případě mu ze zákona zanikne zaměstnanecká karta.[25] Soud dovodil, že na počítání času lze i v tomto případě použít § 40 správního řádu.[26] Pokud je tedy oznámení zasíláno poštou, rozhodným okamžikem je podání na poště, nikoli až doručení OAMP.[27]

---

[22] Směrnice 2011/98/EU o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě.

[23] Rozsudek NSS ze dne 28. května 2024 sp. zn. 2 Azs 78/2024.

[24] Viz rozsudek NSS ze dne 27. září 2023 sp. zn. 4 Azs 124/2023, bod 21. Obdobně viz rozsudky NSS ze dne 26. července 2024 sp. zn. 4 Azs 114/2023 a ze dne 27. června 2024 sp. zn. 2 Azs 115/2024, případně ze dne 14. listopadu 2024 sp. zn. 10 Azs 173/2024.

[25] Viz § 63 zákona o pobytu cizinců. Od 1. října 2025 došlo novelou č. 314/2025 Sb. k prodloužení lhůty pro oznámení o změně zaměstnavatele na 90 dnů.

[26] Podle § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu je lhůta zachována, je-li posledního dne lhůty učiněno podání u věcně a místně příslušného správního orgánu anebo je-li v tento den podána poštovní zásilka adresovaná tomuto správnímu orgánu.

[27] Konkrétně NSS uvedl: „Pokud tedy žalobce podal oznámení o změně zaměstnavatele dne 28. 7. 2023 k poštovní přepravě a šedesátidenní doba k podání oznámení končila dne 29. 7. 2023, učinil tak z procesního pohledu včas a v souladu se zákonem. Na tom nic nemění, že oznámení bylo žalovanému doručeno až dne 31. 7. 2023. NSS tedy souhlasí se závěrem krajského soudu, že oznámení z tohoto pohledu mohlo založit účinky, které s ním zákon spojuje." Viz rozsudek NSS ze dne 30. května 2024 sp. zn. 2 Azs 10/2024, bod 26.

7. ÚŘAD BY NEMUSEL CHTÍT VŠECHNO

7.1 Co se stalo před podáním podnětu

Občanka Nigérie požádala 6. ledna 2025 na Velvyslanectví České republiky v Abuji o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití se svým manželem jako nositelem oprávnění. Ten v České republice pobýval od července 2023 na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem vysokoškolského studia.

Zastupitelský úřad vyzval žadatelku k doložení *„povolení k dlouhodobému pobytu manžela nejméně na 15 měsíců“*. Doložila kopii jeho průkazu o povolení k pobytu. K jejímu překvapení v reakci obdržela usnesení o zastavení řízení pro neodstranění vady žádosti.[28] Spolu s usnesením jí zastupitelský úřad vrátil vše, co k žádosti doložila. Žadatelka se proti tomu chtěla bránit odvoláním. Nejprve však na zastupitelském úřadě nepřevzali zásilku DHL s tím, že nikdo kompetentní není přítomný. Když se dostavila osobně, odmítl zastupitelský úřad odvolání převzít s odkazem na údajné nesplnění podmínky 15 měsíců pobytu manžela. Proto poslal odvolání i její manžel formou prostého skenu z České republiky. V této nepřehledné situaci se na nás obrátila právnička neziskové organizace, kterou manžel v Čechách oslovil.

7.2 Co se stalo v Kanceláři ombudsmana

Po prostudování podkladů jsme měli za to, že ve věci je řada dílčích pochybení a nesrovnalostí. Předně jsme potřebovali zjistit, zda vůbec probíhá odvolací řízení. Z výzvy k odstranění vad ani nám nebylo zřejmé, co vlastně úřad po cizince chce. Konečně usnesení zastupitelský úřad vydal už 13. ledna 2025. Jenže to byl poslední den k doložení dokladu o pobytu manžela vzhledem ke konci lhůty připadajícím na sobotu 11. ledna 2025.

Obrátili jsme se proto na vízový odbor Ministerstva zahraničních věcí. Upozornili jsme, že výzva k odstranění vad byla nesrozumitelná, a také na předčasnost usnesení o zastavení řízení. Pozastavili jsme se také nad tím, proč vůbec zastupitelský úřad požaduje prokázání délky pobytu.

Odvolací řízení nakonec skutečně proběhlo, přičemž Ministerstvo zahraničních věcí zrušilo usnesení o zastavení řízení. Zrušení postavilo na nepřezkoumatelnosti usnesení. Podle ministerstva v něm chyběly jakékoliv úvahy týkající se právních předpisů, na jejichž základě zastupitelský úřad řízení zastavil. Ministerstvo přisvědčilo, že doklad o délce pobytu nositele oprávnění není

[28] Na základě § 169r odst. 4 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

jednou z náležitostí vyjmenovaných v § 42b zákona o pobytu cizinců. Kromě toho se ministerstvo kriticky vyjádřilo k předčasnosti zastavení řízení. Naopak poukázalo, že prostý sken nemá účinky řádného podání. Respektovalo však, že ho zastupitelský úřad přijal. Z jeho strany to bylo elegantní „pokrytí" zmatků, které vznikly při doručování odvolání.

Věc se tím v daném případě vyřešila. Žádost o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny velvyslanectví postoupilo na OAMP k rozhodnutí.

7.3 Co stojí obecně za zmínku

Lze se pozastavit nad požadavkem zastupitelského úřadu prokázat délku pobytu nositele oprávnění. Takový požadavek považuji za neoprávněný. Podle § 42a odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců se povolení k dlouhodobému pobytu za účelem soužití vydá mimo jiné za podmínky, že držitel povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu pobývá na území alespoň po dobu 15 měsíců. Toto ustanovení je bezesporu relevantní pro posouzení podmínek pro vydání dlouhodobého pobytu. Je však relevantní pro podání žádosti? Náležitosti žádosti však vyjmenovává § 42b zákona o pobytu cizinců, který doklad o splnění podmínky délky pobytu nositele oprávnění neuvádí. Opodstatněným by podle mého názoru byl pouze požadavek zastupitelského úřadu na doklad o povolení k pobytu v České republice pro nositele pobytového oprávnění. Úřad by tím zjistil, že je „na koho se slučovat".

Délku pobytu nositele oprávnění by měl zkoumat až OAMP při meritorním posuzování žádosti. Předně podotýkám, že OAMP má tuto informaci k dispozici. Není třeba zatěžovat cizince požadavkem na jeho doložení.[29] Délku pobytu jednoduše zjistí pověřený úředník nahlédnutím do Cizineckého informačního systému.[30]

Podmínky pro vydání povolení k pobytu, včetně délky pobytu nositele oprávnění, by mělo ministerstvo posuzovat ke dni vydání rozhodnutí. Uplatní se obecné pravidlo, že pro skutkový a právní stav, z nějž správní orgán vychází, je rozhodný okamžik vydání rozhodnutí.[31] Plyne to ostatně i ze znění rozhodného § 42a odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Podle něj *se vydá*[32] povolení k dlouhodobému pobytu, jestliže jsou splněny podmínky v písm. a). I toto ustanovení jasně říká, že splnění podmínky délky pobytu nositele oprávnění je třeba zkoumat v okamžiku vydání rozhodnutí, nikoliv v době přijetí žádosti.

---

[29] Viz základní zásady správního řízení, zejm. § 6 odst. 2 správního řádu.

[30] Viz § 158 a následující zákona o pobytu cizinců.

[31] Viz § 96 odst. 2 správního řádu.

[32] Nikoliv tedy například „cizinec je oprávněn podat žádost, jestliže [...]".

Bez povšimnutí by neměla zůstat ani zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí. Ta je dlouhých 270 dnů.[33] Od podání žádosti do rozhodnutí o ní tak teoreticky může uběhnout až 9 měsíců. Zvlášť v životě rodiny je to dost dlouhá doba na to, abychom si jasně stanovili, k jakému okamžiku můžeme po žadateli požadovat splnění podmínky délky pobytu nositele oprávnění. Podle mého názoru je to jednoznačně okamžik vydání rozhodnutí. Přitom jsem zatím pominul, že dlouhodobý pobyt za účelem společného soužití rodiny představuje provedení slučovací směrnice.[34] Podle ní by členské státy měly sloučení rodiny spíše usnadňovat.[35] Požadavek na splnění podmínky délky pobytu nositele oprávnění už při podání žádosti je krok přesně opačným směrem.

Pokud by ke dni vydání rozhodnutí nositel oprávnění nepobýval na území po dobu požadovanou zákonem, ministerstvo by mohlo žádost zamítnout z důvodu nesplnění podmínky pro vydání povolení k pobytu na základě § 46 odst. 3 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců.

8. TĚHOTENSTVÍ SE BEZ TATÍNKA NEOBEJDE

8.1 Co se stalo před podáním podnětu

Název dalšího případu působí poněkud zavádějícím způsobem. Jako bych se vůbec nechtěl věnovat cizineckému právu. Opak je pravdou. Všimneme si jemného detailu jednoho z unijních předpisů. Jedno „zapomenuté" ustanovení spolu se vstřícným přístupem úřadů znamenaly pomyslný jazýček na vahách pro zlom v poměrně dramatické situaci. Na tento příběh rádi vzpomínáme. Vzápětí pochopíte proč.

Šťastní budoucí rodiče čekali vytoužené miminko. Manžel byl Brit, manželka Češka. Předtím spolu žili ve Velké Británii. S ohledem na těhotenství a očekávaný porod zvolili přesun do České republiky. Manžel se rozhodl zavčas před termínem porodu na několik dnů navštívit rodinu ve Velké Británii. Po odletu však zjistil, že se nemůže do České republiky vrátit. V Česku totiž pobýval pouze v rámci bezvízového styku a legalizaci dalšího pobytu neřešil. Později pochopil, jak velká to byla chyba. Už při odletu do Velké Británie překročil o několik dnů dobu bezvízového pobytu. Na letišti se ale s problémy nesetkal.

S nemožností vrátit se zpět vznikla pro manžele extrémně náročná situace, především po emoční stránce. O miminko už v předchozím těhotenství přišli.

---

[33] Viz § 169t odst. 6 písm. a) bod 6 zákona o pobytu cizinců.

[34] Směrnice 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny.

[35] Například v čl. 2 preambule směrnice stojí: „Opatření týkající se sloučení rodiny by měla být přijata ve shodě se závazkem chránit rodinu a respektovat rodinný život [...]."

Také současné těhotenství bylo vysoce rizikové, navíc s akutními problémy. Lékaři přikázali nastávající matce klid na lůžku. Potřebovala tak nutně podporu manžela. Několik dnů v Británii by nevadilo, tři měsíce už byly zásadní problém. Obrátili se proto na velvyslanectví ČR ve Velké Británii. Zde se dozvěděli, že jim nemohou pomoci, vízum občanovi státu s bezvízovým režimem nemohou vydat. Řešení manželé nenašli ani u cizinecké policie. Obrátili se tedy na Kancelář ombudsmana s naléhavou prosbou o pomoc.

8.2 Co se stalo v Kanceláři ombudsmana

Takto nešťastná situace podle nás musela mít přece nějaké řešení. To jsme viděli v použití institutu vstupu z humanitárních důvodů podle čl. 6 odst. 5 písm. c) Schengenského hraničního kodexu[36]. Takový vstup je totiž možný i v případě, kdy pro něj cizinec jinak nesplňuje podmínky.[37] S tímto návrhem řešení jsme se obrátili na Ředitelství služby cizinecké policie („ŘSCP"). To přivědčilo, že za daných okolností by bylo skutečně možné umožnit manželovi humanitární vstup.

U manželky jsme ověřili, že britská strana umožní jejímu manželovi nastoupit k letu. Po konzultaci s ŘSCP jsme manželku instruovali, jaké konkrétní doklady musí její manžel na letišti předložit cizinecké policii pro umožnění vstupu do ČR (oddací list, občanský průkaz stěžovatelky, lékařské zprávy). Zkrátka vše bylo domluvené tak, aby vstup manžela do ČR proběhl pokud možno hladce.

Následně nám manželka potvrdila, že manžel skutečně bez problémů vstoupil na území České republiky. Podařilo se mu vrátit za několik dní, jak původně plánoval. Od manželů jsme jako poděkování za pomoc dostali e-mail od srdce, výborný koláč (byli shodou okolností z Brna) a především po několika měsících fotku zdravé dcery. Tento případ byl zkrátka výjimečný po všech stránkách. Poděkování manželů směřuji také vůči cizinecké policii. Souhlasila s nabídnutým řešením, aktivně se ho ujala a detaily bezproblémového vstupu na území s námi dořešila v řádu hodin.

---

[36] Nařízení Evopského parlamentu a Rady č. 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex).

[37] Podle čl. 6 odst. 5 písm. c) může členský stát povolit vstup na své území z humanitárních důvodů, z důvodů národního zájmu anebo vzhledem ke svým mezinárodním závazkům státním příslušníkům třetích zemí, kteří nesplňují jednu nebo více podmínek stanovených v čl. 6 odst. 1.

B. DOČASNÁ OCHRANA

X. Za hranicemi dočasnosti: prodloužení dočasné ochrany a „zvláštní dlouhodobý pobyt" pro její držitele

VERONIKA VÍCHOVÁ, ENES ZAIMOVIĆ*

1. ÚVOD

Dočasná ochrana je stále aktuálním fenoménem českého a unijního migračního práva. Z původně „na jiné koleji" ponechaného instrumentu Společného evropského azylového systému („SEAS") se v roce 2022 stal primární nástroj ochrany osob, které prchají před následky trvající ruské agrese na Ukrajině.[1] Tři roky poté význam tohoto řešení není o nic menší. Naopak. Dočasná ochrana trvá i nadále a poskytuje základní migrační a ochranný status v členských státech EU milionům osob. To, že dočasná ochrana stále trvá a trvat bude, je paradoxně i jedním z jejích největších praktických i teoretických problémů, kterému se v příspěvku věnujeme.

Naším cílem je reflektovat praxi prodlužování režimu dočasné ochrany na unijní úrovni. V příspěvku hodláme zodpovědět následující otázky. Je možné ospravedlnit výklad směrnice o dočasné ochraně, podle kterého lze její trvání prodloužit nad rámec 3 let? Případně, co brání takovému výkladu? Jaká alternativní řešení se nabízela, či mohla nabízet občanům Ukrajiny na unijní úrovni?

* Veronika Víchová pracuje jako právnička v Kanceláři veřejného ochránce práv a ochránce práv dětí a Enes Zaimović jako doktorand na Právnické fakultě Univerzity Karlovy, kde je členem Centra migračního a uprchlického práva (CeMiReLa). Je rovněž advokátem v Praze. Příspěvek vznikl za podpory Grantové agentury UK č. 522325: „Dočasná ochrana v roce 2025: kam kráčíš, dočasnosti?".

[1] Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 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 („směrnice o dočasné ochraně").

Konečně, v příspěvku se zabýváme rovněž českým řešením přechodu držitelů dočasné ochrany pod alternativní pobytový status ve formě zvláštního dlouhodobého pobytu. V příspěvku se snažíme reflektovat výhody i nevýhody české odpovědi na otázku, co po dočasné ochraně?'

2. VE ZKRATCE: DOČASNOST OCHRANY A JEJÍ VÝZNAM

Před více než třemi lety Rusko napadlo Ukrajinu. V následujících dnech uprchlo mnoho ukrajinských občanů a dalších lidí do různých států. Dne 4. března 2022 Rada Evropské unie poprvé v historii aktivovala směrnici o dočasné ochraně svým prováděcím rozhodnutím.[2]

V návaznosti na zahájení ozbrojeného konfliktu na Ukrajině si dočasná ochrana vysloužila pozornost praxe i odborné veřejnosti, a to doma i v zahraničí. Z původně odepsaného řešení a jednoho z nejstarších instrumentů SEAS se rázem stal unijní základ pro poskytnutí ochrany milionům osob.

O směrnici o dočasné ochraně toho v předchozích letech bylo řečeno a napsáno již hodně. Jedná se o zvláštní instrument práva EU. Ochranu poskytuje v situacích hromadného přílivu osob, a to předem vymezeným skupinám tzv. vysídlených osob.[3] Již tím se významně odlišuje od běžného instrumentu ochrany, tzv. mezinárodní ochrany, tj. azylu a doplňkové ochrany, které jsou zakotveny v jiném instrumentu unijního SEAS, tzv. kvalifikační směrnici.[4] Tyto statusy naopak státy poskytují v rámci individualizovaných řízení konkrétnímu žadateli, který sám tvrdí a prokazuje důvody pro udělení mezinárodní ochrany. Nejedná se ale o jedinou odlišnost vůči statusům, které tvoří mezinárodní ochranu. Pro nás jsou relevantní i další aspekty, které z dočasné ochrany činí zvláštní status práva EU.[5]

---

[2] 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 („prováděcí rozhodnutí Rady").

[3] Článek 2 písm. a) a c) směrnice o dočasné ochraně.

[4] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany („kvalifikační směrnice").

[5] Jsme si vědomi toho, že směrnice o dočasné ochraně v čl. 2 písm. a) označuje pojmem ‚dočasná ochrana' řízení výjimečné povahy, a nikoliv *per se* status či pobytové oprávnění. Přesto v článku hovoříme o dočasné ochraně jako o ochranném statusu, což dle našeho názoru reflektuje použití i běžné chápání úpravy směrnice v praxi. Stejně přistupuje k dočasné ochraně česká legislativa. Podle § 2 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské

Zaprvé, dočasná ochrana, jak ji známe dnes, má své historické ukotvení v evropské zkušenosti 90. let minulého století. V té době evropské státy čelily do té doby nevídanému počtu příchozích osob z bývalé Jugoslávie, zejména Bosny a Hercegoviny. Ke konci 90. let i z Kosova. Příchozím se státy, včetně České republiky, rozhodly poskytnout dočasnou ochranu v podobě tzv. dočasného útočiště.[6]

Činily tak samy a na základě vlastního zákonodárství, neboť v uvedené době neexistovalo unijní migrační *acquis* v podobě, v jaké jej známe dnes.[7] Samy státy si tedy určily právní základ, skrze který poskytovaly dočasné útočiště. V něm také odlišně, na základě vlastní úvahy, vymezily práva, kterými budou osoby disponovat. Státy rovněž samy určily, jaká bude budoucnost osob po ukončení ochrany v jejich zemích, tj. zda chráněné osoby zůstanou na jejich území na základě jiného pobytového režimu, nebo budou nuceny se vrátit. Vše tvořilo celek roztříštěného a nekoordinovaného přístupu k poskytování ochrany, kdy každý stát osobám z bývalé Jugoslávie nabízel vlastně obsahově zcela odlišný typ ochrany.[8]

Členské státy se přijetím směrnice o dočasné ochraně dohodly, že napříště stanoví minimální (společné) normy pro poskytování dočasné ochrany, a tak přispějí k jednotným pravidlům při poskytování dočasné ochrany a rovnováze mezi nimi při vynakládání úsilí v souvislosti s poskytováním ochrany. Tato rovina a sdělení jsou pro nás klíčové: přijetím směrnice mělo dojít i k tomu, že se nebude opakovat nejednotnost evropských států zejména z poloviny 90. let minulého století.[9]

Za druhé, dočasná ochrana byla a stále je důležitá i z jiného důvodu, a to z důvodu jejího aspektu dočasnosti. Za dočasností se skrývá složité téma trvání ochrany, setrvání a integrace chráněného cizince na území jiné země poté, co již ochranu v zemi původu objektivně nepotřebuje. Měli by se uprchlíci vrátit domů, jakmile je to bezpečnostně a fakticky možné? Nebo máme reflektovat

---

federace, („Lex Ukrajina") se dočasnou ochranou rozumí „oprávnění k pobytu na území České republiky [...]".

6 K tomu srov. např. HONUSKOVÁ, V. The Czech Republic and Solidarity with Refugees: There Were Times When Solidarity Mattered. *Czech Yearbook of International Law*. Vol. 9 (2018), s. 242.

7 VAN SELM, J., Temporary Protection for Ukrainians: Learning the Lessons of the 1990s? In: CARRERA, S., INELI-CIGER, M. (eds.) *EU Responses to the Large-Scale Refugee Displacement from Ukraine. An Analysis on the Temporary Protection Directive and Its Implications for the Future EU Asylum Policy.* Florence: European University Institute, 2023, s. 372; GIBNEY, M. J. Between Control and Humanitarianism: Temporary Protection in Contemporary Europe. *Georgetown Immigration Law Journal*. Vol. 14, No. 3 (1999), s. 694.

8 K praxi evropských států při poskytování ochrany v 90. letech minulého století srov. INELI-CIGER, M. *Temporary Protection in Law and Practice.* Boston: Brill Njihoff, 2017.

9 K tomu srov. body 5 až 9 preambule směrnice o dočasné ochraně.

jejich nové vazby v hostitelských zemích? A dát jim zde možnost setrvat, pokud sami chtějí? Otázku dočasnosti však lze vnímat ještě jinak, rozšířit ji. Cizinci, kteří požívají ochrany, jsou mnohdy vystaveni situaci, kdy poměry v jejich zemi původu dlouhodobě neumožňují návrat.[10] Pokud jsou ale chráněni v režimu, který předpokládá a čeká na možnost jejich návratu, mohou se tito cizinci ocitnout v paradoxní situaci *nekonečné dočasnosti*.

Otázky související s dočasností proto musíme rozšířit: existuje hranice, od které by cizincům mělo být nabídnuto něco jiného než pouhé setrvání v dočasně „ochranném" režimu?

V 90. letech státy projevily vůli vyřešit otázku dočasnosti kladením důrazu na návrat cizince, jakmile ochrany nebude dále zapotřebí.[11] Důvody pramenily nejen z jejich minulých zkušeností, ale pravděpodobně i z jejich obavy před vysokým počtem příchozích. Státy chtěly disponovat nástrojem, který bude ochranu poskytovat skutečně dočasně. Nikoli jako v případě dosavadní praxe ochrany uprchlíků, jejichž ochrana do té doby zpravidla ústila v permanentní setrvání na území hostitelského státu.[12] Nehledě na to, zda nebezpečí v zemi původu pro uprchlíka i nadále trvalo, či nikoliv. Uprchlíkům v té době umožňoval trvalé setrvání i vývoj imigračního zákonodárství hostitelských států.[13] To umožňovalo uprchlíkům regularizovat své imigrační postavení do budoucna.[14] Dočasnou ochranu státy naopak koncipovaly dopředu jako ochranu orientovanou k návratu, jakmile jsou k tomu splněny podmínky.[15]

Tato ‚dočasnost ochrany' byla určitým fenoménem své doby a důsledkem snahy států akcentovat návrat jako nejlepší řešení nucené migrace. Dekáda 90. let je ostatně také někdy nazývána i jako dekáda „repatriace". A např. M. Gibney o návratu hovoří jako o jednom z hlavních komponentů dočasné ochrany.[16] Představa možnosti návratu v uvedené době byla pravděpodobně spojena i s předpokladem, že konflikt v bývalé Jugoslávii i vzhledem k rozpadu

---

[10] K fenoménu „portracted refugee situation" srov. např. OPONO, S., AHIMBISIBWE, F. Protracted refugee situations and the shrinking durable solutions: could there be a ray of hope in local solutions? *Cogent Social Sciences*. Vol. 10, No. 2 (2024).

[11] GIBNEY, M. J., op. cit. 7, s. 690.

[12] THORBURN, J. Transcending Boundaries: Temporary Protection and Burden-sharing in Europe. *International Journal of Refugee Law*. Vol. 7, No. 3 (1995), s. 461.

[13] DURIEUX, J.-F., HURWITZ, A. How Many Is Too Many? African and European Legal Responses to Mass Influxes of Refugees. *German Yearbook of International Law*. Vol. 47 (2004), s. 138.

[14] FITZPATRICK, J. The End of Protection: Legal Standards for Cessation of Refugee Status and Withdrawal of Temporary Protection. *Georgetown Immigration Law Journal*. Vol. 13, No. 3 (1999), s. 346–347.

[15] DURIEUX, J. F. Temporary Protection: Hovering at the Edges of Refugee Law. *Netherlands Yearbook of International Law*. Vol. 45 (2015), s. 232.

[16] GIBNEY, M. J., op. cit. 7, s. 690, 691.

bipolárního světa počátkem 90. let nebude dlouho trvat. Tím také mělo dojít k odlišení vůči dosavadní praxi. Uprchlíci z prostoru komunistického východního bloku neměli v době existence bipolárního světa perspektivu brzkého konce důvodů, které vedly k jejich útěku.[17] V kontextu konfliktu v Jugoslávii pak někteří dokonce vnímali povinný návrat cizince do země původu i jako nutné protiopatření proti probíhajícím etnickým čistkám v ozbrojeném konfliktu.[18]

Dosáhnout dočasnosti ochrany jako určitého východiska poskytování ochrany se ale ukázalo být mnohem složitějším cílem. Ozbrojený konflikt v bývalé Jugoslávii trval déle, než si evropské státy původně myslely. Navíc byly návraty osob např. požívajících ochrany po ukončení konfliktu v Bosně a Hercegovině v roce 1995 realizovány jen některými z nich, zejména Německem, a to rovněž ve značně omezené míře.[19] Podstatně realizovatelnějším cílem ale zůstala jiná skutečnost: samotné omezené trvání ochrany. Příklad České republiky a její pomoci občanům bývalé Jugoslávie v 90. letech je pro nás ilustrativní: po ukončení trvání dočasného útočiště, které bylo poskytováno v letech 1991–1996, Česká republika nabídla chráněným osobám dobrovolný návrat jako možné řešení jejich situace.[20] Kdo však chtěl zůstat, mohl využít nové pobytové statusy, případně tak mohl učinit za splnění podmínek již existujících pobytových titulů. Nikdo nebyl nucen k návratu.[21]

Dnes dočasná ochrana v právu EU navazuje na svého předchůdce z 90. let minulého století. A byť v některých ohledech nejde o „stejný institut", ze značné části z něj vychází. Je založena na dočasnosti ochrany, byť s výhradami, protože předpokládá také řadu dalších alternativních scénářů. Její účel je také složitější, protože jako institut „žije" vedle řady dalších ochranných nástrojů v právu EU. Co je však společné dočasné ochraně dnes a její předchůdkyni v 90. letech, je dle našeho názoru právě aspekt skutečně časově omezeného trvání ochrany.

---

17 DURIEUX, J. F., op. cit. 15, s. 230.

18 UNHCR. Statement of Mrs. Sadako Ogata, United Nations High Commissioner for Refugees, to the International Meeting on Humanitarian Aid for Victims of the Conflict in the former Yugoslavia. Dostupné z: https://www.unhcr.org/publications/statement-mrs-sadako-ogata-united-nations-high-commissioner-refugees-international-2.

19 K tomu srov. KOSER, K., WALSH, M., BLACK, R. Temporary Protection and the Assisted Return of Refugees from the European Union. *International Journal of Refugee Law*. Vol. 10, No. 2 (1998), s. 444, či GIBNEY, M. J., op. cit. 7, s. 702–703.

20 HONUSKOVÁ, V., op. cit. 6, s. 248.

21 Tamtéž, s. 248–250.

3. TRVÁNÍ DOČASNÉ OCHRANY

Dočasná ochrana má v rámci směrnice omezenou dobu trvání. Skončí pro všechny držitele dočasné ochrany ve stejný čas.[22] Může to být kdykoli, kdy Rada kvalifikovanou většinou rozhodne na návrh Komise. Ta také přezkoumá každou žádost členského státu, aby předložila takový návrh Radě.[23] Před samotným ukončením musí Rada zjistit, zda situace na Ukrajině umožňuje bezpečný a trvalý návrat.[24]

Dočasná ochrana rovněž skončí po uplynutí nejdelší možné doby trvání, která nemůže činit déle než 3 roky.[25] Po jejím skončení by lidé, kteří včas nepodali žádost o mezinárodní ochranu či jim nebylo automaticky uděleno národní povolení k pobytu, ztratili legální pobyt v daném členském státě.[26]

První rozhodnutí Rady, jímž dochází k „aktivaci" režimu směrnice, stanoví dobu trvání dočasné ochrany na jeden rok.[27] Není-li dočasná ochrana ukončena rozhodnutím Rady, prodlužuje se automaticky o šest měsíců na dobu maximálně jednoho dalšího roku.[28] Pokud důvody pro dočasnou ochranu přetrvávají i po uplynutí tohoto druhého roku, může být dočasná ochrana prodloužena rozhodnutím Rady až o další rok.[29] Celkově směrnice umožňuje udělení dočasné ochrany na dobu maximálně tří let. V souladu se směrnicí

---

[22] V tomto článku se nezabýváme možností jednotlivců ukončit dočasnou ochranu ať návratem na Ukrajinu po dobu delší než tři měsíce, přestěhováním se do jiného členského státu, vyloučením z dočasné ochrany podle čl. 28 směrnice o dočasné ochraně či pokud se osoba může vrátit do země svého původu za bezpečných a trvalých podmínek (typicky lidé z jiných zemí než Ukrajiny).

[23] Podle čl. 6 odst. 1 písm. b) směrnice o dočasné ochraně.

[24] K tomu srov. např. UNHCR. Position on voluntary return to Ukraine. Červen 2023. Dostupné z: https://www.refworld.org/policy/countrypos/unhcr/2023/en/124299. Průzkum zdůrazňuje, že 76 procent uprchlíků z Ukrajiny se chce jednoho dne vrátit domů, avšak pouze 14 procent z nich to plánuje v nejbližších měsících.

[25] Podle čl. 6 odst. 1 písm. a) směrnice o dočasné ochraně.

[26] GUILD, E., GROENENDIJK, K. Temporary protection and the future of Ukrainians in the EU. In: MANTU, S., ZWAAN, K., STRIK, T. (eds.) *The Temporary Protection Directive. Central Themes, Problem Issues and Implementation in Selected Member States*. Nijmegen: Centrum voor Migratierecht, Radboud Universiteit Nijmegen, 2023, s. 108.

[27] Podle čl. 4 odst. 1 první věty směrnice o dočasné ochraně platí: „Aniž je dotčen článek 6, trvá dočasná ochrana jeden rok. Pokud není ukončena podle čl. 6 odst. 1 písm. b), může být její trvání automaticky prodlouženo o období v délce šesti měsíců, avšak nejdéle o jeden rok."

[28] Evropská komise. Proposal for a Council Directive on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. Říjen 2023. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52000PC0303

[29] Podle čl. 4 odst. 2 směrnice o dočasné ochraně platí: „Pokud přetrvávají důvody pro poskytnutí dočasné ochrany, může Rada kvalifikovanou většinou rozhodnout o prodloužení

trvala dočasná ochrana osob vysídlených z Ukrajiny jeden rok – do 4. března 2023. Poté byla automaticky prodloužena o další rok – do 4. března 2024. Rada pak přijala prováděcí rozhodnutí, kterým dočasnou ochranu prodloužila do 4. března 2025.[30] Tímto rozhodnutím Rady došlo k aktivaci čl. 4 odst. 2 a doba byla prodloužena do března 2025, čímž se vyčerpala celá tříletá lhůta, kterou směrnice poskytuje. Přesto další prováděcí rozhodnutí Rady prodloužilo dočasnou ochranu o další rok, a to do 4. března 2026.[31] To už je čtvrtý rok trvání dočasné ochrany. Co k tomu Komisi a Radu vedlo?

Možnost prodloužení dočasné ochrany o jeden rok poprvé nadnesla Evropská komise a španělské předsednictví.[32] Úvahy se zakládaly na širokém výkladu čl. 4 odst. 2 směrnice o dočasné ochraně. V případě, že důvody pro dočasnou ochranu přetrvávají, Rada na základě návrhu Komise může kvalifikovanou většinou rozhodnout o prodloužení dočasné ochrany až o jeden rok.

Podle některých[33] vyplývá z pečlivého zkoumání příslušného ustanovení směrnice o dočasné ochraně to, že žádná výslovná lhůta pro skončení není uvedena. Je fakt, že z doslovného znění čl. 4 odst. 2 nevyplývá, že se má jednat pouze o jednorázovou záležitost. Oproti tomu ze znění čl. 4 odst. 1 naprosto jasně vyplývá, že směrnice stanoví maximální dobu prodloužení. Mohla by absence podobné maximální doby v textu čl. 4 odst. 2 naznačovat opakovaná jednoletá prodloužení? Pak by Rada teoreticky mohla prodlužovat směrnici každoročně. „Dočasná" povaha ochrany by se pak vysvětlovala spíše maximální dobou trvání každého jednotlivého prodloužení než celkovým součtem prodloužení.[34] S takovým výkladem nesouhlasíme. Článek 4 odst. 1 nelze vykládat odděleně od odst. 2, nýbrž společně.

I tak Evropská komise přijala dne 4. června 2026 balíček tří vzájemně provázaných dokumentů, které mají utvářet budoucí přístup EU. Nejdříve ve

---

dočasné ochrany až o jeden rok na návrh Komise, která rovněž posoudí jakoukoli žádost členského státu na předložení návrhu Radě."

30 Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2023/2409 ze dne 19. října 2023 o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382.

31 Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2024/1836 ze dne 25. června 2024 o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382.

32 BILOUSOV, M., WOOLRYCH, K. What will happen to the refugees and asylum seekers that fled Ukraine? Addressing the threat of legal limbo after temporary protection ends. *European Law Blog* [online]. Prosinec 2023. Evropská komise i španělské předsednictví o tom jednaly na veřejných zasedáních, ale písemně to nenavrhly. Dostupné z: https://europeanlawblog.eu/2023/12/13/what-will-happen-to-the-refugees-and-asylum-seekers-that-fled-ukraine-addressing-the-threat-of-legal-limbo-after-temporary-protection-ends/

33 GOBIET, L. Should Temporary stay Temporary? An interpretation of the Temporary Protection Directive in line with its rationale. *European Law Blog* [online]. Únor 2024. Dostupné z: https://www.europeanlawblog.eu/pub/q2c5ujcs/release/1

34 Tamtéž.

svém návrhu doporučila prodloužení dočasné ochrany do roku 2027.[35] To je dohromady pět let pobytu na základě dočasné ochrany. Dále vydala návrh doporučení Rady, v němž nastínila strategii pro postupné ukončení dočasné ochrany se zaměřením na dlouhodobá řešení, jako je přechod k pobytovému statusu a dobrovolný návrat. A nakonec vydala sdělení „Předvídatelná a společná evropská cesta vpřed pro Ukrajince v EU".

Rozhodnutí Rady a návrhy Komise jsou v rozporu se samotnou směrnicí. K podpoře tohoto argumentu považujeme za vhodné vysvětlit různými výklady smysl a účel směrnice.

3.1 Historický výklad

Nejprve se zaměříme na historický výklad a projednávání směrnice. Jak již bylo řečeno, směrnice vznikla jako reakce na ozbrojený konflikt v Jugoslávii, kdy byly přístupy jednotlivých států k poskytování ochrany roztříštěné. Při tvorbě směrnice po ukončení konfliktu byla následně otázka doby trvání dočasné ochrany mezi členskými státy předmětem sporů. Ve svém návrhu z roku 1998 navrhla Komise jako maximální dobu pět let. V návrhu z roku 2000 Komise zkrátila maximální dobu ochrany na dva roky.[36] Členským státům se na tomto období nepodařilo nalézt shodu. Německo a Evropský výbor solidarity požadovaly delší dobu, ale Nizozemsko a Rakousko chtěly, aby doba trvání nepřesáhla 18 měsíců; Irsko a Finsko navrhovaly dobu kratší než rok. Kompromisní řešení, které se promítlo do znění, vycházelo z návrhu tehdejšího předsednictví.[37]

Hospodářský a sociální výbor ve svém stanovisku uvedl, že doba dva roky se zdá být nedostatečná. Domníval se, že ve zvláštních případech by bylo vhodnější umožnit výjimečně prodloužení lhůty o další krátké období.[38] Komise v závěrečném návrhu nakonec stanovila dobu ochrany na tři roky.

---

[35] Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2025/1460 ze dne 15. července 2025 o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382.

[36] Evropská komise. Amended proposal for a joint action concerning temporary protection of displaced persons. COM(1998) 372 final/2. Červenec 1998. Dostupné z: https://aei.pitt.edu/1273/1/displaced_persons_COM_98_372.pdf

[37] Srov. SKORDAS, A. Temporary protection Directive 2001/55/EC. In: THYM, D., HAILBRONER, K. (eds.) *EU Immigration and Asylum Law. Article-by-Article Commentary*. Third edition. München: C. H. Beck / Hart / Nomos, 2022, s. 1223, a NOLL, G., GUNNEFLO, M. Directive 2001/55. Temporary Protection. Synthesis Report. *Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe* [online], s. 25, dostupné z: https://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/03/2001-55-Temporary-Protection-Synthesis.pdf

[38] Hospodářský a sociální výbor. Opinion of the Economic and Social Committee on the „Proposal for a Council Directive on minimum standards for giving temporary protection in

3.2 Jazykový výklad

Z jazykového hlediska je situace jasná. Doba trvání ochrany nepřekročí tři roky. Formulace *„nejdéle o jeden rok“* v odst. 1 a *„až o jeden rok“* v odst. 2 spolu systematicky a jazykově vytvářejí kumulativní maximální délku tří let. Není zde jazykový prostor pro další prodloužení nad tuto hranici. Použití limitujících výrazů jako *„nejdéle“* a *„až“* jasně signalizuje, že se jedná o uzavřený rámec, který nelze bez novelizace směrnice překročit.

Tento výklad je podpořen i kontrastem s čl. 6, který upravuje ukončení ochrany, ale nijak nenaznačuje možnost překročit délku tří let. Jazyková formulace tedy vyjadřuje záměrné a úplné vymezení časového rámce.

A. Skordas[39] ve svém komentáři ke směrnici uvádí, že maximální doba dočasné ochrany jsou dva roky a v případě prodloužení podle čl. 4 odst. 2 tři roky. Podle E. Guildové[40] má být dočasná ochrana přesně tím, čím avizuje, že je: dočasnou. Neměla by se přeměnit v nějaký polotrvalý status. *„Po uplynutí prvního roku se dočasná ochrana automaticky prodlužuje na další období šesti měsíců, maximálně však na dva roky. Další prodloužení až na třetí rok je možné opět na základě hlasování kvalifikovanou většinou na návrh Komise.“*[41] M. Ineli-Ciğerová[42] výslovně uvádí, že režim dočasné ochrany musí být ukončen po uplynutí tříleté lhůty. Podle studie Evropské komise je maximální délka trvání směrnice o dočasné ochraně tři roky.[43] I další odborná veřejnost má za jisté, že

---

the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. Květen 2001. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52001AE0402

39 SKORDAS, A., op. cit. 37, a NOLL, G., GUNNEFLO, M., op. cit. 37.

40 GUILD, E., GROENENDIJK, K., op. cit. 26, s. 109.

41 PEERS, S. Temporary Protection for Ukrainians in the EU? Q and A. *EU Law Analysis* [online]. Únor 2022. Dostupné z: https://eulawanalysis.blogspot.com/2022/02/temporary-protection-for-ukrainians-in.html

42 INELI-CIĞER, M. What happens next? Scenarios following the end of the temporary protection in the EU. *Eumigrationlawblog.eu* [online]. Březen 2023. Dostupné z: https://eumigrationlawblog.eu/what-happens-next-scenarios-following-the-end-of-the-temporary-protection-in-the-eu/?print=print

43 Evropská komise. Study on the Temporary Protection Directive. Leden 2016. Dostupné z: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/final_report_evaluation_tpd_en.pdf. Studie na s. 25 uvádí: „Given that the duration of the temporary protection can be extended up to three years, it is key that beneficiaries have access to work and can secure their own means of subsistence.“ A na s. 35: „Another concern – and potential reluctance – to invoke the TPD relates to the duration for which temporary protection can be granted. With a maximum duration of three years, some stakeholders fear that Member States may use temporary protection to sidestep their obligations under European and international law. […].“

dočasná ochrana skončí po třech letech.[44] Období 3 let bylo při tvorbě směrnice zamýšleno jako kompromisní doba, po kterou by dočasná ochrana měla trvat. Ale toto nastavení připomíná i mylný předpoklad 90. let, že určité konflikty generující hromadné přílivy osob budou mít omezené trvání.

3.3 Teleologický výklad

Účelem směrnice je poskytnout rychlou ochranu osobám prchajícím před krizí, aniž by se přetížily azylové systémy členských států. Ochrana má být dočasná. A je kromě jiného rovněž výslovně orientována na návrat chráněných osob po ukončení ochrany.[45] Funguje dnes ale i jako proaktivní opatření, s cílem získat čas na řešení situace v zemi původu nebo nalezení alternativního trvalého řešení pro její držitele.[46] Pokud by trvala déle než tři roky, ztrácela by svůj mimořádný a přechodný charakter a *de facto* by suplovala trvalý status, což není žádoucí.

3.4 Systematický výklad

Dočasnost a z toho vyplývající (a nutné) omezené trvání ochrany vyplývá i ze vztahu směrnice o dočasné ochraně vůči jiným migračním instrumentům práva EU. Držitelé dočasné ochrany mají velmi omezené možnosti, jak přejít pod alternativní imigrační statusy. To je dalším argumentem, který svědčí o dočasnosti ochrany.

Na rozdíl od uprchlíků či držitelů doplňkové ochrany (v rámci mezinárodní ochrany) se totiž držitelům dočasné ochrany nenabízejí prakticky žádné relevantní možnosti, jak „utéct" z režimu dočasné ochrany. Unijní zákonodárce v této otázce zůstal důsledný a „uzavřel" držitele dočasné ochrany v ochranném režimu, ze kterého dle platné unijní legislativy není až na výjimky cesty ven. A tím spíše by i jeho trvání mělo být, dle našeho názoru, logicky časově omezené.

---

[44] K tomu srov. např. KERBER, K. The Temporary Protection Directive. *European Journal of Migration and Law*. Vol. 4 (2002), s. 193–214, a BILOUSOV, M., WOOLRYCH, K., op. cit. 32. Stejně tak i MEIJERS COMMITTEE. Comment on what will happen when the temporary protection scheme for refugees from the war in Ukraine ends. Dostupné z: https://www.commissie-meijers.nl/wp-content/uploads/2023/07/230714-Meijers-Committee-Comment-on-End-of-Ukraine-Temporary-Protection-Scheme-.pdf, nebo tzv. „Asscher Report". Červen 2023. Dostupné z: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10589

[45] Podle čl. 21 a 22 směrnice o dočasné ochraně.

[46] VAN SELM, J., op. cit. 7, s. 368.

Na postavení držitelů dočasné ochrany v současnosti výslovně nedopadá především úprava směrnice o dlouhodobě pobývajících rezidentech, byť se volalo po změně směrnice způsobem, který by reflektoval množství ukrajinských držitelů dočasné ochrany.[47] Komise už v roce 2022 představila návrh[48] na přepracování této směrnice. Cílem mělo být usnadnění získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta EU tím, že se státním příslušníkům třetích zemí umožní kumulovat doby pobytu v různých členských státech za účelem splnění požadavku délky pobytu. Měly být plně započítány všechny doby oprávněného pobytu, včetně dob pobytu, které lidé získali jako studenti či osoby požívající dočasné ochrany nebo dob pobytu původně založených na dočasných důvodech. V revizi směrnici se uvažovalo o snížení na tři roky nepřetržitého pobytu. Současně by bylo nutné nechat občanům Ukrajiny možnost cestovat na Ukrajinu a zpět. Komise původně navrhovala zvýšit možnou nepřítomnost v EU ze 12 měsíců na 24. V červnu 2023 švédské předsednictví navrhlo snížit délku z 24 měsíců na 18. Revize směrnice neuspěla.

Na držitele dočasné ochrany nedopadá ani směrnice o jednotném povolení[49] nebo směrnice o modrých kartách[50]. Jediným „únikem" z dočasné ochrany je podřazení držitelů dočasné ochrany do postavení tzv. rodinných příslušníků občanů EU pod režimem směrnice o volném pohybu osob.[51] Její úprava totiž nic neříká o tom, že by z hlediska své osobní působnosti směrnice nemohla dopadat na držitele dočasné ochrany. V tomto smyslu nezakazuje ani úprava českého zákona o pobytu cizinců[52] držiteli dočasné ochrany požádat o vydání povolení k přechodnému pobytu na území České republiky, je-li takový cizinec současně rodinným příslušníkem občana EU.[53] Držitelů dočasné ochrany

---

47 MEIJERS COMMITTEE, op. cit. 44.

48 Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0650

49 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě.

50 Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1883 ze dne 20. října 2021 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci a o zrušení směrnice Rady 2009/50/ES.

51 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.

52 Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky („zákon o pobytu cizinců").

53 Srov. § 15a zákona o pobytu cizinců.

se pak může týkat i směrnice o právu na sloučení rodiny.[54] Její úprava však vylučuje to, aby se držitel dočasné ochrany stal osobou usilující o sloučení rodiny.[55] To však patrně neznamená, že by držitel dočasné ochrany nemohl být osobou, která se „slučuje" s cizincem, který je nositelem oprávnění ke sloučení rodiny. Tuto variantu opět nezakazuje ani česká úprava.[56] Nejedná se ale o běžné imigrační statusy, které jsou při splnění stanovených podmínek skutečně otevřeny všem cizincům.

3.5 Režim po ukončení ochrany a orientace na návrat

Směrnice o dočasné ochraně nepředpokládá integraci jednotlivce do společnosti hostitelského státu. Její úprava naopak primárně hovoří o jiných formách trvalých řešení, která mají nastat po ukončení dočasné ochrany. Již z toho vyplývá, že dočasná ochrana je přechodným statusem a nemůže trvat věčně. Podobně jako uprchlický status pouze vyplňuje mezeru, způsobenou tím, že Ukrajina v tomto případě není schopna zajistit ochranu svých obyvatel na svém území. Návrat i z historického hlediska hraje nejdůležitější roli. Směrnice se výslovně zmiňuje o dobrovolném návratu,[57] který bývá vnímán jako preferované řešení.[58] Členské státy jsou proto povinny přijímat nezbytná opatření umožňující jak dobrovolný návrat osob požívajících dočasné ochrany, tak i osob, jejichž dočasná ochrana již skončila.[59] Výslovně ale nevylučuje ani návrat nucený.[60] Tato varianta je spjata s některými dalšími podmínkami.[61] Tyto výjimky mají dle směrnice časově omezenou platnost, nebo přímo závisí na diskreci členského státu. Nucený návrat na Ukrajinu

---

54 Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny („směrnice o právu na sloučení rodiny")

55 Jinými slovy nositelem oprávnění ke sloučení rodiny. Čl. 3 odst. 2 písm. b) směrnice o právu na sloučení rodiny vylučuje její použití na osoby oprávněné „pobývat v členském státě na základě dočasné ochrany".

56 Držitel dočasné ochrany je oprávněn po půl roce od udělení dočasné ochrany požádat o vydání dlouhodobého pobytu za účelem společného soužití rodiny dle § 42a zákona o pobytu cizinců. Pro jeho účely se držitel dočasné ochrany považuje za držitele víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území České republiky podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona. Ti jsou pak dle § 42a odst. 6 zákona oprávněni z území ČR po půl roce podat žádost o vydání dlouhodobého pobytu za účelem společného soužití rodiny.

57 Podle. čl. 21 směrnice o dočasné ochraně.

58 Srov. např. UNHCR, Executive Commitee Conclusion on Local Integration. No 104 (LVI) – 2005. Dostupné z: https://www.unhcr.org/excom/exconc/4357a91b2/conclusion- -local- -integration.html

59 Podle čl. 21 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně.

60 Podle čl. 22 odst. 2 směrnice o dočasné ochraně.

61 Podle čl. 22 a čl. 23 směrnice o dočasné ochraně.

není nyní řešením, protože tam stále probíhá ozbrojený konflikt, jehož konec je v nedohlednu.

Směrnice nevylučuje jako další trvalé řešení ani přechod (resp. „propad") do jednotlivých národních systémů. Unijní zákonodárce totiž měl v plánu přenos odpovědnosti na členské státy poté, co skončí ochrana poskytovaná směrnicí o dočasné ochraně. I tato varianta má svá úskalí. Spoléhat se na *ad hoc* reakci jednotlivých členských států připomíná 90. léta a nejednotný přístup členských států na konec dočasného útočiště. Přechod do národních systémů nevyhnutelně povede k rozdílům v zacházení s držiteli dočasné ochrany v jednotlivých členských státech. Při řešení na vnitrostátní úrovni nebudou držitelé dočasné ochrany (1) požívat stejných standardů práv, jaké by měli podle směrnice o dočasné ochraně, a (2) mohou se ocitnout v právní nejistotě kvůli pomalému vyřizování žádostí.

Bez ohledu na způsob ukončení dočasné ochrany mohou osoby, které požívají dočasnou ochranu, požádat o mezinárodní ochranu.[62] Přechod pod režim mezinárodní ochrany je posledním z trvalých řešení, které směrnice zakotvuje. Jedná se také o významný rozdíl oproti dočasnému útočišti v 90. letech, kdy řada států použila dočasné útočiště jako reaktivní nástroj, kterým zamezila podávání žádostí o azyl.[63] Naopak směrnice o dočasné ochraně vychází z premisy, že bude slučitelná se závazky, které plynou z Úmluvy o právním postavení uprchlíků.[64] V zájmu nepřetížení azylových systémů členských států se však snaží hledat rovnováhu: po dobu trvání dočasné ochrany je žádost o přiznání mezinárodní ochrany *de facto* suspendována, po uplynutí dočasné ochrany ale žádost musí být projednána.[65]

V této souvislosti je zásadní rozsudek SDEU ve věci *Framholm*[66], který výslovně potvrdil, že právo podat žádost o mezinárodní ochranu zahrnuje nejen žádost o postavení uprchlíka, ale i žádost o doplňkovou ochranu. Navíc zdůraznil, že členské státy nesmí odmítnout posoudit žádost o mezinárodní ochranu jen proto, že žadatel je držitelem dočasné ochrany.[67] Dočasná ochrana okamžitě zaručuje lidem základní (minimální) stupeň ochrany, a tím pádem nedojde k přehlcení azylových systémů. Po čase však mohou lidé požádat o mezinárodní ochranu a po náležitém posouzení situace ji získat.[68]

---

62 Podle čl. 17 směrnice o dočasné ochraně.
63 VAN SELM, J., op. cit. 7, s. 372.
64 Podle bodu 10 preambule směrnice o dočasné ochraně.
65 Podle čl. 17 odst. 2 směrnice o dočasné ochraně.
66 Rozsudek SDEU ze dne 20. listopadu 2025 ve věci C-195/25 *Framholm*.
67 Body 59 a 60 rozsudku *Framholm*.
68 Bod 48 rozsudku *Framholm*.

Podle SDEU je dlouhodobé neprojednávání žádostí osob s dočasnou ochranou v rozporu s unijním právem. Dočasnou ochranu nelze používat jako nástroj k odkládání nebo omezování přístupu k mezinárodní ochraně.

Přechod pod režim mezinárodní ochrany je vzhledem k množství chráněných osob a nastavení azylového *acquis* striktně na individualizované projednání žádostí prakticky nemožný. Je potřeba vzít v úvahu, že Komise navrhla aktivaci dočasné ochrany i proto, aby nedošlo k zahlcení azylových systémů jednotlivých členských států.[69]

Směrnici o dočasné ochraně chápeme jako proaktivní opatření. Nabízí členským státům najít vhodnější řešení, než je přechod pod režim mezinárodní ochrany. Pokud by po skončení dočasné ochrany měli všichni držitelé přecházet do azylového řízení, došlo by právě k zahlcení azylových systémů. Požadavek na individuální rozhodování o postavení všech držitelů dočasné ochrany by přetížilo administrativní kapacitu členských států. K tomu se kriticky vyjadřuje i M. Ineli-Ciğerová: *„Zpracování pěti milionů žádostí o azyl by zvýšilo počet nevyřízených žádostí v národních azylových systémech a mohlo by dokonce vést ke kolapsu azylových systémů v zemích […].“*[70]

Na druhou stranu nelze právo na projednání žádosti o mezinárodní ochranu suspendovat donekonečna. K tomu přitom členské státy směřují, pokud prodlužují platnost dočasné ochrany nad 3 roky. Setrvání držitelů dočasné ochrany ve stavu, kdy jejich žádost není dlouhodobě projednávána, je dle našeho názoru v rozporu s mezinárodními závazky členských států i samotným smyslem směrnice. *Framholm* tento závěr podporuje, protože potvrzuje, že členské státy mají povinnost žádosti projednat a nemohou se dovolávat dočasné ochrany jako důvodu pro jejich dlouhodobé odkládání. A to patří mezi další argumenty, které hovoří proti prodloužení dočasné ochrany.

3.6 Shrnutí

Vzhledem k předmětu směrnice o dočasné ochraně, přípravným pracím a názorům jednotlivých členských států, máme za to, že maximální doba platnosti směrnice jsou tři roky. Výklad umožňující její prodloužení nad rámec 3 let je nesprávný. Původně členské státy nechtěly stanovit ani dobu 3 let. Uvažovaly v rovině od jednoho roku do dvou let. Proto je jasné, že nechtěly používat

[69] Podle čl. 7 Prováděcího rozhodnutí Rady.

[70] INELI-CIĞER, M. What happens next? Scenarios following the end of the temporary protection in the EU. *Eumigrationlawblog.eu* [online]. Březen 2023. Dostupné z: https://www.eumigrationlawblog.eu/what-happens-next-scenarios-following-the-end-of-the-temporary-protection-in-the-eu/

směrnici i po uplynutí 3 let. Samotný čl. 20 pak přenáší zodpovědnost na členské státy po skončení dočasné ochrany.

Takové nekonečné prodlužování nikdy nebylo cílem unijního zákonodárce. Současně by to mohlo vést k oddalování řešení dalšího pobytu ukrajinských držitelů dočasné ochrany. V současnosti to lze spatřit i v Turecku, které zavedlo dočasnou ochrannou pro občany Sýrie již v roce 2011.[71] Na současné situaci je vidět, že předpokládané období 3 let nestačilo pro řešení situace držitelů dočasné ochrany. To by samo o sobě ale nemělo být vykládáno jako argument pro její další prodloužení, nýbrž pro celkovou revizi dalšího postupu.

4. SPRÁVNĚJŠÍ VARIANTA?

Pokud by hypoteticky mělo dojít k dalšímu prodloužení dočasné ochrany, aby bylo v souladu s principy právního státu, měla by EU změnit směrnici o dočasné ochraně, což lze jen řádným legislativním postupem. Ten vyžaduje, aby Evropská komise předložila návrh Radě a Evropskému parlamentu. Pak by následoval proces vyjednávání, jehož cílem by bylo dosáhnout dohody, a nakonec přijetí nového znění směrnice.

Jiným řešením by bylo počkat na skončení platnosti směrnice a znovu ji aktivovat. To by opět znamenalo, že by Komise navrhla a odůvodnila aktivaci směrnice a Rada by následně rozhodla. Rozhodnutí by vyžadovalo vysokou míru politické podpory, jak tomu bylo při první aktivaci směrnice. A není jisté, že by taková podpora existovala.

V březnu 2022 byla situace poněkud jiná, než je nyní. Šok z ruského útoku, miliony prchajících lidí, jednoznačný postoj veřejnosti a podpora Ukrajiny, to vše vedlo k rychlému rozhodnutí o použití směrnice o dočasné ochraně.

Současně není ani jisté, že by se státy opět dohodly na neuplatňování čl. 11 směrnice a na z toho plynoucím volném pohybu držitelů dočasné ochrany v rámci EU. Vzhledem k měnícímu se postoji členských států a tlaku veřejnosti na vlády v jednotlivých zemích není podpora samozřejmá.

Současně i tyto možnosti odporují smyslu a účelu směrnice o dočasné ochraně, kdy cílem je dočasně poskytnout ochranu a pak umožnit lidem návrat

[71] K turecké zkušenosti při poskytování dočasné ochrany Syřanům viz např. ŞANLIER, İ. Navigating the Shadows: Syrians under Temporary Protection, Employment, and Hyper-Precarity in Türkiye. In: CARRERA NUNEZ, S., KARAGEORGIOU, E., OVACIK, G., FEITH TAN, N. (eds.) *Global Asylum Governance and the European Union's Role.* Cham: Springer, 2025, s. 149–167, nebo SERT, D. The Oxymoron of Perpetual Temporary Protection: Syrians in Turkey. *SCIELO* [online]. 2016. Dostupné z: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-89062016000200279

do své země (pokud je to možné) či je začlenit do národních pobytových systémů. I výše zmíněné varianty tedy jdou proti smyslu a účelu směrnice, proto je považujeme za ryze hypotetické.

5. ČESKÉ „ŘEŠENÍ“ – ZVLÁŠTNÍ DLOUHODOBÝ POBYT

Sedmá novela Lex Ukrajina přinesla do českého pobytového práva nový institut tzv. zvláštního dlouhodobého pobytu.[72] Ten je koncipován pouze jako doplňková varianta k trvající dočasné ochraně a má umožnit určité části cizinců legální dlouhodobé usazení v České republice na základě jiného pobytového oprávnění, než je dočasná ochrana.

Podmínky pro to jsou však nastaveny velmi přísně. Zvláštní dlouhodobý pobyt je specifickým pobytovým oprávněním podle zákona o pobytu cizinců,[73] určeným pro držitele dočasné ochrany, kteří kumulativně naplňují tyto podmínky:

- pobývají v České republice minimálně 2 roky,[74]
- jsou přihlášení k veřejnému zdravotnímu pojištění po dobu dvou let a nemají nedoplatky na pojistném,[75]
- jsou ekonomicky soběstačtí a nezávislí na dávkových systémech,[76]
- mají zajištěné bydlení,[77]
- jsou bezúhonní,[78]
- a jsou adaptováni do společnosti (děti plní povinnou školní docházku)[79].

Pobyt je udělován na dobu 5 let a není na něj nárok.[80] Proces jeho získání je založen nikoliv na osobním podání žádosti, ale na online registraci, které předchází automatizované ověření podmínek ze strany Ministerstva vnitra, aniž by proběhlo běžné správní řízení.[81] Novinkou je, že tento druh dlouhodobého pobytu se nevyznačuje žádným účelem (oproti klasickým pobytům v rámci zákona o pobytu cizinců), a nejde ho tedy zrušit z důvodu neplnění účelu.[82]

---

72 Podle § 7o Lex Ukrajina.
73 Podle § 17 písm. c) zákona o pobytu cizinců.
74 Podle § 7q odst. 1 písm. b) Lex Ukrajina.
75 Podle § 7q odst. 1 písm. c) Lex Ukrajina.
76 Podle § 7q odst. 1 písm. d) a e) Lex Ukrajina.
77 Podle § 7q odst. 1 písm. g) Lex Ukrajina.
78 Podle § 7t odst. 5 Lex Ukrajina.
79 Podle § 7q odst. 1 písm. h) Lex Ukrajina.
80 Podle § 7o odst. 3 Lex Ukrajina.
81 Podle § 7o odst. 5 Lex Ukrajina: „Na postup získání zvláštního dlouhodobého pobytu se nevztahují části druhá a třetí správního řádu.“
82 Podle § 7w odst. 1 Lex Ukrajina.

5.1 Silné a slabé stránky pobytu

Nová úprava zvláštního dlouhodobého pobytu má své silné i slabé stránky. Pětileté oprávnění poskytuje bezesporu stabilitu a právní jistotu jeho držitelům. Pozitivní je rovněž to, že se jedná o povolení k pobytu podle zákona o pobytu cizinců, dochází tedy postupně k přechodu pod běžný imigrační režim.

Držitelé zvláštního dlouhodobého pobytu budou mít zachovaný volný přístup na trh práce. Spolu s právem vykonávat podnikatelskou činnost, které jim zůstává rovněž zachováno, jim náležejí stejná ekonomická práva jako v případě dočasné ochrany. Kromě toho skýtá zvláštní dlouhodobý pobyt některé další výhody. Patří mezi ně absence povinnosti absolvovat povinnost adaptačně-integrační kurz, či alespoň částečné započtení pobytu pro účely žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu. Určitou výhodou je samozřejmě i pokračující digitalizace celého procesu, protože šetří kapacity správních orgánů i cizinců.

Na druhou stranu se domníváme, že podmínky, za nichž lze zvláštní dlouhodobý pobyt získat, jsou natolik přísné, že vylučují většinu držitelů dočasné ochrany. Ostatně i samo Ministerstvo vnitra přiznává, že zvláštní dlouhodobý pobyt není trvalým řešením v pravém slova smyslu. Zjevně (alespoň v tuto chvíli) není určen drtivé většině držitelů dočasné ochrany. Ti nadále setrvají v režimu dočasné ochrany a budou vyčkávat na své „pobytové rozuzlení". Těžko na dlouhodobý pobyt dosáhnou např. osamělé matky, pracující v nestálém zaměstnání či osoby částečně odkázané na podporu. Ve svém praktickém důsledku se tedy jedná o pobytový titul pro nejbohatší z nejbohatších a vysoce výběrový.

Tím se ale negativa nevyčerpávají. Na udělení dlouhodobého pobytu není právní nárok.[83] To je v kontextu pobytových oprávnění v rámci zákona o pobytu cizinců (včetně některých dlouhodobých víz, jejichž účely pobytu mají oporu v právu EU) výjimkou z pravidla nárokovosti.

Problematickým bodem je i skutečnost, že se doba pobytu cizince na základě zvláštního dlouhodobého pobytu nezapočítává úplně celá do nepřetržitého pobytu pro účely udělení povolení k trvalému pobytu (proto považujeme tento aspekt částečně za výhodu a částečně za nevýhodu). Pro toto pravidlo nevidíme žádné ospravedlnění. Držitelům dočasné ochrany tak zůstává vidina trvalého pobytu oproti uprchlíkům či držitelům doplňkové ochrany, u nichž se započítává celá doba pobytu, bezdůvodně i nadále mnohem více vzdálená.[84]

Samostatným problémem úpravy zvláštního dlouhodobého pobytu je to, že těží z uzavřenosti celého systému dočasné ochrany. Česká právní úprava

[83] Podle § 7o odst. 3 Lex Ukrajina.
[84] Podle § 68 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

na rozdíl od jiných členských států nadále neumožňuje držitelům dočasné ochrany přechod do běžných režimů pobytu (zaměstnanecká karta, modrá karta, studium).[85] Zvláštní dlouhodobý pobyt je pro mnohé držitele dočasné ochrany jedinou a exkluzivní cestou ven z dočasnosti, která se ale v praktické rovině konkrétnímu držiteli paradoxně nemusí vyplatit.

5.2 Vyloučení z dávkového systému

Držitelé tohoto pobytu jsou totiž vyloučeni z téměř celého národního dávkového systému. Tato úprava představuje porušení mezinárodních závazků vyplývajících pro Českou republiku z čl. 13 Evropské sociální charty[86], jejíž smluvní stranou je i Ukrajina. Článek 13 zaručuje občanům jiných smluvních stran, kteří na našem území legálně pobývají, stejnou ochranu a pomoc v nouzi, jaké se dostává vlastním občanům.

Uvědomujeme si, že zvláštní dlouhodobý pobyt je určen pro ekonomicky aktivní jedince, kteří zpravidla nebudou potřebovat sociální podporu. Na druhou stranu se pobyt uděluje na pět let, což je dlouhá doba, během níž se může situace jeho držitele neočekávaně změnit – např. kvůli vážné nemoci nebo ztrátě zaměstnání.

V České republice existuje systém dávek v hmotné nouzi, který má chránit jak české občany, tak legálně pobývající cizince před pádem na existenční dno. Tento systém je však pro držitele zvláštního dlouhodobého pobytu nedostupný. Na rozdíl od držitelů dočasné ochrany, kteří mají nárok na humanitární dávku, tito lidé nebudou mít nárok ani na humanitární dávku ani na dávky hmotné nouze. V případě nouze mohou získat pouze jednorázovou mimořádnou okamžitou pomoc, což považujeme i s ohledem na délku pobytu za naprosto nedostatečné.

Držitelé zvláštního dlouhodobého pobytu přispívají do českého sociálního systému, stejně jako čeští občané. Proto by měli mít možnost z tohoto systému v případě potřeby čerpat.

---

[85] I Evropská komise doporučuje členským státům, aby otevřeli své migrační systémy a umožnili lidem přechod z dočasné ochrany. K tomu srov. Evropská komise. Proposal for a Council Recommendation on a coordinated approach to the transition out of temporary protection for displaced persons from Ukraine. COM/2025/651 final. 2025. Dostupné z: https://home-affairs.ec.europa.eu/common-european-way-forward-ukrainians-eu_en

[86] Evropská sociální charta, vyhlášená pod č. 14/2000 Sb. m. s.

5.3 "Neřízení" namísto správního řízení

Na postup získání zvláštního dlouhodobého pobytu se nepoužije část druhá a třetí správního řádu. Zákonodárce nastavil zcela nový postup pro získání dlouhodobého pobytu. Ten je pojat jako ryze technokratický postup, který nezahrnuje podání žádosti v běžném slova smyslu, nevede se o něm formální řízení, nepočítá s opravnými prostředky ani s individuálním posouzením. Pokud je cizinec na základě dostupných dat, kterými o něm stát disponuje, z možnosti získat zvláštní dlouhodobý pobyt vyřazen, není mu umožněno pokračovat v „řízení" o žádosti a nemá proti tomuto postupu procesní obranu. K vydání rozhodnutí o pobytu dochází *de facto* bez jakéhokoliv formálního rozhodnutí, což je těžko přijatelné z hlediska správního práva a zásady přezkoumatelnosti správních aktů. V úvahu by pravděpodobně přicházela zásahová žaloba.

Obecně tento nový systém funguje tak, že ministerstvo vytvoří seznam registrací, který bude na portálu pro cizince. Cizinec by si měl zkontrolovat, zda se na seznamu nachází, a poté se zaregistrovat k pobytu. Poté obdrží potvrzovací e-mail s datem, kdy se má dostavit k pořízení biometrických údajů. Až v tento moment hradí správní poplatek a dokládá cestovní doklad spolu s dalšími náležitostmi. Následně dochází k převzetí průkazu. Během této finální fáze pak ministerstvo zkontroluje, zda cizinec splňuje i další náležitosti.[87]

Nová úprava je v lecčems paradoxní. Nelze pominout to, že zvláštní dlouhodobý pobyt je dalším z řady dlouhodobých pobytů v režimu zákona o pobytu cizinců. Ve věcech, které Lex Ukrajina neupravuje, se použije právě zákon o pobytu cizinců. V případě tohoto zvláštního pobytu ale neexistuje správní řízení. Až pokud by mělo dojít ke zrušení pobytu, postupovalo by se podle § 37 zákona o pobytu cizinců a ministerstvo by vydalo rozhodnutí, proti kterému se lze bránit.

Chápeme, že tento pobyt je koncipován jako „bonus" k dočasné ochraně a výjimečná je i jeho délka. Stejně tak je logická snaha digitalizovat celý proces, tj. pokračovat v efektivnějších postupech, které si vymínil výjimečný počet osob s dočasnou ochranou. Přesto se dle našeho názoru nelze odchýlit od základních zásad udělování pobytových oprávnění. I nejnižší pobytový status – vízum za účelem strpění[88] – se uděluje v rámci řízení, ve kterém se cizinec má právo bránit proti neudělení dlouhodobého víza.[89] V případě zvláštního dlouhodobého pobytu to nelze.

---

87 Podle § 7t Lex Ukrajina.

88 Podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

89 Cizinec má právo podat žádost o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza podle § 180e odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

Jsme srozuměni s automatizací procesu v případě kladného rozhodnutí. Pokud OAMP ze zákonem vymezených důvodů (např. cizinec nesplňuje trestní zachovalost) neumožní sejmutí, resp. převzetí biometrických údajů, nezíská cizinec zvláštní dlouhodobý pobyt. V takovém případě by bylo vhodnější, aby ministerstvo vydalo rozhodnutí podle správního řádu, v němž by svůj postup odůvodnilo.

5.4 Návrat do dočasné ochrany

Další negativem nové úpravy je otázka hypotetického návratu do dočasné ochrany. Pokud držitel zvláštního dlouhodobého pobytu chce přejít zpátky do dočasné ochrany, zákon toto neumožňuje, resp. tuto možnost vylučuje, stejně jako vylučuje soudní přezkum.[90]

Toto ustanovení je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně. Pokud osoba z Ukrajiny spadá do působnosti směrnice o dočasné ochraně a splňuje podmínky pro její přiznání, členský stát ji nemůže z ochrany vyloučit. Členské státy jsou pak podle směrnice povinny poskytnout vysídleným osobám ze třetích zemí dočasnou ochranu, což musí být respektováno i v tomto případě.[91]

Současně se neuplatní výluka ze soudního přezkumu podle § 5 odst. 2 Lex Ukrajina, na který nová úprava v případě návratu do dočasné ochrany odkazuje, a to na základě přímého použití čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie.[92] České soudy se ve své judikatuře ostatně již ustálily v závěru, že česká soudní výluka je v rozporu s právem EU.

5.5 Shrnutí a návrhy

Institut zvláštního dlouhodobého pobytu nenaplňuje očekávání integrace. Ani se o to nesnaží. Míří pouze na úzkou skupinu privilegovaných cizinců a zároveň neotevírá žádné jiné alternativy. V důsledku toho se stává symbolickým gestem legislativní vstřícnosti, které reálně slouží jen několika tisícům osob. Vzhledem k trvající a neustále prodlužované dočasné ochraně na úrovni EU

[90] Podle § 7u odst. 1: „Žádost o udělení dočasné ochrany cizince, který je nebo byl držitelem průkazu o povolení ke zvláštnímu dlouhodobému pobytu, je nepřijatelná; pro postup Ministerstva vnitra nebo Policie České republiky se § 5 odst. 2 použije obdobně. Věta první neplatí, byl-li cizinci zvláštní dlouhodobý pobyt zrušen."

[91] Stejně tak i čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně uvádí, že: „Členské státy přijmou opatření nezbytná k zajištění povolení k pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany, a to na celé období trvání ochrany. Za tímto účelem budou vydány potřebné dokumenty nebo jiné rovnocenné doklady".

[92] Rozsudek SDEU ze dne 27. února 2025 ve věci C-753/23 *Krasiliva*.

i práva vnitrostátního se tedy pro většinu držitelů dočasné ochrany nic nemění. I nadále trvá *status quo*, během kterého bude nutné najít odpověď na otázku: co po dočasné ochraně?

Česká migrační politika mohla a měla jít jinou cestou. Inspirací jí zjevně mohla být i zkušenost s migrační vlnou z bývalé Jugoslávie:

- otevřít cestu k jiným pobytovým režimům (zaměstnanecká karta, modrá karta, podnikání),
- zmírnit podmínky ekonomické soběstačnosti,
- zavést právo na individuální posouzení a řádné správní řízení,
- zařadit držitele do systémů sociálního zabezpečení.

Z našeho pohledu je i v zájmu státu, aby byl zvláštní dlouhodobý pobyt přitažlivý pro větší skupinu držitelů dočasné ochrany. V průběhu trvání dočasné ochrany budou muset i další lidé přecházet do pobytů, protože po skončení dočasné ochrany by se mohlo bez pobytu ocitnout větší množství lidí a stát by pravděpodobně neměl kapacitu na zpracování takového množství žádostí. Přechod do azylového systému by byl prakticky neúnosný.

6. ZÁVĚR

V příspěvku jsme se snažili nalézt odpověď zejména na otázku, zda lze ospravedlnit výklad směrnice o dočasné ochraně, podle kterého je možné dočasnou ochranu prodloužit nad rámec 3 let. Odpověď je záporná. Proti takovému výkladu stojí řada argumentů založených na jazykovém, historickém i systematickém výkladu směrnice. Prodloužení dočasné ochrany nad rámec 3 let se zásadně příčí smyslu směrnice, která členským státům měla poskytnout dostatek času nalézt pro ukrajinské držitele dočasné ochrany alternativní řešení pro případ, že jejich návrat na Ukrajinu nebude možný.

Svůj úkol směrnice o dočasné ochraně (poněkud překvapivě) splnila výborně. Totéž nelze ale říct o členských státech i unijních orgánech, které promarnily čas pro to najít správnou odpověď na otázku, co má přijít po konci dočasné ochrany. Jsme si vědomi politických implikací tématu. Pro Ukrajinu je velmi důležité, aby se její obyvatelé navrátili po ukončení konfliktu domů, neboť v nich vidí potenciál pro poválečnou obnovu Ukrajiny. Na druhou stranu, ozbrojený konflikt na Ukrajině i nadále trvá a v různých podobách se projevuje na celém území Ukrajiny.

Přirozeně proto bylo nutné hledat alternativy k návratu. Aktuálně nastavená kombinace pokračující dočasné ochrany a pobytově „elitistického" zvláštního dlouhodobého pobytu je ale špatným signálem pro držitele dočasné ochrany. Většinu z nich udržuje v „dočasném" režimu, který až na výjimky neumožňuje

přechod do stabilnějšího imigračního režimu. Zvláštní dlouhodobý pobyt je pak ze strany státu přiznaným „ne dlouhodobým" trvalým řešením pro občany Ukrajiny. Je určen pouze zlomku populace s dočasnou ochranou, vede k němu zvláštní procesní cesta „neřízení" a podmínky pro jeho vydání typově připomínají podmínky pro vydání nejvyšších pobytových oprávnění.

Z našeho pohledu proto zvláštní dlouhodobý pobyt zachovává dosavadní *status quo*, protože pro většinu osob s dočasnou ochranou nejde o žádné řešení jejich situace. *Status quo* není chybou České republiky. Je chybou celého unijního bloku, který měl dostatek času přinést alternativní řešení, ať už v podobě pozměněné směrnice, nebo pobytových unijních směrnic včetně směrnice o dlouhodobě pobývajících rezidentech. Ty měly prostor pro to zahrnout ukrajinské držitele dočasné ochrany pod svoji osobní působnost.

Že se tak nestalo, otevírá cestu individuálním řešením, které budou v rukách členských států. Tato řešení budou ze své podstaty různá a budou nabízet ukrajinským držitelům dočasné ochrany různé cesty.

V tuto chvíli nelze do budoucna pravděpodobně vyloučit ani „boj" mezi členskými státy o ukrajinské držitele dočasné ochrany. Česká republika, zdá se, v tuto chvíli předložila nedostatečnou nabídku. Vracíme se tedy k 90. letům, roztříštěnosti a zkušenosti, která nás již jednou vedla k závěru, že příště je nutné postupovat skutečně společně.

XI. Ukrajinští dezertéři a odpírači vojenské služby ve světle unijní i národní úpravy dočasné ochrany

HARALD CHRISTIAN SCHEU*

1. ÚVOD

Otázka postavení dezertérů a odpíračů vojenské služby spadá do rámce mezinárodního uprchlického práva i mezinárodní ochrany lidských práv. O jednotný výklad příslušných právních závazků se snaží zejména Evropský soud pro lidská práva a Soudní dvůr Evropské unie („SDEU"). Studie přístupu evropských států k dezertérům a odpíračům vojenské služby z Ruska, publikovaná v Ročence uprchlického a cizineckého práva 2022,[1] ukázala, že evropská azylová praxe má v této otázce stále poměrně daleko k transparentnímu a logicky konsistentnímu řešení.

Jelikož tento příspěvek částečně navazuje na uvedenou studii, považujeme za vhodné stručně připomenout její hlavní závěry. Bylo zjištěno, že aktuální lidskoprávní standard, včetně příslušné judikatury, vyžaduje od smluvních států zavedení alternativy k povinné vojenské službě. Evropské státy by proto měly zaručit ochranu žadatelům ze zemí, kde alternativní služba buď vůbec neexistuje, nebo není v konkrétním případě dostupná. Z pohledu uprchlického práva je dále relevantní posouzení, zda sankce za odpírání vojenské služby jsou nepřiměřeně přísné, či zda jsou ukládány diskriminačním způsobem, např. z důvodu rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo politického přesvědčení.

Kvalifikační směrnice EU nad tento poměrně úzký rámec ochrany dále rozšiřuje možnost poskytnutí azylu dezertérům a odpíračům vojenské služby ze států, které vedou ozbrojené akce v rozporu s mezinárodním právem nebo s vysokým rizikem spáchání válečných zločinů.

* Katedra evropského práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

1 SCHEU, H. Ch. Postavení dezertérů a odpíračů vojenské služby v azylovém právu EU. In: JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (eds.) *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2022.* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2023, s. 215–231.

Evropská azylová praxe však dlouhodobě prokazuje nejednotný přístup k dezertérům a odpíračům vojenské služby, což bylo patrné již v 90. letech v souvislosti s válkami při rozpadu Jugoslávie. Tento nedostatek jednotnosti byl způsoben nejen právní složitostí posuzování jednotlivých případů, ale také politickými faktory.[2] Stát, který usiluje o zachování dobrých diplomatických vztahů, nebo dokonce spojeneckých vazeb, pravděpodobně nebude druhý stát obviňovat z porušení zákazu použití síly nebo ze spáchání mezinárodních zločinů. Tento přístup může ostatně vést k paradoxní situaci, kdy dezertéři a odpírači vojenské služby z Ruska, které bylo ze strany evropských států opakovaně obviňováno ze závažných porušení mezinárodního práva, mají vyšší šanci na získání mezinárodní ochrany než dezertéři a odpírači z Ukrajiny.

Z pohledu evropského azylového práva se však situace ukrajinských dezertérů významně liší od situace ruských dezertérů či dezertérů z jiných třetích zemí. Osoby pocházející z Ukrajiny, které spadají pod osobní působnost směrnice o dočasné ochraně, totiž nemusí prokazovat podmínky stanovené kvalifikační směrnicí. Ochrana jim byla poskytnuta plošně a automaticky, aniž by bylo třeba vést standardní azylové řízení, ve kterém by se individuálně posuzovaly okolnosti jednotlivých případů. V této situaci lze předpokládat, že v členských státech EU našly dočasnou ochranu tisíce až statisíce mužů ve vojenském věku, kteří prošli sítem směrnicové úpravy.

Cílem tohoto příspěvku je analyzovat, jakým způsobem by měl být status ukrajinských dezertérů a odpíračů vojenské služby zohledněn ve světle směrnice o dočasné ochraně. Pro účely studie bude za dezertéra považována osoba, která bez povolení opustila svou vojenskou jednotku nebo neuposlechla povolávací rozkaz. O odpíračích vojenské služby budeme hovořit v případě osob, které odmítly účast na ozbrojeném konfliktu ještě předtím, než byly povolány. Jinými slovy, jde o rozdíl mezi těmi, kteří již vykonávají vojenskou službu, a těmi, kteří by k ní teprve mohli být povoláni. Další rozdíl je v tom, že zatímco status odpírače vojenské služby je zpravidla spojen se svobodou svědomí, dezertér se do svého postavení může dostat i z jiných důvodů.

[2] Možná se z obdobných důvodů tentýž problém nedávno opakoval i ve vztahu k dezertérům z Eritrei. Podrobněji PALACIOS-ARAPILES, S. The Eritrean Military/National Service Programme: Slavery and the Notion of Persecution in Refugee Status Determination. *Laws*. 2021, roč. 10, č. 2, s. 28.

2. OBECNÝ RÁMEC VYLOUČENÍ Z OCHRANY VE SVĚTLE UNIJNÍHO AZYLOVÉHO PRÁVA

Zatímco řízení o mezinárodní ochraně podle čl. 4 odst. 3 kvalifikační směrnice[3] vyžaduje individuální posouzení každé žádosti, směrnice o dočasné ochraně[4] má za cíl poskytnout rychlou a administrativně nenáročnou formu ochrany v situaci hromadného přílivu nebo jeho bezprostřední hrozby u osob vysídlených ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země původu. Na rozdíl od žadatelů o mezinárodní ochranu proto osoby požívající dočasné ochrany nemusejí prokazovat individuální pronásledování nebo vážnou újmu ve smyslu kvalifikační směrnice. Jinými slovy, samotné udělení dočasné ochrany není podmíněno důkazem, že konkrétní osobě hrozí např. trestní stíhání či nepřiměřený trest za odepření vojenské služby, nebo že výkon vojenské služby by zahrnoval zločin proti míru, válečný zločin či zločin proti lidskosti.[5]

Relevantní ovšem může být čl. 28 odst. 1 písm. a) směrnice o dočasné ochraně, podle něhož mohou členské státy vyloučit osobu z poskytnutí dočasné ochrany, pokud existují závažné důvody se domnívat, že tato osoba spáchala vážný nepolitický zločin mimo území hostitelského členského státu předtím, než na území tohoto státu byla přijata jako osoba požívající dočasné ochrany. Citované ustanovení dále stanoví, že závažnost očekávaného trestního postihu se posoudí na základě povahy trestného činu, z něhož je daná osoba podezřelá, a že mimořádně kruté činy mohou být kvalifikovány jako vážné nepolitické zločiny, přestože byly údajně spáchány s politickým cílem. Podle čl. 28 odst. 2 směrnice o dočasné ochraně se důvody pro vyloučení posuzují pouze na základě osobního jednání dané osoby, přičemž rozhodnutí o vyloučení musí být přijata v souladu se zásadou přiměřenosti.

Klíčovou otázkou v tomto kontextu je výklad pojmu „vážný nepolitický zločin". Je třeba zodpovědět, zda dezerce či odepírání vojenské služby mohou být pod tento pojem podřazeny. Na jedné straně je v zájmu jednoty a autonomie unijního práva nutné, aby byl tento pojem ve všech členských státech vykládán jednotně. Na druhé straně SDEU dosud neposkytl výklad čl. 28 směrnice o dočasné ochraně, protože od první aktivace směrnice v roce 2022 se jejím

[3] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany.

[4] Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 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.

[5] Srov. čl. 9 a 12 kvalifikační směrnice.

výkladem zabýval pouze ojediněle,[6] a to nikdy v souvislosti s čl. 28 této směrnice. Rovněž poměrně stručná preambule směrnice nenabízí v tomto směru žádné konkrétnější vodítko.

V širším kontextu azylového práva EU lze však identifkovat ustanovení, která problém vyloučení z ochrany řeší podobným způsobem jako čl. 28 směrnice o dočasné ochraně.[7] Podle čl. 12 odst. 2 písm. b) kvalifikační směrnice jsou státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti vyloučeni z postavení uprchlíka, existují-li závažné důvody se domnívat, že se dopustili vážného nepolitického zločinu mimo zemi svého azylu dříve, než byli uznáni uprchlíkem, tj. před vydáním povolení k pobytu na základě přiznání postavení uprchlíka. Obdobně jako čl. 28 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně zahrnuje i čl. 12 odst. 2 kvalifikační směrnice mezi vážné nepolitické zločiny i zvlášť kruté činy, a to i v případě, že byly údajně spáchány s politickým cílem. Vyloučením z doplňkové ochrany se pak zabývá čl. 17 odst. 1 písm. b) kvalifikační směrnice. Stanoví, že státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti nemají nárok na doplňkovou ochranu, existují-li vážné důvody se domnívat, že se dopustili vážného zločinu. Z hlediska tohoto příspěvku je tedy podstatné, že pojmy „vážného nepolitického zločinu" ve smyslu čl. 12 kvalifikační směrnice a „vážného zločinu" ve smyslu čl. 17 kvalifikační směrnice byly již vykládány SDEU.

V rozsudku ze dne 9. listopadu 2010 ve spojených věcech C-57/09 a C-101/09 *B a D* se velký senát SDEU zabýval otázkou statusu dvou tureckých občanů kurdské národnosti, kteří v minulosti podporovali ozbrojené akce dvou teroristických organizací. V jednom případě (B) německé úřady zamítly žádost o azyl jako nedůvodnou, v druhém případě (D) byl azyl odebrán. V obou případech se příslušný národní soud, Spolkový správní soud v Lipsku, obrátil na SDEU s žádostí o výklad ustanovení kvalifikační směrnice[8] týkajícího se vyloučení z postavení uprchlíka.

SDEU v tomto rozsudku konstatoval, že teroristické činy, které se vyznačují násilím vůči civilnímu obyvatelstvu, musí být považovány za vážné nepolitické

---

[6] Rozsudek SDEU ve spojených věcech C-244/24 a C-290/24 *Kaduna*. Tento první rozsudek SDEU k otázce výkladu směrnice o dočasné ochraně byl vydán dne 19. prosince 2024.

[7] Podrobněji k této otázce viz Deutscher Bundestag**.** Unterabteilung Europa Fachbereich Europa. Zur Anwendbarkeit der Ausschlussklausel des Art. 28 Massenzustromrichtlinie 2001/55/EG auf Kriegsdienstverweigerer. EU 6-3000-053/23. 2023. Dostupné z https://www.bundestag.de/resource/blob/984866/ec062608da20b09043895534fc6a710f/EU-6-053-23-pdf

[8] Tehdy se jednalo o kvalifikační směrnici první generace, tj. směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany.

zločiny ve smyslu směrnice, a to i přesto, že tyto činy byly údajně spáchány s politickým cílem.[9] Na druhou stranu však také zdůraznil, že samotná příslušnost žadatele k teroristické organizaci není dostačujícím důvodem pro jeho vyloučení z ochrany. Podle SDEU musí být posuzováno, zda se konkrétní osoba sama dopustila vážného nepolitického zločinu nebo zda je odpovědná za činy, jichž se daná organizace dopustila v době, kdy byla jejím členem.[10] Na závěr SDEU uvedl, že vyloučení z postavení uprchlíka není podmíněno přezkumem přiměřenosti, jelikož záleží pouze na závažnosti spáchaných činů a na osobní odpovědnosti žadatele. Kvalifikační směrnice tedy nevyžaduje další přezkum přiměřenosti nad rámec těchto dvou kritérií.[11]

Problematiku vyloučení z doplňkové ochrany podle čl. 17 kvalifikační směrnice řešil SDEU v rozsudku ve věci C-369/17 *Ahmed*. Maďarský úřad pro přistěhovalectví a azyl, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, odmítl poskytnout afghánskému občanovi doplňkovou ochranu s odůvodněním, že se dopustil zločinu, za který podle maďarského práva hrozí trest odnětí svobody na dobu pěti a více let. Tento zločin nebyl spáchán před příjezdem do Maďarska, ale až poté, co žadatel již požíval status uprchlíka. Přesto je tento případ z hlediska příspěvku stále relevantní, neboť SDEU stál před otázkou výkladu pojmu „vážného zločinu" ve smyslu čl. 17 kvalifikační směrnice.

SDEU v této věci nejprve připomněl, že ani pojem „vážný zločin" ve smyslu čl. 17, ani pojem „vážný nepolitický zločin" podle čl. 12 nejsou v kvalifikační směrnici výslovně definovány. Zatímco česká a maďarská vláda tvrdily, že definice těchto pojmů náleží zákonodárcům jednotlivých členských států, francouzská a nizozemská vláda se domnívaly, že pojmy obsažené ve směrnici by měly být vykládány jednotně, s ohledem na cíle a obecné zásady unijního práva a také ve světle Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 („Ženevská úmluva").

Ve svém rozsudku SDEU nejprve vyzdvihl závěry z výše zmíněných spojených případů C-57/09 a C-101/09 *B a D*, podle nichž je nutné přistupovat k posouzení jednotlivých případů s ohledem na konkrétní okolnosti. Tento přístup má podle SDEU platit i pro výklad pojmu vážného zločinu podle čl. 17 kvalifikační směrnice. Není tedy přípustné, aby národní orgány plošně vylučovaly z ochrany osoby pouze na základě minimální sankce, kterou národní úprava stanoví za určitý trestný čin. SDEU dále argumentoval, že pro zachování důvěryhodnosti společného evropského azylového systému je nutné v případě azylu a doplňkové ochrany aplikovat stejný přístup.[12] Takovému závěru

[9] Rozsudek SDEU ve spojených věcech C-57/09 a C-101/09 *B a D*, odst. 81.
[10] Ibidem, odst. 92–95.
[11] Ibidem, odst. 108 a 109.
[12] Rozsudek SDEU ve věci C-369/17 *Ahmed*, odst. 51.

nebrání ani skutečnost, že pojetí vážného nepolitického zločinu jako důvodu pro vyloučení z azylu je v textu příslušné směrnice úžeji koncipováno než pojetí vážného zločinu pro vyloučení z doplňkové ochrany.[13]

V návaznosti na judikaturu SDEU vydala Agentura Evropské unie pro otázky azylu („EUAA")[14] v roce 2020 studii, která shrnuje řadu kritérií pro aplikaci důvodů vyloučení podle čl. 12 a 17 kvalifikační směrnice. Tato kritéria zahrnují např. povahu trestného činu, způsobenou škodu, formu řízení použitou k jeho stíhání, povahu trestu a otázku, zda je daný trestný čin považován za závažný i v jiných jurisdikcích. Na základě těchto kritérií stanovených SDEU národní soudy rozhodly o vyloučení z ochrany např. v případech sexuálního zneužívání nezletilých, zpronevěry a přijímání úplatků ve velkém rozsahu nebo účasti na nuceném odvodu nezletilých osob.

3. DEZERCE A ODPÍRÁNÍ VOJENSKÉ SLUŽBY JAKO VÁŽNÝ NEPOLITICKÝ ZLOČIN VE SMYSLU ČL. 28 SMĚRNICE O DOČASNÉ OCHRANĚ?

Ačkoliv podmínky udělení dočasné ochrany a práva s ní spojená se liší od „jednotného statusu", který je upraven kvalifikační směrnicí, lze předpokládat, že zjištění týkající se vyloučení z azylu a doplňkové ochrany podle článků 12 a 17 kvalifikační směrnice mají být směrodatná i v kontextu vyloučení z dočasné ochrany podle čl. 28 směrnice 2001/55/ES. Jak vyplývá z judikatury SDEU, jiný přístup by mohl narušit důvěryhodnost společného evropského azylového systému. Článek 78 Smlouvy o fungování EU totiž výslovně vyžaduje, aby nejen jednotný status azylu a doplňkové ochrany, ale také společný režim dočasné ochrany vysídlených osob v případě hromadného přílivu byly vykládány ve světle Ženevské úmluvy a dalších mezinárodních závazků.

Lze tedy předpokládat, že v souvislosti se všemi těmito formami ochrany bude čl. 1 oddílu F Ženevské úmluvy sloužit jako klíčový referenční bod.[15] Není náhodou, že samotná dikce čl. 28 směrnice o dočasné ochraně vychází z terminologie použité v čl. 1 oddílu F Ženevské úmluvy.[16] Obě citované normy

[13] Ibidem, odst. 46.

[14] EUAA. *Judicial analysis. Exclusion: Articles 12 and 17 Qualification Directive*. 2nd edition, 2020, s. 80, 81.

[15] Obecně k aplikaci čl. 1 F Ženevské úmluvy viz GILBERT, G., BAULOZ, C., CHETAIL, V. Exclusion under Article 1F since 2001: Two steps backwards, one step forward. In: CHETAIL, V., BAULOZ, C. (eds.) *Research handbook on international law and migration*. Cheltenham: Edward Elgar, 2014, s. 519–540.

[16] Podrobněji ke genezi čl. 28 směrnice o dočasné ochraně viz KERBER, K. The Temporary Protection Directive. *European Journal of Migration and Law*. 2002, roč. 4, č. 2, s. 197.

hovoří o vážném nepolitickém zločinu. To platí také pro autentická francouzská a anglická znění Ženevské úmluvy, z nichž byly výrazy „un crime grave de droit commun" a „a serious non-political crime" převzaty do čl. 28 směrnice o dočasné ochraně. Ačkoli se dikce citovaných ustanovení mohou lišit v některých dalších jazycích,[17] v Příručce k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků, vydané UNHCR („Příručka UNHCR"), jsou výrazy „common crime" a „non-political crime" chápány jako synonyma.[18] Při výkladu unijních azylových směrnic SDEU opakovaně odkazuje nejen na příslušnou úpravu Ženevské úmluvy,[19] ale také na Příručku UNHCR[20].

Pokud jde o otázku vyloučení ukrajinských dezertérů a odpíračů vojenské služby z dočasné ochrany, je tedy nezbytné zkoumat, zda a za jakých podmínek lze dezerci nebo odpírání vojenské služby kvalifikovat jako „vážný nepolitický zločin" ve smyslu čl. 28 směrnice o dočasné ochraně. Proto se chceme v následující části příspěvku zaměřit na otázku, zda dezerce nebo odpírání vojenské služby má nebo může mít politický charakter ve smyslu směrnice o dočasné ochraně. Dále budeme zkoumat, zda ve světle unijního práva může dezerce nebo odpírání vojenské služby představovat „vážný zločin".

3.1 K otázce nepolitického charakteru dezerce či odpírání vojenské služby

Ve své dosavadní judikatuře SDEU nepodal podrobné vysvětlení, které trestné činy či zločiny je třeba považovat za nepolitické.[21] O určité vodítko se pokusil generální advokát P. Mengozzi, který ve výše zmíněných kauzách C-57/09

[17] Německý překlad výrazu „ein schweres nichtpolitisches Verbrechen" v Ženevské úmluvě odpovídá výrazu „ein schweres Verbrechen des gemeinen Rechts" v německé verzi čl. 28 směrnice. Naopak italský výraz „un crimine grave di diritto comune" v čl. 1 Ženevské úmluvy odpovídá výrazu „un reato grave di natura non politica" v italském znění čl. 28 směrnice.

[18] Viz aktuální verze Příručky UNHCR z roku 2019, s. 36: „The aim of this exclusion clause is to protect the community of a receiving country from the danger of admitting a refugee who has committed a serious common crime. It also seeks to render due justice to a refugee who has committed [...] a political offence." Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, HCR/1P/4/Eng/REV.2.

[19] Co se týče důvodů pro vyloučení z ochrany podle čl. 1 F Ženevské úmluvy, odborná literatura připouští, že standardy EU se někdy odklánějí od původní koncepce tohoto institutu. Například v judikatuře SDEU a národních soudů lze pozorovat rozdílné přístupy k testu přiměřenosti. Podrobněji viz SIMENIĆ, J. To exclude or not to exclude, that is the question. Developments regarding bases for exclusion from refugee status in the EU. *German Law Journal*. 2019, roč. 20, č. 1, s. 111–124.

[20] Věc C-369/17 *Ahmed*, odst. 5 a odkaz na verzi Příručky UNHCR z roku 1992.

[21] Podrobněji Deutscher Bundestag, op. cit. 7.

a C-101/09 *B a D* dovodil, že při posuzování politického charakteru zločinu je třeba brát v úvahu tzv. aspekt převahy. To znamená, že za nepolitický zločin je třeba považovat takový zločin, *„jehož nepolitické důvody (například osobní nebo zištné) převažují"*.[22] O převaze nepolitických důvodů lze hovořit v případě, kdy *„mezi zločinem a údajným politickým cílem neexistuje žádná jasná a přímá souvislost"* nebo pokud *„je dotčený čin nepřiměřený vzhledem k uvedenému politickému cíli"*.[23] Podle Příručky UNHCR, o kterou se generální advokát P. Mengozzi opíral, je třeba přihlížet k povaze činu, okolnostem, způsobu a důvodům jeho spáchání a přiměřenosti použitých prostředků.

SDEU však do svého rozsudku ve spojených věcech C-57/09 a C-101/09 *B a D* úvahy generálního advokáta o kritériu převahy nezačlenil. SDEU zřejmě považoval za dostačující uvést, že *„na teroristické činy, které se vyznačují násilím vůči civilnímu obyvatelstvu, musí být nahlíženo jako na vážné nepolitické zločiny"* ve smyslu směrnice.[24] K jiným případům nepolitických zločinů se vůbec nevyjádřil.[25]

Domníváme se, že navzdory určité zdrženlivosti ze strany SDEU lze kritérium převahy považovat za užitečnou pomůcku při posuzování politického či nepolitického charakteru určitého trestného činu. Cennou orientaci v tomto směru poskytuje také EUAA ve své studii z roku 2020. Shrnula, že je třeba zkoumat, zda trestný čin souvisí s bojem o politickou moc ve státě (např. když opoziční strana jedná s cílem získat moc), zda je trestný čin motivován politickou ideologií (např. když není čin spáchán z osobních nebo společných důvodů), zda existuje úzká a příčinná souvislost mezi činem a jeho cílem (např. když má čin očekávaný vliv na dosažení politického cíle) a zda je čin jako prostředek přiměřený sledovanému politickému cíli (např. když čin nezpůsobí rozsáhlou materiální škodu).[26]

K otázce, zda a nakolik je konkrétní akt dezerce či odpírání vojenské služby politicky motivován, je nutné přistupovat ve světle těchto úvah a kritérií. Ačkoli SDEU dosud neřešil politický charakter dezerce jako trestného činu či zločinu, je třeba se krátce zamyslet nad jeho rozsudkem ve věci C-238/19 *EZ*. V tomto případě SDEU podrobněji zkoumal, za jakých podmínek lze trestní stíhání za odepírání výkonu vojenské služby považovat za pronásledování ve smyslu čl. 2 kvalifikační směrnice. Jinými slovy, předmětem řízení nebyla

---

22 Stanovisko generálního advokáta ve spojených věcech C-57/09 a C-101/09 *B a D*, odst. 56.

23 Ibidem.

24 Rozsudek ve spojených věcech C-57/09 a C-101/09 *B a D*, odst. 81.

25 Podrobněji k úvahám SDEU viz DRYWOOD, E. Who's in and who's out? The Court's emerging case law on the definition of a refugee. *Common Market Law Review.* 2014, roč. 51, č. 4, s. 1093–1124.

26 EUAA, op. cit. 14, s. 82.

otázka, zda žadatel svým odpíráním spáchal zločin politické povahy, ale zda byl pronásledován za svůj politický názor. SDEU přitom připustil, že *„v mnoha případech je odepření vykonat vojenskou službu vyjádřením politických názorů, které spočívají v odepření jakéhokoliv použití vojenské síly nebo v odporu proti politice či metodám orgánů země původu, náboženskému přesvědčení, nebo je odůvodněno příslušností k určité společenské vrstvě*". V takových případech je pronásledování spojeno s politickými důvody.[27] Podle SDEU však může být odepření vojenské služby motivováno i jinými než politickými důvody, např. obavou z vystavení se nebezpečí ozbrojeného konfliktu.[28]

SDEU však doplnil důležitou úvahu: v kontextu ozbrojeného konfliktu, a zejména občanské války, může být samotné odepření výkonu vojenské služby orgány státu vykládáno jako projev politického nesouhlasu, a to bez ohledu na osobní důvody dotyčné osoby. Ve světle čl. 10 odst. 2 kvalifikační směrnice není v takových případech rozhodující, jaké jsou vnitřní pohnutky žadatele, ale zda příslušné státní orgány předpokládají politickou motivaci.[29]

Na první pohled je sice jasné, že kritéria pro individuální posouzení pronásledování žadatele, jak jsou stanovena v kvalifikační směrnici, nelze přenést jedna ku jedné do koncepce dočasné ochrany, jelikož tato forma ochrany není podle směrnice podmíněna individuálním posouzením. Nicméně výše uvedené úvahy jsou stále klíčové pro aplikaci čl. 28 směrnice o dočasné ochraně. Toto ustanovení totiž vyžaduje individuální přístup při zkoumání důvodu vyloučení z ochrany, a v tomto směru se od úpravy kvalifikační směrnice neliší. Postup, který by důvody vyloučení podle směrnice o dočasné ochraně vykládal přísněji než důvody podle kvalifikační směrnice, by byl v rozporu s jednotou a logickou konzistentností unijního azylového práva. Jinými slovy, nebylo by konzistentní, kdyby osoba byla nejprve vyloučena z dočasné ochrany a následně získala azyl na základě pronásledování spojeného s odepřením vojenské služby.

Lze tedy dovodit, že podle čl. 28 směrnice o dočasné ochraně můžeme dezertéra či odpírače z dočasné ochrany vyloučit pouze tehdy, pokud dezerce či odepření není politicky motivováno. Otázku, zda dezerce či odepření vojenské služby představuje trestný čin či zločin ve smyslu čl. 28 směrnice, prozkoumáme v další části příspěvku.

Přezkum motivace každého ukrajinského dezertéra či odpírače bude pro příslušné národní orgány složitý, protože unijní právo včetně judikatury SDEU neposkytuje jednoznačný návod, jak hodnotit politické motivy a případně jejich ušlechtilost. Může být přesvědčení dezertéra o korupci ukrajinské vlády

[27] Rozsudek SDEU ve věci C-238/19 *EZ*, odst. 47.
[28] Ibidem, odst. 48.
[29] Ibidem, odst. 60.

relevantním politickým motivem? Je sympatie příslušníka ruské národnostní menšiny k povstalcům v Donbasu relevantním politickým motivem? Lze takto hodnotit sympatii k samotnému Rusku? Jak má být postupováno v případě příslušníka maďarské menšiny, který se cítí právem či neprávem diskriminován ze strany ukrajinské politiky, a proto odmítá bojovat za tento stát? I pokud ponecháme stranou problém autenticity takových tvrzení, je hodnocení podobných motivů problematické. V návaznosti na rozsudek SDEU ve věci *EZ* by měly národní orgány navíc hodnotit i obecný postoj Ukrajiny k dezertérům a odpíračům. Považuje Ukrajina dezerci z řad etnických Rusů či Maďarů za projev politického nesouhlasu?

Jen na okraj lze dodat, že ve světle dnešního chápání rovnosti pohlaví a genderové rovnosti by mohla vyvstat otázka, jak se mají národní orgány vypořádat s případným argumentem ukrajinského muže, který považuje současnou ukrajinskou úpravu povinné vojenské služby za diskriminační. Může tento argument obsahovat politický motiv ve smyslu čl. 28 směrnice o dočasné ochraně? Lze jistě argumentovat, že některé specifické standardy ochrany lidských práv, jež vznikaly v době míru a obecného blahobytu, musí ustoupit do pozadí, pokud se země stala obětí agrese. V rámci řízení o dočasné ochraně by však české orgány neměly řešit legitimitu případné derogace lidských práv na Ukrajině, ale spíše otázku, nakolik lze odpor proti takové derogaci považovat za politický projev.

Posuzování by se pro české orgány nestalo jednodušší ani v případě, že by se biologický muž – dezertér během řízení prohlásil za ženu, protože by bylo nutné zohlednit další aspekty týkající se genderové identity a jejího vlivu na právní status v kontextu dočasné ochrany. Jako určitá inspirace by v takovém případě mohla sloužit úprava německého zákona o sebeurčení ve vztahu k zápisu pohlaví, podle níž zůstává po dobu trvání válečného stavu úřední přiřazení k mužskému pohlaví zachováno. To znamená, že i transžena nebo nebinární osoba by byly povinny vykonávat službu se zbraní, pokud by změnily svůj zápis pohlaví méně než dva měsíce před vyhlášením válečného stavu.[30]

3.2 Vymezení pojmu vážného zločinu ve smyslu čl. 28 směrnice o dočasné ochraně

Druhým klíčovým pojmem obsaženým v čl. 28 směrnice o dočasné ochraně je pojem „vážný zločin“, kterému v angličtině a francouzštině odpovídají výrazy

[30] Viz § 9 Gesetz über die Selbstbestimmung in Bezug auf den Geschlechtseintrag und zur Änderung weiterer Vorschriften (BGBl. 2024 I Nr. 206). Je však otázkou, zda nedostatek logické konzistence této úpravy nevyvolává obavy ohledně možné diskriminace na základě genderu.

„serious crime“ a „crime grave“. Cílem úpravy zřejmě není rozlišovat mezi „zločinem“ a „trestným činem“. Proto např. slovenská verze směrnice používá pojem „závažný trestný čin“ místo pojmu „zločin“. Je také obecně známo, že unijní právo nedefinuje ani jeden z těchto dvou pojmů.

SDEU se zabýval výkladem pojmu „vážný zločin“ podle kvalifikační směrnice, když v rozsudku ve věci C-369/17 *Ahmed* rozhodoval o vyloučení z doplňkové ochrany podle čl. 17 kvalifikační směrnice. SDEU tehdy konstatoval, že rozhodnutí o vyloučení osoby z postavení uprchlíka nebo z doplňkové ochrany musí být založeno na úplném přezkoumání všech okolností individuálního případu.[31] Přitom odmítl přístup Maďarska, které jako vážný zločin kvalifikovalo všechny trestné činy, za které vnitrostátní zákon stanovil trest odnětí svobody na dobu pěti a více let. Ačkoli výše trestu je podle SDEU skutečně jedním z klíčových kritérií pro posouzení závažnosti konkrétního činu, je nutné brát v potaz i další okolnosti. SDEU se odvolal na starší studii EUAA, která v tomto směru zohledňuje také judikaturu nejvyšších soudů členských států,[32] a jako další relevantní kritéria vyjmenoval povahu dotčeného činu, způsobenou újmu, formu trestního nebo jiného stíhání a povahu trestu.[33] Podobná kritéria jsou uvedena i v Příručce UNHCR, na kterou SDEU také několikrát odkazuje.

Co se týče kvalifikace dezerce či odpírání vojenské služby jako vážného zločinu, je nutné zohlednit řadu aspektů. Jedním z referenčních rámců je mezinárodní a evropská ochrana lidských práv. Pokud totiž určité jednání spadá pod ochranu čl. 9 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv EU, nelze předpokládat, že by stejné jednání mohlo být kvalifikováno jako vážný zločin podle směrnice. Dalším referenčním rámcem je národní ústava. V této souvislosti lze připomenout čl. 35 odst. 4 ukrajinské ústavy, podle kterého má být výkon vojenské služby nahrazen náhradní službou, pokud je vojenská služba v rozporu s náboženským přesvědčením občana. Pro účely této studie není podstatné, jak široce či úzce je třeba vykládat pojem náboženského přesvědčení a zda zahrnuje např. i pacifismus jako určité morální přesvědčení. Klíčový je závěr, že pokud jsou určité formy odpírání vojenské služby legální podle ukrajinského práva, nemohou být současně kvalifikovány jako vážný zločin či vážný trestný čin pro účely aplikace čl. 28 směrnice o dočasné ochraně.

Ve světle ústavní úpravy by bylo třeba zjistit, jakým způsobem a v jaké lhůtě se může ukrajinský občan dovolávat výhrady svědomí podle čl. 35 odst. 4

---

31 Rozsudek SDEU ve věci C-369/17 *Ahmed*, odst. 49 a 50.

32 Srov. EUAA, op. cit. 14, s. 80, 81. SDEU vycházel z první verze této studie, která pochází z roku 2016.

33 Rozsudek SDEU ve věci C-369/17 *Ahmed*, odst. 53–56.

ukrajinské ústavy. Lze tuto výhradu uplatnit pouze do doby náboru do armády, tedy před doručením povolávacího rozkazu? V takovém případě by byli formálně chráněni pouze odpírači vojenské služby, a nikoli dezertéři. Nebo poskytuje čl. 35 odst. 4 ukrajinské ústavy ochranu také osobám, které ke svému náboženskému přesvědčení dospěly až po nástupu do armády? Ačkoli by taková ochrana dezertérům z ukrajinské ústavy formálně nemusela plynout, je otázkou, zda bychom při pozdějším vzniku autentické náboženské výhrady mohli stále hovořit o vážném zločinu.

Jistě je nutné přihlédnout také k čl. 15 odst. 3 naší Listiny základních práv a svobod („Listina"), podle něhož nikdo nemůže být nucen vykonávat vojenskou službu, pokud to je v rozporu s jeho svědomím nebo s jeho náboženským vyznáním. V rámci přezkumu individuálních případů by mohlo být relevantní, že podle Listiny je pod ochranou nejen náboženské vyznání v užším smyslu, ale také svědomí. Na druhé straně může být sporné, zda ochrana podle čl. 15 odst. 3 Listiny přísluší také ukrajinským občanům, resp. zda představuje limit pro posuzování, zda konkrétní jednání na Ukrajině lze považovat za vážný zločin.

Pokud pomineme ústavní rovinu výhrady svědomí, je třeba zjistit, jakým způsobem trestá dezerci ukrajinský a český právní řád. Právní úprava trestnosti v zemi původu totiž patří mezi relevantní kritéria. Podle původního znění čl. 336 trestního zákona Ukrajiny z roku 2001 se vyhýbání mobilizaci trestalo odnětím svobody na dvě až pět let.[34] Podle aktuálního znění čl. 336 trestního zákona z roku 2021 se trestný čin vyhýbání se povolání k vojenské službě během mobilizace trestá odnětím svobody na tři až pět let.[35]

Zde není prostor pro podrobnější rozbor ukrajinské legislativy a její současné aplikace v praxi. Takovou analýzu by však musely provést české orgány příslušné k rozhodování o vyloučení z dočasné ochrany. Pro inspiraci lze uvést diskusi, která na téma odpírání vojenské služby na Ukrajině probíhala v německém parlamentu (Bundestag) v dubnu 2023. Poslanci strany Die Linke tehdy využili svého práva interpelace a adresovali spolkové vládě řadu otázek týkajících se situace ukrajinských dezertérů a odpíračů.[36]

---

[34] Anglická verze ukrajinského trestního zákona z roku 2001 je dostupná na stránkách Úřadu OSN pro drogy a kriminalitu (United Nations Office on Drugs and Crime): https://sherloc.unodc.org/cld/uploads/res/document/ukr/2001/criminal-code-of-the-republic-of-ukraine-en_html/Ukraine_Criminal_Code_as_of_2010_EN.pdf

[35] Viz čl. 336 ukrajinského trestního zákona ve znění zákona č. 1357-IX ze dne 30. 3. 2021. Ukrajinské znění zákona je dostupné na stránkách ukrajinského parlamentu: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text

[36] Deutscher Bundestag. Drucksache 20/5963: Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Clara Bünger,Andrej Hunko, Kathrin Vogler und der Fraktion Die Linke. Dostupné z: https://dserver.bundestag.de/btd/20/059/2005963.pdf. Poslanci se v interpelaci ptali

Hned první otázka na seznamu se týkala právní úpravy výhrady svědomí a dostupnosti tohoto práva od začátku války na Ukrajině. Zmíněné poslance konkrétně zajímalo, zda se mohou uznání výhrady svědomí dožadovat také branci před nástupem do služby, aktivní vojáci a záložníci. Ve své odpovědi[37] se spolková vláda nejprve dotýkala ústavní roviny problému, když upozornila na to, že osoby dovolávající se výhrady svědomí ve smyslu čl. 35 ukrajinské ústavy potřebují předložit osvědčení o příslušnosti k náboženskému společenství, které zakazuje používání zbraní. Vláda však nijak nereflektovala informace interpelujících poslanců o tom, že podle ukrajinské ústavní praxe mohou odmítnout vojenskou službu pouze příslušníci deseti vybraných náboženských společenství. Také se nevyjádřila ke kritice Výboru OSN pro lidská práva, který vyzval ukrajinské orgány, aby zpřístupnily výhradu svědomí příslušníkům všech náboženství i osobám bez náboženského vyznání.[38]

K platné ukrajinské úpravě spolková vláda doplnila, že od začátku války mohou být všichni ukrajinští muži ve věku od 18 do 60 let povoláni k vojenské službě v rámci všeobecné mobilizace. Výjimky platí podle ukrajinského zákona o povinné vojenské službě pro osoby se zdravotním postižením, osoby se třemi a více nezaopatřenými dětmi mladšími 18 let, osamělé rodiče, osoby pečující o zdravotně postižené děti, osoby zapojené do trvalé péče o nemocné a také studenty. O případném osvobození z vojenské služby rozhodují vojenské obvodní komise.

V praxi relevantní může být také poznatek, že jelikož ukrajinský zákon o mobilizaci neupravuje místo doručení povolávacího rozkazu, může být doručen na jakémkoli místě. Spolková vláda v této souvislosti nekomentovala informace interpelujících poslanců o tom, že podle zpráv ochránců lidských

---

nejen na úpravu práva na odmítnutí vojenské služby na Ukrajině, ale také v Rusku a Bělorusku. Tato studie se však zaměřuje pouze na otázky a odpovědi týkající se dezertérů a odpíračů vojenské služby na Ukrajině.

37 Deutscher Bundestag. Drucksache 20/6631: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Clara Bünger, Andrej Hunko, Kathrin Vogler und der Fraktion Die Linke. Dostupné z: https://dserver.bundestag.de/btd/20/066/2006631.pdf

38 Human Rights Committee. CCPR/C/UKR/CO/8: International Covenant on Civil and Political Rights. 9 Feb. 2022. Ještě těsně před vypuknutím války na Ukrajině (!) vyjádřil Výbor pro lidská práva obavy z nuceného odvádění branců, včetně odpíračů vojenské služby, kteří byli proti své vůli vyhledáváni a převáženi na vojenská shromaždiště. Upozornil také na případy svévolného zadržování. Výbor tehdy zdůraznil, že alternativní služba by měla být dostupná všem odpíračům bez ohledu na jejich přesvědčení, ať už má náboženskou nebo nenáboženskou povahu. Podle Výboru by alternativní služba neměla být trestná ani diskriminační a její délka by měla odpovídat délce vojenské služby. Na závěr Výbor vyzval Ukrajinu, aby rychle, důkladně a nezávisle vyšetřovala případy únosů a svévolného zadržování branců, trestala viníky a spravedlivě odškodňovala oběti.

práv probíhají nábory často buď přímo z ulice, v hotelech, na kontrolních stanovištích a v turistických destinacích.

Podle spolkové vlády Ukrajina zavedla v roce 2023 systém, který umožňuje ukrajinským obchodním společnostem, mezinárodním humanitárním organizacím a velvyslanectvím cizích států žádat o výjimku z mobilizace pro své zaměstnance.[39] Můžeme se však ptát, nakolik je taková úprava výjimek v podmínkách dnešní Ukrajiny odolná vůči korupci a podobným jevům.

Tento problém může souviset také s otázkou transparentnosti trestního stíhání ze strany ukrajinských orgánů. Ukrajinská státní pohraniční stráž oznámila, že v prvním roce války, tedy od února do prosince 2022, se pokusilo Ukrajinu nelegálně opustit 12 000 mužů. Podle spolkové vlády bylo z nich za odmítnutí vojenské služby stíháno pouze 20 osob, zatímco 430 osob bylo stíháno za nelegální překročení hranic a 1 650 osob za padělání dokladů.[40]

Interpelující poslanci se také pokusili o výhled do budoucna a dotázali se, zda spolková vláda bude ochotna poskytnout ochranu všem ukrajinským mužům, kterým hrozí na Ukrajině trestní stíhání za odmítnutí vojenské služby, i po skončení války. Spolková vláda však tuto otázku odmítla s tím, že v zásadě neodpovídá na hypotetické otázky.[41]

Předmětem tohoto příspěvku samozřejmě není přezkum správnosti všech informací poskytnutých německou spolkovou vládou. Je však jednoznačně zřejmé, že při posuzování konkrétních okolností případů ukrajinských dezertérů a odpíračů bude nutné brát v úvahu celou řadu relevantních, ale těžko ověřitelných informací.

Nepochybujeme, že úprava čl. 28 směrnice o dočasné ochraně může být funkční, dokud vnitrostátní orgány řeší pouze malý počet případů vydání osob na Ukrajinu. Situace se však radikálně mění, když mají být v individualizovaném řízení přezkoumány desetitisíce případů ukrajinských mužů, kteří by na Ukrajině mohli čelit trestnímu stíhání za dezerci.

4. ZÁVĚR

Tento příspěvek se zaměřil na otázku, zda a jakým způsobem lze na dezertéry a odpírače vojenské služby z Ukrajiny aplikovat ustanovení o vyloučení z ochrany, která jsou obsažená v čl. 28 směrnice o dočasné ochraně. Válečná atmosféra mezi politiky téměř nevyhnutelně vede k určité erozi právní kultury

[39] Viz odpověď spolkové vlády na otázku č. 25.
[40] Viz odpověď spolkové vlády na otázku č. 28.
[41] Viz odpověď spolkové vlády na otázku č. 16d).

a právního vědomí, což dokládají i některé návrhy na plošné navracení ukrajinských mužů ve vojenském věku zpět do jejich země, aby co nejrychleji posílili řady ukrajinské armády.

Analýza čl. 28 směrnice o dočasné ochraně ukázala, že plošné vyloučení celých skupin, např. mužů určité věkové kategorie, není přípustné. Případné vyloučení z ochrany vyžaduje individuální posouzení relevantních okolností každého jednotlivého případu. Jinými slovy, aplikace tohoto ustanovení posouvá logiku směrnice od kolektivního přístupu, na kterém je založena, zpět k individuálnímu přezkumu, tedy k principu, jenž je charakteristický pro azylové řízení a kvalifikační směrnici.

Problematika dezerce tak i nadále zůstává „bílým místem" evropského azylového práva. Směrnice o dočasné ochraně tento dojem jen potvrzuje, neboť v případě Ukrajiny se může týkat statisíců mužů nacházejících se v členských státech EU, kteří by se mohli ocitnout v situaci, kdy bude rozhodováno o jejich vyloučení z ochrany. Zůstává otázkou, proč se evropská doktrína azylového práva tímto problémem zabývá jen okrajově.

Jedním z možných vysvětlení je, že ve světle současné ideologie lidských práv nejsou ukrajinští muži ve vojenském věku vnímáni jako dostatečně zranitelná skupina, přestože na bojištích umírají v tisících. Dalším možným důvodem může být jistý ostych, s nímž doktrína lidských práv přistupuje k samotnému pojetí povinnosti. Je zákonem stanovená povinnost bránit svou zemi i za cenu nejvyšší vůbec slučitelná s moderním pojetím člověka jako nositele rovných práv?

V každém případě by bylo žádoucí, aby evropské azylové právo, včetně směrnice o dočasné ochraně, poskytovalo větší právní jistotu dezertérům a odpíračům vojenské služby z Ukrajiny. Nelze totiž vyloučit, že směrnice bude v budoucnu opět aktivována, a to nejen v souvislosti s Ukrajinou, ale i v případě jiného ozbrojeného konfliktu, ať už mezinárodního, nebo vnitrostátního charakteru.

C. AZYL A UPRCHLICTVÍ

XII. Pozdě uvedené skutečnosti: s vinou, či bez viny? Zavinění při uplatnění nových skutečností v řízeních ve věci mezinárodní ochrany

ALŽBETA KRÁLOVÁ*

1. ÚVOD

Otázka rozsahu přezkumu je předmětem diskusí v podstatě od přijetí revidované procedurální směrnice,[1] která zavedla povinnost úplného a *ex nunc* přezkumu. S účinností procedurálního nařízení[2] a na něj navazující novely zákona o azylu (č. 314/2025 Sb.) získávají tyto diskuse novou dynamiku.[3] Poslední novela zákona o azylu přináší pro soudní přezkum řadu zásadních změn, které budou nepochybně ještě analyzovány. V příspěvku se zaměřím na zdánlivě dílčí otázku, kterou je posuzování nových skutečností a relevance zavinění při jejich pozdním uvedení.

Nová právní úprava v zákoně o azylu totiž s účinností od 12. června 2026 relevanci zavinění, která byla dosud dovozena v judikatuře, explicitně zakotvuje v § 33a odst. 2. Stanoví, že *„[k] novým skutečnostem uvedeným v žalobě nebo v průběh soudního řízení soud přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti, které žalobce nemohl bez své viny uplatnit dříve; tím není dotčena zásada nenavracení“*. Právní úprava se patrně snaží sladit efektivitu řízení se zásadou

* Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, Kancelář veřejného ochránce práv a ochránce práv dětí.

1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepracované znění).

2 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1348 ze dne 14. května 2024 o zavedení společného řízení o mezinárodní ochraně v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU.

3 Ke komplexnější analýze problematiky viz KRÁLOVÁ, A. Rozsah přezkumu v cizineckých věcech – balancování na hraně možností? *Časopis pro právní vědu a praxi.* 2025, roč. 33, č. 4, s. 625–653. ISSN 1210-9126. Dostupné z: https://doi.org/10.5817/CPVP2025-4-1.

non-refoulement; proto zavádí mechanismy bránící pozdnímu „větvení" azylového příběhu, a tím zjednodušuje průběh řízení. Mám však za to, že tato právní úprava je problematická především ze dvou důvodů. Prvním je to, že při snaze o zachování zásady *non-refoulement* ve skutečnosti žádné ulehčení nepřináší; jen přenáší důraz z merita věci na procesní aspekt. Druhým důvodem je pak její neslučitelnost s unijním právem. Uvedeného problému jsem se již v minulosti dotkla.[4] S ohledem na přijetí nové právní úpravy, která přebírá dle mého názoru problematické závěry soudů, je ale namístě podrobnější analýza.

Cílem příspěvku je na základě analýzy relevance zavinění při opožděném uplatnění nových skutečností ukázat, že dosavadní závěry soudů jsou nesprávné a na irelevanci zavinění nic nemění ani nová právní úprava.

2. KDE SE VZALA RELEVANCE ZAVINĚNÍ

Přezkum před správními soudy není pokračováním správního řízení a soudy nepředstavují „třetí instanci" správního řízení.[5] S tím souvisí jeden z klíčových principů přezkumu ve správním soudnictví, a to fixace přezkumu správního rozhodnutí k okamžiku jeho vydání. Soudní řád správní v § 75 odst. 1 jasně stanoví, že při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.[6] Jakákoli odchylka od toho pravidla představuje výjimku, která musí být opodstatněná.

V kontextu mezinárodní ochrany bylo překlenutí požadavků plynoucích z § 75 soudního řádu správního řešeno záhy po nabytí účinnosti revidované procedurální směrnice. Ta totiž zavedla požadavek úplného a *ex nunc* posouzení jak skutkové, tak právní stránky, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany.[7] Soudy se záhy po uplynutí transpoziční lhůty začaly možností úplného a *ex nunc* přezkumu zabývat. V kontextu takto vymezeného rozsahu přezkumu se brzy musely vypořádat i s tím, jak přistoupí ke skutečnostem nově uplatněným až v žalobě. Krajský soud v Praze s poukazem na body 16 a 22 preambule procedurální směrnice dovodil, že žalobce může v řízení před soudem uvádět nově pouze ty skutečnosti, které nemohl bez své

[4] KRÁLOVÁ, A. *Opravné prostředky v cizineckém právu* [online]. Brno, 2018/2019. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 78. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/xlem8/Disertace_Kralova_Alzbeta.pdf

[5] KÜHN, Z. Komentář k § 75. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 598.

[6] § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.

[7] Čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice.

viny uvést v řízení před žalovaným.[8] Tento závěr posvětil i Nejvyšší správní soud („NSS"),

který uznal, že interpretace čl. 46 odst. 3 v tomto ohledu není jednoznačná. Přiklonil se ale k výkladu krajského soudu v intencích preambule směrnice. Podle ní je důležité, aby byla rozhodnutí přijímána na základě okolností a v prvním stupni orgány, jejichž pracovníci mají potřebné znalosti (bod 16 preambule), a aby byla potřeba mezinárodní ochrany správně rozpoznána již v prvním stupni (bod 22 preambule).[9] NSS uzavřel, že záměry směrnice jednoznačně korespondují se záměrem stanovit těžiště posuzování žádosti o mezinárodní ochranu do řízení před správním orgánem. V závěru konstatoval, že *„[n]ewedl-li stěžovatel v řízení před správním orgánem posuzujícím jeho žádost všechny relevantní skutečnosti, neumožnil mu je kvalifikovaně posoudit a učinit součástí rozhodnutí, musí nést riziko v podobě zamítavého rozhodnutí. Povinnost určenou čl. 46 odst. 3 směrnice č. 2013/32/EU nelze chápat jako podporu bezdůvodného roztříštění vylíčení skutkového příběhu žadatele o mezinárodní ochranu v různých fázích řízení, včetně přezkumného soudního řízení".*[10]

Žalobce proti uvedenému závěru neúspěšně brojil u Ústavního soudu. Ten však modifikoval závěry správních soudů, které přípustné nové důvody omezovaly na ty, které žadatel nemohl bez své viny uvést již v řízení před správním orgánem. Ve vazbě na zásadu *non-refoulement* shrnul, že *„§ 75 odst. 1 soudního řádu správního nelze vykládat způsobem, že v řízení o mezinárodní ochraně lze před soudem vznášet nové důvody výlučně, pouze pokud je žadatel o mezinárodní ochranu nemohl uvést již v řízení před správním orgánem bez vlastního zavinění. Vždy je nutno zohlednit povahu těchto nových skutečností a situaci konkrétního žadatele. Teprve takové posouzení naplní právo na účinný prostředek nápravy, případně i účinnost práva na azyl podle čl. 43 Listiny".*[11] Poukázal na řadu jiných ospravedlnitelných důvodů, a to rozsah osobního pohovoru, nepochopení dotazů, trauma, stud a jiné zábrany (např. pohlaví tlumočníka),[12] a zdůraznil také otázku zranitelnosti žadatelů o mezinárodní ochranu.[13]

NSS následně dovodil, že jeho závěry z výše popsaného rozsudku je potřeba vykládat ve světle nálezu Ústavního soudu.[14] V pozdější judikatuře jasně zdůraznil význam zásady *non-refoulement*. Uvedl, že žadatel o mezinárodní ochranu má i nadále povinnost uvést všechny relevantní skutečnosti primárně

---

8 Rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 45 Az 30/2014-57 ze dne 24. 8. 2015.
9 Rozsudek NSS č. j. 10 Azs 194/2015-32 ze dne 26. 11. 2015, odst. 24.
10 Tamtéž, odst. 26.
11 Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 425/16 ze dne 12. 4. 2016, odst. 35.
12 Tamtéž, odst. 31.
13 Tamtéž, odst. 32.
14 Rozsudek NSS č. j. 2 Azs 127/2016-31 ze dne 13. 7. 2016, odst. 21.

před správním orgánem. Disponuje-li však soud poznatky o tom, že u žalobce hrozí porušení zásady *non-refoulement*, přihlédne k tomu i bez námitky, z úřední povinnosti.[15] Musí se tak dít v jakékoli fázi řízení, včetně řízení o kasační stížnosti, byť tam to platí pouze tehdy, nelze-li ochranu jednotlivci poskytnout jinak.[16] Současně však takový postup nesmí být pro účastníky překvapivý a soud nemůže k novým okolnostem z vlastní iniciativy přihlédnout, aniž by s nimi účastníky předem seznámil.[17]

Nad rámec situací, v nichž se jedná o skutečnosti, které nastaly až po vydání rozhodnutí,[18] se v judikatuře jako důvody vyžadující zvláštní obezřetnost objevila např. vážná duševní onemocnění[19] nebo zvláštní zranitelnost žadatelů o mezinárodní ochranu v kontextu důchodového věku a s tím spojená náročnost cesty a vzniklé situace.[20]

Navzdory zdůraznění významu zásady *non-refoulement* ale soudy od relevance zavinění neustoupily a v tomto směru své závěry nemodifikovaly.[21] Otázka toho, zda skutečnosti nebyly bez vlastního zavinění stěžovatele předmětem zkoumání správního orgánu, je formulována jako jeden z kroků posuzování přípustnosti prolomení § 75 soudního řádu správního.[22] NSS dokonce zrušil rozhodnutí krajského soudu, který se naplněním této podmínky při připuštění nových skutečností nezabýval. Uvedl, že *„[s]ama okolnost, že byly předloženy nové důkazy svědčící o hrozbě vážné újmy žalobce v zemi původu, které by mohly potenciálně vést k udělení mezinárodní ochrany, tedy k prolomení této zásady, nestačí. Je třeba, aby krajský soud před takovýmto postupem a zrušením jinak zákonného rozhodnutí žalovaného v této situaci posoudil také to, zda nové skutečnosti nebyly bez vlastního zavinění cizince předmětem zkoumání důvodů pro udělení mezinárodní ochrany v předchozím pravomocně ukončeném řízení, a tedy, zda tyto nové důkazy nemohl žalobce předložit již dříve, případně, zda nenastaly ospravedlnitelné důvody předvídané Ústavním soudem a odůvodňující pozdní předložení nových důkazů“*.[23]

Závěry soudů lze tedy ve zkratce shrnout takto: (1) prolomení zásady stanovené v § 75 soudního řádu správního vyžaduje posouzení toho, zda mohl

---

15 Rozsudek NSS č. j. 6 Azs 306/2021-49, ze dne 11. 3. 2022, odst. 26–28.

16 Tamtéž, odst. 29.

17 Rozsudek NSS č. j. 1 Azs 288/2020-27 ze dne 11. 11. 2020.

18 Viz např. otázka mobilizace v rozsudku NSS č. j. 1 Azs 194/2023-77 ze dne 21. 2. 2024, odst. 36.

19 Rozsudek NSS č. j. 5 Azs 156/2023-32 ze dne 18. 9. 2023, odst. 32–40.

20 Rozsudek NSS č. j. 5 Azs 142/2024-30 ze dne 16. 9. 2024, odst. 24.

21 Z nejnovějších rozhodnutí viz např. usnesení NSS č. j. 6 Azs 45/2025-33 ze dne 24. 7. 2025, odst. 12.

22 Rozsudek NSS č. j. 10 Azs 537/2021-31 ze dne 10. 3. 2022, odst. 12.

23 Rozsudek NSS č. j. 9 Azs 157/2019-24 ze dne 11. 7. 2019, odst. 24.

žadatel skutečnosti uvést již před správním orgánem; (2) současně ale existují ospravedlnitelné důvody, které je třeba zohlednit; (3) soudy musí i z úřední povinnosti přihlédnout k poznatkům o hrozbě zásahu do zásady *non-refoulement*. Trochu nejasný (a judikaturou explicitně neřešený) je nicméně vztah mezi zásadou *non-refoulement* a mírou zavinění při neuvedení relevantních informací v situaci, kdy nelze uplatnit ospravedlnitelné důvody formulované Ústavním soudem. Právě tento problém v podstatě stojí na pozadí námitky, proč by zavinění vlastně vůbec žádnou relevanci mít nemělo, jak popíšu v další části.

3. PROČ BY ZAVINĚNÍ VE VĚCECH MEZINÁRODNÍ OCHRANY HRÁT ROLI NEMĚLO

3.1 Neslučitelnost se zásadou *non-refoulement*

NSS jasně stanovil, že *„[k] prolomení retrospektivního principu v řízení před krajským soudem a Nejvyšším správním soudem může dojít, je-li v souladu s čl. 10 Ústavy přímo aplikován čl. 2 a 3 Úmluvy*[24]*. Tato ustanovení je třeba pod úhlem mezinárodněprávní zásady non-refoulement vykládat tak, že stanoví závazek České republiky nevystavit žádnou osobu, jež podléhá její jurisdikci, újmě, která by spočívala v ohrožení života či vystavení mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání […]“.*[25] Tento závěr se opírá o konstantní judikaturu Evropského soudu pro lidská práva („ESLP“). Ukládá státům povinnost cizince nevyhostit, pokud existují závažné důvody se domnívat, že by daná osoba v případě vyhoštění byla vystavena skutečnému riziku zacházení v rozporu s čl. 3 Úmluvy.[26]

Posouzení, zda existují závažné důvody domnívat se, že žadateli takové riziko hrozí, vyžaduje ověření podmínek v zemi původu.[27] Posouzení se zaměřuje jak na obecnou situaci, tak na individuální okolnosti týkající se žadatele.[28] V případě, že k vyhoštění nedošlo, musí proběhnout i ze strany ESLP úplný a *ex nunc* přezkum všech okolností, včetně těch, které vyšly najevo po posledním

[24] Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení č. 209/1992 Sb.).

[25] Rozsudek NSS č. j. 1 Azs 36/2022-31 ze dne 22. 3. 2022, odst. 11.

[26] Viz (kromě jiných) rozsudek ESLP (velký senát) ve věci *Saadi proti Itálii*, stížnost č. 37201/06, rozsudek ze dne 28. 2. 2008, body 124, 125.

[27] Např. rozsudek ESLP (velký senát) ve věci *Mamatkulov a Askarov proti Turecku*, stížnosti č. 46827/99 a 46951/99, rozsudek ze dne 4. 2. 2005, bod 67.

[28] Např. rozsudek ESLP ve věci *Vilvarajah a ostatní proti Spojenému království*, stížnosti č. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87 a 13448/87, rozsudek ze dne 30. 10. 1991, bod 108.

rozhodnutí soudu.[29] Zjistí-li soud, že jsou závažné důvody domnívat se, že osoba by při vyhoštění čelila riziku zacházení v rozporu s čl. 3 Úmluvy, představovalo by vyhoštění porušení daného ustanovení. Nehraje roli, zda riziko vyplývá z obecné situace násilí, z osobních charakteristik žadatele nebo z kombinace těchto prvků.[30]

I ESLP uznává, že obecně je na žadateli o mezinárodní ochranu, aby ihned, jak je to možné, uvedl důvody své žádosti a případně je doložil důkazy o ohrožení života v případě návratu.[31] Ovšem v situaci, kdy je žádost založená na dobře známém obecném riziku a informace týkající se rizika je volně dostupná ze širokého množství zdrojů, je povinností států provést posouzení z vlastní iniciativy.[32] Pokud se riziko týká individuálních okolností, musí žadatel důvody rizika uvést. ESLP však doplňuje (a zde rozsáhleji cituji): *„Vzhledem k absolutní povaze práv zaručených články 2 a 3 Úmluvy a s ohledem na zranitelnou pozici, v níž se žadatelé o azyl často nacházejí, pokud se smluvní stát dozví o skutečnostech týkajících se konkrétní osoby, které by ji v případě návratu do dotčené země mohly vystavit riziku špatného zacházení v rozporu s uvedenými ustanoveními, vyplývá ze závazků, které pro smluvní státy plynou z článků 2 a 3 Úmluvy, povinnost vnitrostátních orgánů z moci úřední posoudit toto riziko. To platí zejména v případech, kdy byly vnitrostátní orgány seznámeny s tím, že žadatel o azyl může věrohodně patřit ke skupině, která je systematicky vystavena praxi špatného zacházení, a kdy existují vážné důvody se domnívat, že uvedená praxe skutečně existuje a že dotyčná osoba do této skupiny náleží.“*[33]

Ačkoli tedy i ESLP uznává břemeno tvrzení v řízení ve věci mezinárodní ochrany, pokud se objeví skutečnosti, které vedou k závěru o existenci rizika zásahu do čl. 2 a 3 Úmluvy, je povinností tyto okolnosti ověřit. Povinnost posouzení hrozícího rizika pro žadatele má i samotný ESLP. Tím spíše musí mít tuto povinnost vnitrostátní orgány, bez ohledu na fázi posouzení. ESLP na naplnění této povinnost nahlíží komplexně. Nezohlednění nových skutečnostní v konkrétní fázi řízení (např. v řízení o kasační stížnosti) nemusí být problém, pokud jsou věcně posouzeny ve fázi jiné. Nutnost zohlednit relevantní skutečnosti je jednoduše motivována tím, abychom nevyhostili někoho, komu hrozí újma v rozporu s čl. 2 a 3 Úmluvy. Když to shrnu, z hlediska potenciálního zásahu

---

[29] Např. rozsudek ESLP ve věci *Sufi a Elmi proti Spojenému království*, stížnosti č. 8319/07 a 11449/07, rozsudek ze dne 28. 6. 2011, bod 215.

[30] Tamtéž, body 216 a 218.

[31] Rozsudek ESLP (velký senát) ve věci *F. G. proti Švédsku*, stížnost č. 43611/11, rozsudek ze dne 23. 3. 2016, bod 125.

[32] Tamtéž, bod 126.

[33] Tamtéž, bod 127.

do Úmluvy je jedno, v jaké fázi se informace objeví a zda ji mohl žadatel uplatnit dříve, případně proč tak neudělal. Klíčové je, zda s přihlédnutím k daným informacím hrozí porušení zásady *non-refoulement*, či nikoli.

Abychom vůbec aktivovali úvahy o zásahu do čl. 2 a 3 Úmluvy, musí hrozba vážné újmy dosahovat určité intenzity.[34] Pro vyhodnocení, zda a s jakou intenzitou riziko hrozí, se musí soud zabývat situací v zemi původu. Z hlediska povahy námitky je relevantní úvaha o tom, zda se jedná o hájitelné tvrzení o rizicích spojených se zásahem do uvedených článků. Ale i to pouze za předpokladu, že se vyhošťující stát riziky zabýval, jak uvedl ESLP v případu *Ilias a Ahmed proti Maďarsku*. Pokud otázka rizik vůbec nebyla předmětem přezkumu – jak tomu bylo v uvedeném případě, jelikož žádosti byly nepřijatelné s ohledem na použití konceptu třetí bezpečné země – není úvaha o hájitelném tvrzení relevantní.[35]

Otázka (ne)zavinění při uvedení nových skutečností je v případě, že se jedná o skutečnosti navázané na zásadu *non-refoulement,* irelevantní. Aby soud mohl případný zásah do zásady *non-refoulement* vyhodnotit, musí posoudit, zda (1) v zemi neexistuje obecná situace násilí (tuto informaci musí orgány posoudit z úřední povinnosti) a (2) zda individuální situace žadatele nemůže vést v případě vyhoštění k porušení zásady *non-refoulement.* Nemusí se opírat jen o konkrétní námitky, stačí informace, že patří ke skupině osob, kterým v dané zemi hrozí riziko.

Můžeme to ilustrovat na případu žadatele původem z Íránu, který konvertoval ke křesťanství (obdobně jako v případu *F. G. proti Švédsku*). Pokud se otázka konverze ke křesťanství objeví až v rámci žaloby (bez ohledu na důvod), je potřeba vyhodnotit tvrzení v kontextu zásady *non-refoulement*. To stejné platí, i pokud by se informace objevila ve spise, nemusí být dokonce formulována ani jako žalobní námitka. Na to, aby soud dokázal vyhodnotit relevanci tvrzení pro případné porušení zásady *non-refoulement*, musí na základě informací o zemi původu ověřit, zda konvertitům hrozí zásah do čl. 2 nebo 3 Úmluvy. Pokud zjistí, že ano, novou skutečnost posoudí věcně. Pokud nikoli, nemusí se jí dále zabývat. Ověření situace v zemi původu ale již provedl, proto se vlastně proces posouzení natolik neliší.

Svou roli může hrát maximálně otázka, zda je tvrzení týkající se individuálních okolností, které nesouvisejí s obecnou situací násilí nebo dostupnými informacemi o příslušnosti k určité skupině, hájitelným tvrzením *(arguable claim)*. Hájitelné tvrzení lze charakterizovat jako takové, které není zcela

---

[34] Viz např. rozsudek ESLP ve věci *Sufi a Elmi proti Spojenému království*, stížnosti č. 8319/07 a 11449/07, rozsudek ze dne 28. 6. 2011, body 216 a 218.

[35] Rozsudek ESLP (velký senát) ve věci *Ilias a Ahmed proti Maďarsku*, stížnost č. 47287/15, rozsudek ze dne 21. 11. 2019, bod 147 (překlad autorky).

nedůvěryhodné a nepravděpodobné, je prostorově i časově možné, je dostatečně konkrétní a v čase neměnné. Splnění uvedených podmínek je vždy třeba posuzovat po zvážení všech konkrétních skutkových okolností věci.[36] ESLP zdůrazňuje, že hájitelné tvrzení se nerovná jistotě.[37] ESLP klade při hodnocení důraz na oprávněnost obavy, vzhledem k okolnostem v cílové zemi, která je subjektivně odůvodněná a jako taková skutečně vnímaná.[38] Můžeme tedy shrnout, že již pro účely vyhodnocení hájitelnosti tvrzení je nutné zabývat se situací v zemi původu.

Z toho plynou dva klíčové závěry. Otázka zavinění při pozdním uvedení informací je irelevantní, a to s ohledem na absolutní povahu zásady *non-refoulement*. Již vyhodnocení možnosti zásahu do této zásady i případné hájitelnosti námitky vyžadují ověření situace v zemi původu. Soudy tedy nemohou odmítnout námitku z čistě procesních důvodů, aniž by se zabývaly situací v zemi původu, a to jak z hlediska případné obecné situace násilí, tak z hlediska individualizovaných okolností. Do jakých podrobností půjdou, ale samozřejmě závisí i na povaze tvrzení.

3.2 Neslučitelnost s unijním právem

Argumentace správních soudů týkající se relevance zavinění při uvedení nových skutečností až v pozdější fázi řízení (nově převzatá i do právní úpravy) se původně opírá o unijní právo. Konkrétně o preambuli procedurální směrnice, která klade důraz na řízení v prvním stupni. Mám však za to, že z důrazu kladeného na posouzení před správním orgánem nelze dovozovat další procesní omezení přípustnosti nových skutečností. Takový výklad je značně extenzivní a nemá oporu v unijním právu ani ve výkladu Soudního dvora Evropské unie („SDEU").

SDEU rovněž zdůrazňuje význam řízení před správním orgánem. Posouzení rozhodujícího orgánu je zásadní. Jak zdůraznil ve věci *Ahmedbekova*, tato fáze *„by byla obejita, kdyby bylo bez jakýchkoli procesních následků přípustné, aby žadatel, domáhá-li se, aby soud zrušil nebo nahradil zamítavé rozhodnutí přijaté tímto orgánem, uplatňoval důvod mezinárodní ochrany, který se sice týká událostí nebo hrozeb, které již údajně existovaly, avšak který nebyl před*

[36] Srov. např. nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 61/21 ze dne 9. 3. 2021, bod 16 a tam citovaná judikatura. V kontextu řízení ve věci mezinárodní ochrany viz např. rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 41 Az 5/2025-25 ze dne 9. 4. 2025, odst. 40–42.

[37] Rozsudek ESLP ve věci *Diallo proti České republice*, stížnost č. 20493/07, rozsudek ze dne 23. 6. 2011, bod 70.

[38] Tamtéž, bod 65 a tam cit. rozsudek *Shamayev a ostatní proti Gruzii a Rusku*.

uvedeným orgánem uplatněn, a tudíž jím ani nemohl být posouzen".[39] Pro nově uplatněné azylové důvody platí, že musí být kvalifikovány jako „další údaje" ve smyslu čl. 40 procedurální směrnice. Taková kvalifikace má za následek, že soud je povinen tyto důvody zkoumat, pokud je měl možnost posoudit kterýkoli z „příslušných orgánů" (včetně rozhodujícího orgánu).[40] Pro účely určení, zda má uvedený soud sám možnost posoudit další údaje v rámci opravného prostředku, musí tento soud ověřit, zda není důvod mezinárodní ochrany uplatňován v pozdní fázi řízení o opravném prostředku.[41] Pokud má soud možnost začlenit tento důvod do svého posouzení, musí si vyžádat posouzení od rozhodujícího orgánu, přičemž výsledky tohoto posouzení musí být žadateli sděleny před vyslechnutím žadatele.[42] SDEU přitom upozorňuje, že je potřeba zkoumat, zda se opravdu jedná o nový důvod mezinárodní ochrany, nebo o nová skutková tvrzení. V takovém případě soudu přísluší zkoumat, *„zda jsou skutkové okolnosti uplatněné poprvé před tímto soudem významné a zda se nepřekrývají s okolnostmi, k nimž mohl rozhodující orgán přihlédnout*".[43]

SDEU uzavírá, že *„soud rozhodující o opravném prostředku proti rozhodnutí, kterým bylo odepřeno poskytnutí mezinárodní ochrany, je v zásadě povinen jakožto ‚další údaje' a poté, co si u rozhodujícího orgánu vyžádal jejich posouzení, posoudit důvody poskytnutí mezinárodní ochrany nebo skutkové okolnosti, které se sice týkají událostí nebo hrozeb, jež údajně nastaly před přijetím uvedeného zamítavého rozhodnutí, ba dokonce před podáním žádosti o mezinárodní ochranu, avšak uplatněny byly poprvé v řízení o opravném prostředku*".[44] Posouzení provádět nemusí, pokud konstatuje, že důvody či skutečnosti (1) byly uplatněny v pozdní fázi řízení o opravném prostředku nebo (2) nejsou dostatečně konkrétní, aby mohly být náležitě posouzeny, nebo (3) se jedná o skutkové okolnosti, které nejsou významné či (4) dostatečně odlišné od okolností, k nimž již rozhodující orgán mohl přihlédnout.[45]

Na základě uvedeného musíme rozlišit, zda nová skutečnost představuje nový důvod poskytnutí mezinárodní ochranny, nebo nové skutkové okolnosti, tvrzené poprvé v soudním řízení. Posouzení soud provádět nemusí, pokud jsou nové skutečnosti tvrzeny pozdě (v rámci soudního řízení), to znamená, např. v případě uplatnění soudcovské koncentrace, nebo pokud nejsou dostatečně konkrétní. V případě skutkových okolností navíc posouzení provést

[39] Rozsudek SDEU ze dne 4. 10. 2018 ve věci C-652/16 *Ahmedbekova*, bod 97.
[40] Tamtéž, bod 98.
[41] Tamtéž, bod 99.
[42] Tamtéž, bod 100.
[43] Tamtéž, bod 102.
[44] Tamtéž, bod 103.
[45] Tamtéž.

nemusí, pokud nejsou významné či dostatečně odlišné od již posouzených okolností. Otázka relevance (ne)zavinění zde vůbec nehraje roli. Výkladově ji lze dovodit pouze z odkazu na posouzení v režimu „dalších údajů" ve smyslu čl. 40 procedurální směrnice. Ten totiž ve svém čtvrtém odstavci stanoví, že *„[č]lenské státy mohou rozhodnout o dalším posuzování žádosti, pouze pokud dotyčný žadatel nemohl v předchozím řízení bez vlastního zavinění uvést skutečnosti uvedené v odstavcích 2 a 3 tohoto článku, zejména při využití svého práva na účinný opravný prostředek podle článku."*[46] Z předmětného ustanovení pluyne, že možná relevance zavinění nastupuje až při využití práva na účinný opravný prostředek. To znamená až po tom, co proběhne posouzení první žádosti o mezinárodní ochranu včetně soudního přezkumu. Ke shodným závěrům dospívá i autorský kolektiv na čele s M. Renemanovou, která své závěry opírá o výklad procedurální směrnice v kontextu zásady *non-refoulement*, o podstatu čl. 47 Listiny základních práv EU a princip proporcionality.[47] Tento závěr podporuje i pozdější judikatura SDEU, která nastavuje rozsah přezkumu na skutečnosti obsažené ve spisech a ty, se kterými byl žadatel seznámen v průběhu řízení.[48]

Shodně pracuje s konstruktem zavinění i procedurální nařízení, které jej zmiňuje v režimu následných žádostí, a to v čl. 55 odst. 5: *„Prvky, které žadatel přednese, se považují za nové, pouze pokud je žadatel nemohl bez vlastního zavinění přednést v souvislosti s dřívější žádostí. Jakékoli prvky, které žadatel mohl předložit dříve, není nutné brát v úvahu, ledaže významně zvyšují pravděpodobnost nepřípustnosti žádosti nebo uznání, že žadatel splňuje podmínky pro udělení mezinárodní ochrany, nebo jestliže předchozí žádost byla zamítnuta jako konkludentně vzatá zpět v souladu s článkem 41 bez věcného posouzení."*[49]

Ani nová procesní úprava nic nemění na závěru, že v rámci posouzení první žádosti o mezinárodní ochranu by soudy měly přihlédnout i k později uvedeným skutečnostem, bez ohledu na relevanci zavinění při jejich neuvedení. Jak vyplývá i z rozsudku *Ahmedbekova*, pro SDEU není klíčové, proč žadatel neuvedl důvody dříve, ale aby nebyl obejit rozhodující orgán, který má v posouzení klíčovou roli. To se však nemá dít procesním odmítnutím zabývat se novými skutečnostmi, ale vyžádáním jeho posouzení a případně odmítnutím zabývat se těmi skutečnostmi, které nejsou významné, či fakticky nové.

---

[46] Článek 40 odst. 4 procedurální směrnice.

[47] RENEMAN, M. et. al. (Late) submission of new asylum motives during the appeal before first instance courts and the requirement of a full and ex nunc judicial examination of Article 46(3) RAPD. Expert Opinion. *Migration Law Clinic* [online]. 18 January 2018. Dostupné z: https://migrationlawclinic.org/wp-content/uploads/2018/02/expert-opinion-migration-law-clinic-new-asylum-motives-def.pdf

[48] Rozsudek SDEU ze dne 4. 10. 2024 ve věci C-406/22 *CV*, bod 98.

[49] Článek 55 odst. 5 procedurálního nařízení.

4. CO S NOVOU PRÁVNÍ ÚPRAVOU?

Jak jsem uvedla výše, s účinností od června 2026 dojde k zásadním změnám v azylovém řízení. Jednou z dílčích nuancí je zákonné zakotvení doposud pouze judikované otázky relevance zavinění při pozdním uvedení nových skutečností. Stávající § 32 odst. 9 zákona o azylu stanoví, že soud zohlední *„nové důležité skutečnosti, které nastaly po vydání rozhodnutí ministerstva, jedná-li se o takové skutečnosti, které se vztahují k možnému pronásledování nebo k hrozbě vážné újmy; v tomto rozsahu není soud vázán žalobními body"*.[50] Nově přijatý § 33a odst. 2 bude mít ale jiné znění, a to: *„K novým skutečnostem uvedeným v žalobě nebo v průběhu soudního řízení soud přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti, které žalobce nemohl bez své viny uplatnit dříve; tím není dotčena zásada nenavracení."*

Rozdílů je z jazykového hlediska na první pohled patrných hned několik. Nová právní úprava (1) neomezuje skutečnosti na „důležité"; (2) na ty, které nastaly po vydání rozhodnutí ministerstva; (3) ani na ty, které se vztahují k *„možnému pronásledování nebo k hrozbě vážné újmy"*. Limituje je však na ty, které žalobce nemohl bez své viny uplatnit dříve s dovětkem, že tím není dotčena zásada nenavracení. Co to fakticky znamená? Významný posun nepochybně představuje odstranění limitu na *„skutečnosti, které nastaly po vydání rozhodnutí ministerstva"*, který zcela zjevně odporoval povaze úplného a *ex nunc* přezkumu.[51] Další změny týkající se rozsahu přezkumu se do faktického posuzování natolik nepromítnou. Omezení na možné pronásledování a hrozbu vážné újmy v nyní účinné právní úpravě neodpovídá požadavku na úplné a *ex nunc* posouzení, jelikož nové skutečnosti se mohou týkat i řady další aspektů, jako např. možnosti vnitřní ochrany. Nicméně tento nedostatek je možné bez problému výkladově překlenout a i tyto aspekty lze podřadit pod otázku pronásledování v širším slova smyslu.

Zásadní je již nastíněná otázka relevance zavinění, která však s ohledem na ustálenou judikaturu není novinkou. S ohledem na zásadu *non-refoulement,* na kterou zákon v dovětku odkazuje (byť explicitní odkaz není s ohledem na povahu mezinárodních lidskoprávních závazků nezbytný), ale nebude úvaha tak přímočará a dle mého názoru pro soudy nepředstavuje žádné zjednodušení. Ani po účinnosti nové právní úpravy se nebudou moci při přezkumu omezit na otázku zavinění/nezavinění při pozdním uvedení informace. S ohledem

[50] § 32 odst. 9 zákona č. 325/1999 Sb., ve znění účinném do 11. 6. 2026.

[51] Viz např. i rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 41 Az 15/2024-56 ze dne 22. 7. 2025, odst. 51.

na mezinárodní závazky by schéma posouzení dle nové právní úpravy mělo mít tuto posloupnost:

(1) Jaká je povaha tvrzení?
Jedná se o hájitelné tvrzení, tj. není tvrzení zcela nedůvěryhodné a nepravděpodobné, je prostorově i časově možné, je dostatečně konkrétní a v čase neměnné?
Jsou skutečnosti dostatečně konkrétní, významné, nepřekrývají se s jinými již posouzenými skutečnostmi (s odkazem na rozsudek ve věci Ahmedbekova)?

(2) Má nová skutečnost vliv na zásadu *non-refoulement*?
Tento aspekt je třeba vyhodnotit v kontextu informací o zemi původu a individuální situaci žadatele, přičemž je nutné přihlédnout (a) k obecné situaci násilí i (b) k individuální situaci žadatele, jak plyne z dostupných informací.

(3) Jaké jsou důvody pozdního uvedení informace?
Až v okamžiku, kdy není shledán zásah do zásady non-refoulement, se můžeme zabývat důvody pozdního uvedení informace. Případné zavinění je však potřeba vykládat v kontextu zvláštní zranitelnosti žadatelů a veškerých ospravedlnitelných důvodů (srov. i nález I. ÚS 425/16).

S ohledem na absolutní povahu zásady *non-refoulement* platí, že pokud soud pozitivně vyhodnotí bod 2, neměl by se pouštět do bodu 3, protože důvody uvedení nové skutečnosti až před soudem jsou v takové fázi irelevantní. Mohou hrát roli pouze z hlediska vyhodnocení toho, zda je nutné vyžádat si posouzení rozhodujícího orgánu. Jejich zkoumání může být ve hře pouze, pokud nehrozí zásah do zásady *non-refoulement*. Má ale ještě smysl, pokud jsme vyhodnotili, že zásah do zásady *non-refoulement* nehrozí? Celé řízení ve věci mezinárodní ochrany je totiž fakticky motivováno naplněním zásady *non-refoulement*. Pokud se vrátíme k situaci konvertity ke křesťanství, dospějí-li soudy na základě informací o zemi původu k závěru, že konvertitům žádné riziko nehrozí, je nadbytečné zabývat se tím, z jakého důvodu se informace v řízení objevila pozdě. Úsudek o tom, zda je skutečnost způsobilá zasáhnout do zásady *non-refoulement*, si již soudy udělaly. Žádné procesní zjednodušení tedy nenastává.

Potenciál zjednodušení v průběhu samotného řízení by teoreticky mohla mít tzv. soudcovská koncentrace, která bude nově součástí soudního řádu správního. S novelou zákona o azylu byly totiž spojeny některé obecnější změny tohoto procesního předpisu. Jednou z nich je nově zavedený třetí odstavec § 52, který stanoví, že *„[s]oud může určit s ohledem na konkrétní okolnosti řízení a jeho průběh okamžik, do kterého nejpozději mohou účastníci uvést nová tvrzení a označit důkazy k jejich prokázání. K později uvedeným tvrzením a označeným*

důkazům smí soud přihlédnout jen tehdy, jestliže nastaly po rozhodném dni nebo jestliže je účastník bez své viny nemohl včas uvést".[52] I tento procesní nástroj by ale bylo potřeba vykládat v kontextu zásady *non-refoulement* a soud se musí zabývat tím, zda mají případné pozdě uvedené okolnosti potenciál do ní zasáhnout. Mohla by nicméně napomoci řešit situace průběžného dokládání důkazního materiálu, se kterým se soud musí vypořádat, ačkoli byl původně připraven ve věci rozhodnout. Otázkou nicméně je, zda je vůbec v azylových věcech aplikovatelná. Právě § 33a odst. 2 se vůči § 52 jeví jako *lex specialis*, jelikož představuje specifickou podmínku koncentrace.

5. ZÁVĚRY

Odpověď na otázku, kdy lze přihlédnout k novým skutečnostem, je ve věcech mezinárodní ochrany ovlivněna především zásadou *non-refoulement*. O ni se opírá i požadavek unijního práva na úplný a *ex nunc* přezkum věcí mezinárodní ochrany, u něhož v posledních letech sledujeme dynamický vývoj. V kontextu širokého přezkumu je přirozené hledat jisté mantinely pro uplatnění nových skutečností. Kromě praktických aspektů spojených s tím, že k určitému okamžiku musí být okruh relevantních skutečností uzavřen, je hledání mantinelů pro tvrzení nových skutečností motivováno snahou zachovat těžiště rozhodování u správního orgánu. Můžeme rozeznat i snahu předcházet zneužití soudního řízení a jeho prodlužování účelovým ponecháním relevantních okolností až do této fáze. Relevance zavinění při pozdním uvedení nových skutečností je pochopitelná, stejně jako snaha ponechat klíčovou roli při rozhodování na správním orgánu, a to nejen v kontextu řízení ve věci mezinárodní ochrany.[53]

Jak jsem ale uvedla výše, zkoumání zavinění neodpovídá zásadě *non-refoulement,* která má absolutní povahu a nemá oporu ani v unijním právu. Výklad soudů, opírající se o preambuli procedurální směrnice a o význam správní fáze rozhodování, je značně extenzivní a po rozsudku ve věci *Ahmedbekova* neobstojí. Navíc pro soudy nepředstavuje žádné zásadní ulehčení, protože nová tvrzení je třeba v kontextu zásady *non-refoulement* vždy posuzovat s ohledem na situaci v zemi původu. Tato fáze přitom musí nezbytně předcházet zkoumání případného zavinění. To samozřejmě klade na soudy zvýšené nároky. Řešením však není vytváření dalších procesních bariér pro náležité posouzení

[52] Ustanovení § 52 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění zákona č. 314/2025 Sb., účinné od 1. 1. 2026.

[53] Srov. teze týkající se konceptu „kalibrované deference", KADLEC, O. Kalibrovaná deference: proč, kdy a jak by měly správní soudy respektovat právní názor správního orgánu. *Právník.* 2025, č. 9, s. 842–862.

věci, ale spíše důraz na vytváření předpokladů pro co nejpečlivější posouzení již ve fázi správního řízení. To předpokládá zohlednění zvláštní zranitelnosti žadatelů o mezinárodní ochranu, včetně efektivního screeningu zranitelnosti, dostupné právní pomoci či kvalifikovaného vedení pohovorů. V některých ze zmiňovaných aspektů, jako je screening zranitelnosti, se v souvislosti s Paktem o migraci a azylu chystají změny, v jiných, jako je právní pomoc, dlouhodobě přetrvávají problémy.[54]

Když to shrneme, zkoumání zavinění nemůže být prahovou podmínkou, která by soudům bránila přihlédnout k novým skutečnostem. Otázka z názvu příspěvku „s vinou, či bez viny" je tak irelevantní. Absolutní povaha *non-refoulement* totiž vyžaduje, aby soud *ex nunc* posoudil existenci reálného rizika špatného zacházení na základě informací o zemi původu a individuálních tvrzení, a teprve poté, je-li riziko vyloučeno, řešil procesní dopady pozdního uplatnění těchto důvodů. Právní úprava a výklad nových koncentračních podmínek, zahrnujících požadavek umožňující přezkum, pokud byly nové skutečnosti uvedeny pozdě „bez viny", nemohou být filtrem proti meritornímu posouzení. Pokud mají změny obstát i z hlediska lidskoprávních závazků, řešením není více procesních překážek, ale kvalitnější soudní přezkum, který zdaleka není jen o soudech, ale také o dobrém základu ze správního řízení a kvalitně poskytované právní pomoci.

[54] V podrobnostech viz zpráva o šetření zástupce veřejného ochránce práv sp. zn. 1417/2023/VOP/HL-JST ze dne 17. 7. 2025, dostupná z: https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/13592

XIII. Utečenecké vlny a utečenci v judikatúre Najvyššieho správneho súdu SR

ELENA BERTHOTYOVÁ*

„Mrazivé obrázky obetí a skazy, o ktorých sme verili, že sú už na európskom kontinente minulosťou, nám pripomenuli, že mier a sloboda sú hodnotami, ktoré akokoľvek sú ‚samozrejmé' pre tých v službe európskeho projektu, nie sú neotrasiteľnými výdobytkami."
Koen Lenaerts, predseda Súdneho dvora Európskej unie („SDEÚ")

1. ÚVOD

Európsky kontinent bol za ostatné roky (počnúc rokom 1991) konfrontovaný niekoľkými utečeneckými vlnami. Slovenska sa dotkli minimálne, až na ostatnú vlnu odídencov z Ukrajiny.

Vo svojom príspevku sa chcem venovať nielen utečeneckým vlnám, dopadu tých ostatných na rozhodovaciu činnosť NSS SR vo veciach azylu, ale hlavne oboznámiť vás s najvýznamnejšími rozhodnutiami publikovanými v Zbierke stanovísk a rozhodnutí NSS SR s cieľom poukázať na niektoré výkladové trendy, ktorými NSS SR vykladá zákon o azyle, niektoré medzinárodné dohovory a právne predpisy EÚ.

* Sudkyňa Najvyššieho správneho súdu SR.

2. UTEČENECKÉ VLNY

2.1 Občianska vojna v (bývalej) Juhoslávii v rokoch 1991 – 1995

Najviac juhoslovanských utečencov zamierilo do čerstvo zjednoteného Nemecka. V reakcii na exodus utečencov z bývalej Juhoslávie prijala EÚ smernicu o dočasnej ochrane, ktorá by mala byť aktivovaná v prípade, ak do EÚ príde naraz veľký počet utečencov z krajiny, kde zúri vojna, endemické násilie, humanitárna katastrofa alebo sústavné či hromadné porušovanie ľudských práv. V takom prípade by mali zástupcovia členských štátov na pôde Rady Európskej únie rozhodnúť o poskytnutí dočasného útočiska takýmto ľuďom, na základe čoho im jednotlivé členské štáty začnú v skrátenom a zjednodušenom konaní udeľovať ochranu a povolenie na pobyt. Táto smernica nebola aktivovaná počas leta 2015, kedy EÚ čelila príchodu veľkého počtu utečencov. Smernica Rady 2001/55/ES bola aktivovaná 4. marca 2022 v dôsledku ruskej agresie v súvislosti s vojnou na Ukrajine.

Zo štatistík Migračného úradu MV SR vyplýva, že od 31. 12. 1992 do 31. 12. 2006 požiadalo o azyl celkovo 51 169 žiadateľov, azyl bol udelený 169 žiadateľom, z toho 8 žiadateľom zo Srbska a Čiernej Hory.

2.2 Druhá čečenská vojna 1999 – 2000 (2009)

Išlo o ozbrojený konflikt, pri ktorom ruské sily obnovili federálnu kontrolu nad čečenským separatistickým regiónom. Hlavné bojové akcie prebiehali od augusta 1999 do mája 2000, ruské vojská však v rámci protiteroristických aktivít operovali v oblasti až do 16. apríla 2009. Táto vojna si podľa rôznych odhadov vyžiadala od 25 000 do 50 000 obetí, väčšinu z nich predstavujú civilisti.

Zo štatistík Migračného úradu MV SR vyplýva, že od 31. 12. 1992 do 31. 12. 2006 požiadalo o azyl na Slovensku celkovo 51 169 žiadateľov. Azyl bol udelený 596 žiadateľom. Z toho o azyl požiadalo 380 žiadateľov čečenskej národnosti, azyl bol udelený 11 žiadateľom čečenskej národnosti.

2.3 Vojny v Afganistane a Iraku 2001 – 2021

Americká invázia do Afganistanu začala na jeseň roku 2001, vojna v Iraku o dva roky neskôr. Utečenecká vlna z týchto krajín však v Európe kulminovala až v roku 2015 a podľa údajov UNHCR tu väčšina utečencov zostáva dodnes. Utečenci z vojen na Blízkom východe dovtedy často prežívali v susednom Turecku, Jordánsku alebo Libanone. Islamský štát vyhnal zo zeme aj Kurdov

a Iračanov. Mnoho utečencov sa preto rozhodlo odísť za novým životom do Európy.

Pred rokom 2015 do Európskej únie ročne prichádzali desiatky tisíc afganských a irackých utečencov. So žiadosťou o medzinárodnú ochranu uspela asi polovica. Počas utečeneckej krízy v rokoch 2016 a 2017 to bolo pol milióna Afgancov a Iračanov a úspešnosť azylových žiadostí kvôli vojne dočasne prekonala 80 percent. Najústretovejšou k nim opäť bolo Švédsko s Rakúskom.

Na Slovensku požiadalo v rokoch 2015 až 2018 820 žiadateľov o azyl, azyl bol udelený 209 žiadateľom, 115 bola udelená doplnková ochrana. V roku 2015 nepožiadal o azyl žiaden štátny občan Afganistanu ani Iraku. V roku 2016 požiadalo o azyl 16 štátnych občanov z Afganistanu a 141 z Iraku. Azyl bol udelený 3 Afgancom a 152 asýrskym kresťanom z Iraku. V roku 2017 požiadalo o azyl 19 štátnych občanov z Afganistanu a 4 štátni občania Iraku, azyl bol udelený 2 Afgancom a 3 Iračanom. A v roku 2018 požiadalo o azyl 22 štátnych občanov z Afganistanu a 12 z Iraku, azyl bol udelený 2 Afgancom a 2 Iračanom.

Počet žiadateľov z Afganistanu a Iraku sa pohyboval na Slovensku v jednotlivých rokoch po vojne v desiatkach. Najmä žiadateľom z Afganistanu bola vzhľadom na bezpečnostnú situáciu v krajine poskytovaná doplnková ochrana. V prípadoch, ktoré sa ocitli pred najvyšší súdom, išlo prevažne o tlmočníkov, ktorí pracovali pre americkú armádu a medzinárodné sily a stali sa terčom útokov od náboženských a militantných skupín. Najvyšší súd zrušil rozhodnutia o neudelení azylu a vrátil na ďalšie konanie prípady týchto tlmočníkov. Migračnému úradu prikázal posudzovať takéto žiadosti z hľadiska spôsobilosti na poskytnutie medzinárodnej ochrany vo forme azylu za imputované (prisudzované) politické presvedčenie.

2.4 Vojna v Sýrii 2011

Všetky predchádzajúce konflikty prekonáva počtom utečencov občianska vojna v Sýrii, do ktorej prerástli protivládne protesty v roku 2011. Podľa údajov UNHCR od začiatku vojny opustilo Sýriu 6,9 milióna ľudí, vnútorne presídlených je ďalších 6,8 milióna. Dve tretiny Sýrčanov sú v súčasnosti utečenci, číslo sa navyše stále zvyšuje. V Európe žije vyše milióna z nich. Najústretovejšie k nim sú Švédsko, Nemecko a Rakúsko. Väčšina však stále zostáva na Blízkom východe: necelé štyri milióny v Turecku, 850 tisíc v Libanone, 670 tisíc v Jordánsku. Mohutné utečenecké vlny boli spôsobené tzv. Arabskou jarou, v rámci ktorých prúdili do Európy tisícky utečencov z viacerých afrických krajín, ako aj mnohých štátov Blízkeho či Stredného východu a juhozápadnej Ázie. Najmä roky 2015–2018 môžeme pokojne nazvať rokmi utečencov v Európe. Nie však na

Slovensku. Pretože v uvedenom období za obdobie tzv. utečeneckej krízy požiadalo na Slovensku o azyl 428 žiadateľov, zo Sýrie v desiatkach. V roku 2015 patrilo Slovensko ku krajinám, ktoré odmietlo povinné kvóty a prerozdeľovanie utečencov.

V roku 2015 požiadalo o azyl 8 štátnych občanov Sýrie, ani jednému nebol udelený azyl. V roku 2016 požiadalo o azyl 14 štátnych občanov zo Sýrie, azyl bol udelený 3 žiadateľom. V roku 2017 požiadalo o azyl 41 štátnych občanov zo Sýrie, azyl bol udelený 3 žiadateľom. A v roku 2018 požiadali o azyl 3 štátni občania zo Sýrie, azyl bol udelený 1 žiadateľovi.

2.5 Nástup Talibanu v Afganistane 2021

15. augusta 2021 padol Kábul do rúk ozbrojencov Talibanu ako záver jeho vojenskej ofenzívy proti afganskej vláde, ktorá sa začala v máji 2021. K prevzatiu moci došlo niekoľko hodín po tom, čo prezident Ašraf Ghaní utiekol z krajiny. Taliban sa zmocnil všetkých hraničných priechodov, letisko v Kábule zostalo jedinou bezpečnou cestou z Afganistanu. Na Slovensko priviezol vládny špeciál desiatky najohrozenejších. Ani jednému z nich azyl nebol udelený.

2.6 Vojna na Ukrajine

Rusko začalo 24. februára 2022 vojenskú agresiu voči Ukrajine. Odvtedy pred vojnou utiekli milióny ľudí, ktorí hľadajú útočisko v krajinách EÚ a Moldavskej republike. Podľa UNHCR 4,8 milióna utečencov z Ukrajiny získalo v EÚ dočasnú ochranu alebo podobný režim.

Od začiatku napadnutia Ukrajiny Ruskom (24. 2. 2022) vstúpilo na územie Slovenskej republiky 1 405 019 ukrajinských občanov, pričom od 1. 3. 2022 bolo udelených 115 748 dočasných útočísk. O azyl požiadalo 154 Ukrajincov.

Smernica Rady 2001/55/ES bola aktivovaná 4. marca 2022 práve v dôsledku ruskej agresie. Slovensko v tejto súvislosti aktivovalo dovtedy spiaci inštitút dočasného útočiska a prijalo tzv. Lex Ukrajina, zákon č. 92/2022 Z. z. o niektorých ďalších opatreniach v súvislosti so situáciou na Ukrajine.

3. UTEČENCI V JUDIKATÚRE NSS SR

3.1 Osoby odmietajúce vojenskú službu z dôvodu svedomia

3.1.1 Prvý rozsudok

V súvislosti s vojnou v Sýrii sa jeden zo žiadateľov o azyl zo Sýrie nedávno objavil v Zbierke stanovísk a rozhodnutí NSS SR. Išlo o žiadateľa, ktorý tvrdil, že jediným dôvodom odmietnutia nástupu na základnú vojenskú službu bol strach. Z rozsudku NSS SR sp. zn. 2Sak/8/2022 z 27. júna 2022, ktorý bol publikovaný v Zbierke č. 3/2022 pod č. 31/2022 ZNSS, bola publikovaná nasledujúca právna veta:

„1. Pokiaľ žiadateľ o azyl zakladá svoju žiadosť o azyl na zlej bezpečnostnej situácii v krajine pôvodu a z toho plynúceho strachu z povolania do armády a počas administratívneho konania netvrdí žiadne okolnosti, z ktorých by bolo možné vyvodiť záver, že jeho účasti na vojenskom výcviku, resp. v bojoch mu bráni jeho náboženské presvedčenie, resp. iné dôvody takého odmietnutia spojené s rasou, náboženstvom, národnosťou, politickou príslušnosťou alebo príslušnosťou k určitej sociálnej skupine podľa ZoA, alebo že dôvodom odmietnutia nástupu na základnú vojenskú službu bola skutočnosť, že by sa odmietal zúčastňovať na vojnových zločinoch, potom prípadný trest, ktorý žiadateľovi o azyl hrozí za nenastúpenie na vojenskú službu v krajine pôvodu, nemožno považovať za diskriminačný alebo neprimeraný, a rozhodnutie žalovaného o neudelení azylu takémuto žiadateľovi sa považuje za súladné so ZoA.

2. Obavy žiadateľa totiž v takomto prípade nenapĺňajú kritériá prenasledovania podľa § 2 písm. d) ZoA, ani nenapĺňajú pojmové znaky činov prenasledovania definovaných v článku 9 ods. 2 písm. e) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (Ú. v. EÚ L 337, 2011, s. 9) (tzv. „kvalifikačná smernica“).“

3.1.2 Druhý rozsudok

Prvý prípad sa líšil v dôvodoch odmietnutia nástupu na základnú vojenskú službu od prípadu žiadateľa z Turecka, ktorý tvrdil, že dôvodom odmietnutia nástupu na základnú vojenskú službu je jeho národnosť a ako člen istej národnostnej skupiny by sa musel v rámci výkonu vojenskej služby podieľať

na ozbrojených akciách vedených proti jeho etniku. Naviac tvrdil, že ide o typ vojenskej akcie, s ktorou žiadateľ nechce byť spájaný.

V tomto prípade sme poukázali na rozsudok SDEÚ z 19. 11. 2020, *EZ*, C-238/19, ale aj rozsudok SDEÚ z 26. februára 2015, *Shepherd*, C-472/13. SDEÚ rozhodol, že situácia, kedy by sa žiadateľ iba nepriamo zúčastnil na páchaní takých zločinov, pretože by najmä nepatril k bojovým jednotkám, ale bol napríklad pridelený k jednotke logistiky alebo pomoci, nie sú v zásade vylúčené.

Išlo o rozsudok NSS SR sp. zn. 2Sak/5/2021 zo dňa 31. januára 2022, ktorý bol publikovaný v Zbierke č. 3/2022 pod č. 32/2022 ZNSS s nasledujúcou právnou vetou:

„1. Samotné plnenie brannej povinnosti nemožno bez ďalších súvislostí považovať za dôvod na udelenie medzinárodnej ochrany, za predpokladu, že ide o povinnosti v regulárnej armáde demokratického právneho štátu, ktoré je v súlade s vnútroštátnym aj medzinárodným právom, a pokiaľ prípadné odopieranie výkonu takej vojenskej služby z dôvodu svedomia nie je trestané neprimeranými sankciami.

2. Pokiaľ je však branná povinnosť spojená s účasťou na ozbrojenom konflikte, ktorý je namierený proti určitému etniku, ktorého je žiadateľ o azyl príslušníkom, a pokiaľ žiadateľ o azyl počas administratívneho konania konzistentne tvrdí, že dôvodom odmietnutia nástupu na základnú vojenskú službu je jeho národnosť a ako člen istej národnostnej skupiny by sa musel v rámci výkonu vojenskej služby podieľať na ozbrojených akciách vedených proti jeho etniku, správny orgán musí posúdiť, či v jeho prípade existuje azylovo relevantný dôvod prenasledovania spočívajúci v žiadateľových skutočných či jemu pripisovaných politických názoroch spojených s jeho príslušnosťou k určitému etniku, a to podľa článku 10 ods. 1 písm. c) a e) v spojení s článkom 10 ods. 2 kvalifikačnej smernice, a to z pohľadu posúdenia možného prenasledovania z azylovo relevantných dôvodov podľa § 8 písm. a) ZoA, ktorý sa musí vykladať v súlade s článkom 9 smernice 2011/95/EÚ.

3. Správny orgán musí v tejto súvislosti, na základe aktuálnych správ o krajine pôvodu posúdiť a vyhodnotiť, o aký typ vojenskej akcie, s ktorou žiadateľ nechce byť spájaný, ide, najmä, či predmetný typ vojenskej akcie možno považovať podľa kritérií medzinárodného spoločenstva ako súci v rozpore so základnými pravidlami ľudského správania, a v tomto kontexte musí posúdiť, či by potrestanie za vyhýbanie sa nástupu vojenskej služby mohlo byť, vo svetle všetkých požiadaviek definície, samo o sebe považované za prenasledovanie.“

3.1.3 Tretí rozsudok

Žiadateľ o azyl uvedený v druhom rozsudku neuspel so svojou žiadosťou o azyl ani potom, čo Krajský súd v Bratislave zrušil rozhodnutie migračného úradu, v ktorom odkázal aj na rozsudok NSS SR sp. zn. 2Sak/5/2021 zo dňa 31. januára 2022. Správny súd v Bratislave preto opätovne zrušil rozhodnutie migračného úradu v časti neudelení azylu a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Kasačnú sťažnosť podal migračný úrad, pričom NSS SR ju zamietol ako nedôvodnú. Právna veta z rozsudku NSS SR sp. zn. 2Sak/5/2024 zo dňa 30. októbra 2024 znie takto:

„Pokiaľ sú dôvody odmietnutia základnej vojenskej služby žalobcu (výhrada vo svedomí) založené na možnom zapojení žiadateľa o azyl (branca) do ozbrojeného konfliktu proti príslušníkom etnika Kurdov, ktorého je sám príslušníkom, potom v kombinácii so zistením že výkon vojenskej služby by mohol zahŕňať aj zločiny alebo konanie spadajúce pod vylučovacie klauzuly v zmysle článku 12 ods. 2 kvalifikačnej smernice a že trestné stíhanie alebo trest za odmietnutie výkonu vojenskej služby za konfliktu sú hroziace, pričom primeranosť sankcie, ktorá žiadateľovi hrozí v prípade odopretia alebo vyhýbania sa vojenskej služby v takomto prípade nie je relevantná, kombinácia uvedených charakteristík zakladá dôvodnú obavu z prenasledovania podľa § 2 písm. d) bod 5 zákona o azyle (čl. 9 ods.2 písm. e) kvalifikačnej smernice).“

V dôvodoch rozsudku NSS SR žalovanému dôrazne pripomenul záväznosť svojho právneho názoru vysloveného v tomto rozsudku v zmysle § 469 SSP ako aj na skutočnosť, že prípadné nerešpektovanie tohto záväzného názoru žalovaným v ďalšom konaní by mohlo viesť ku vzniku práva správnych súdov vyplývajúcich z práva žiadateľa o medzinárodnú ochranu na účinný opravný prostriedok k súdu v zmysle čl. 46 ods. 3 procedurálnej smernice v spojení s čl. 47 Listiny základných práv Európskej únie, ako boli interpretované veľkým senátom SDEÚ v jeho rozsudku zo dňa 29. 7. 2019, *Torubarov*, C-556/17, priamo udeliť sťažovateľovi medzinárodnú ochranu.

3.2 Prípady súvisiace s utečeneckou vlnou, ktorú vyvolal nástup Talibanu v Afganistane v roku 2021

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky riešil v roku 2022 niekoľko vskutku zaujímavých právnych prípadov, v ktorých bol významne zastúpený aj ľudský rozmer pre silné príbehy utečencov, ktoré sa na pôde Najvyššieho správneho súdu SR objavili vďaka pomoci známej afganskej režisérky Sahraa Karimi. Tieto prípady nám naplnili jednu celú Zbierku stanovísk a rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu SR (č. 1/2023).

Sahraa Karimi získala v roku 2002 azyl na území Slovenska a po vyštudovaní VŠMU v Bratislave získala doktorát. Po návrate do Afganistanu pôsobila ako riaditeľka Afghan Filmu. Po tom, ako v auguste 2021 Taliban dobyl hlavné mesto Afganistanu Kábul a získal pod kontrolu celý Afganistan, Sahraa Karimi pomohla dostať na palubu vládneho špeciálu SR, ktorý priviezol v auguste 2021 na územie SR desiatky najohrozenejších osôb, a to spolupracovníkov bývalej afganskej vlády a ich rodinných príslušníkov, hercov, herečky, učiteľky, IT pracovníkov, ktorí priamo spolupracovali s Afghan Filmom a podieľali sa tvorbe Saahra Karimi, ktorá svojou tvorbou vyjadrovala určitý politický názor na postavenie žien v Afganistane, ktorý je kritický a absolútne protirečivý k tomu, ako na nich hľadí Taliban. Pre ženy presadzovala slobodu, rovnosť s mužmi a účasť vo verejnej sfére, čo sa s prísnymi politikami Talibanu vylučuje. Ani jednému z nich migračný úrad azyl neudelil. Bola im poskytnutá doplnková ochrana. Všetky prípady Afgancov, ktoré prejedával NSS SR, v časti o neudelení azylu zrušil a vrátil na ďalšie konanie.

3.2.1 Štvrtý rozsudok

Išlo o prípad žiadateľa o azyl z Afganistanu, ktorý pricestoval na Slovensko dňa 25. 8. 2021 vládnym špeciálom SR, následne požiadal o udelenie azylu alebo poskytnutie doplnkovej ochrany na území SR z dôvodu obavy o svoj život pred Talibanom, ktorý dostal pod kontrolu celý Afganistan. V pohovore uviedol, že študoval a tiež pracoval ako herec vo vedľajších úlohách vo filmových štúdiách Afghan Filmu. Spolupracoval s riaditeľkou Afghan Filmu pani Sahrou Karimi, ktorá mu pomohla dostať sa na palubu lietadla a odísť z krajiny. Jeho brat bol politicky aktívny a v roku 2018 neúspešne kandidoval za poslanca národnej rady. Kvôli podnikateľským aktivitám jeho ďalšieho brata a stavebnej firmy jeho rodiny, ktorá realizovala viaceré významné zákazky pre bývalú afganskú vládu, mala mať jeho rodina priame kontakty s najvyššími politickými predstaviteľmi prezidentského úradu a vlády v Afganistane. Bojí sa o svoj život aj život celej rodiny pred príslušníkmi Talibanu, ktorí ho spájajú s bývalým režimom kvôli bratom ale aj kvôli jeho pôsobeniu pre Afghan Film. Ideológia Talibanu je nezlučiteľná s bežnou kultúrou ako je film, divadlo, či hudba. Migračný úrad mu neudelil azyl. Poskytol mu doplnkovú ochranu na dobu jedného roka. Krajský súd jeho žalobu zamietol. NSS SR zmenil rozsudok krajského súdu tak, že rozhodnutie Migračného úradu v časti o neudelení azylu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

Právna veta z rozhodnutia NSS SR reagovala na námietku žiadateľa, že pre zdieľanie rovnakých názorov na postavenie žien v spoločnosti mal byť

posudzovaný ako člen určitej sociálnej skupiny. Podľa NSS SR *„pokiaľ zdieľanie rovnakých názorov na rovnoprávne postavenie žien v spoločnosti možno považovať za vyjadrovanie určitého politického presvedčenia, hoc aj prisudzovaného, ide potom o prenasledovanie z iného azylovo relevantného dôvodu (politického presvedčenia) a nie na základe príslušnosti k sociálnej skupine“.* Rozsudok NSS SR sp. zn. 2Sak/12/2022 z 26. októbra 2022, bol publikovaný v Zbierke č. 1/2023 pod č. 39/2023 s nasledujúcou právnou vetou:

„1. Príslušnosť k sociálnej skupine podľa zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov je potrebné vnímať ako možnosť, na základe ktorej môže byť cudzincovi udelená medzinárodná ochrana aj na základe obavy z prenasledovania z iných dôvodov než z dôvodu rasy, náboženstva, národnosti, politického presvedčenia či z dôvodu uplatňovania politických práv a slobôd.

2. Pojem určitej sociálnej skupiny nemožno vykladať neobmedzene široko a zahŕňať pod neho aj také skupiny osôb, ktoré objektívne žiadny charakteristický znak nespája, alebo naopak osoby, ktoré sú prenasledované nie na základe príslušnosti k sociálnej skupine, ale z iného azylovo relevantného dôvodu (napr. náboženstva či politického presvedčenia).

3. Pokiaľ možno u žiadateľa o azyl identifikovať riziko prenasledovania z dôvodov zastávania určitých politických názorov podľa § 8 písm. a) zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov, má byť posudzovaný z tohto dôvodu, a nie z dôvodu príslušnosti k určitej sociálnej skupine.“

3.2.2 Piaty rozsudok

Z ďalších žiadateľov z Afganistanu, ktorí sa objavili v Zbierke stanovísk a rozhodnutí NSS SR, spomeniem prípad žiadateľky, ktorá pricestovala na Slovensko dňa 25. 8. 2021 vládnym špeciálom SR. Žiadateľka je dcérou vysokého afganského dôstojníka, ktorý pracoval pre afganskú armádu, po nástupe Talibanu sa začala báť, že by sa jej Talibanci mohli mstiť za to, že jej otec pracoval v armáde. Je manželkou tlmočníka, dcérou vysokého dôstojníka a bývalej televíznej hlásateľky vo verejnej televízii. Po nástupe Talibanu už nebude môcť pracovať ako učiteľka.

Migračný úrad jej neudelil azyl. Poskytol jej doplnkovú ochranu na dobu jedného roka. Krajský súd jej žalobu zamietol. NSS SR zmenil rozsudok krajského súdu tak, že rozhodnutie Migračného úradu v časti o neudelení azylu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Žiadateľka namietala neaktuálnosť informácií o krajine pôvodu, ktoré zabezpečil žalovaný a poukázala na správu

Amnesty International o zhoršujúcej sa situácii v oblasti ľudských práv žien a dievčat za súčasnej vlády Talibanu. Rozsudok NSS SR sp. zn. 2Sak/15/2022 z 28. novembra 2022 bol publikovaný v Zbierke č. 1/2023 pod č. 40/2023 ZNSS s nasledujúcou právnou vetou:

„1. Správny orgán rozhodujúci o žiadosti o udelenie azylu podľa zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov pri používaní informácií o krajinách pôvodu musí dodržiavať nasledujúce pravidlá: informácie o krajine pôvodu musia byť v maximálnej možnej miere (i) relevantné, (ii) dôveryhodné a vyvážené, (iii) aktuálne a overené z rôznych zdrojov, a (iv) transparentné a dohľadateľné, t. j. s uvedením zdroja, z ktorého správny orgán čerpal.

2. Dôveryhodnosť informácií o krajine pôvodu je potrebné posudzovať s ohľadom na autoritu a povesť autorov správy, serióznosť vykonaných šetrení, nadväznosť a súvislosť záverov a skutočnosť, či uvedené tvrdenia sú potvrdené aj inými zdrojmi.

3. Pokiaľ sa situáciou v krajine pôvodu zaoberá väčší počet správ, je nevyhnutné uprednostniť tie, ktoré sa zaoberajú stavom ľudských práv v krajine pôvodu a priamo uvádzajú okolnosti rozhodné pre posúdenie reálnosti hrozby neľudského či krutého zaobchádzania. Relevantnosť a váha správy bude závisieť od toho, do akej miery sa priamo venuje otázkam posudzovaným v danom konaní. Správe, ktorá vo všeobecnosti opisuje socioekonomické podmienky v krajine pôvodu a nepojednáva o špecifických otázkach, ktoré musia byť v konaní objasnené, potom bude spravidla priznaná menšia váha."

3.2.3 Šiesty rozsudok

Aj ďalší prípad sa týkal žiadateľky o azyl z Afganistanu, ktorá pricestovala na Slovensko dňa 25. 8. 2021 vládnym špeciálom SR. Uviedla, že v roku 2021 ukončila v Kábule bakalárske štúdium na Kardan University so zameraním na politické vedy a medzinárodné vzťahy. Je vyštudovaná žena. Taliban nesúhlasí s tým, aby ženy v Afganistane študovali, pracovali, aby sa vyrábali zábavné programy, filmy. Predtým, ako Taliban prišiel k moci, viedla normálny život, chodila do školy, pracovala, mohla sa slobodne pohybovať po vonku. Bojí sa o život svoj aj svojej rodiny, aby sa im niečo zo strany Talibanu nestalo. Pracovala pre Afghan Film jej brat finančne podporoval produkciu Sahry Karimi, v titulkoch ostatného jej filmu je uvedený ako jeden z vedúcich produkcie. Jej bratia sú osobami, ktorých verejné pôsobenie a opozičný politický postoj neušiel pozornosti Talibanu. Obaja bratia sťažovateľky mali kontakty s vysokopostavenými osobami za predchádzajúcej vlády Ašrafa Ghaniho a rodinná firma K. realizovala vládne zákazky. Okrem toho, na sťažovateľku, ktorá pracovala

pre Afghan Film, sa dá hľadieť ako na štátnu zamestnankyňu, t. j. osobu, ktorá je spájaná s bývalou vládou.

Migračný úrad jej neudelil azyl. Poskytol jej doplnkovú ochranu na dobu jedného roka. Krajský súd jej žalobu zamietol. NSS SR zmenil rozsudok krajského súdu tak, že rozhodnutie Migračného úradu v časti o neudelení azylu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Žiadateľka namietala, že správny orgán neposudzoval jej žiadosť do budúcna a že napriek jej žiadosti o výsluch ju krajský súd nevypočul, čo považovala za porušenie práva na spravodlivý proces. Rozsudok NSS SR sp. zn. 2Sak/16/2022 z 28. novembra 2022 bol publikovaný v Zbierke č. 1/2023 pod č. 41/2023 ZNSS s nasledujúcimi právnymi vetami:

1. právna veta:

„1. Preskúmanie udelenia azylu podľa § 8 ZoA je postavené na potencialite prenasledovania v budúcnosti po prípadnom návrate žiadateľa o azyl do krajiny pôvodu. Ide teda o prospektívne rozhodovanie.

2. Ustanovenie § 8 ZoA pracuje s pojmom strachu ako subjektívnym prvkom a odôvodnenosťou strachu z prenasledovania ako objektívnym prvkom, nestanovuje však podmienku faktického prenasledovania v minulosti. Pritom má byť skúmaná možnosť budúceho prenasledovania, pričom sa využíva štandard primeranej pravdepodobnosti, čo znamená, že táto možnosť musí byť reálna, nie iba hypotetická.“

2. právna veta:

„1. Zásada audiatur et altera pars (nech je vypočutá aj druhá strana) patrí medzi neopomenuteľné prvky práva na spravodlivý proces. Z uvedenej zásady v kontexte ustanovenia § 54 ods. 1 SSP plynie povinnosť správneho súdu vytvoriť priestor, ktorý účastníkovi konania zaručí možnosť účinne uplatňovať argumenty a námietky, ktoré môžu ovplyvniť rozhodovanie správneho súdu, a to nielen umožnením predniesť žalobu, resp. žalobné námietky jeho právnemu zástupcovi, ktorý je na rozdiel od žiadateľa o azyl znalý práva, ale aj vypočuť žiadateľa o azyl za prítomnosti tlmočníka, ktorý sa toho výslovne domáha, pretože jedine on je schopný predostrieť bližšie dôvody žiadosti o azyl, najmä za situácie, ak správny súd z administratívneho spisu zistí alebo zistiť mal, že pohovor so žiadateľom bol vedený veľmi stroho, bez kladenia otázok, bez objasnenia niektorých podstatných okolností žiadosti o azyl, ktoré sa aj v tak stručnom pohovore objavia. Žalovaný má viesť pohovor tak, aby boli nejasnosti vysvetlené priamo na mieste.

2. Pokiaľ správny súd zistí, že pohovor so žiadateľom o azyl v administratívnom konaní takýmto spôsobom vedený nebol, je namieste, aby žiadosti o ustanovenie tlmočníka vyhovel a žiadateľa vypočul, aby tak dostal možnosť objasniť skutočnosti, ktoré už uviedol v pohovore, ale na ktoré nebol žalovaným

bližšie dotazovaný. Rovnako má mu byť pred správnym súdom umožnené, aby vysvetlil, poprípade odstránil vzniknuté rozpory."

3.2.4 Siedmy rozsudok

Aj ostatný prípad publikovaný v Zbierke stanovísk a rozhodnutí NSS SR sa týka žiadateľa o azyl z Afganistanu. Maloletý žiadateľ o azyl požiadal o udelenie azylu alebo o poskytnutie doplnkovej ochrany z dôvodu obavy o život v krajine pôvodu pred militantným hnutím Taliban. V krajine pôvodu ukončil desať rokov štúdia, no v štúdiu ďalej nepokračoval, pretože sa v júli v roku 2021 dostal k nim do obce Taliban a začal sa vyhrážať jeho rodine kvôli tomu, že otec prevážal na kamióne zásoby pre vládne vojenské jednotky. Od otca požadovali, aby so zásobovaním pre vládne jednotky prestal a poslal svoje deti bojovať v radách tohto militantného hnutia.

Migračný úrad mu neudelil azyl. Poskytol mu doplnkovú ochranu na dobu jedného roka. Krajský súd jeho žalobu zamietol. NSS SR zmenil rozsudok krajského súdu tak, že rozhodnutie Migračného úradu v časti o neudelení azylu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

V tomto prípade sme v rozhodnutí NSS SR poukázali na rozsudok SDEÚ zo dňa 12. 4. 2018, *A a S*, C-550/16. Súd v ňom posudzoval okamih, ku ktorému musí posudzovaný vek utečenca vo vzťahu k právu na zlúčenie rodiny so záverom, že maloletá osoba bez sprievodu, ktorá sa stane plnoletou v priebehu azylového konania, si zachováva právo na zlúčenie rodiny.

Podľa NSS SR uvedené závery sú aplikovateľné aj na ním riešený prípad, pretože posúdenie okamihu, ku ktorému sa má posudzovať vek žiadateľa o azyl v situácii, keď žiadosť podal ako maloletý je práve vyjadrením najlepšieho záujmu dieťaťa, ktoré sleduje tak Dohovor o právach dieťaťa, ako aj kvalifikačná smernica. Rozsudok NSS SR sp. zn. 2Sak/5/2023 zo dňa 29. mája 2023 bol publikovaný v Zbierke č.1/2024 pod č. 67/2024 s nasledujúcou právnou vetou:

„1. V súlade so zásadou najlepšieho záujmu dieťaťa upravenou v článku 3 ods. 1 Dohovoru o právach dieťaťa má maloletý žiadateľ o azyl právo byť vypočutý. Správny orgán je povinný zabezpečiť, aby sa maloletý žiadateľ dozvedel o tomto svojom práve a o spôsobe jeho uplatnenia a poskytnúť mu na tento účel objektívne a nezaujaté informácie o predmete konania.

2. Osobitnú pozornosť treba venovať osobnému pohovoru s maloletým bez sprievodu. Ten musí viesť dostatočne kvalifikovaná osoba, spôsobom primeraným rozumovej a vôľovej vyspelosti maloletého a so zohľadnením jeho individuálnych potrieb. Vypočúvajúca osoba by nemala mať na sebe vojenskú alebo

policajnú uniformu, mala by viesť pohovor jednoduchým a priateľským štýlom a klásť otázky zamerané na dôvody žiadosti o azyl, na životnú situáciu maloletého, jeho rodinné vzťahy a ďalšie dôležité okolnosti.

3. V prípadoch, keď maloletá osoba nemá dostatočnú slobodnú vôľu a rozumovú vyspelosť pre poskytnutie relevantných informácií, je treba v konaní vziať do úvahy najmä objektívne faktory na udelenie medzinárodnej ochrany. Medzi tieto faktory patrí napríklad situácia v krajine pôvodu maloletej osoby, povaha skupiny, s ktorou maloletá osoba prekročila hranice príslušného členského štátu alebo rodinné väzby maloletého. Všetky sa musia posudzovať cez prizmu najlepšieho záujmu dieťaťa."

4. ZOPÁR SLOV NA ZÁVER

Hoci utečenecké vlny sa Slovensku do vypuknutia vojny na Ukrajine vyhýbali, v ostatnom období bola Slovenská republika po prvýkrát v novodobých dejinách konfrontovaná s prílevom väčšieho množstva odídencov z vojnou postihnutej krajiny. Nielen Slovenská republika dostala šancu opraviť si reputáciu z prístupu k utečencom (hoci nie v pravom slove zmysle), ale aj Slováci dostali možnosť urobiť opravnú skúšku „z ľudskosti". Je pôsobivé, že od začiatku vojny na Ukrajine sme boli svedkami prílevu podpory od občianskej spoločnosti aj vlády.

Slovensko aktivovalo spiaci inštitút dočasného útočiska a prijalo tzv. Lex Ukrajina. Od začiatku napadnutia Ukrajiny Ruskom vstúpilo na územie Slovenska 1 405 019 Ukrajincov, od 1. 3. 2022 bolo udelených 115 748 dočasných útočísk.

Utečenci vytvárajú živnú pôdu pre populizmus v Európe aj na Slovensku. Ambícia zneužívať utečeneckú tému však u nás naráža na konkrétne čísla. Na Slovensku od roku 1993 požiadalo o azyl k 30. 9. 2024 60 781 žiadateľov. Azyl bol udelený 1001 žiadateľom. Doplnková ochrana (poskytuje sa od roku 2007) bola poskytnutá 914 žiadateľom. Konanie bolo zastavené v 50 675 prípadoch z dôvodu, že žiadatelia opustili územie Slovenska. Tieto čísla hovoria o tom, že Slovensko nebolo ich cieľovou krajinou. Počty žiadostí o azyl potvrdzujú, že utečenecké vlny, ktoré zasiahli Európu, sa nás dotkli minimálne. Ani posledná utečenecká vlna sa nás nedotkla. Počet udelených azylov ďalej ukazuje, že hlboko zaostávame za ostatnými krajinami, čo nasvedčuje, že v účasti na solidarite s tými, ktorí pomoc poskytujú, a tými, ktorí vyhľadávajú medzinárodnoprávnu ochranu, máme stále rezervy.

Keď ako sudcovia v poslednej inštancii rozhodujeme o utečencoch, dostávame sa do pozície riešenia dilemy. Dilemy azylového sudcu (slovami prof. P. Hollandera) oscilujú medzi Skyllou a Charybdou prísneho, chladného

zákona a súcitom s tragickým osudom utečenca, medzi rozhodovaním jednotlivého prípadu a zvažovaním všeobecných dôsledkov. Akokoľvek azylové rozhodovanie musí byť spojené s jasným zákonným uchopením jeho účelov a integračným potenciálnom krajiny, v konečnom dôsledku sudca zostáva osamotený stojac pred nutnosťou prijať rozhodnutie.

Vo svojich rozhodnutiach ponúkame východisko z tejto dilemy a ponúkame pohľad reprezentujúci ratio, pohľad zahrnujúci kľúčové parametre rozhodovania azylovej problematiky obsiahnuté v rozhodnutiach správnych súdov, a zároveň apelujeme na humanitu, ľudskosť, empatiu. Vychádzame z čl. 31 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve, ktorý vyžaduje, aby sa zmluvy, ako napríklad Dohovor o utečencoch, vykladali dobromyseľne, v súlade s obvyklým významom, ktorý sa dáva výrazom v zmluve, v ich celkovej súvislosti a takisto s prihliadnutím na predmet a účel zmluvy.

Inými slovami Dohovor o utečencoch chápeme a vykladáme v súlade s „veľkorysým duchom" a zámermi dohovoru, konkrétne s ochranou utečencov a nie prostredníctvom doslovného alebo reštriktívneho výkladu, pretože mrazivé obrazy obetí a skazy aj nám sudcov v službách slovenskej justície pripomínajú, že mier a sloboda nie sú neotrasiteľnými výdobytkami a ak by sa situácia zmenila, utečencom sa môže stať ktokoľvek. Oni, vy aj my.

D. ZÁSADA NEJLEPŠÍCH ZÁJMŮ DÍTĚTE

XIV. Jak vykládat čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte?

DALIBOR JÍLEK*

1. ÚVOD

Otázka vnitrostátního provádění smluvních závazků poutá z každého úhlu zkoumání. Nabízejí se dva zásadní právní pohledy: vnitrostátní a mezinárodní. Příspěvek volí druhý úhel pozorování. Pro internacionalistu, který neizoluje mezinárodní právo, není nicotné zjištění, jak vykládají, resp. používají smluvní závazky některé vnitrostátní soudy. To by snad mohlo zajímat jak právní praxi, tak teoretické kruhy.

Zásada nejlepších zájmů dítěte svým způsobem září a její význam nadále nevyhasíná. Mateřským pramenem je Úmluva o právech dítěte z roku 1989. Coby normativní stálice strhává na sebe přetrvávající akademickou pozornost. Zásada není prosta interpretačních a aplikačních sporů, rozdílností i rozporů. Už na počátku tázání není lehké určit, ke kterému druhu lidských práv se toto právo dítěte řadí (občanská, politická, hospodářská, sociální a kulturní). Není ani lehké jednoznačně určit, je-li právo dítěte, aby jeho nejlepší zájmy byly prvořadě zohledněny, kvalifikované povahy. Obě položené otázky zůstanou nezodpovězeny, neboť nejsou předmětem zkoumání. Účel předložené studie leží jinde.

První úlohou studie je prozkoumat, jaký interpretační vliv mají obecné komentáře Výboru pro práva dítěte na judikaturu Ústavního soudu („ÚS"), ale také Nejvyššího správního soudu („NSS") v migrační situaci. Druhý úkol spočívá v tom, jak oba soudy vykládají, případně aplikují smluvní závazky zohlednit nejlepší zájmy dítěte. Jak jsou procesy, ale hlavně výsledky výkladu a aplikace u jednoho a téhož soudu nebo odlišných soudů soudržné a vnitřně jednotné.

První kapitola se vrací k minulosti. Zkoumá *travaux préparatoire*, návrhy textu čili způsoby vyjádření pravidla chování. Určité odstavce se zaměří na rozbor formulace „při jakékoli činnosti týkající se dětí" *(in all actions concerning*

* Autor je profesorem na katedře mezinárodního a evropského práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci. Také působí na Ústavu mezinárodního a evropského práva Fakulty práva Panevropské vysoké školy. Příspěvek je zpracován jako součást výzkumného projektu GA ČR č. 24-12771S; název projektu „Nejlepší zájmy dítěte a veřejný zájem na kontrolu migrace".

children). Analýza přípravných prací je poté svedena do souvislosti s bezprostřední použitelností závazku pramenícího z čl. 3 odst. 1. Zkoumání se orientuje na jeden plenární nález ÚS a zejména na obecný komentář č. 14 Výboru pro práva dítěte.

Druhá kapitola se soustředí na interpretaci rozsahu závazku. Výchozím bodem je autoritativní výklad výboru podaný v několika obecných komentářích. Naproti tomu ÚS odmítá extenzivní výklad a usiluje o odstranění neohraničenosti závazku. Vyvíjí úsilí dospět k výkladové a aplikační soudržnosti. Proto se ujímá své interpretační role – v rámci českého ústavního pořádku – přičemž rozeznává nejen rozhodnutí s přímým a nepřímým dopadem, ale nadto schematicky rozlišuje mezi čtyřmi druhy právních řízení ve vztahu ke smluvnímu závazku.

Studie zčásti zpochybňuje účelnost i funkčnost procedurálního schématu ve vztahu k čl. 3 odst. 1 a jeho autonomní aplikaci. Naopak argumentuje ve prospěch klasického rozdělení rozhodnutí na verdikty s přímým a nepřímým vlivem na dítě. Oběma kategoriím odpovídají *dvě úrovně ochrany* zájmů dítěte. Má-li rozhodnutí přímý dopad na dítě, je vhodné zajistit *vyšší úroveň ochrany* a zavést podrobné řízení, které zohlední jeho nejlepší zájmy. *Nižší ochrana* zájmů je dítěti poskytnuta, když rozhodnutí vůči němu přímo nesměřuje. Takové rozhodnutí může mít na dítě vedlejší účinky rozdílné intenzity. V takovém případě by se měl soud soustředit na přijetí nejlepšího řešení, které nikdy nesmí dítě závažně poškozovat.

Judikatura NSS ještě diferencuje mezi meritorními a procesními rozhodnutími. Převažující praxe NSS v zásadě nezohledňovala v procesním rozhodování závazky pramenící ze zásady nejlepších zájmů dítěte. Proto byla do příspěvku vložena podkapitola o rozhodnutích procesní povahy. Soudní praxe se tak rozptylovala a vzdalovala právnímu požadavku soudržnosti.

Vcelku výzkumným předmětem kritického rozboru jsou výhradně nálezy ÚS a rozhodnutí NSS, jež obsahují nějaký cizí nebo migrační prvek.

2. VÝKLAD USTANOVENÍ

Důvodová zpráva připravená pro Federální shromáždění České a Slovenské republiky kvalifikovala úmluvu jako smlouvu o lidských právech.[1] Z kontextu zprávy spíše vyplývá, že kvalifikace byla provedena podle mezinárodního práva,

[1] Srov. Vládní návrh, kterým se předkládá Federálnímu shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky k vyslovení souhlasu Úmluva o právech dítěte, přijatá v New Yorku dne 20. listopadu 1989 Valným shromážděním OSN, tisk č. 140.

a nikoli práva vnitrostátního. Úmluva nabyla platnosti jen dva dny před účinností ústavního zákona č. 23/1993, který přiznal výlučně jedné třídě mezinárodních smluv (o lidských právech a základních svobodách) vnitrostátní platnost a přednost před zákonem.[2] Ústavněprávní ustanovení propůjčilo úmluvě nejvyšší právní sílu.

Důvodová zpráva obsahovala některé podstatné poznatky o významu úmluvy: její povaze, předmětu a účelu i funkcích. Očekávaným ideálem bylo univerzální přijetí úmluvy. Parlamentní podklad zaznamenal, že úmluva poskytuje dítěti kompaktní, nedělitelnou ochranu ve věci jeho práv občanských, politických, hospodářských, sociálních a kulturních.[3] Úmluva podle předkladatele neplní žádnou substituční funkci. Nenahrazuje dříve sjednané mezinárodní smlouvy ani platné mezinárodní obyčeje ani schválené akty mezinárodních organizací.[4] Úlohou úmluvy je doplnit i zdokonalit soustavu psaných a nepsaných závazných norem v mezinárodněprávním systému. Mimořádnost úmluvy podle parlamentního tisku tkví v prvenství závazné úpravy práv dítěte.

Úmluva znamená *novum*, činí z dítěte subjekt lidských práv. Coby mezinárodněprávní instrument začleňuje nová práva (např. čl. 3, 6, 8, 12, 19, 25, 33, 37 nebo 39). Mezi ně řadí zájem dítěte, jak uvedl parlamentní dokument. Zpráva považuje zájem dítěte za základní požadavek úmluvy. Není nijak pozoruhodné, že zpráva označuje smluvní pravidlo za vůdčí zásadu. Inspiraci nalezla v Deklaraci OSN o právech dítěte z roku 1959. Ustanovení vyjadřuje *„vůdčí princip, jenž prolíná celým obsahem úmluvy"*.[5] Předkladatel tak podtrhl elementární pozici čl. 3 odst. 1 a jeho systematický vztah k ostatním smluvním ustanovením.

Součástí parlamentního podkladu je překlad mezinárodní smlouvy, jehož úřední platnost přetrvala.[6] Překlad vzbuzoval určitou nejistotu v jeho věrnosti a přesnosti. Od roku 1948 byl ustálen v hlavních orgánech OSN pojem (význam výrazu) „nejlepší zájmy", byť některé smlouvy se dovolávají jen „zájmu"

---

2 Srov. § 2 ústavního zákona ze dne 9. ledna 1991, kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky: „Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, Českou a Slovenskou Federativní Republikou ratifikované a vyhlášené, jsou na jejím území obecně závazné a mají přednost před zákonem."

3 K tomu blíže čl. 4 Úmluvy.

4 Srov. Ženevskou deklaraci práv dítěte přijatou Společností národů v roce 1924.

5 Op. cit. 1. Dále UN General Assembly, *Declaration of the Rights of the Child*, A/RES/1386(XIV), 20 November 1959.

6 Tamtéž: „Zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány."

anebo „zájmů“ dítěte.[7] Mohlo být sporné, je-li toto spojení v mezinárodněprávní jazykové vrstvě tzv. volné. Ve volném spojení každé slovo nese autonomní význam, a tak přispívá k určitému jazykovému celku. Anebo „nejlepší zájmy“ již tehdy tvořilo sousloví s osobitým právním významem téměř ztotožněné s blahem dítěte. Jenže důležitý výraz „nejlepší“ z translace do češtiny zcela zmizel. Přitom slovní spojení „nejlepší zájmy“ dávno získalo status *globální*, všeobecně užívaný *inter gentes*, a to nejen mezi národy, ale i v obyčejné a především odborné komunikaci.

2.1 Přípravné podklady

Příprava jakékoli smluvního textu nebývá přímočarým, lineárním procesem. Vypracování části ustanovení zohledňujícího nejlepší zájmy dítěte se mohlo proměnit ve složitý úkol. Důvodem byla teorií i praxí napadaná nestálost, neurčitost, ale i struktura smluvního ustanovení anebo nejednoznačná sémantická funkce jazykového spojení. Dvě čtení návrhu článku předpoklady vyvrátily.

Výchozí anglická předloha prvního odstavce byla vystavěna na trojčlenné osnově.[8] První část obsahovala *podmínku* určující rozsah smluvního standardu *(In all actions concerning children)*. Kdežto druhá část vypočetla konkrétní subjekty mezinárodních závazků. Dílčí úsek textu neoslovoval smluvní strany, což je v kontextu smluv o lidských právech neobvyklé řešení. Návrh se obracel k individuálním subjektům vnitrostátního práva. Neomezil se pouze na veřejnoprávní instituce či veřejné orgány.

Mezi adresáty pracovní předloha zařadila zákonné zástupce dítěte: rodiče, opatrovníky, čímž souběžně poukázala na poručníky. Začlenění rodičů do demonstrativního výčtu korespondovalo s druhým odstavcem sedmé zásady Deklarace OSN o právech dítěte z roku 1959. Deklarace označila nejlepší zájmy dítěte za *vůdčí zásadu*, jíž se musí v prvé řadě řídit rodiče.[9] Následně předloha odkázala na sociální nebo státní zařízení, která pracují s dětmi anebo v jejich prospěch. Postřehnutelný důraz byl položen na veřejné orgány – soudy

---

[7] ECOSOC, E/816, 10 June 1948, s. 54. Mimo jiné v textu zprávy bylo rovněž použito slovní spojeni „vůdčí zásada“.

[8] DETRICK, S. (ed.) *The United Nations Convention on the Rights of the Child. A Guide to the "Travaux Préparatoires"*. Dordrecht – Boston – London: Martinus Nijhoff Publishers, 1992, s. 131: „In all actions concerning children, whether undertaken by their parents, guardians, social or state institutions, and in particular by courts of law and administrative authorities, the best interest of the child shall be the paramount consideration.“

[9] UN General Assembly, *Declaration of the Rights of the Child*, A/RES/1386(XIV), 20 November 1959. Český překlad zásady zní: „Nejlepší zájmy dítěte musí být vůdčí zásadou pro ty, kdož odpovídají za výchovu a vedení dítěte. Tuto odpovědnost nesou na prvním místě rodiče dítěte.“

a správní úřady –, jež rozhodují o právech a povinnostech vnitrostátních subjektů. Závěr ustanovení určoval *následek*. Finální část ustavila *mandatorní* pojetí pravidla *(the best interest of the child shall be the paramount consideration)*. Úmluva uložila *(shall be)* vyjmenovaným subjektům, avšak nejen jim, aby *prvořadě* braly do úvahy *nejlepší zájem* (nikoli zájmy) dítěte. Odkaz na jediný nejlepší zájem se ovšem příčil realitě, děti mají i požívají zájmy rozmanitého druhu, jež se mohou též střetávat.

Navržený standard se zřetelně odlišoval od nemandatorních ustanovení, do nichž bylo výslovně vsazeno slovo *právo* dítěte.[10] Žádná předloha, žádný protinávrh mandatorní povahu ustanovení nezpochybnily. Text odsouhlasený pracovní skupinou se shodoval s předlohou vypracovanou polskou stranou.[11] Oproti tomuto návrhu stál návrh Spojených států.[12] Tento návrh zužoval rozsah působnosti ustanovení prostřednictvím dvou podstatných změn. Do uvozující části byl začleněn výraz „úřední" *(official)*, aby byla z jeho rozsahu vyloučena ta rozhodnutí či opatření, která výhradně spadají do rodinného života.

Opatření či rozhodnutí toho druhu se vázaly k soukromoprávním vztahům mezi rodiči a dětmi. Tato změna následně vyloučila ze střední části textu rodiče či opatrovníky. Namísto dětských státních ústavů typických pro autoritativní režimy byla odlišena zařízení veřejná nebo soukromá. Soudy a správní orgány nebyly již zvlášť vyzvednuty. Tyto veřejné orgány byly uvedeny až na posledním místě přehledu.

Pozice obou návrhů není kontrastní. Předlohy byly spíše příbuzné, než by stály proti sobě. Obě předlohy projevovaly vztah vzájemnosti, ale i silný *intertextuální* potenciál. Oba návrhy se ovlivňovaly, mimoto obsahovaly stejné výrazy. Jejich vnitřní organizace či tripartitní osnova se shodovaly. Pracovní skupina stála před otázkou, který návrh zvolit za objekt kodifikačního jednání. Za základ rozpravy byl nakonec vzat první odstavec ustanovení, který byl připraven delegací Spojených států. Navzdory zásadní skutečnosti, že revidovaná polská verze přinášela vyšší úroveň ochrany zájmům dítěte. Ta byla obětována. Přednost podmínily některé vlastnosti druhé předlohy. Návrh Spojených států byl blíže přijetí kompromisu.[13]

Pozornost pracovní skupiny nepřitahovala úvodní partie, kam byl do návrhu vložen výraz „úřední". Ačkoli toto vlivné slovo zúžilo rozsah působnosti

---

[10] Např. čl. 6 úmluvy: „Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, uznávají, že každé dítě má přirozené právo na život."

[11] Polský návrh byl revidován.

[12] DETRICK, S., op. cit. 8, s. 132: „In all official actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, and in particular by courts of law and administrative authorities, the best interest of the child shall be a primary consideration."

[13] DETRICK, S., op. cit. 8, s. 133.

standardu. Spor byl veden o použití jednoho *(primary)* nebo druhého *(paramount)* výrazu. Oba výrazy rozdělovaly nekontrastní předlohy. Je příznačné, že oba výrazy je možné uvést do *sémantické hierarchie*, kdy druhý výraz se nachází nad prvým. Znamená to, že zájmy dítěte jsou *důležitější* než jakékoli jiné zájmy. Ke sporu se připojily humanitární důvody. Je zřejmé, že středem výměny názorů se tak stala *abstraktní váha* nejlepších zájmů dětí a jejich vztah k zájmům či hodnotám jiným.

Někteří zástupci se domnívali, že význam anglického výrazu „*paramount*"[14] je příliš *extenzivní*. Obdobnou výtku by si vysloužil též výraz „*primordial*" použitý v čl. 5 odst. 2 a 16 odst. 1 písm. d) Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen.[15] Pracovní skupina totiž nabízenou jazykovou možnost nevyužila. V rozpravě byl sveden spor o kvalifikaci zájmů dítěte coby decizního hlediska. Předkladatel předlohy byl názoru, že zájmy dítěte by měly být předním hlediskem *(a primary consideration)* při všech postupech týkajících se dětí. V každém případě neměly být tyto zájmy nadřazeným a rozhodujícím hlediskem *(the overriding, paramount consideration)*. Někteří zástupci států trvali na názoru, že ostatní strany, jiné než děti, mohou mít v některých případech stejné, nebo dokonce vyšší právní zájmy.[16]

Související otázka byla spjata s mandatorním pojetím ustanovení. Někteří zúčastnění mínili, že ustanovení by mělo vyjadřovat výlučně *obecné zásady*. To znamená vyslovit obecné závazky, zatímco specifické závazky měly být uloženy v dalších smluvních ustanoveních. V prvním čtení pracovní skupina nakonec přijala konsensem návrh, jak byl předložen Spojenými státy. Odstranění slova „úřední" bylo bez odporu přijato. Výmazem tohoto výrazu se rozestřely definované hranice věcné působnosti navrženého ustanovení. Po technické revizi textu a na podkladě návrhu UNICEF doznala odsouhlasená předloha dvou změn.[17] Obě byly podstatné. Do *enumeratio* pronikly coby další subjekt vnitrostátního práva zákonodárné orgány *(legislative bodies)* čili politický subjekt s nejvyšší zákonodárnou i kontrolní pravomocí.

---

[14] Srov. čl. 16 odst. 1 písm. d) Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen z roku 1979 (vyhláška č. 62/1987 Sb.): „[...] stejná rodičovská práva a povinnosti bez ohledu na jejich manželský stav, ve věcech týkajících se jejich dětí. Ve všech případech musí být zájmy dětí prvořadé (*in all cases the interests of the children shall be paramount* – anglický text doplnil D. J.)."

[15] Srov. vyhlášku č. 62/1987 Sb., čl. 5 odst. 2 Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen: „[...] k zabezpečení toho, aby rodinná výchova zahrnovala řádné pochopení mateřství jako společenské funkce a uznání společné odpovědnosti mužů a žen za výchovu a rozvoj jejich dětí, přičemž se rozumí, že zájem dětí se ve všech případech staví na první místo (*the interest of the children is the primordial consideration in all cases* – anglický text doplnil D. J.)."

[16] DETRICK, S., op. cit. 8, s. 133.

[17] Tamtéž, s. 137.

Druhá změna zasáhla do jádra sporu o *abstraktní* váhu nejlepších zájmů dítěte. Do diskursu vstoupily problémy spojené s anglickou gramatikou. Neurčitý člen vtělený do anglické verze návrhu byl nahrazen členem určitým. Revize oživila staronové střety o váhu nejlepších zájmů. Nahrazení neurčitého členu členem určitým zpochybnila řada států s odkazem na situace, v nichž protichůdné zájmy jako zájem spravedlnosti či zájem společnosti coby celku požívají stejnou nebo vyšší váhu než zájmy dítěte.

Systematický náhled na *aut... aut* volbu bral v potaz i jiné návrhy, které zohledňovaly zájmy dítěte. Tyto návrhy byly podmíněny ještě omezenějšími okolnostmi. Pozorovatel za Kanadu trval na neměnnosti navrženého textu. Podpořil zachování závěrečné pasáže předlohy Spojených států, jak byla přijata v prvním čtení.[18] V jeho zdůvodnění zazněl přesvědčivý argument. Pozorovatel poukázal na *nexus* mezi široce pojatou podmínkou *(in all actions)* a volnějším následkem *(a primary consideration)*. Na jiné činitele vztahu mezi podmínkou a následkem poukázal zástupce Velké Británie. Jedna možnost tkvěla ve vynětí výrazu „všechny". Kdežto alternativa spočívala v nevázanosti slovního spojení na jakýkoli člen *(primary consideration)*. Pozorovatel za Austrálii v anglofonní rozpravě zpochybnil smysl řečeného návrhu. Nespatřoval žádný rozdíl mezi neurčitým a žádným členem použitým v anglické frázi.[19] Poté byl text předlohy schválen konsensem.[20]

2.2 Jazykový přístup

Samotná úmluva tak jako jiné smlouvy o lidských právech se nevyslovuje k její přímé aplikaci. Ze záznamů přípravy čl. 3 odst. 1 nevyplývá, že by pracovní skupina vyloučila bezprostřední účinky *(self-executing)* ustanovení ve vnitrostátním právu. *A contrario* platí domněnka, že při přípravě a schvalování návrhu smluvního textu strany neodmítly bezprostřední vnitrostátní použití ustanovení. Tuto právní otázku ponechaly k vnitrostátnímu řešení.

Uvedená domněnka je implicitně sdělena v nálezu pléna ÚS, který zrušil část ustanovení trestního zákona č. 140/1961 Sb. pro jeho rozpor s čl. 3 odst. 1 Úmluvy.[21] Soud přiznal smluvnímu ustanovení derogační účinky. V nálezu soud sdělil, že otázku ústavní výchovy je třeba posuzovat podle Úmluvy

[18] Tamtéž.

[19] Tamtéž, s. 138.

[20] Tamtéž: „In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration."

[21] Pl. ÚS 31/96 ze dne 9. 4. 1997 (Trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí – maření účelu ústavní výchovy).

o právech dítěte. Soud aplikoval tenkrát platný čl. 10 Ústavy ČR[22] vyjadřující monistické pravidlo výhradně vztažené ke skupině mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách.[23] Ústavní předpis přiznal těmto mezinárodním pramenům vnitrostátní účinky a přednost před zákonem.[24]

ÚS bez jakékoli pochybnosti podřadil univerzální úmluvu[25] pod tuto specifickou třídu. Soud přezkoumal splnění všech inkorporačních požadavků: vyhlášení ve Sbírce zákonů, taktéž vnitrostátní a mezinárodní ratifikaci úmluvy. Za důležité považoval zmínit sukcesi do této smlouvy. Zaznamenal skutečnost, že po zániku ČSFR převzala Česká republika práva a závazky dané mezinárodní smlouvy okamžikem jejího vzniku.[26]

Vymezení psané smlouvy stipulované v čl. 2 odst. 1 písm. a) Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969 požaduje, aby se řídila mezinárodním právem.[27] Stejný požadavek uplatňuje definice mezinárodní smlouvy podaná obyčejovým pravidlem obecného mezinárodního práva. Aby byla nějaká smlouva smlouvou podle mezinárodního práva, musí se dynamika jejího „právního života" spravovat tímto řádem. Taktéž její výklad musí následovat mezinárodněprávní pravidla, obzvlášť obecné pravidlo výkladu založené čl. 31 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.[28] Obecné pravidlo předpokládá interpretační postup od obvyklého významu výrazů použitých ve smlouvě, a to v jejich celkové souvislosti a také s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy.

Výklad, jehož zadáním je zjistit vnitrostátní použitelnost smlouvy nebo některého ustanovení,[29] se obvykle váže k jednomu z hlavních *objektivních*

---

[22] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Čl. 10 zněl: „Ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a svobodách, jimiž je Česká republika vázána, jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem."

[23] SLÁDEČEK, V. *Ústava České republiky: komentář*. Beckova edice komentované zákony. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 78, 79.

[24] KÜHN, Z. Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu. *Právník.* 2004, č. 4, s. 476 a také MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné: jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému.* 5., podstatně upravené a doplněné vydání. Edice učebnic PrF MU. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2008, s. 465 a násl.

[25] Sbírka smluv OSN (*United Nations Treaty Collection*) katalogizuje mnohostranné smlouvy uložené u generálního tajemníka OSN pod kapitolou IV: lidská práva.

[26] Srov. čl. 5 odst. 2 ústavního zákona ČNR č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky.

[27] Vyhláška č. 15/1988 Sb.: „‚smlouva' je mezinárodní dohoda uzavřená mezi státy písemnou formou, řídící se mezinárodním právem, sepsaná v jediné nebo ve dvou či více souvisících listinách, ať je její název jakýkoliv;".

[28] Srov. čl. 31: „Smlouva musí být vykládána v dobré víře, v souladu s obvyklým významem, který je dáván výrazům ve smlouvě v jejich celkové souvislosti, a rovněž s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy."

[29] Někdy se v anglickém jazyku používá výraz „*self-executing interpretation*".

hledisek: k jazyku smlouvy, tj. především znění smlouvy. Tento přístup může spočívat ve zkoumání přítomnosti nebo nepřítomnosti určitých slov či slovních spojení a jejich významu v normativním kontextu. ÚS se ve věci ústavní výchovy ujal jazykového výkladu ustanovení čl. 3 odst. 1 Úmluvy, aniž by výslovně uvedl, kterými konkrétními interpretačními postupy se řídil. ÚS podrobil výkladu český úřední překlad ustanovení. Přitom může být zásadní pro řešení problému bezprostřední použitelnosti ustanovení také posouzení jejího autentického znění.[30] ÚS nepřihlédl k anglickému autentickému znění ustanovení, i když mezi tímto zněním a jeho českým úředním překladem neplatí úplná ekvivalence.

Soud vyšel z předpokladu, že úmluva nemusí přivodit vnitrostátní účinky jako jeden celek. ÚS uznal, že je nejen možné, ale též praktické posuzovat povahu vnitrostátně použitelného ustanovení jednotlivě. To značí, že u každého smluvního ustanovení si lze počínat naprosto individuálně. Přičemž takový výklad jednoho smluvního článku nevyžaduje stejný nebo podobný interpretační postup jako u jiného ustanovení. ÚS se výhradně zaměřil na jazykové vyjádření ustanovení. Pro jeho postup byla příznačná jednoduchost i strohost. Interpretačním výsledkem bylo zjištění, že *„toto ustanovení má povahu normy vnitrostátně bezprostředně použitelné (self-executing)"*.[31]

ÚS věnoval interpretační péči dikci. Dvě slovní spojení soud ocitoval jako důkazy způsobilosti vnitrostátních účinků ustanovení – „zájem dítěte" a „při jakékoli činnosti" Soud se zřejmě nechal vést důvodovou zprávou,[32] která zájem dítěte měla za obecný postulát úmluvy. Je určitě významné, že vzal v úvahu hledisko, že zájem dítěte musí být posouzen a určen při všech postupech týkajících se dětí. Mimovolně objasnil nexus mezi široce pojatou podmínkou „při jakékoli činnosti" a následkem v podobě závazku zohlednit zájem dítěte.

Soud poukázal na jednu zvláštnost ustanovení *(ratione personae)*, na výslovně jmenované adresáty normy, ať veřejnoprávní či soukromoprávní povahy. Demonstrativní výčet uděluje čl. 3 odst. 1 *vnitrostátní dosah* a mimoto *jasnost*, vlastnosti, které jiná smluvní ustanovení postrádají. Soud shledal, že norma *„je dostatečně a natolik jasná, aby povinné subjekty, jimž je adresována – subjekty vnitrostátní – byly schopny upravit odpovídajícím způsobem své chování"*.[33] ÚS spoléhal na objektivní hledisko jasnosti vzdor tomu, že obecné zásady bývají formulovány obecně a s vyšší mírou abstrakce. To ovšem nezabraňuje jejich přímé aplikaci. Nadto zde mohl zapůsobit kontinuální faktor času. Co se

---

30 KÜHN, Z., op. cit. 24, s. 481.
31 Nález sp. zn. Pl. ÚS 31/96 ze dne 9. 4. 1997, s. 5.
32 Op. cit. 1.
33 Nález sp. zn. Pl. ÚS 31/96 ze dne 9. 4. 1997, s. 5.

zdálo být dříve na základě použitých kritérií nejasné, se může vyjasnit skrze opakující se soudní rozhodování.[34]

Soud záměrně ohraničil výklad bez toho, že by nějak přihlédl k dalším objektivním hlediskům: účelu ustanovení a jeho úplnosti. Nevzal v potaz přípravné práce nebo historii jednotlivých návrhů či okolnosti provázející sjednání smlouvy. Do výkladu nezařadil hodnocení založené na jiných kontextuálních kritériích. Nepřihlédl ani k subjektivní podmínce, tj. vyjádření společného úmyslu stran artikulovaného v textu ustanovení. Možná proto, že kategorie úmyslu nebývá spolehlivým kritériem. Je například sporné, čí úmysl vlastně rozhoduje o přímé použitelnosti, zdali úmysl kolektivu smluvních stran, jednotlivých států, jejich parlamentů nebo vlád.[35] Soud důvěřoval a zcela spoléhal na jazykový přístup. Výhradně se soustředil na dikci, na úzký okruh jazykových znaků a jednotlivá slovní spojení. Třebaže slova anebo jejich spojení mohou v právním textu někdy klamat a být až krajně zavádějící.

Soud tak činil s vědomím, že příliš široký soubor kritérií použitých ve výkladu bezprostřední použitelnosti ustanovení by mohl přinést kontraproduktivní výsledek, nebo dokonce zvýšit míru nejistoty či naopak snížit předvídatelnost. Soud dospěl k řešení, že trestněprávní úprava ústavní výchovy je v rozporu s čl. 3 odst. 1 Úmluvy. ÚS ozřejmil, že v rámci vnitrostátního práva zásada nejlepších zájmů zaujímá klíčové postavení. Třebaže součástí Listiny základních práv a svobod je spřízněné ustanovení zaručující zvláštní ochranu dětí nebo mladistvých.[36] ÚS jednal jako „negativní" zákonodárce. Soud autonomně použil inkorporované ustanovení a přiznal mu derogační účinky. Zasáhl do situace, kdy část trestního zákona odporovala čl. 3 odst. 1 Úmluvy.

Bezprostředně použitelné smluvní ustanovení, jak známo, charakterizuje způsobilost upravit chování vnitrostátních subjektů, aniž by vyžadovalo jakékoli legislativní provedení. Takové ustanovení působí jak uvnitř mezinárodního práva, konkrétní mezinárodní smlouvy. Stejně tak vyvolává právní (regulační a derogační) účinky uprostřed vnitrostátního právního řádu. Má dva nedělitelné rozměry právní působnosti: mezinárodní a vnitrostátní. Druhý rozměr je v kontextu vnitrostátního práva určující.

---

[34] COUZENS, M. *The UN Convention on the Rights of the Child and Domestic Courts.* Cambridge: Cambridge University Press, 2025, s. 40.

[35] Tamtéž, s. 32.

[36] Nález sp. zn. I ÚS 3135/19 ze dne 20. 11. 2019, s. 3, bod 23: „Podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte platí, že zájem dítěte však musí být předním hlediskem při jakékoliv činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými, nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány. Obdobné vyplývá z čl. 32 odst. 1 Listiny, zaručujícího zvláštní ochranu dětí a mladistvých."

2.3 Kategoriální přístup

Během přípravy čl. 3 odst. 1 žádný stát zúčastněný sjednávání úmluvy neprojevil úmysl přiznat ustanovení přímou použitelnost. Ani takový návrh nebyl při přípravných pracích předložen, projednáván či odmítán. Obdobně se to týká ustanovení čl. 4 univerzální úmluvy, který ukládá smluvním stranám implementační závazek zajistit podmínky pro realizaci všech práv všem dětem, které se nacházejí pod jejich jurisdikcí.[37] Absence odkazů na prováděcí opatření byla brána jako odraz úmyslu stran nezaložit vnitrostátně bezprostředně použitelnou smlouvu.[38]

Výbor odmítá takový názor v obecném komentáři č. 5 z roku 2003.[39] Hned v prvním odstavci mezinárodní monitorovací orgán připomíná, že je podstatné, aby státy zajistily soulad všech vnitrostátních právních předpisů s úmluvou a aby zásady či ustanovení úmluvy mohly být *přímo aplikovány*[40] a náležitě prosazovány.[41] Prvořadě vnímá otázku bezprostřední použitelnosti jako záležitost celku smlouvy, a nikoli jen dílčího ustanovení. Výbor požaduje, aby se zkouškou (testem) aplikace stalo jedno hledisko, může-li se nezletilý přímo dovolat svého práva před soudem.[42]

V úvodu obecného komentáře č. 14 výbor zaměřuje výkladovou pozornost k pravidlu vyjádřenému v čl. 3 odst. 1.[43] Identifikuje ustanovení jako jednu ze čtyř obecných zásad úmluvy.[44] Aby vysvětlil úlohu a funkce čl. 3 odst. 1, výbor provádí interpretační analýzu – dekonstrukci: hledá, snímá a zaznamenává skryté i neskryté právní významy ustanovení. Co je podstatné, že rozlišuje mezi třemi normativními kategoriemi, jež jsou podle jeho názoru obsaženy v čl. 3 odst. 1.

Podle názoru monitorovacího orgánu ustanovení formuluje *hmotné (subjektivní) právo*, *základní interpretační* (obecnou) *zásadu* a *procesní pravidlo*.[45] O čemž bývá v teorii a praxi se zřetelem k mandatorní koncepci ustanovení

---

37 První věta stanoví: „Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, učiní všechna potřebná zákonodárná, správní a jiná opatření k provádění práv uznaných touto úmluvou."

38 COUZENS, M., op. cit. 34, s. 36.

39 UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 5 (2003): General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child*, CRC/GC/2003/5, 27 November 2003.

40 Zdůrazněno autorem příspěvku.

41 CRC, *General comment No. 5 (2003)*, s. 2, odst. 1.

42 Tamtéž, s. 7, odst. 21.

43 UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*, CRC /C/GC/14, 29 May 2013, s. 3–4, odst. 1–7.

44 Tamtéž, s. 3, odst. 1.

45 Tamtéž, s. 4 odst. 6 písm. a), b), c).

silně pochybováno. Když se zabývá hmotným subjektivním právem, nachází dvě souvztažné a podmíněné složky: *decizní* a *garanční*.[46] Podle výboru má dítě právo na posouzení jeho nejlepších zájmů jako předního hlediska, když se zvažují rozdílné zájmy a má být přijato rozhodnutí, jež se ho přímo nebo nepřímo týká. Z toho je patrno, že zásada musí v rozhodovacích procesech působit jako *vůdčí faktor* ve všech konfliktech mezi zájmy dítěte, právy třetích stran a zájmy veřejnosti anebo společnosti. Vnitrostátní subjekty závazku, jakékoli hierarchie a postavení, musejí zaručit (garanční úloha), aby se hmotné právo dítěte uplatnilo, kdykoli přijímají rozhodnutí týkající se jednotlivého dítěte, určené nebo neurčené skupiny dětí nebo dětí všech.

Ačkoli ustanovení čl. 3 odst. 1 žádné právo dítěte výslovně neuvádí, přistupuje výbor k rozboru jeho obsahu z *perspektivy lidských práv*. Jednoduché čtení článku takový závěr určitě nepodporuje.[47] Důsledným použitím účelového a systematického výkladu výbor smysluplně uvádí dítě do právního postavení coby nositele lidského práva. Tedy do postavení, kdy jeho zájmy coby subjektu musejí být chráněny v rozhodovacích procesech: správních, právních, legislativních aj.

Jen zcela na okraj a kontrastně. To je totální obrat oproti razantně paternalistickému pojetí nejlepších zájmů dítěte bez doprovodu v historické rezoluci Hospodářské a sociální rady OSN z 24. srpna 1948.[48] Tenkrát byl institucionální akt ve službě politického předvoje, třebaže důležitým, mezinárodněprávní ochrany nezletilého bez doprovodu.[49] Tehdy nejlepší zájmy dítěte, často sirotka, nenabyly povahu hmotného subjektivního práva *(substantive right)* náležejícího do katalogu práv člověka. Zájmy dítěte v rezoluci hlavního orgánu OSN byly aplikovány jako rozhodující faktor *(determining factor)*. Nejlepší zájmy dítěte řídily rozhodování okupačních soudních a vojenských orgánů. Podle tohoto faktoru se posuzovalo, zdali se dítě vrátí do vlasti (repatriace) nebo bude přesídleno do jiného státu.

Výbor v obecném komentáři citlivě reaguje na dřívější, dějinné neuznání právní pozice dítěte a jeho dosavadní sociální roli. Monitorovací orgán zároveň

---

[46] Tamtéž, s. 4 odst. 6 písm. a): „A substantive right: The right of the child to have his or her best interests assessed and taken as a primary consideration when different interests are being considered in order to reach a decision on the issue at stake, and the guarantee that this right will be implemented whenever a decision is to be made concerning a child, a group of identified or unidentified children or children in general."

[47] KILKELLY, U. The Best Interests of the Child: A Gateway to Children´s Rights? In: SUTHERLAND, E. E., BARNES MACFARLANE, L.-A. (eds.) *Implementing Article 3 of the United Nations Convention on the Rights of the Child: Best Interests, Welfare and Well-being.* New York: Cambridge University Press, 2016, s. 57.

[48] ECOSOC, resolution, E/RES/157 (VII), 24 August 1948.

[49] Tato skutečnost je dodnes úplně přehlížena.

odporuje názorům, že čl. 3 odst. 1 je jenom smluvním příkazem (prostým normativním pokynem) adresátům závazku vyvažovat zájmy dítěte s právy a legitimními zájmy třetích stran. Kromě toho výbor čelí obavám, nejistotě a mohutným doktrinárním výtkám, že zásada je stižena neurčitostí. V tomto teleologickém a systematickém nazření plní obecný komentář důležité formativní zadání. Výbor se snaží odstranit dilemata nebo alespoň snižovat právní pochybnosti.[50] Monitorovací orgán se odhodlal spoluutvářet obecné povědomí zejména o právní a sociální pozici dítěte prostřednictvím výkladové konstrukce a dekonstrukce jednoho ustanovení. K tomu připomíná, že cílem obecného komentáře je mimoto *určit požadavky* na řádné zohlednění nejlepších zájmů dítěte, zejména v soudních a správních rozhodnutích.[51]

Ve vztahu k právu dítěte výbor na řadě míst připomíná dvě činnosti. Dítě má právo, aby adresáti závazků posoudili zájmy dítěte a zohlednili tyto zájmy jako přední či prvořadé hledisko. Takové právo zdůvodňuje korespondující závazek.[52] Výbor charakterizuje závazek jako *velmi důležitý (intrinsic obligation)*.[53] V komentáři připisuje závazek státům coby smluvním stranám.[54] Rovnocennými subjekty jsou jak státy coby strany úmluvy, tak přímí adresáti závazků. Stát je tak povinen zajistit, aby zájmy dítěte byly brány zainteresovanými veřejnými orgány a soukromými institucemi v úvahu ve *všech* rozhodnutích a opatřeních týkajících se dětí anebo majících na ně vliv. Za to též nese odpovědnost.

Výbor zjišťuje, že závazek uložený mandatorním ustanovením je bezprostředně použitelný *(self-executing)*.[55] Přisuzuje závazku *vnitrostátní dosah*. Závazek si ponechává svůj původ, neztrácí originární mezinárodněprávní totožnost. Závazek je podle výboru zamýšlen a konstruován tak, aby byl schopný vyvolat právní účinky stejně jako jiná vnitrostátní povinnost zákonné, či dokonce nejvyšší právní síly. Aby závazek mohl mít *vnitrostátní dosah*, musí být k tomuto úkolu strukturálně i obsahově uzpůsoben. Musí splnit postuláty *jasnosti, přesnosti, úplnosti i adresnosti*, aby mohly vnitrostátní subjekty upravit své chování: závazku se podřídit a řídit se jím. Výbor přiznává ustanovení

---

50 FREEMAN, M. Article 3. The Best Interests of the Child. ALEN, A., VANDE LANOTTE, J., VERHELLEN, E., ANG, F., BERGHMANS, E., VERHEYDE, M. (eds.) *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child.* Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2007, s. 4: „After all, Article 3(1) is about best interests, and not best rights. Indeed, it neither creates any rights nor for that matter does it impose any duties."

51 ECOSOC, resolution, E/RES/157 (VII), 24 August 1948.

52 TOBIN J. (ed.) *The United Nations Convention on the Rights of the Child: A Commentary*. First Edition. Oxford: Oxford University Press, 2019, s. 78.

53 CRC, *General comment No. 14 (2013)*, s. 4, odst. 6 písm. a): „Article 3, paragraph 1, creates an intrinsic obligation for States [...]."

54 Srov. čl. 2 odst. 1 písm. g) Vídeňské o smluvním právu.

55 CRC, *General comment No. 14 (2013)*, s. 4, odst. 6 písm. a): „[...] is directly applicable (self-executing) and can be invoked before a court."

přímou vynutitelnost před vnitrostátními soudy. Děti nebo jejich zástupci se mohou práva bezprostředně dovolávat před soudy *(can be invoked before a court)*.

Výbor se neuchyluje jedině k jazykovému rozboru textu čl. 3 odst. 1. Jeho přístup se odlišuje od ÚS. Monitorovací orgán přednostně spoléhá na *kategoriální přístup*. Z jeho výkladu prosvítá porozumění tomu, jak a k čemu smí být ustanovení používáno. Postup výboru směřuje k holismu, aniž by jakkoli byl ovlivněn synekdochou. Monitorovací orgán zkoumá povahu a rozsah uložených závazků, rozvíjí výklad jednotlivých výrazů a slovních spojení, čte čl. 3 odst. 1 společně s ostatními obecnými zásadami.[56]

Mezinárodní orgán, vědomý si kritiky „subjektivity" zásady, přisuzuje smluvnímu ustanovení relevanci procesní, a to při všech formálních i méně formálních postupech. Spatřuje v čl. 3 odst. 1 *procesní pravidlo*. V procesu rozhodování rozlišuje mezi posouzením *(assessment)* a určením *(determination)* nejlepších zájmů dítěte.[57] Výbor posuzování a určování nejlepších zájmů *faktorizuje*. Řešení každého případu, postup od jednoho případu k jinému, nesmí být reduktivně chápáno. Výbor zdůrazňuje, že rozhodování by zpravidla nemělo stát na jednom či dvou faktorech.

Monitorovací orgán předkládá soubor prvků (faktorů). Jejich výčet nestojí na žádné *hodnotové* nebo *sociální* hierarchii. Jednotlivé faktory: názory dítěte, jeho identita, zachování rodinného prostředí a udržování vztahů, péče, ochrana a bezpečí dítěte, situace zranitelnosti, právo na zdraví a právo na vzdělání, se navzájem podmiňují. Jejich výčet je otevřený. V případě potřeby mohou být při rozhodování použity další vhodné či příléhavé faktory souladné s vnitrostátní právní tradicí. Nicméně konečným cílem by mělo být zajištění plného a účinného výkonu všech práv uznaných v úmluvě a komplexního rozvoje dítěte.[58]

Výbor nadto přiznal čl. 3 odst. 1 nepominutelnou interpretační funkci. Jakmile některé smluvní ustanovení umožňuje více než jeden výklad, je podle výboru třeba zvolit ten výklad, který *nejúčinněji* slouží nejlepším zájmům dítěte.[59] Rámec výkladu ohraničují práva obsažená v samotné úmluvě a jejích opčních protokolech. To platí i pro případ, že výklad samotného ustanovení čl. 3 odst. 1 povede k nejednoznačnému či jedinému interpretačnímu výsledku.

---

[56] Tamtéž, s. 11, odst. 41–45.

[57] Tamtéž, s. 12, odst. 47 (překlad D. J.): „‚Posouzení nejlepších zájmů' spočívá v hodnocení a zvážení všech prvků nezbytných pro přijetí rozhodnutí v konkrétní situaci určitého dítěte nebo skupiny dětí. [...]. ‚Určení nejlepšího zájmu' popisuje formální proces s přísnými procesními zárukami, jehož cílem je určit nejlepší zájmy dítěte na základě jejich posouzení."

[58] Tamtéž, s. 3, odst. 4 a s. 12–13, odst. 51.

[59] Tamtéž, s. 4, odst. 6 písm. b).

2.4 Interpretační výsledek

ÚS a mezinárodní smluvní orgán se shodly na jednom, na bezprostřední použitelnosti čl. 3 odst. 1. ÚS dovodil závěr z užšího, jednoduchého jazykového výkladu. Výbor naproti tomu propojil kategoriální pojetí s kontextuálním přístupem. Jeho úsudek plně vychází z mezinárodněprávních předpokladů. Je ovšem vysloven *ex cathedra*, bez jakékoli závislosti na nějakém vnitrostátním právu, ačkoli tato otázka je především záležitostí vnitrostátního práva. V tomto smyslu může být vnímán jako problematický.[60] Oba orgány se ani nepřiblížily ke zkoumání úmyslu tvůrců formálního pramene coby domněnky anebo skutečnosti. Nedůvěřovaly významu subjektivního faktoru, jenž je jinak u mezinárodní smlouvy velmi podstatný. Přesto se zdá, že přijatý výklad původnímu záměru tvůrců smluvního textu vyhověl. Vnitrostátní ani mezinárodní orgán nepovažoval za vhodné či nutné k tomu využít přípravné podklady.

ÚS od 90. let trvale aplikuje čl. 3 odst. 1 jako bezprostředně použitelné ustanovení *(self-executing)* zejména v jeho regulační funkci.[61] Zásada je ve smyslu čl. 3 odst. 1 Úmluvy *základním kamenem* jeho judikatury.[62] Soud používá tuto zásadu v souladu s interpretačním postojem mezinárodního monitorovacího orgánu.[63] Konstatuje, *„že zásada nejlepšího zájmu dítěte nutně prostupuje též zákonnou úpravou, jež je realizací a konkretizací úpravy ústavní"*.[64] Soud posuzuje, zdali obecné soudy zohlednily zásadu v procesu interpretace a aplikace zákonné úpravy.[65] V jeho judikatuře je reflektován kategoriální přístup výboru. Jak uzavírá ÚS, *„nejlepší zájem dítěte v čl. 3 odst. 1 Úmluvy však je, vedle zmíněné funkce procesního pravidla, také substantivním právem a interpretačním principem"*.[66]

Soud předpokládá používání hmotněprávního přístupu, který se vztahuje k dosažení určitého řešení. Jeho účel vězí v určení konkrétního zájmu určitého dítěte, a to za konkrétní situace podmíněné objektivními a subjektivními okolnostmi případu. Zásada v tomto pojímání zakládá otázku, *co je nejlepší pro dítě*. Tato otázka přikazuje dle uloženého závazku čl. 3 odst. 1 Úmluvy odpověď.

---

60 POBOY, J. M. The Best Interests of Child Principle as an Independent Source of International Protection. *The International and Comparative Law Quarterly*. Vol. 64, No. 2 (April 2015), s. 331.

61 Nález sp. zn. I. ÚS 3226/16 ze dne 29. 6. 2017, s. 7, bod 29 nebo nález sp. zn. IV. ÚS 2244/09 ze dne 20. 7. 2010, s. 8, bod 40.

62 Nález sp. zn. I. ÚS 1554/14 ze dne 30. 12. 2014, s. 6, bod 23: „Základním kamenem této judikatury je zásada nejlepšího zájmu dítěte ve smyslu čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte."

63 Tamtéž.

64 Nález sp. zn. II. ÚS 4054/19 ze dne 31. 3. 2020, s. 4, bod 21.

65 Tamtéž, s. 4, bod 22.

66 Nález sp. zn. I. ÚS 3226/16 ze dne 29. 6. 2017, s. 7, bod 29.

Dítě musí být coby nositel lidského práva chápáno rozhodovacími orgány jako celostní jedinec s mnoha provázanými a někdy protichůdnými zájmy.[67]

Zatímco v procesu rozhodování se zkoumá, zdali vůbec a jak byly zájmy dítěte posuzovány a zvažovány, které faktory byly použity, jaká byla povaha a váha zájmů dítěte vůči jiným zájmům, právům a legitimním cílům.[68] ÚS převzal a využil rozměrný potenciál obecných komentářů výboru. Nadto zásada nejlepších zájmů slouží soudu jako zásadní interpretační pomůcka.[69]

3. ROZSAH ZÁVAZKU

Není nadbytečné si povšimnout, že čl. 5 písm. b) Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen obsahuje slovní spojení „ve všech případech" *(in all cases)*. Stejnou vazbu stipuluje čl. 16 odst. 1 písm. d) téže smlouvy. V obou verzích čl. 3 odst. 1 návrhu Úmluvy o právech dítěte byl namísto anglického obratu *„cases"* použit výraz *„actions"*, jehož prvkem je pronikavý sémantický rys. Anglický výraz v obvyklém významu odkazuje na proces(y) rozhodování či řešení problému. Úřední překlad úmluvy převedl toto anglické slovní spojení do češtiny významově odstíněnou vazbou „při jakékoli činnosti". Z českého znění se kromě toho vytratila podmínka *„omnes"*.

3.1 Jazykový přístup

Když výbor rozebírá ustanovení čl. 3 odst. 1, postupuje od jednoho slova ke druhému či ke slovnímu spojení. V anglické vazbě *„in all actions"* pozoruje dvě složky: komisivní a omisivní. Pojem *„actions"* zkoumá v extenzionálním rozměru a uděluje mu široké rozpětí i funkci. Rozsah pojmu nezahrnuje jenom rozhodnutí, nýbrž také akty různého druhu jako *úkony*, *chování*, *návrhy*,

[67] COLLISON, J. Making the Best Interests of the Child a Substantive Human Right at the Centre of National Level Expulsion Decisions. *Netherlands Quarterly of Human Rights*. 2020, Vol. 38, No. 3, s. 188.

[68] Srov. SORMUNEN, M. Understanding the Best Interests of the Child as a Procedural Obligation: The Example of the European Court of Human Rights. *Human Rights Law Review*. 2020, Vol. 20, No. 4, s. 754, 755.

[69] Sp. zn. II. ÚS 50/18 ze dne 23. 10. 2018, s. 6–7, bod 28: „Jedním z významů citovaného ustanovení je, že slouží jako základní interpretační princip pro soudy a další orgány veřejné moci při výkladu právních předpisů dopadajících na děti a mladistvé, a to tím způsobem, že je-li možné interpretovat právní předpis vícero způsoby, mají zvolit ten, který nejefektivněji naplňuje nejlepší zájem dítěte […]."

služby, *řízení* a další opatření.[70] Přičemž výbor nerozlišuje mezi meritorními a procesními rozhodnutími soudů či správních orgánů. Rozsah pojmu je rozvolněný, zdá se, že není dostatečně vymezen.

Výraz je kromě toho chápán ve významu pasivním, kdy adresát závazku opomene přijmout opatření.[71] Monitorovací orgán zmiňuje situaci, kdy orgány sociální péče neposkytnou ochranu zájmům dítěte například před zneužíváním. Nadto je patrné, že podmínka *„omnes"* se ještě prohlubuje plurální kategorií *„actions"*. Výbor interpretuje obrat za hranici obvyklosti. Monitorovací orgán přičítá výrazu schopnost pokrýt vysoký počet situací, kdy musí příslušný orgán či instituce posuzovat zájmy dítěte.

V obecném komentáři č. 5 spatřuje výbor rozdíl mezi akty, jež se *přímo* nebo *nepřímo* dotýkají dětí. Každý zákonodárný, správní nebo soudní orgán či instituce má za povinnost v souladu s čl. 3 odst. 1 *systematicky posuzovat*, jak navrhovaný nebo platný zákon, správní akt nebo soudní rozhodnutí ovlivňuje práva a zájmy dětí, včetně těch, které na ně nepřímo dopadají.[72] Monitorovací orgán rozlišuje *dvě kategorie* opatření nebo rozhodnutí. Obě kategorie se vepsaly i do jeho dalšího komentáře. Obecný komentář č. 7 upozorňuje, že veškerý vývoj právního řádu a politik, správní a soudní rozhodování, rovněž poskytování služeb musí zohledňovat zásadu nejlepších zájmů.[73] Výbor diferencuje mezi opatřeními s *přímým dopadem* na malé děti v sektorech veřejných služeb (zdravotnictví, školství, sociální péče) a s *nepřímým dopadem* (vlivem) v souvislosti s ochranou životního prostředí, bydlením nebo dopravou.[74]

Monitorovací orgán obrací v obecném komentáři č. 14 pozornost k výrazu „týkající se" *(concerning)*, aniž by se vzdal tolik užitečného a praktického stanoviska. Potvrdil, že závazek uložený čl. 3 odst. 1 vnitrostátním subjektům musí být aplikován ve *všech* rozhodnutích, ale i úkonech, jež přímo nebo nepřímo

---

70 CRC, *General comment No. 14 (2013)*, s. 7, odst. 17: „The word 'action' does not only include decisions, but also all acts, conduct, proposals, services, procedures and other measures."

71 Tamtéž, s. 7, odst. 18.

72 CRC, *General comment no. 5 (2003)*, s. 4, odst. 6: „Every legislative, administrative and judicial body or institution is required to apply the best interests principle by systematically considering how children's rights and interests are or will be affected by their decisions and actions – by, for example, a proposed or existing law or policy or administrative action or court decision, including those which are not directly concerned with children, but indirectly affect children."

73 UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 7 (2005): Implementing Child Rights in Early Childhood*, CRC/C/GC/7/Rev.1, 20 September 2006, s. 6, odst. 13 písm. b): „All law and policy development, administrative and judicial decision-making and service provision that affect children must take account of the best interests principle."

74 Tamtéž: „This includes actions directly affecting children (e.g. related to health services, care systems, or schools), as well as actions that indirectly impact on young children (e.g. related to the environment, housing or transport)."

působí na děti. Proto je třeba výrazu „týkající se" porozumět ve *značně širokém* významu.[75] Výraz „týkající se" se *v první řadě* vztahuje k opatřením a rozhodnutím, která se *přímo týkají* dítěte, dětí jako skupiny nebo dětí obecně, a *ve druhé řadě* k opatřením, jež mají dopad na jednotlivé dítě, děti jako skupinu nebo děti obecně, třebaže nejsou jejich přímým cílem.[76]

Dvěma kategoriím odpovídají *dvě úrovně ochrany* zájmů dítěte.[77] Výbor zdůrazňuje, že bude-li mít rozhodnutí významný dopad na dítě nebo děti, je vhodné zajistit *vyšší úroveň ochrany* a zavést *podrobné řízení (detailed procedures)*, které zohlední jejich nejlepší zájmy.[78] V takových případech jsou kladeny přísné procesní nároky na postup, včetně procesních záruk, aby zájmy dítěte mohly být zjištěny a posouzeny. *Nižší ochranu* zájmů dítěte nebo dětí poskytuje opatření či rozhodnutí, jež vůči nim přímo nesměřují. Tyto akty mohou mít na dítě vedlejší účinky různé intenzity. Proto by v souvislosti s opatřeními, která nejsou přímo zaměřena na dítě nebo děti, bylo žádoucí výraz „týkající se" vyložit s ohledem na konkrétní okolnosti každého jednotlivého případu, aby bylo možné posoudit intenzitu dopadu daného opatření na dítě nebo děti.[79]

3.2 Kategoriální přístup

Rozhodování ÚS prokazuje, jakou abstraktní váhu přiznává zájmům dítěte ve své judikatuře. Soud pokládá mezinárodní závazek zohledňovat zájmy dítěte za *základní* a přisuzuje mu značný význam.[80] Současně připomíná, že není závazkem *absolutním*, který by orgánům veřejné moci přikazoval rozhodovat jen ve shodě se zájmy dítěte.[81] Jakékoli rozhodování ohledně dítěte sestává

---

75 CRC, *General comment No. 14 (2013)*, s. 7, odst. 19: „Therefore, 'concerning' must be understood in a very broad sense."

76 Tamtéž: „Thus, the term 'concerning' refers first of all, to measures and decisions directly concerning a child, children as a group or children in general, and secondly, to other measures that have an effect on an individual child, children as a group or children in general, even if they are not the direct targets of the measure."

77 Srov. TOBIN, J. (ed.), op. cit. 52, s. 78.

78 CRC, *General comment No. 14 (2013)*, s. 7, odst. 20: „However, where a decision will have a major impact on a child or children, a greater level of protection and detailed procedures to consider their best interests is appropriate."

79 Tamtéž, s. 7, odst. 19: „Thus, in relation to measures that are not directly aimed at the child or children, the term 'concerning' would need to be clarified in the light of the circumstances of each case in order to be able to appreciate the impact of the action on the child or children."

80 Srov. nález sp. zn. II. ÚS 4189/18 ze dne 2. 12. 2019, s. 4, bod 16: „Základní povinností všech rozhodujících orgánů veřejné moci je sledovat a chránit především nejlepší zájem dítěte […]."

81 Např. nález sp. zn. I. ÚS 154/22 ze dne 12. 4. 2022, s. 4, bod. 14: „Uvedené znamená, že jsou orgány veřejné moci povinny zabývat se pečlivě nejlepším zájmem dítěte při rozhodování,

z určení a posouzení nejlepších zájmů a hodnocení možného dopadu rozhodnutí na daného nezletilého.[82]

Tyto úvahy se musí promítnout do odůvodnění přijatého rozhodnutí, z něhož musí být zřejmé, že zájem dítěte byl rozhodným faktorem (procesní závazek zdůvodnění). Rovněž musí být v odůvodnění vysvětleno, co příslušný orgán pokládal za nejlepší zájem a které faktory k jeho zjištění použil. Pokud byl nejlepší zájem dítěte poměřován s jinými zájmy a právy, má orgán za povinnost sdělit výsledek poměřování a to, jak k němu dospěl.[83] Ve shodě s názorem monitorovacího orgánu ÚS upozorňuje na rozdíly mezi rozhodnutími, která se přímo týkají práv a povinností dítěte a těmi rozhodnutími, která na něho mají nepřímý dopad.[84] Podle jeho interpretačního stanoviska nesmějí být zájmy dítěte ani v první, ani ve druhé kategorii přehlíženy.[85]

Vedle toho si ÚS uvědomuje neurčitost, přesněji neohraničenost věcného rozsahu závazku. Nepřipouští, že by mohla působnost mezinárodního závazku zohledňovat nejlepší zájmy dítěte bez definovaných sémantických hranic. ÚS zjišťuje, že ani výkladu mezinárodních lidskoprávních dokumentů se nevyhýbá riziko *přepjatého formalismu*.[86] Pro vystižení problému soud sáhl k argumentu *ad absurdum*. ÚS se jeví jako nelogické i nerozumné, aby například v soudním řízení o výpovědi zaměstnance z pracovního poměru byla zohledněna zásada nejlepších zájmů dítěte. Byť takové rozhodnutí může mít vážné účinky na dítě, protože ohrožuje hospodářské blaho rodiny a v konečnosti také blaho dítěte.[87]

ÚS zastává názor, že autoritativní výklad rozsahu závazku nesplňuje požadavek jasnosti. Z toho důvodu se ujal interpretační úlohy, aniž by jakýmkoli způsobem nahrazoval monitorovací orgán. Soud se na jaře roku 2020 odhodlal k *prozatímnímu* výkladu rozsahu závazku. Zaplnil vlastním interpretačním postupem nepravou mezeru. Výklad je zásadně a výhradně uskutečněn pro potřeby českého ústavního pořádku.[88] Soud se radikálně neodchyluje od

---

neznamená však absolutní povinnost rozhodnout jen v souladu s nejlepším zájmem dítěte […]."

82 Nález sp. zn. II. ÚS 2027/17 ze dne 7. 8. 2017, s. 8, bod 20.

83 Nález sp. zn. II. ÚS 4054/19 ze dne 31. 3. 2020, s. 4, bod 18.

84 Nález sp. zn. IV. ÚS 950/19 ze dne 14. 4. 2020, s. 12, bod 49.

85 Tamtéž: „Ani ve druhé zmíněné kategorii případů nelze nejlepší zájem v žádném případě přehlížet, čím menší a zprostředkovanější však dopad na dítě je, tím větší prostor pro upřednostnění jiného zájmu se vytváří."

86 Tamtéž, s. 13, bod 50: „Je totiž zřejmé, že ani povinnost zohledňovat nejlepší zájem dítěte nemůže být bezbřehá a že ani výkladu mezinárodních lidskoprávních dokumentů se nevyhýbá riziko přepjatého formalismu."

87 Tamtéž: „Ze shora podaného přehledu přitom nevyplývá, že by nejlepší zájem dítěte byl skloňován i v takových případech."

88 Tamtéž, s. 13, bod 51.

názoru výboru začleněného do obecných komentářů č. 5, 7 a 14. Ale ani mu není účelně věrný. Jeho výklad je zjevně užší, *restriktivní* povahy, a upřený prvořadě na soudní rozhodování. Z jeho třídění mizí kontrast mezi právními rozhodnutími, která spadají pod soudní verdikty prvního a druhého řádu. Stejně tak se z dosahu schématu vytrácejí dva nejdůležitější aspekty: obě základní úrovně (vyšší a nižší) *ochrany zájmů dítěte*.[89]

Soud vedle rozlišení mezi dvěma kategoriemi rozhodnutí rozděluje řízení podle hlediska jejich právního či faktického *dopadu* na dítě. Schéma rozeznává čtyři kategorie řízení. Do první skupiny řadí řízení, *„jejichž účelem je upravit přímo práva a povinnosti nezletilého jakožto dítěte"*.[90] V takovém druhu řízení zasahuje příslušný orgán do právního statusu dítěte. Druhou kategorii tvoří řízení, *„jejichž účelem je upravit práva a povinnosti dítěte, která se však bezprostředně nedotýkají jeho statusu dítěte"*.[91] V řízení se tak právní postavení dítěte nemění, zůstává zachováno. Ve třetím případě se v právním řízení přímo nerozhoduje o právech a povinnostech dítěte, nicméně výsledek řízení na nezletilého dopadá nepřímo. Rozhodnutí ovšem přivodí *kolaterální* právní účinky. Je nutně a nepominutelně spojeno s navazující změnou právního postavení dítěte.[92] Poslední skupina začleňuje řízení, u nichž nedochází k žádnému přímému zásahu do právního statusu dítěte. V řízení státní orgán nerozhoduje o právech a povinnostech dítěte. Rozhodnutí ale *fakticky* dopadá na dítě, na jeho blaho.

Pojítkem rozlišených řízení je jeden podstatný rys. Schéma zřetelně počítá pouze s jednou formou výsledku, s rozhodnutími ve věci samé (meritorní povahy). Ze schématu jsou vyřazena procesní rozhodnutí, kdy se rozhoduje o procedurálních a formálních aspektech řízení, tedy nikoli meritorně. Jinou vlastností řízení je jejich navázání na zásadu nejlepších zájmů dítěte. Zájmy dítěte působí ve schématu nejen jako srovnávací činitel, ale zejména jako *kvalifikující* faktor. Zájmy dítěte jsou zasazeny do sestupné stupnice a tímto způsobem hierarchizovány. Ve stupnici se rozlišuje povaha a obzvláště konkrétní váha zájmů dítěte.

U první kategorie řízení jsou zájmy dítěte nadřazeným neboli *rozhodujícím* faktorem.[93] Tyto zájmy jsou váhy vyšší; stojí totiž nad jakýmikoli jinými zájmy. Zatímco u druhé a třetí kategorie jsou zájmy dítěte *zcela zásadním* hlediskem, nikterak ovšem faktorem rozhodujícím.[94] Do posuzování vstupují zájmy kon-

[89] Srov. TOBIN, J. (ed.), op. cit. 52, s. 78.
[90] Tamtéž, s. 13, bod 52.
[91] Tamtéž.
[92] Tamtéž.
[93] Tamtéž, s. 13, bod 53.
[94] Tamtéž.

kurující, jejichž beneficienty jsou nejen jedinci nacházející se pod ochranou lidských práv, ale také sama veřejnost anebo společnost jako nositel veřejného zájmu. U třetí kategorie řízení se zřetelně uvolňuje prostor pro kolbiště zájmů. Zájmy dítěte nepochybně zůstávají významnými faktory, ale jiné zájmy mohou být stejné váhy, nebo dokonce váhy vyšší.[95] U poslední kategorie neplatí závazek systematicky posuzovat nejlepší zájmy dítěte, s výjimkou případů, kdy zákonodárce (vnitrostátní předpis) takovou povinnost příslušným orgánům a institucím ukládá.

3.3 Meritorní rozhodnutí

Lady Haleová, soudkyně Nejvyššího soudu Spojeného království, se nechala inspirovat Pokyny UNHCR pro určování nejlepších zájmů dítěte.[96] Nezávazný dokument se opírá o *systematický* výklad provedený v rámci úmluvy. Pokyny rozlišují mezi čl. 3 odst. 1 na jedné straně a na straně druhé čl. 21 či 9 Úmluvy. Pro specifické případy osvojení a oddělení dítěte od rodičů proti jejich vůli musejí být zájmy dítěte použity jako *rozhodující* faktor. Zato vůči ustanovení čl. 3 odst. 1 požívají zájmy dítěte sílu *předního* hlediska, a to vůči *všem ostatním* opatřením či rozhodnutím. Pokyny UNHCR prosazují binární rozlišování mezi rozhodnutími nebo opatřeními *první* a *druhé řady*, tedy mezi těmi, která působí na dítě přímo nebo nepřímo.

Lady Haleové se zdá být přesné rozlišovat mezi rozhodnutími, která přímo ovlivňují výchovu dítěte, například se kterým rodičem či osobou má žít, a těmi, jež mohou vyvolat spíše *nepřímý dopad* na dítě. Akty s nepřímým dopadem na dítě jsou třeba ta rozhodnutí, kde bude jeden rodič nebo oba rodiče společně žít.[97] V rozhodnutí první řady jsou zájmy dítěte *rozhodujícím* faktorem. Obecná zásada k tomu vyžaduje, aby příslušný orgán nejprve zjistil a posoudil nejlepší zájmy dítěte. To však nevylučuje vzít poté do úvahy jiné zájmy, jež mohou vstoupit do poměřování a vyvažování.

---

95 Tamtéž: „U třetí kategorie se přitom otevírá širší prostor pro převážení jiným konkurujícím zájmem než u druhé kategorie, neboť se zde nestřetává jen zájem dítěte na jedné straně a jiný zájem na straně druhé, ale zájem dítěte je jen jedním, byť nepochybně významným, z vícera zájmů různých dalších subjektů, mezi kterými je třeba vyvažovat a které mohou být stejně významné či dokonce významnější."

96 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, May 2008, s. 15, odst. 1.1.

97 *ZH (Tanzania) (FC) (Appellant) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)* [2011] UKSC 4, 1 February 2011, s. 13, bod 25: „This seems to me accurately to distinguish between decisions which directly affect the child's upbringing, such as the parent or other person with whom she is to live, and decisions which may affect her more indirectly, such as decisions about where one or both of her parents are to live."

Rozhodnutí s přímým dopadem na dítě musí být učiněno ve shodě s příkazem zásady nejlepších zájmů. Co se týče druhého případu, zájmy dítěte si ponechávají sílu relevantního faktoru. Mají být v řízení prvořadě zvažovány,[98] aniž by to nutně znamenalo přijetí rozhodnutí v souladu se zájmy dítěte. Jiné zájmy mohou být stejné váhy. Anebo *kumulativní účinek* jiných faktorů může převážit nad zájmy dítěte.[99]

3.3.1 Rozhodnutí s přímým dopadem

ÚS jen příležitostně rozhoduje o nejlepších zájmech dítěte jako o *samostatném* hmotném právu podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy. Neboli méně používá smluvní ustanovení autonomně. Zájmy dítěte jsou soudním orgánem ochrany ústavnosti častěji posuzovány coby integrální prvek práva na respektování rodinného a soukromého života.[100] Právo se nachází pod ochranou Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod („Evropská úmluva"),[101] ale též Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku.[102]

Zájmům dítěte nebyl Evropským soudem pro lidská práva („ESLP") připisován od počátků jeho judikaturní praxe specifický význam.[103] Zájmy dítěte byly až později začleněny mezi faktory soudního rozhodování, do tzv. *Üner kritérií.*[104] ESLP ve věci *Neulinger a Shuruk* prohlásil, že v současné době panuje široký konsens, a sice v mezinárodním právu, podporující myšlenku, že ve všech rozhodnutích týkajících se dětí musí být jejich nejlepší zájmy prvořadé *(paramount)*.[105]

---

98 Tamtéž, s. 16, bod 33: „This means that they must be considered first. They can, of course, be outweighed by the cumulative effect of other considerations."

99 Tamtéž, s. 14, bod 26.

100 *Boultif v. Switzerland*, Application No. 54273/00, European Court of Human Rights, 2 August 2001.

101 Srov. její čl. 8 (sdělení č. 209/1992 Sb.).

102 Srov. čl. 10 odst. 2 ústavního zákona č. 2/1993 Sb.

103 Srov. *Johanssen v. Norway*, Reports of Judgments and Decisions 1996III, bod 78: „In carrying out this balancing exercise, the Court will attach particular importance to the best interests of the child, which, depending on their nature and seriousness, may override those of the parent."

104 *Üner v. the Netherlands*, Application No. 46410/99, European Court of Human Rights, 18 October 2006, bod 58: „The Court would wish to make explicit two criteria which may already be implicit in those identified in the Boultif judgment: the best interests and well-being of the children, in particular the seriousness of the difficulties which any children to encounter in the country to which the applicant is to be expelled [...]."

105 *Neulinger and Shuruk v. Switzerland*, Application No. 41615/07, European Court of Human Rights, 6 July 2010, bod 135: „The Court notes that there is currently a broad consensus – including in international law – in support of the idea that in all decisions concerning children, their best interests must be paramount [...]."

Mezi *samostatnou* (čl. 3 odst. 1 univerzální úmluvy) a *nesamostatnou* aplikací nejlepších zájmů dítěte podle čl. 8 Evropské úmluvy je vhodné i nutné diferencovat. Rozdíly spočívají nejen v účelu a struktuře globálního a regionálního ustanovení, v uložených závazcích, ale obzvláště v rozsahu aplikace. Regionální ustanovení se nalézá v postavení *lex specialis*. Jeho osobní dosah *(ratione personae)*, míněny jsou smluvní strany, je výrazně užší, a nadto jeho věcná působnost. „Evropské" ustanovení se vztahuje v rámci *ratione materiae* k užší množině situací (případů).

Jeden podstatný rys nesmí být v judikatuře vůbec přehlížen. ESLP ve struktuře zdůvodnění totiž *nerozlišuje* mezi dvěma kategoriemi rozhodnutí, těmi, co mají přímý, nebo nepřímý dopad na dítě. To mnohdy bývá právní naukou hodnoceno jako významné aplikační selhání.[106] Dokonce, není-li rozhodnutí důsledně kategorizováno, může se podstatně měnit úloha, váha a úroveň ochrany nejlepších zájmů dítěte.[107]

Právo dítěte na posouzení jeho nejlepších zájmů jako předního hlediska dalece přesahuje matrici rodinných poměrů. Z práva na respektování rodinného a soukromého života zjevně vyplývá, že dítě potřebuje rodinu tak, jak ji dospělí nepotřebují. Dětský život charakterizuje závislost. Dítě musí být živeno, šaceno, vedeno, vyučováno a všemi milováno až do dospělosti. Citové potřeby mohou přitom být plně uspokojeny pouze v rodinném kruhu. Zbavit nezletilého rodinného života je mnohem závažnější než zbavit dospělého téže formy soužití.[108]

Obě zkoumaná ustanovení se ale v některých vlastnostech shodují. Podle čl. 10 Ústavy jsou obě mezinárodní smlouvy o lidských právech inkorporovány do vnitrostátního práva. Závazky pramenící ze dvou ustanovení jsou vnitrostátně bezprostředně použitelné a v případě jejich rozporu s vnitrostátními závazky mají přednost. Vnitrostátní pozice smluvních ustanovení vzbuzuje pochybnost, je-li opodstatněné rozeznávat nejlepší zájem dítěte podle čl. 3 odst. 1 univerzální úmluvy a právo na respektování rodinného a soukromého

---

106 Srov. EEKELAAR, J. Two Dimension of the Best Interests Principle: Decisions about Children and Decisions Affecting Children. In: SUTHERLAND, E. E., BARNES MACFARLANE, L.-A. (eds.) *Implementing Article 3 of the United Nations Convention on the Rights of the Child: Best Interests, Welfare and Well-being.* New York: Cambridge University Press, 2016, s. 101.

107 COLLISON, J. Reconstructing the European Court of Human Rights´ Article 8 Jurisprudence in Deportation Cases: The Family´s Right and the Public Interest. *Human Rights Law Review*. 2020, Vol. 20, No. 2, s. 340, 341.

108 *HH (Appellant) v Deputy Prosecutor of the Italian Republic, Genoa (Respondent); PH (Appellant) v Deputy Prosecutor of the Italian Republic, Genoa (Respondent)* [2012] UKSC 25, 20 June 2012, s. 14, bod 33.

života podle čl. 8 Evropské úmluvy.[109] Tato úvaha není uprostřed vnitrostátního, respektive ústavního práva bezvýznamná. Nicméně účel, ale hlavně aplikační rozsah univerzální zásady nejlepších zájmů dítěte se od evropské ochrany rodinného a soukromého života liší.

Dosavadní judikatura ÚS nabízí dobré příklady. Autonomní aplikace čl. 3 odst. 1 byla například vyloučena ze soudní úvahy ve věci určení příbuzenství údajného biologického otce, cizince, a tříletého chlapce.[110] Oba stěžovatelé brojili proti soudním rozsudkům, na jejichž základě byl zamítnut návrh na určení jejich příbuzenství. Jejich tvrzení spoléhalo na právo na respektování rodinného a soukromého života ve spojení s právem na spravedlivý proces. Neprovedení testu DNA za účelem zjištění biologického otcovství považovali za *nepřiměřený zásah* do kvalifikovaného práva.

Středovým bodem rodinně-právního případu se stala nejdůležitější otázka: *„Je v nejlepším zájmu tříletého dítěte, které žije ve fungující rodině s matkou, právním otcem a sourozenci, aby soudy nyní prostřednictvím DNA testu zjistily, zda je jeho biologickým otcem cizí muž, a případně upravily jejich styk?“*[111] Použitý test přiměřenosti podrobně odpovídá na položenou otázku.

ÚS nekategorizoval řízení podle dřívějšího nálezu sp. zn. IV. ÚS 950/19.[112] Neurčil, do které se shora uvedené skupiny toto řízení spadá. Jeho přístup se úplně shoduje s osnovou zdůvodnění, kterou ESLP používá u posuzování zájmů dítěte. Co je ovšem v tomto nálezu podstatnější, že v testu přiměřenosti soud uskutečnil detailní *rozvahu pozitiv a negativ*, která může být hodna judikaturního následování i mimo rámec čl. 8 Evropské úmluvy. Daná rozvaha je praktická a použitelná v rozhodnutích s přímým dopadem na zájmy dítěte, kdy je čl. 3 odst. 1 autonomně aplikován.

Soud rozebral potencionální klady a zápory, jež jsou spojeny s provedením testu DNA v určeném čase.[113] Jeho postup spočívá na *holistickém* základě. Tato analýza odmítá *reduktivní* způsob hodnocení zájmů dítěte. Soudní rozhodování ulpívá v procesu, v němž jsou všechny významné skutečnosti, vztahy, nároky a přání rodičů, nebezpečí, volby a jiné okolnosti vzaty v úvahu a zváženy.[114] Na

---

[109] Usnesení NSS ze dne 10. 10. 2024, č. j. 8 Azs 99/2023-52, s. 8, bod. 23: „Nadto má předkládající senát pochybnosti o tom, zda je opodstatněné rozlišování mezi nejlepším zájmem dítěte podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte a právem na soukromý a rodinný život podle čl. 8 Úmluvy.“

[110] Nález sp. zn. I. ÚS 1858/23 ze dne 13. 2. 2024, s. 1–13.

[111] Tamtéž, s. 1, bod 1.

[112] Nález sp. zn. IV. ÚS 950/19 ze dne 14. 4. 2020, s. 13, bod 52.

[113] Nález sp. zn. I. ÚS 1858/23 ze dne 13. 2. 2024, s. 9, bod 50: „Podle Ústavního soudu je v tomto ohledu vhodné především poměřit potenciální pozitiva a negativa spojená s provedením testu DNA v současné době.“

[114] The House of Lords (lord MacDermott), *J v. C* [1970] AC 668, s. 710–711.

první pohled je očividné, že takový či podobný postup by se mohl a měl uplatňovat u všech soukromoprávních i veřejnoprávních případů, kdy rozhodnutí bezprostředně zasahuje do práv, statusu a právních či sociálních poměrů dítěte.

ÚS hodnotil protikladnost různých faktorů a jejich projevy ve vzájemných vztazích, aby v čase rozhodování nalezl pro dítě *nejlepší výsledek*. Zkoumal okamžitý zájem údajného biologického otce vyřešit určení příbuzenského vztahu definitivně. Soud vzal v úvahu otázku navázání faktického vztahu mezi biologickým otcem a chlapcem v ranném dětství či otázku vyřešení identity nezletilého. Na straně druhé ÚS vyzdvihl riziko ztráty pevného rodinného zázemí, problém vyrovnávání matky a jejího manžela s novou situací, narušení bratrské vazby chlapce na dva sourozence nízkého věku. Soud pozorně zvažoval, je-li případ o zájmu domnělého otce nebo dítěte. Přednostně rozhodoval případ z perspektivy dítěte, jeho práv a zájmů, přičemž shledal, že *„je intenzita potencionálních negativních důsledků bezprostředního zjištění příbuzenství výrazně vyšší"*.[115]

ÚS uzavřel, *„že v nejlepším zájmu dítěte v současné době je, aby testy DNA provedeny nebyly. Zásah obecných soudů do práva stěžovatelů na soukromý život byl proto přiměřený"*.[116] Soud intervenci do práva údajného biologického otce na soukromý život nezlehčil. Posoudil tento zásah jako *„přiměřený s ohledem na zájem tříletého dítěte vyrůstat pokojně s lidmi, kteří mu od narození poskytují plnou péči"*.[117] Soud přiznal *vysokou úroveň* ochrany zájmů malého chlapce. Učinil tak v okruhu ústavních nálezů s přímým dopadem do práv dítěte a na jeho postavení jako nezletilého.

ÚS taktéž *samostatně* aplikuje nejlepší zájmy dítěte. Například autonomně posuzoval zájmy dívky podle čl. 3 odst. 1 univerzální úmluvy, ale k tomu také možný zásah do rodinného života ve smyslu čl. 8 Evropské úmluvy.[118] Dívka byla zadržena spolu s otcem, matkou a zletilou sestrou při průjezdu státním územím bez oprávnění k pobytu a cestovních dokladů. Zadržené osoby neměly společný zájem zdržovat se na tranzitním území, nýbrž vycestovat do sousedního státu. Na základě zákona o pobytu cizinců na území České republiky[119] byli společně umístěni do uzavřeného detenčního zařízení z důvodu tzv. nebezpečí vážného útěku.[120]

Stěžovatelé spatřovali pochybení správního orgánu a soudů v nedostatečném posouzení nejlepších zájmů nezletilé. Stížnost se opírala o autoritativní

[115] Nález sp. zn. I. ÚS 1858/23 ze dne 13. 2. 2024, s. 10, bod 54.
[116] Tamtéž, s. 11, bod 62.
[117] Tamtéž, s. 11, bod 59.
[118] Nález sp. zn. IV. ÚS 1721/20 ze dne 22. 6. 2021.
[119] Srov. zákon č. 326/1999 Sb.
[120] Srov. § 129 odst. 4 zákona č. 326/1999 Sb.

výklad Výboru na ochranu práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin a rovněž Výboru pro práva dítěte.[121] Dovolávali se autoritativního názoru obou monitorovacích orgánů vyjádřeného ve společném komentáři č. 4 a č. 23 o závazcích států v oblasti práv dětí v kontextu mezinárodní migrace v zemích původu, průjezdu, cílových zemích a zemích návratu. Podle předloženého argumentu zajištění jakéhokoli dítěte z důvodu jeho migračního statusu nebo migračního statusu jeho rodičů představuje porušení závazku obsaženého v čl. 3 odst. 1.[122] Stěžovatelé odmítali tvrzení, že společným umístěním členů rodiny do jednoho zařízení byl zachován nejlepší zájem dítěte, protože stěžovatel s umístěním dcer souhlasil a trval na zachování celistvosti rodiny.[123] Stěžovatelé současně poukázali na problém možného ohrožení duševního zdraví dítěte, kdy se následkem zajištění u nezletilých objevuje posttraumatická stresová porucha či opakované deprese.[124]

ÚS uznává, že ustanovení čl. 3 odst. 1 zaujímá postavení vůdčího principu. Soud v této věci odkázal na ustálenou rozhodovací praxi, která vychází z postoje smluvního monitorovacího orgánu, že *„je nejlepší zájem dítěte nutné vyvažovat s ostatními oprávněnými zájmy v každé jednotlivé věci […]"*.[125] Soud zdůraznil, že správní orgán zohlednil ve vztahu k nejlepšímu zájmu dítěte celistvost rodiny, a to na podkladě přání stěžovatele. K tomu připojil argumenty učiněné na pozadí neměnných zájmů státu na veřejném pořádku, bezpečnosti státu a účinné možnosti kontrolovat a obzvlášť potírat nelegální migraci.[126] Závěr správních orgánů předpokládal, že utekla-li rodina z místa pobytu s určitým zázemím, tak bude v přeshraničním přesunu pokračovat.

Zjištění a hodnocení nejlepších zájmů dítěte jsou postupem *multifaktoriálním*, v jehož průběhu se zejména hodnotí empirické skutečnosti či okolnosti. Článek 3 odst. 1 přináší dítěti *integrální ochranu* jeho práv a k tomu chrání jeho zdárný, harmonický vývoj. Co se týče multifaktoriálního posuzování, ÚS v tomto případu rozhodoval *reduktivním* způsobem. Je pozoruhodné, že neodkázal na kategorizaci právních řízení nastolenou ústavním nálezem sp. zn.

---

[121] UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (CMW), UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return*, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, 16 November 2017.

[122] Tamtéž: s. 2–3, odst. 5: „The Committee on the Rights of the Child has asserted that the detention of any child because of their or their parents' migration status constitutes a child rights violation and contravenes the principle of the best interests of the child."

[123] Nález sp. zn. IV. ÚS 1721/20 ze dne 22. 6. 2021, s. 4, bod 15.

[124] Tamtéž, s. 4, bod 14.

[125] Tamtéž, s. 10, bod 38.

[126] Tamtéž, s. 9, bod 35.

IV. ÚS 950/19.[127] Vedené řízení upravovalo právní poměry dítěte právě jakožto dítěte. Tehdy je podle ÚS *„nejlepší zájem dítěte prakticky vždy rozhodujícím kritériem"*.[128] Podle mezinárodního monitorovacího orgánu, výboru, je vhodné v těchto případech zajistit *vyšší úroveň ochrany* zájmů dítěte a zavést k tomu podrobné řízení, nevyjímaje procesní záruky.[129] Zásah do svobody dítěte má přitom *nejintenzivnější dopad* na jeho zájmy.

Zdůvodnění založené na zájmech a právech dítěte[130] bylo v tomto nálezu oslabeno. ÚS zastával stanovisko, že nejlepší zájem dítěte je naplněn zachováním celistvosti rodiny. Zachování jednoty migrující rodiny nevybavenými cestovními doklady a bez povolení k průjezdu by se ale nemělo stát ospravedlněním správního zajištění. A to navzdory, že bylo podmíněno výslovným přáním jednoho jejího člena.[131]

ÚS se nijak nevyrovnal se základní argumentací předloženou ve společném komentáři dvou mezinárodních monitorovacích orgánů. Podle sdíleného názoru zajištění jakéhokoli dítěte z důvodu jeho migračního statusu nebo migračního statusu jeho rodičů představuje porušení práv dítěte a je v rozporu se zásadou nejlepších zájmů dítěte.[132] Soud si sice uvědomil, že případ je jak o rodině, tudíž o sociální skupině, kde dochází ke kolektivnímu i individuálnímu výkonu práva na respektování rodinného a soukromého života. Stejně tak je případ o jednom dítěti, na jehož práva a právní postavení nález *přímo dopadá*.

Soud se nevypořádal s kritickým faktem zranitelnosti rodiny a jejich členů, a hlavně se zranitelností dítěte, natož s faktorem ohrožení jeho zdraví. Migrační situace nesporně zasahuje rodinu jako jeden celek, i když každý její člen je nadán jinou mentální schopností odolávat specifické rodinné i osobní situaci, a tak čelit značnému vlivu cizího, neznámého prostředí. Izolované prostředí uzavřeného zařízení může adaptační schopnost jedince snížit. Rodina bývá v migrační situaci vystavena sociální a právní nejistotě. Obzvláště mentální stav dítěte v mimořádném sociálním prostředí, které určitě nepůsobí podpůrně, se může zhoršit. Dítě je přinuceno procházet zápornou zkušeností, jež mu může způsobit duševní újmu. V prostředí detenčního zařízení nelze dítě ochránit před deprivací a opakovanými traumaty, především u delšího

---

127 Nález sp. zn. IV. ÚS 950/19 ze dne 14. 4. 2020, s. 13, bod 53.

128 Tamtéž.

129 CRC, *General comment No. 14 (2013)*, s. 7, odst. 20.

130 Tzv. *right-based approach*.

131 Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, Jorge Bustamante, Promotion and protection of all human Rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development, A/HRC/11/7, 14 May 2009, s. 16, odst. 62.

132 *Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child*, s. 2–3, odst. 5.

pobytu.[133] Do posuzovaní vstupuje též významný faktor rovné příležitosti ke vzdělání a možnosti jejího reálného naplnění.

3.3.2 Rozhodnutí s nepřímým dopadem

Ustanovení čl. 3 odst. 1 předepisuje přísné požadavky, stanoví procesní záruky na řízení, pokud správní nebo soudní orgán *přímo* rozhoduje o dítěti a jeho zájmech. ÚS bere v potaz zájmy dítěte v řízení týkajícím se povolení nebo zrušení pobytu cizince-rodiče. Ta mají dopad na jeho potomka. Ve věcech, kdy rodiči není povolen pobyt nebo prodlouženo povolení k určité formě pobytu či zrušena jeho platnost, mohou být zájmy dítěte rozhodnutím nepřímo dotčeny. Intenzita zásahu do jeho zájmů se liší případ od případu. Rozsah čl. 3 odst. 1 takové situace obecně pokrývá, aniž by upravil, jak má správní nebo soudní orgán konkrétně postupovat.

Nejlepší zájmy dítěte jsou zaručeny jak shora jmenovaným univerzálním ustanovením, tak čl. 8 Evropské úmluvy. V prvním případě jsou zájmy dítěte posuzovány samostatně, kdežto v případě druhém jsou tyto zájmy zohledněny coby inherentní prvek rodinného života. Ve věcech pobytu cizinců se obě práva zpravidla setkají. Mimoto soukromý a rodinný život je ústavně zaručen v čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. V soudní praxi bývá vnitrostátní ustanovení aplikačně upřednostněno.

Ve věci zrušení povolení k trvalému pobytu podle § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců (opakovaná trestná činnost) se stěžovatel dožadoval zrušení rozhodnutí kvůli jejich rozporu s čl. 3 odst. 1 univerzální úmluvy.[134] Současně uváděl, že rozhodnutí nepřiměřeně zasáhlo do jeho soukromého a rodinného života, zejména narušilo vztah s jeho nezletilým synem. Chlapec v zemi pobytu vykonával základní školní docházku a zcela přivykl zdejšímu životu.

ÚS posuzoval zájmy dítěte ve dvou vzájemně přesahujících segmentech: obecném a konkrétním. V obecných vývodech se soud dovolal bodu 49 nálezu sp. zn. IV. ÚS 950/19, který použil rozdělení rozhodnutí cílených přímo na dítě nebo na něho dopadajících nepřímo. Tak jak výbor rozhodnutí vyložil ve svých obecných komentářích. Nicméně monitorovací orgán utváří *nexus* mezi stupněm ochrany a typem rozhodnutí. Naproti tomu ÚS nalezl souvislost mezi druhem rozhodnutí a zájmy – zjišťoval jejich konkrétní váhu – dítěte a poměřil

[133] Srov. MARES, S. *Mental health consequences of detaining children who seek asylum in Australia and the implications for health professionals: A mixed methods study (2002–2019)*. Doctoral thesis, Flinders University, College of Medicine and Public Health, Adelaide, South Australia, 2020, Abstract, s. 3.

[134] Nález sp. zn. IV. ÚS 1653/20 ze dne 18. 8. 2020.

je s vahou jiných zájmů. Konstatoval, že čím je menší a zprostředkovanější dopad rozhodnutí na dítě, tím se vytváří větší prostor pro upřednostnění jiného zájmu.[135]

Soud zjistil, že v důsledku přijetí rozhodnutí nastane omezení vztahu mezi otcem a jeho nezletilým synem. Posoudil rozhodnutí jako verdikt s *nepřímým účinkem* na dítě. Když přezkoumával, jak správní soudy posuzovaly zájmy dítěte, zaznamenal, že přijetí rozhodnutí neznemožní budoucí styk otce a syna, tudíž nepovede k „nepřekonatelné bariéře" v jejich kontaktu.[136] Ústavní instance vyslovila souhlas s balančním hodnocením správních soudů, že intenzita narušení veřejného pořádku (potírání a prevence trestné činnosti) je stupně vyššího vůči nižšímu a zprostředkovanému vlivu rozhodnutí na nezletilého syna.[137] Podle ÚS nebyl zájem dítěte správními soudy procesně opomenut a byla mu přiznána odpovídající váha.

V jiné věci se ukončení platnosti povolení k trvalému pobytu stěžovatel domáhal u ÚS zrušení negativního rozhodnutí.[138] Zrušení povolení k pobytu vydalo Ministerstvo vnitra podle § 77 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců.[139] Stěžovatelova argumentace se zakládala na ochraně rodinného a soukromého života a zájmů jeho dětí. Jedním ze stěžejních bodů jeho argumentace byla námitka, že příslušné orgány se odmítly *de facto* zájmy nezletilých zabývat.[140] Zájmy nebyly v rozhodnutích materiálně obsaženy, ačkoli příslušné orgány jsou *ex officio* povinny tyto zájmy zjišťovat.[141]

Stěžovatelova námitka nerozlišovala mezi dvěma základními úrovněmi ochrany nejlepších zájmů dítěte. Nižší stupeň ochrany zájmům dítěte se poskytuje v řízení, v němž se přímo nerozhoduje o právech a povinnostech dítěte, nicméně vyvolává právní dopad různé intenzity. Vzhledem k případům nepřímého dopadu se zásada nejlepších zájmů dítěte použije *jiným způsobem*, než je tomu u rozhodnutí s bezprostředním právním dopadem na nezletilého. Ustanovení čl. 3 odst. 1 neukládá adresátům závazek *aktivně zjišťovat* zájmy dítěte. Jejich povinností je posoudit, zdali v důsledku nepřímého vlivu rozhodnutí nejsou zájmy dítěte *závažným způsobem* ohroženy. Jinak vyjádřeno, zájmy dítěte nesmějí být rozhodnutím závažně poškozeny, jinak je nutné se takového právního řešení vzdát a nalézt jiné.[142]

---

135 Tamtéž, s. 3, bod 14.

136 Tamtéž, s. 3, bod 16.

137 Tamtéž.

138 Nález sp. zn. I. ÚS 154/22 ze dne 12. 4. 2022, s. 1, bod 2.

139 Cizinec byl pravomocně odsouzen za spáchání úmyslného trestného činu k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce 9 roků.

140 Nález sp. zn. I. ÚS 154/22 ze dne 12. 4. 2022, s. 2, bod 5.

141 Tamtéž.

142 EEKELAAR, J., op. cit. 106, s. 104.

Ačkoli se stěžovatel dovolal bodu 49 nálezu sp. zn. IV. ÚS 950/19, senát nevyužil jeho podnětnost. Neurčil, do které kategorie rozhodnutí nebo řízení (bod 52) posuzovaný případ patří. ÚS výslovně neodporoval argumentu, že povinností příslušných orgánů je aktivně zájmy dětí zjišťovat. Přisvědčil tomu, že správní orgány posoudily rodinné poměry pouze na základě *dostupných informací*. Tvrzení a důkazy podle orgánu ochrany ústavnosti zatěžovaly stěžovatele. Hlavním vysvětlením byla jeho pasivita. Soud podotkl, že stěžovatel uplatnil námitku nejlepších zájmů dítěte až v kasační stížnosti. Své tvrzení nedoložil konkrétními důvody, jež by ovlivnily uvažování o tom, jak by mohly být dotčeny zájmy jeho dětí.[143] Obě děti se narodily na území státu pobytu a vytvořily si v místě trvalé sociální a kulturní vazby. Naproti tomu k zemi původu neměly žádný vztah.[144] Soud zdůvodnil rozhodnutí stupněm zásahu: *„[…] zrušení povolení k trvalému pobytu představuje podstatně menší zásah do práv cizinců než v případě jejich vyhoštění, neboť není spojeno se zákazem pobytu"*.[145]

ÚS se častěji uchyluje k citaci bodu 49 nálezu sp. zn. IV. ÚS 950/19. To mimo jiné zopakoval ve věci ukončení přechodného pobytu stěžovatelky na území rezidenčního státu podle § 87f odst. 3 písm. c) zákona o pobytu.[146] Referenční odstavec rozlišuje mezi rozhodnutími, a nikoli mezi kategoriemi právních řízení, jako je tomu v bodě 52 téhož nálezu. Podle stěžovatelky, správní orgány nevzaly v potaz zájmy obou dětí, z nichž syn požíval státoobčanský status. Faktor státního občanství chlapce coby součást jeho právní identity byl v posouzení jeho zájmu významný, protože *„občan nemůže být nucen k opuštění své vlasti"*.[147] Proto veřejné orgány, včetně ÚS, poukázaly na možnost podat žádost o udělení víza k pobytu nad 90 dní za účelem strpění.[148] Nález, žel, nezmínil jiné faktory, například sociální úlohu stěžovatelky jako pečující osoby. ÚS dospěl k závěru, že ukončení přechodného pobytu stěžovatelky nepředstavovalo nepřiměřený zásah do jejího soukromého života, přičemž zájmu dětí přikládaly příslušné orgány patřičný význam.

Zájmy dětí se staly předmětem ústavní stížnosti, kdy stěžovatel požádal o vydání povolení k trvalému pobytu.[149] Ministerstvo vnitra jeho návrh zamítlo s poukazem na důvodné riziko narušení veřejného pořádku.[150] Stěžovatel napadl rozhodnutí, jakož i následné rozsudky soudních orgánů s tím, že nebyly

[143] Nález sp. zn. I. ÚS 154/22 ze dne 12. 4. 2022, s. 4, bod 15.
[144] Tamtéž, s. 2, bod 5.
[145] Tamtéž, s. 5, bod 17.
[146] Srov. nález sp. zn. I. ÚS 7/22 ze dne 3. 5. 2022, s. 1, bod 1.
[147] Srov. čl. 14 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.
[148] Srov. § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.
[149] Nález sp. zn. I. ÚS 2027/22 ze dne 6. 12. 2022, s. 1, bod 2.
[150] Srov. § 75 odst. 2 písm. e) zákona o pobytu cizinců.

dostatečně vzaty do úvahy zájmy jeho tří dětí. Rozhodnutí se prvořadě týkala jeho osoby. Děti stěžovatele požívaly pobytová oprávnění závislá na povolení matky.

Stěžovatelova argumentace pojala nejlepší zájmy jako nedílnou složku ochrany rodinného a soukromého života. Stěžovatel tvrdil, že příslušné orgány šetřily dopady svých rozhodnutí na zájmy dětí povrchně. Nejlepší zájmy dítěte podle jeho názoru charakterizuje zásadní význam.[151] Z čl. 3 odst. 1 univerzální úmluvy vyplývá závazek správních orgánů a správních soudů zjišťovat všechny okolnosti, jež určují nejlepší zájem dítěte.[152] Jeho argumentace zdůraznila faktoriální složku zásady. Vedle toho stěžovatel podtrhl relevanci *rozsahu závazku*, neboť jsou to právě nositelé mezinárodněprávní povinnosti, kteří musí zjišťovat a přihlížet ke všem relevantním faktorům.

ÚS oponoval stěžovatelovu tvrzení, že je povinností veřejných orgánů zjišťovat faktory určující zájmy dítěte. Soud posuzoval právní otázku v rámci ochrany rodinného a soukromého života, a nikoli autonomně podle čl. 3 odst. 1. ÚS se vyrovnal s námitkou stěžovatele ve světle vnitrostátní legislativy, aniž by důsledně aplikoval „evropské" pravidlo chránící rodinný život. Otázku vyřešil podle obecného vnitrostátního východiska. Soud použil jak argument břemene tvrzení, tak i argument důkazního břemene, kdy je povinností účastníka řízení uvést všechny skutečnosti a též je doložit.[153] Argumentační oporou mu byl soubor předchozích usnesení ÚS.[154] V jeho uvažování může scházet jiný argument důsledněji navázaný na čl. 3 odst. 1 Úmluvy. Vždyť toto ustanovení poskytuje zájmům dítěte dvě úrovně ochrany, přičemž kompetentní orgán pouze musí posoudit, nezakládá-li rozhodnutí s nepřímým dopadem *závažnou újmu* nezletilému. Takové újmě je soud povinen připisovat závažnost a od takového rozhodnutí upustit. Aplikující orgán je tudíž spoután smluvním závazkem zjistit, zdali přijaté řešení nevyvolá újmu na straně dítěte.

ÚS ve věci uznal, že rozdělení rodiny by závažným způsobem zasáhlo do práv jejich členů, nevyjímaje práva dítěte. Soud osvědčil, že hodnocení zájmů

---

151 Nález sp. zn. I. ÚS 2027/22 ze dne 6. 12. 2022, s. 2, bod 7: „Povinnost správních orgánů a správních soudů zjišťovat všechny okolnosti, na základě nichž lze zjistit nejlepší zájem dítěte, vyplývá přímo z čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte."

152 Tamtéž.

153 Tamtéž, s. 4, bod. 20: „Ústavní soud nepovažuje za odporující ústavně zaručeným principům a právům stěžovatele, vycházely-li správní orgány a správní soudy zejména z poznatků, které jim stěžovatel jako žadatel o vydání povolení k trvalému pobytu v předcházejících fázích řízení poskytl. Je především na něm, aby tvrdil a doložil, jak se v jeho sféře rodinného a soukromého života může případné zamítnutí žádosti negativně projevit."

154 Např. usnesení ÚS ze dne 18. 8. 2020 sp. zn. IV. ÚS 1653/20, ze dne 20. 10. 2020 sp. zn. III. ÚS 2764/20, ze dne 3. 11. 2020 sp. zn. I. ÚS 2554/20 či ze dne 12. 4. 2022 sp. zn. I. ÚS 154/22.

dítěte musí podepírat přesvědčivé argumenty, jež uvádějí faktory a empirické okolnosti určující zájmy dítěte.[155] Neshledal, že by veřejné orgány podcenily dopad svých rozhodnutí na nezletilé děti. Pobytové oprávnění manželce a dětem bylo zachováno. Interpretační službu poskytl bod 49 nálezu sp. zn. IV. ÚS 950/19, ale rovněž jeho bod 52. Pozoruhodností nálezu je posouzení práva dítěte vyjádřit svůj názor vůči rozhodnutí, jež se tohoto nezletilého týká.[156] Daný faktor bývá jedinečným, nezastupitelným prvkem zjišťování zájmů dítěte. Míra participace dítěte na řízení odvisí podle ÚS od druhu řízení a od konkrétních okolností jednotlivého případu.[157]

3.4 Procesní rozhodnutí

ÚS rozeznává rozhodnutí s přímým a nepřímým dopadem na dítě a souběžně zavádí diferenci typů řízení podle dvou základních hledisek. První hledisko bere v potaz úpravu práv a povinností společně s právní pozicí dítěte, kdežto hledisko druhé vychází z bezprostřednosti nebo zprostředkovanosti vlivu rozhodnutí na dítě. Judikatura NSS přihlíží ještě k jinému členění. NSS rozděluje *meritorní* a *procesní* rozhodnutí. Převažující rozhodovací praxe nevyžaduje posuzovat přiměřenost zásahu do práva dítěte na rodinný a soukromý život, není-li o žádosti *věcně* rozhodováno. Jinak napsáno, nerozhoduje se ve věci samé přímo o právech a povinnostech jednotlivce. Správní orgány tak z důvodu procesní pasivity žadatele nemají možnost rozhodnout ve věci samé.[158] Posouzení přiměřenosti nicméně vyžaduje § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, který upravuje správní vyhoštění.

Judikaturu NSS, jinak její hlavní linii, zobrazuje následující případ.[159] V postavení žalobce vystupovalo velmi malé dítě, které prostřednictvím zákonné zástupkyně (matky) předložilo žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny. Ministerstvo zastavilo řízení o žádosti z důvodu jejího opožděného podání. Krajský soud žalobu zamítl, přičemž poukázal na absenci omluvitelného důvodu nezávislého na vůli cizinky, který by umožnil žádost opožděně podat.[160] Argumentace žalobce byla konstruována na nevin-

[155] Nález sp. zn. I. ÚS 2027/22 ze dne 6. 12. 2022, s. 4, bod 21.

[156] Tamtéž, s. 5, bod 23.

[157] Tamtéž: „Zjednodušeně řečeno, míra participačních práv dítěte musí reflektovat význam, který je třeba přiznat zájmu dítěte v konkrétní věci."

[158] Např. rozsudky NSS ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24, bod 35; ze dne 16. 8. 2016, č. j. 1 Azs 108/2016-41, bod 22; a ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016-48, body 40 až 44.

[159] Rozsudek č. j. 1 Azs 212/2021-37 ze dne 24. 8. 2021.

[160] Srov. § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

nosti dítěte, jež nemá vliv na včasné podání žádosti, i na jeho nízkém věku. Zdůvodnění chyběl odkaz na čl. 3 odst. 1 Úmluvy. Postup správních orgánů žalobce hodnotil jako formalistický a rovněž rozporný s Úmluvou o právech dítěte.

NSS se vyrovnal s námitkou opožděnosti podání konstatováním, že jednání matky dítěte je přímo přičitatelné dítěti, *„nejedná se proto o na vůli nezávislý důvod pro opožděné podání žádosti"*.[161] NSS potvrdil, že nejsou-li splněny podmínky pro projednání žádosti, zbývá správnímu orgánu jediná možnost, a to zastavit řízení.[162]

Příbuznou věc mj. rozhodoval ÚS, avšak žadatelem o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání byl dospělý.[163] Dítě blízko hranice zletilosti bylo řízením nepřímo dotčeno. Ministerstvo vnitra zastavilo řízení z důvodu podstatné vady: nedoložení dokladu o bezdlužnosti na veřejném zdravotním pojištění.[164] Posléze stěžovatel podal odvolání ke správnímu orgánu, správní žalobu i kasační stížnost, v níž napadal nerespektování zásady nejlepších zájmů dítěte. Absence aplikace zásady měla za následek vyvození nesprávného závěru ohledně posuzování přiměřenosti procesního rozhodnutí. V ústavní stížnosti stěžovatel připomněl, že zásada nejlepších zájmů se nestala středobodem všech úvah a nebyl jí přiznán rozhodující význam. Přiměřenost nemeritorního rozhodnutí byla podle jeho názoru vyložena v rozporu s procesními požadavky vyplývajícími z dotčené zásady. Důležitý byl také vztah této zásady k zásadě koncentrace správního řízení.[165]

ÚS upozornil na hojnost procesních rozhodnutí týkajících se této otázky. Obecně však platí, že *„při zastavení řízení o žádosti o vydání (prodloužení doby platnosti) povolení k dlouhodobému pobytu se neposuzuje přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žadatele, jelikož není věcně (meritorně) rozhodováno"*.[166] Ve vztahu ke zjišťování a hodnocení zájmu dítěte soud podotkl, že dcera stěžovatele má nejvyšší pobytové oprávnění a v čase rozhodování o ústavní stížnosti již nabyla zletilosti. Stěžovatel nepoukázal na žádné skutečnosti anebo okolnosti, jak rozhodnutí škodlivě dopadá na jeho dceru. Ani takové skutečnosti nedoložil důkazy.

Soud zužitkoval schéma z vlastního nálezu sp. zn. IV. ÚS 950/19, které třídí řízení do čtyřech kategorií podle váhy nejlepších zájmů dítěte. Poznamenal, že

---

161 Rozsudek č. j. 1 Azs 212/2021-37 ze dne 24. 8. 2021, s. 5, bod 26.
162 Tamtéž, s. 5, bod 28.
163 Usnesení sp. zn. IV. ÚS 2413/22 ze dne 31. 1. 2023.
164 Srov. § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
165 Srov. § 82 odst. 4 správního řádu.
166 Usnesení sp. zn. IV. ÚS 2413/22 ze dne 31. 1. 2023, s. 3, bod 10.

„nejlepší zájem dítěte jako rozhodující faktor zeslabují a zesilují různá kritéria".[167] Tato kritéria musí být poměřována vůči protichůdným zájmům. Z hlediska procesního zařadil věc do třetí skupiny řízení, jehož účel netkví v rozhodování o právech a povinnostech dítěte. Dítě není tím subjektem, o jehož právním statusu se bezprostředně jedná. Výsledek řízení se ale dotýká jeho *právního postavení*.

Ani následující případ se nevymyká podobnosti.[168] Nezletilá požádala o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. Ministerstvo vnitra řízení zastavilo pro nesplnění dvou náležitostí. Žalobkyně se proti rozhodnutí odvolala a zároveň k odvolání přiložila doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu. Druhý doklad prokazující úhrnný měsíční příjem rodiny po jejím sloučení nebyl doplněn. Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců („Komise") odvolání zamítla, protože předložení dokladů nebránila žádná překážka. Městský soud rovněž žalobě nevyhověl. Podle jeho stanoviska nepředložení dokladů znamenalo podstatnou vadu žádosti. Soud připomenul, že správní orgány nejsou povinny zkoumat přiměřenost dopadu usnesení o zastavení řízení do rodinného a soukromého života žalobkyně, protože žádost neposuzovaly meritorně.[169]

Stěžovatelka v kasační stížnosti oponovala závěrům městského soudu. Podle stěžovatelky základní zásady činnosti správních orgánů předpokládají požadavek přiměřenosti.[170] Dále městský soud porušil čl. 8 Evropské úmluvy tím, že nezvážil protichůdné zájmy účastníků řízení. Současně veřejné orgány porušily její právo zakotvené v čl. 3 odst. 1. Soud nepřistoupil k posouzení jejího nejlepšího zájmu.[171] Stěžovatelka upozornila na bezúčelnou situaci, kdyby musela cestovat do domovského státu, aby tam mohla podat žádost o pobytové oprávnění a následně čekat na její vyřízení.[172] Podle jejího názoru by zřejmě bylo její žádosti vyhověno, neboť rodiče povolení k pobytu mají.

Stěžovatelka podotkla, že tato právní záležitost je složitá i zvláštní, proto vyžaduje, aby se správní orgány a obecné soudy nevyvázaly z povinnosti učinit vše pro spravedlivé řešení. Její kasační stížnost naznačila, jaké faktory a okolnosti určují její zájem. Jedním z relevantních faktorů je její právo na vzdělání. Kvůli cestě do domovského státu by stěžovatelka byla nucena přerušit školní docházku na určitou dobu. Druhým faktorem by bylo zbytečné narušení rodinného zázemí, ale také příbuzenských vztahů.

---

[167] Tamtéž.
[168] Rozsudek NSS č. j. 3 Azs 4/2020-41 ze dne 16. 3. 2021.
[169] Tamtéž, s. 2, bod 4.
[170] Srov. § 2 odst. 4 správního řádu.
[171] Rozsudek č. j. 3 Azs 4/2020-41 ze dne 16. 3. 2021, s. 2, bod 6.
[172] Tamtéž, s. 3, bod 7.

NSS vycházel z hlavní linie judikatury, podle níž se neposuzuje přiměřenost dopadu zastavení řízení do soukromého a rodinného života, neboť příslušný správní orgán nebo soud ve věci nerozhoduje o právech a povinnostech.[173] Vzhledem k náležitostem žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu[174] NSS pojal věc nereduktivním způsobem, tudíž *multifaktoriálně*. Objasnil, že požadované doklady slouží k tomu, aby správní orgán mohl posoudit žádost z hlediska zájmu žadatele oproti veřejným zájmům, a tak po zvážení všech relevantních skutečností nalézt spravedlivou rovnováhu. Právě toho stěžovatelka chtěla a hodlala docílit.[175]

NSS vzal v potaz faktor formální totožnosti dítěte, kdy cestovní doklad coby úřední dokument plní vícero veřejných funkcí. Potvrzuje nejen státoobčanský status, pomáhá ověřit totožnost, činí možným vstup a pobyt osoby na území třetího státu a jeho opuštění. Pas zvýhodňuje jeho držitele, poněvadž zpřístupňuje diplomatickou ochranu a konzulární pomoc. Napomáhá coby prostředek ke kontrole a ochraně státních hranic, kontrole migrace či udržování veřejného pořádku a bezpečnosti. Cestovní doklad také umožňuje správnímu orgánu ověřit totožnost cizince a prověřit jej z hlediska bezpečnostních rizik.[176]

Z pohledu veřejného zájmu NSS posoudil i jiné okolnosti. Soud sice neuplatnil systematický lidskoprávní přístup, ani nezúročil argumenty práv, zájmů a blaha dítěte, nicméně vzal na zřetel požadavky zákona o pobytu cizinců. Doklad o úhrnném měsíčním příjmu rodiny po jejím sloučení v nejnižší možné výši zajisté snižuje riziko ohrožení hospodářského a sociálního blaha státu. Naproti tomu v souvislostech lidských práv by měl být požadavek chápán ve vztahu k právu na přiměřenou životní úroveň a především v souvislosti s právem každého dítěte na životní úroveň nezbytnou pro jeho tělesný, duševní, duchovní, mravní a sociální rozvoj, za což odpovídají rodiče, ale i osoby, které se o dítě starají.[177] Zatímco požadavek zdravotního pojištění cizince v zemi pobytu se bezprostředně váže k právu dítěte na dosažení nejvýše dostupné úrovně zdravotního stavu.[178] Nezletilý se nesmí ocitnout v bezvýchodné situaci nedostatku či absence lékařské péče. Jistěže i veřejný zájem hostitelského státu, aby se dítě nestalo zátěží pro veřejný zdravotní systém, je naprosto opodstatněný. Je zřetelné, že požadavky zavedené zákonem o pobytu cizinců

[173] Tamtéž, s. 4, bod 13.
[174] Srov. § 44a odst. 4 zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 42b odst. 1 písm. a), c) a d) a § 31 odst. 1 písm. a), d) a e).
[175] Rozsudek č. j. 3 Azs 4/2020-41 ze dne 16. 3. 2021, s. 5, bod 21.
[176] Tamtéž.
[177] Srov. čl. 27 odst. 1 a 2 Úmluvy o právech dítěte.
[178] Srov. čl. 24 odst. 1 téže úmluvy.

nejsou samoúčelné. Neslouží jednostranně státu, nýbrž podstatnou měrou uspokojují zájmy dítěte.

NSS se dovolal judikatury ESLP. Rozhoduje-li tento soud podle čl. 8 Evropské úmluvy, musí v řízení přihlédnout k zájmům dítěte. Silnou oporu mj. nalezl soud ve věci *Neulinger a Shuruk*.[179] NSS nakonec souhlasil se stěžovatelkou, že nejlepší zájem dítěte má schopnost *prolomit zásadu* koncentrace správního řízení, je-li ze spisu zřejmé, že neexistuje žádná překážka bránící vydání pobytového povolení za účelem společného soužití rodiny.[180] S ohledem na jeho vyjádření je nevyhnutelné připomenout i výrok ÚS. Tento soud shledal, že z *„judikatury ESLP jasně vyplývá, že v případě soudního rozhodování o dětech nelze upřednostňovat abstraktní principy před nejlepším zájmem dítěte v konkrétním případě"*.[181]

Pokud by nic nepřekáželo vydání nového povolení, nespatřuje NSS racionální důvod, aby za tohoto právního stavu opustila dívka hostitelský stát a přerušila kontakt s jedním z rodičů a školní docházku.[182] Jenže stěžovatelka by musela splnit zákonné náležitosti a doplnit žádost o doklad týkající se ubytování na rezidenční dobu a doklad o úhrnném měsíčním příjmu rodiny, aby žádost byla úplná. Splnění zákonných požadavků zakládá povinnost příslušných orgánů zkoumat, bylo-li zastavení řízení o žádosti z hlediska nejlepšího zájmu nezletilé *přiměřené*.

Se zřetelem k čl. 3 odst. 1 NSS tak připustil *výjimku*, že v případě zastavení řízení se neposuzuje dopad procesního rozhodnutí na zájmy dítěte. Nicméně i další senáty se začaly dovolávat výjimky a odchylovat se od ustálené judikaturní linie, pokud se jednalo o přímý nebo nepřímý dopad do zájmů dítěte či jeho práva na rodinný život. Je proto důležité připomenout následující rozsudek.[183] Žadatelkou o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití podle § 44a zákona o pobytu cizinců nebylo dítě, nýbrž dospělá cizinka. Její děti byly nepřímo dotčeny procesním rozhodováním. Správní orgány i soudy se přely o povinnost, mají-li posuzovat dopad procesního rozhodnutí na rodinný a soukromý život matky a jejích dvou dětí

---

179 *Neulinger and Shuruk v. Switzerland*, Application No. 41615/07, European Court of Human Rights, 6 July 2010.

180 Rozsudek č. j. 3 Azs 4/2020-41 ze dne 16. 3. 2021, s. 6, bod 23: „Nejvyšší správní soud proto souhlasí se stěžovatelkou, že nejlepší zájem dítěte je způsobilý prolomit zásadu koncentrace správního řízení, pokud však z obsahu správního spisu je zřejmé, že nic nebrání tomu, aby stěžovatelce bylo vydáno nové povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny po podání žádosti na zastupitelském úřadu v zemi původu."

181 Nález sp. zn. I. ÚS 3226/16 ze dne 29. 6. 2017, s. 6, bod 27. Od slovní vazby „v případě" je původní text zvýrazněn tučným písmem.

182 Rozsudek č. j. 3 Azs 4/2020-41 ze dne 16. 3. 2021, s. 6, bod 23.

183 Rozsudek č. j. 10 Azs 218/2021-44 ze dne 3. 8. 2021.

s trvalým pobytem. Ve střetu orgány veřejné moci odkazovaly jak na čl. 8 Evropské úmluvy, tak čl. 3 odst. 1 Úmluvy.

Ministerstvo vnitra na prvním stupni zastavilo řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) kvůli procesní pasivitě žadatelky. Ta nedoložila zákonné náležitosti, obzvláště doklad o zajištění ubytování a doklad prokazující zajištění prostředků nutných k pobytu. Následně neuspěla s opravným prostředkem u Komise, protože se nerozhodovalo o právech a povinnostech. Žalobkyně se proto obrátila na městský soud, jenž rozhodnutí druhoinstančního orgánu zrušil. Namítala, že správní orgány nezohlednily přiměřenost dopadu rozhodnutí na její soukromý a rodinný život. Poukázala na soužití s manželem a dětmi, které vykonávaly v místě pobytu základní školní docházku. Manžel už požíval nejvyšší pobytové oprávnění na území státu.

Zrušení rozhodnutí bylo zdůvodněno tím, že žalobkyně během řízení zhojila chybějící náležitosti. Žádost se již stala úplnou, a mohla být proto projednána. Městský soud s ohledem na tvrzení žalobkyně upozornil na možnost *prolomení zásady koncentrace správního řízení*. Navázal na argumentaci třetího senátu NSS.[184] Podle jeho mínění správní orgán neposoudil dopad procesního rozhodnutí do soukromého a rodinného života v poměru k případnému prolomení koncentrace. Jestliže by dopady do rodinného života a soukromého života žalobkyně byly nepřiměřené, musel by správní orgán posoudit žádost meritorně.

Kasační soud porovnal trojici pravidel, jedno vnitrostátní a dvě mezinárodněprávní povahy. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu přitom působí preventivně. Chrání koncentraci správního řízení proti obstrukci účastníků. Na rozdíl od správního orgánu druhé instance NSS mínil, že zásadu koncentrace správního řízení lze prolomit. Je-li poměřována efektivita správního řízení na jedné straně a na straně druhé nejlepší zájem dítěte, měla by zásada koncentrace řízení uplatňovaná ve správním soudnictví ustoupit tomuto zájmu chráněnému ústavním pořádkem.[185] Obě mezinárodní smlouvy jsou jeho součástí. NSS uvedl do argumentační vazby prvek právní síly *(lex superior)*, ale zejména zásadu *pactum derogat legi*.

I další případ se vyčleňuje z ustálené judikaturní praxe NSS ohledně povinnosti posuzovat přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života.[186]

---

[184] Rozsudek č. j. 3 Azs 4/2020-41 ze dne 16. 3. 2021, s. 6, bod 23.

[185] Rozsudek č. j. 10 Azs 218/2021-44 ze dne 3. 8. 2021, s. 2, bod 14: „Stěžovatelka se tedy mýlí, pokud se domnívá, že § 82 odst. 4 správního řádu nelze výjimečně prolomit, leží-li v dané situaci na jedné misce vah efektivita správního řízení chráněná uvedeným pravidlem správního řádu a na straně druhé nejlepší zájem dítěte, chráněný českým ústavním pořádkem (jehož součástí je též Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a Úmluva o právech dítěte)."

[186] Rozsudek č. j. 1 Azs 268/2021-56 ze dne 6. 1. 2022.

Žalobcem byl, a to je esenciální skutečnost, novorozenec. Zákonní zástupci dítěte podali žádost o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 88 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. K žádosti nedoložili cestovní pas dítěte nebo jednoho z rodičů. Podstatná vada nebyla odstraněna ani ve 120denní lhůtě. Následně po vydání usnesení o zastavení řízení byl nedostatek napraven. Současně žalobce požádal podle správního řádu o prominutí zmeškání úkonu a o prodloužení lhůty určené k odstranění vad žádosti. Poté se žalobce neúspěšně odvolal ke druhé správní instanci. Rozhodnutí napadl u městského soudu, který žalobu zamítl.[187]

V kasační stížnosti žalobce navrhl zrušit napadený rozsudek a věc vrátit městskému soudu. Osvětlil, že vydání cestovního dokladu novorozenci může být složitou záležitostí a bývá často v praxi spojeno s prodlením. Pozdní doložení cestovního dokladu stěžovatel zdůvodnil obstrukčním jednáním zastupitelského úřadu domovského státu otce. Matka dítěte, státní příslušnice jiného státu, se proto obrátila na vlastní diplomatickou misi, která její žádosti vyhověla.

Konstrukce stížnosti byla postavena na reálné možnosti prolomit zásadu koncentrace řízení a především na argumentu absence zhodnocení vlivu rozhodnutí na soukromý a rodinný život dítěte. Podle stěžovatele městský soud nezohlednil hranice mezi procesním a meritorním rozhodováním podle zákona o pobytu cizinců. Hranice je podle jeho názoru velmi tenká, nebo zcela chybí.[188] Dané rozlišení je zjednodušující a zavádějící. Tato diference vychází obzvláště z formálního hlediska. Namísto formy jsou podstatné dopady rozhodnutí.

Stěžovatel v kasační stížnosti připomínal, že se jedná o procesní verdikt coby rozhodnutí s přímým dopadem na dítě, jak to vyplývá z obecného komentáře č. 14. Ustanovení čl. 3 odst. 1 požaduje pro tyto případy vyšší úroveň ochrany zájmů dítěte, v procesním smyslu pak pečlivé posouzení a určení nejlepších zájmů, včetně poskytnutí procesních záruk. Odlišení procesních a meritorních rozhodnutí nenabízí prostor pro poskytnutí záruk.[189] Samotné nevyhovění žádosti vyvolává značné dopady na zájmy dítěte. Má za následek nutnost matky opustit s dítětem hostitelský stát a podat novou žádost na zastupitelském úřadě v jejich zemi původu. Dalším následkem je vážný zásah do rodinného života, kdyby se členové rodiny museli v době přísných protipandemických opatření odloučit. Tenkrát byla přeshraniční svoboda pohybu velmi omezena.

[187] Tamtéž, s. 2, bod 3.
[188] Tamtéž, s. 4, bod 14.
[189] Tamtéž.

NSS navázal na svůj dřívější rozsudek,[190] který stanovil, kdy smějí správní orgány a následně soud posuzovat, zdali zastavení řízení o žádosti o povolení pobytu nezasáhlo do zájmů dítěte. Nicméně je nevyhnutelnou podmínkou, aby všechny náležitosti žádosti byly doloženy a nebránil jejímu vyhovění žádný důvod. Tehdy je namístě prolomit zásadu koncentrace řízení.[191]

Nelze ani vyloučit posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žadatele, zastaví-li veřejný orgán řízení pro jeho procesní pasivitu. Taková povinnost nastane, bude-li cizinec takovou otázku v řízení vznášet, resp. pokud ze spisu nebude vyplývat, že by tvrzená nepřiměřenost byla na první pohled nemyslitelná či zdánlivá, případně pokud dokonce ze správního spisu budou zjevné okolnosti, které by na takovou nepřiměřenost mohly ukazovat.[192]

Na podzim roku 2024 osmý senát NSS při předběžném projednání věci H. E. A. H. zaznamenal rozpornou judikaturu jednotlivých senátů tohoto soudu.[193] Seznal, že existuje judikaturní konflikt v otázce, má-li být přiměřenost dopadu rozhodnutí vydaných podle zákona o pobytu cizinců posuzována u procesních rozhodnutí, když je ve hře nejlepší zájem dítěte.[194] Senát poukázal na nejednotnost a rozkolísanost judikatury NSS v této otázce.[195] Proto věc předal rozšířenému senátu k rozhodnutí, aby čl. 3 odst. 1 Úmluvy mohl být konzistentně vykládán a aplikován.[196]

Rozšířený senát se argumentačně opřel o případy rozhodované ESLP. Poznamenal, že dřívější rozhodnutí o zastavení řízení, v nichž byly zohledněny zájmy dítěte,[197] nezvážily požadavky vyplývající z judikatury ESLP spojené s čl. 8 Úmluvy.[198] Odkázal na jeho jediný rozsudek ve věci *Kchachatryan a Konovalova proti Rusku*.[199] ESLP přezkoumal, zdali byly dostatečně zohledněny

---

190 Srov. rozsudek ze dne 16. 3. 2021, č. j. 3 Azs 4/2020-41 a rozsudek ze dne 3. 8. 2021, č. j. 10 Azs 218/2021-44.

191 Rozsudek č. j. 1 Azs 268/2021-56 ze dne 6. 1. 2022, s. 8, bod 35.

192 Tamtéž, s. 8, bod 36.

193 Usnesení NSS č. j. 8 Azs 99/2023-52 ze dne 10. 10. 2024, s. 8, bod 23.

194 Tamtéž, s. 4 a 8, body 10 a 23.

195 Tamtéž, s. 6, bod 22.

196 Tamtéž, s. 4, bod 12: „Předkládající senát podotýká, že existuje rovněž judikaturní rozpor v otázce, zda má být výjimečně přiměřenost posuzována, je-li ve hře nejlepší zájem dítěte. První senát v rozsudku č. j. 1 Azs 212/2021-37 neshledal důvod pro posouzení přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života nezletilého žadatele z důvodu, že v případě zastavení řízení nejsou správní orgány povinny přiměřenost posuzovat. To je zjevně v rozporu s rozsudky č. j. 3 Azs 4/2020-41, č. j. 10 Azs 218/2021-44, a č. j. 1 Azs 268/2021-56."

197 Např. shora uvedené rozsudky NSS č. j. 3 Azs 4/2020-41, bod 23, anebo č. j. 10 Azs 218/2021-44, bod 14.

198 Rozsudek č. j. 8 Azs 99/2023-65 ze dne 5. 11. 2025, s. 9, bod 39.

199 *Kchachatryan and Konovalova v Russia*, Application No. 28895/14, European Court of Human Rights, 13 July 2021, body 24, 27, 29 a 30.

zájmy dítěte vystěhováním rodiče, který nebyl příslušníkem státu pobytu. Avšak skutkově byla záležitost před NSS odlišná, žalobkyně nesdílela rodinný život se dvěma syny v místě jejího pobytu.

Manželé před ESLP napadali zamítnutí prodloužení povolení k pobytu prvního stěžovatele[200] z *formálních procesních důvodů*, protože nepředložil včas požadovaný dokument: lékařské potvrzení osvědčující, že není nositelem HIV a jiných infekčních chorob. Potvrzení bylo kritickou složkou rozhodování, a to nejen s ohledem na legitimní veřejný zájem, tj. ochranu veřejného zdraví. V rámci odvolacího řízení vnitrostátní soudy uznaly, že toto opatření zasáhlo do individuálního práva manžela na rodinný život.[201] Podle ESLP soudy *„pečlivě nevyvážily různé dotčené zájmy – včetně nejlepších zájmů dítěte stěžovatelů – ani neprovedly důkladnou analýzu přiměřenosti a dopadu na rodinný život stěžovatelů"*.[202] Nakonec stěžovatel doložil chybějící doklad souběžně s odvoláním proti zamítnutí. Podle názoru ESLP mohly vnitrostátní soudy rozhodnutí o zamítnutí žádosti zrušit a nařídit, aby byla žádost znovu posouzena.[203] Čl. 8 byl tak porušen.

Na základě rozhodovací praxe ESLP rozšířený senát ve věci H. E. A. H. uzavírá, *„je zjevné, že povinnost zkoumat přiměřenost a dopady na soukromý a rodinný život v případě procesních rozhodnutí je obecným pravidlem a nikoli výjimkou, jak ji až doposud chápala judikatura NSS"*. Stejně tak je *obecným,* velmi důležitým smluvním závazkem *(lex generalis)* chránit nejlepší zájmy dítěte podle čl. 3 odst. 1 univerzální úmluvy. Smluvní ustanovení je vzhledem ke své povaze způsobilé upravit chování vnitrostátních subjektů. Adresáti závazku, správní orgány a soudy, mají za povinnost účinně chránit tyto zájmy, poskytnout jim v řízení dostatečnou váhu a prvořadě je ve svém rozhodování zohlednit.

4. ZÁVĚR

Studie zkoumá obsah a rozsah základního závazku zohledňovat nejlepší zájmy dítěte, skupiny dětí nebo všech dětí. Osou studie zůstává samotné dítě a soudní

[200] První žadatel byl občanem Arménie, kdežto žadatelka občankou Ruska. V roce 2010 se jim narodil v Sasnogorsku syn.

[201] *Kchachatryan and Konovalova v Russia*, Application No. 28895/14, European Court of Human Rights, 13 July 2021, bod 10.

[202] Tamtéž, bod 27: „However, they neither carefully balanced the different interests involved – including the best interests of the applicants' child – nor made a thorough analysis as to its proportionality and its impact on the applicants' family life."

[203] Tamtéž, bod 28.

rozhodnutí, zejména ÚS a NSS, která mají dopad na jeho zájmy, a to ve specifických situacích s cizím či migračním prvkem. Ačkoli ÚS v zásadě vychází z obecných komentářů výboru, předložená studie zpochybňuje výklad rozsahu závazku prozatímně podaný v nálezu sp. zn. IV. ÚS 950/19. ÚS v nálezu rozlišil čtyři skupiny řízení, kdy faktor nejlepších zájmů dítěte plní rozdílnou funkci a zaujímá různou abstraktní váhu. Sestupná soustava nenahrazuje dělení meritorních rozhodnutí na verdikty s přímým a nepřímým dopadem na dítě a jejich vzájemný věcný a procesní kontrast. Jak je doloženo, ÚS, ale též NSS nepoužívají tuto interpretační pomůcku systematicky, ale spíše příležitostně či doplňkově.

Studie navrhuje, aby v případě *samostatné* aplikace čl. 3 odst. 1 (nikterak čl. 8 Evropské úmluvy) se soudní rozhodování jednoznačně přimklo k binárnímu rozlišování, a sice mezi rozhodnutími s *přímým* a *nepřímým* vlivem na dítě. Tento přístup je aplikačně jednodušší i jednoznačný co do výsledku. Třebaže není vyloučeno riziko rozpornosti, buď je rozhodnutí přímo o dítěti, nebo má výhradně vedlejší dopad. Každému typu rozhodnutí přísluší specifická (vyšší a nižší) úroveň ochrany nejlepších zájmů. U rozhodnutí s přímým dopadem – verdikty prvního řádu – soud musí přihlížet ke všem volbám, například provést rozbor kladných a záporných aspektů výsledku (balanční test), nebo kombinovat příznivé prvky dvou rozdílných voleb. Druhá kategorie rozhodnutí – verdikty druhého řádu – předpokládá jiný přístup. Příslušný orgán je povinen posoudit, nemá-li rozhodnutí za následek způsobení *závažné újmy* dítěti. Navrhované rozlišení může vznést do správního a soudního rozhodování prvek stálosti i předvídatelnost právního výsledku.