



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl samosoudkyní Mgr. Helenou Konečnou ve věci

žalobce: **M. T.**
zastoupen Mgr. Tomášem Verčímákem, advokátem
sídlem Dřevná 382/2, 128 00 Praha 2

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra ČR**
sídlem Nad Štolou 936/3, 170 34 Praha 7

za účasti: **1. nezl. T. T.**
2. nezl. N. T.
oba zastoupeni Mgr. Tomášem Verčímákem, advokátem
sídlem Dřevná 382/2, 128 00 Praha 2
3. L. S.
4. nezl. A. T.
zastoupena zákonnou zástupkyní – osobou zúčastněnou na řízení č. 3.

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 7. 2025, čj. OAM-13648-24/ZR-2024,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 7. 2025, čj. OAM-13648-24/ZR-2024, se zrušuje a věc se mu vrací k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 10.140 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

III. Žádná z osob zúčastněných na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a rozhodnutí správního orgánu

1. Napadeným rozhodnutím žalovaný odňal žalobci oprávnění k pobytu na území za účelem dočasné ochrany podle § 5 odst. 7 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (dále jen „zákon č. 65/2022 Sb.“), s odkazem na § 10 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 9 odst. 1 písm. c) zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců (dále jen „zákon o dočasné ochraně“), neboť má představovat ohrožení bezpečnosti státu.
2. Žalovaný v rámci své úřední činnosti zjistil, že žalobce byl v Polsku pravomocně odsouzen pro spáchání trestného činu převaděčství, za což mu byl uložen trest odnětí svobody v délce 8 měsíců s podmíněným odkladem výkonu trestu v délce 2 let. Byla mu rovněž uložena povinnost opustit území a zákaz vstupu do Polska a státu Schengenu po dobu 5 let. Rozhodnutí bylo založeno na tom, že žalobce ve spolupráci s dalšími ukrajinskými občany usnadnil nedovolený přechod z Běloruska do Polska deseti syrským státním příslušníkům.
3. Žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval, že zákon č. 221/2003 Sb. neposkytuje odpověď na výklad pojmu „ohrožení bezpečnosti státu“. S ohledem na povinnost takzvaného eurokonformního výkladu poznamenal, že § 9 odst. 1 písm. c) zák. č. 221/2003 Sb. je transpozicí čl. 28 odst. 1 písm. b) směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. 7. 2001, o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (dále jen „směrnice č. 2001/55/ES“). Dle čl. 28 odst. 1 písm. b) směrnice platí, že členské státy mohou vyloučit osobu z poskytnutí dočasné ochrany, pokud existuje důvodné podezření, že by tato osoba mohla ohrozit bezpečnost hostitelského členského státu nebo, že vzhledem ke skutečnosti, že byla na základě pravomocného rozsudku odsouzena za mimořádně závažný trestný čin, představuje nebezpečí pro společnost hostitelského členského státu. Nicméně ani směrnice ani názvem nevymezuje, co je třeba rozumět pod termínem „bezpečnost hostitelského členského státu“. Z uvedeného žalovaný dovodil, že výklad zmíněného pojmu byl ponechán na jednotlivých členských státech.
4. Žalovaný uvedl, že vymezení předmětného pojmu poskytuje ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky (dále jen „zákon o bezpečnosti ČR“), kde se podle čl. 1 tohoto zákona ohrožením bezpečnosti České republiky rozumí ohrožení „*svrchovanosti a územní celistvosti státu, jeho demokratických základů a životů, zdraví a majetkových hodnot.*“ Může se jednat o ohrožení bezprostředně invazivního charakteru, jako je například hrozba terorismu, může jít i o ohrožení na první pohled méně nápadné ovšem ve svých důsledcích také ohrožující základní hodnoty vypočtené v čl. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky.
5. Dále provedl komparaci trestného činu, za nějž byl žalobce v Polsku odsouzen, s jeho obdobou dle českého právního řádu, tj. podle českého trestního zákoníku. Konkrétně porovnával zmíněné ustanovení polské úpravy (čl. 264 odst. 3 polského trestního zákoníku) s trestným činem organizování a umožnění nedovoleného překročení hranice podle § 340 trestního zákoníku. Současně vystihl, že chráněným objektem v případě obou

zemí je zájem na kontrole osob, které překračují státní hranici státu. Tento zájem vyplývá z potřeby dostát mezinárodním závazkům, regulovat nelegální migraci a bojovat proti mezinárodnímu zločinu v podobě nelegálního převaděčství. Žalovaný současně připomněl, že jak ČR, tak i Polsko jsou součástí schengenského prostoru, přičemž Polsko se nachází na vnější pozemní hranici schengenského prostoru.

6. Dále žalovaný poukázal na usnesení ze dne 19. 5. 2015 sp. zn. 6 Tdo 151/2015, v němž se Nejvyšší soud vyjadřoval k objektům trestných činů podle § 340 a § 341 trestního zákoníku. Ve vztahu k § 340 odst. 1 trestního zákoníku tento soud uvedl, že *„je jím chráněn zájem státu na nedotknutelnosti a suverenitě státního území projevující se v jeho oprávnění prostřednictvím k tomu určených složek kontrolovat osoby vstupující na jeho území a takto překračující státní hranici (kontrola oprávněnosti jejich vstupu na území státu, resp. přechodu hranic oběma směry).“* Z uvedeného žalovaný dovodil závažnost žalobcova protiprávního jednání.
7. Žalovaný také argumentoval existencí Rámcového rozhodnutí Rady č. 2002/946/SVV ze dne 28. 11. 2002 o posílení trestního rámce s cílem zabránit napomáhání k nepovolenému vstupu, tranzitu a pobytu a Směrnici Rady č. 2002/90/ES ze dne 28. 11. 2002, kterou se definuje napomáhání k nepovolenému vstupu, přechodu a pobytu. Tyto dva dokumenty mají vyjadřovat zájem, jímž je především cíl posílit sankční opatření coby nástroje boje proti napomáhání k nedovolenému přistěhovalectví, a to jak v souvislosti s překračováním státních hranic, tak i v souvislosti s nedovoleným pobytem na území členských států EU a vytvářením a posilováním mezinárodních zločineckých struktur zabývajících se nelegálním převaděčstvím.
8. V této spojitosti žalovaný uvedl, že v případě převádění cizinců přes hranice se na území ČR, resp. států EU dostávají cizinci, jejichž původu, minulosti a úmyslech nemají státy nejmenšího tušení, často se takto na území dostávají zločinci a jiné nebezpečné osoby. V tomto směru dále konstatoval, že *„nicméně nelegální migrace je především migrací nevyžádanou a nevíтанou, neboť zvyšuje ve společnosti napětí, které může vyústit ve společenské nepokoje či radikalismus, a to jak na straně většinové společnosti, tak menšiny imigrantů. Hrozbu tedy mohou představovat konkrétní migranti, stejně jako jejich skupiny. Tato dílčí hrozba může mít podobu terorismu, organizovaného zločinu, ale i šíření infekční nákazy, kulturních zvyklostí neslučitelných s naším právním pořádkem nebo snížené ochoty k integraci. Vedle typu migrace, resp. imigrantů, může svou roli v podobě migrační hrozby sebrát objem migračních toků a bezpečnost může ohrozit také masová neřízená imigrace. Zejména v současné situaci (ozbrojený konflikt na Ukrajině, bezpečnostní situace na Blízkém východě) nelze otázku migrace chápat odděleně od vývoje mezinárodní situace v nejbližším sousedství i zemích původu, každý převaděč svým jednáním podkopává bezpečnost České republiky a nahlodává její suverenitu. Jak již bylo výše naznačeno, je to Česká republika jako suverénní stát, kdo určuje, který cizinec na její území vstoupí a bude moci na něm pobývat.“*
9. Žalovaný na základě uvedeného dovodil, že žalobcovo jednání sice bezprostředně směřovalo vůči Polsku, ale zprostředkovaně ohrozilo i vnitřní bezpečnost ČR a dalších států schengenského prostoru, tedy naplnilo hypotézu uvedenou v § 9 odst. 1 písm. c) zákona o dočasné ochraně, že žalobce představuje ohrožení bezpečnosti státu.

II. Shrnutí žalobních bodů, vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

10. Žalobce v žalobě namítal částečnou nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů a jeho nezákonnost. Předně rozporoval naplnění podmínky spočívající v ohrožení bezpečnosti státu. Odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2023, č. j. 10 Azs 12/2023-67, ze dne 23. 4. 2020, č. j. 5 Azs 189/2015-127 a ze dne 9. 2. 2017, č. j. 1 Azs 216/2016-41. Dle něj je nutné vykládat neurčitý právní pojem „bezpečnost státu“ v kontextu dočasné ochrany restriktivně. Intenzita jeho činu na území Polské republiky nemůže této intenzity dosáhnout. Ze správního spisu i z napadeného rozhodnutí vyplývá, že trestný čin spáchal ojediněle, žalovaný ani netvrdil, že by žalobce v minulosti anebo opětovně spáchal obdobný či jiný trestný čin, který by bylo možné subsumovat pod ohrožení bezpečnosti státu dle výše uvedené judikatury. Za spáchaný trestný čin mu bylo uloženo podmíněné odnětí svobody, a to na samé dolní hranici trestní sazby, což reflektuje i závažnost narušení veřejného zájmu v očích orgánu veřejné moci. Jednání, za nějž byl potrestán, odpovídá skutkové podstatě uvedené § 340 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, jejímž druhovým objektem není ochrana bezpečnosti státu, nýbrž naplňování některých funkcí státu (srov. úplatkářství, trestné činy úředních osob).
11. Žalobce připomněl, že již žalovanému sám uvedl, že ho ani nenapadlo, že by zakázkou, na kterou v inzerátu reagoval, mělo být převážení migrantů. Toto tvrzení žalovaný v odůvodnění nijak nevypořádal a ani neřešil absenci úmyslu se na převaděčství podílet. S odkazem na čl. 28 odst. 2 směrnice Rady 2001/55/ES měl žalovaný zohledňovat pouze osobní jednání dané osoby, nestačilo tedy vyjít pouze z podkladů poskytnutých Polskou republikou. K detailnějšímu popisu svého jednání např. v rámci výslechu, vyzván nebyl.
12. Žalobce uvedl, že si uvědomuje svou životní chybu způsobenou nerozvážností, ale odmítl, že by ohrozil bezpečnost České nebo Polské republiky do takové míry, že by to žalovaného opravňovalo mu odejmout status dočasné ochrany. Použití § 10 odst. 1 písm. b) zákona o dočasné ochraně je totiž postaveno na důvodném podezření, které dle je dle žalovaného způsobeno pouze a jen tím jedním trestným činem. Pokud žalovaný budoucí ohrožení odvozuje od skutečnosti, že by žalobce mohl být motivován finanční situací, což je dle žalobce zcela nepodložený a spekulativní závěr. Finanční situace rodiny je stabilní, čisté měsíční příjmy se pohybují kolem 60.000 Kč měsíčně, z toho je 40.000 Kč humanitární dávka jeho partnerky.
13. Žalobce má dále za to, že jeho další trestný čin spočívající v maření úředního rozhodnutí není relevantní, neboť jak již uvedly správní soudy, obecná trestná činnost nemůže být důvodem pro závěr o ohrožení bezpečnosti státu. Dodal, že peněžitý trest uhradil a svého jednání lituje. Za spekulativní označil též tvrzení žalovaného o možnosti řídit motorové vozidlo v rámci jeho zaměstnání. Z potvrzení zaměstnavatele mělo naopak vyplynout, že žalobce při výkonu zaměstnání motorové vozidlo neřídí.
14. V dalším žalobním bodě žalobce namítl, že žalovaný nedostatečně vyjasnil otázku možnosti jeho získání budoucího oprávnění k pobytu na území. Žalovaný dospěl k závěru, že může požádat o udělení mezinárodní ochrany, resp. zemi navštěvovat v rámci bezvízového styku. Dle aktuální právní úpravy (§ 6 odst. 5 zákona č. 65/2022 Sb.) je však žalobce z možnosti podat žádost o mezinárodní ochranu vyloučen. Žalobce by ani nemohl legálně pobývat na území po podání žádosti. U možnosti bezvízového styku žalovaný opomněl, že žalobce nemá oprávnění v žádném jiném státě EU. Žalobce odkázal i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2021, č. j. 5 Azs 410/2019-28, bpd 38, nebo usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2022, č. j. 8 Azs 183/2022-37, bod 36. Žalovaný také nezohlednil, že muži – občané Ukrajiny nemohou vycestovat z důvodu

branné povinnosti. I pokud by mu byl teoreticky umožněn bezvízový styk, žalobce byl polskými orgány vyhoštěn na dobu pěti let ze Schengenského prostoru.

15. Dle žalobce byl žalovaný povinen posoudit také přiměřenost rozhodnutí, která vyplývá z § 174a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Dopad rozhodnutí na jednotu rodiny, život partnerky a nezletilých dětí, potažmo i nejlepší zájem dětí však žalovaný nezkontroloval. Žalobce je jediným zákonným zástupcem dvou starších dětí, neboť jeho partnerka vůči nim nemůže vykonávat rodičovská práva. Žalovaný tak neřešil faktickou možnost pobytu všech dětí s partnerkou žalobce, tj. zda bude možné, aby se o ně starala. Žalobce má tak reálnou obavu z odebrání dětí a jejich umístění do ústavní či náhradní péče. Při vypořádávání přiměřenosti žalovaný nesprávně odkázal na možnost bezvízového styku či na možnost si požádat o oprávnění k pobytu v jiné zemi, aby s nimi mohl zůstat v kontaktu.
16. Dále žalobce namítl, že mu ve vycestování brání trvajícím válečným konflikt na území Ukrajiny, když v případě návratu pociťuje obavu z ohrožení na svém životě a zdraví. Ačkoliv žalovaný dospěl k závěru, že návrat žalobce do země původu je možný, tento závěr neodpovídá aktuální situaci a obsahu spisu. Žalovaný odkazuje na rozdílnou situaci v zemi původu, že v určitých místech v ní lze pobývat tak, aby se žalobce vyhnul potenciálnímu nebezpečí. Tento závěr však nevyplývá ze žádných do spisu založených podkladů, když jeho součástí nejsou žádné zprávy o zemi původu. Jeho případný návrat na Ukrajinu a jeho zvýšené ohrožení života by mohl mít přímý či zprostředkovaný dopad na partnerku a děti, jeho rodina by byla vystavena značné nejistotě.
17. Žalobce proto navrhl napadené rozhodnutí zrušit a věc žalovanému vrátit k dalšímu řízení.
18. Žalovaný se ve svém vyjádření ze dne 19. 9. 2019 k žalobě obšírně vyjádřil k jednotlivým žalobním námitkám. K podmínkám ohrožení bezpečnosti státu zopakoval, že jednání žalobce by odpovídalo přečinu organizování a umožnění nedovoleného překročení hranice dle § 340 trestního zákoníku. Chráněným objektem je zájem České republiky i Polska na kontrole osob státní hranice překračujících, což vyplývá z potřeby dostát mezinárodním závazkům regulovat nelegální migraci. Jednání žalobce sice naplnilo skutkovou podstatu trestného činu, který směřoval vůči právu Polské republiky, nicméně tím zprostředkovaně ohrozil i vnitřní bezpečnost České republiky a dalších států Schengenského prostoru. Vnitřní bezpečnost ČR již dávno nelze oddělovat od vnitřní bezpečnosti dalších států Schengenského prostoru. Ze strany žalobce se nejedná o ojedinělé relevantní protiprávní jednání, neboť se na našem území dopustil protiprávního jednání několikrát, když opakovaně řídil osobní motorové vozidlo bez příslušného oprávnění, čímž se dopustil přestupku a posléze i trestného činu. Proto žalovaný dospěl k závěru, že žalobce nemá žádný respekt k právnímu řádu České republiky. Skutečností, že žalobce nemohl vědět, že má převážet migranty, nebylo třeba se zabývat, když ji posuzoval příslušný polský soud. Žalobce měl použít zdravý úsudek, a pokud měl pro neznámou osobu něco vykonat na základě inzerátu na Facebooku, měl si uvědomit, co by mohlo hrozit.
19. Podle žalovaného jsou jeho úvahy o finanční motivaci žalobce správné a vyplývají ze spisu. Součástí spisu je i sdělení České správy sociálního zabezpečení, ze které vyplývá, že žalobce začal být legálně zaměstnán až od 17. 9. 2024. Finanční motivaci k činu žalobce sám potvrdil ve výslechu, když uvedl, že do Polska přijel v březnu 2023 za účelem dosažení zisku. S ohledem na napnutý rodinný rozpočet žalovaný nevyločil opakování trestné

činnosti žalobce i v budoucnu. Výši humanitární dávky žalobce sdělil až v žalobě, do té doby hovořil pouze o jejím pobírání.

20. K nemožnosti získat jiné pobytové oprávnění žalovaný uvedl, že není možné poučovat žalobce o všech možnostech, které by nastaly, pokud by si podal žádost o mezinárodní ochranu. K možnosti realizace návštěv prostřednictvím bezvízového styku uvedl, že si žalobce může zajistit vydání biometrického cestovního dokladu.
21. K nepřiměřenosti napadeného rozhodnutí a potřebě zohlednit nejlepší zájem dětí žalovaný uvedl, že zákon o dočasné ochraně nepodmiňuje užití důvodu spočívajícího v ohrožení bezpečnosti státu přiměřeností dopadu do soukromého či rodinného života cizince. Musí však vzít v úvahu závazek vyplývající z čl. 8 Úmluvy na ochranu lidských práv a základních svobod. Co se týká rodinných vazeb, je žalovanému známo, že žalobce, jeho partnerka i děti pobývají na území ČR na základě dočasné ochrany. Žalobce v lednu 2024 požádal (podruhé) o udělení mezinárodní ochrany, a to i přes to, že jeho nejbližší rodina žije v ČR. Povinnost mít na zřeteli nejlepší zájem dětí dle žalovaného neznámá, že by správní orgán musel umožnit za všech okolností žalobci pobývat na území ČR. Žalovaný uvedl, že v napadeném rozhodnutí vysvětlil, proč zájem na zachování vnitřní bezpečnosti ČR převažuje nad zájmy nezletilých dětí žalobce i žalobce samotného.
22. Žalovaný dodal, že možností žalobce navrátit se zpět do země původu se zabývaly již polské orgány, když poukázaly na tom, že žalobce pochází z města asi 200 km od polských hranic, tedy ze západní části Ukrajiny. K intenzivním bojům však dle aktuálních zpráv dochází pouze na východě země. Žalovaný odkázal i na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 8. 4. 2024, č. j. 33 Az 23/2024-41, který řešil obdobný případ, v němž se cizinec dopustil trestného činu převaděčství.
23. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout.
24. Osoby zúčastněné na řízení č. 1 a 2 (nezletilé děti) se podáním ze dne 15. 10. 2025 vyjádřily, že chtějí uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení, a uvedly, že mají svého otce rády a pokud by musel odjet na dlouhou dobu, chyběl by jim každý den. Přály by si, aby tu s nimi zůstal. Osoba zúčastněná na řízení č. 3 (partnerka žalobce) v podání ze dne 16. 10. 2025 rovněž uplatnila práva osob zúčastněných na řízení za sebe a svou nezletilou dceru, a uvedla, že žalobce je v jejich životě důležitou osobou, že je součástí každodenního fungování domácnosti a zajišťuje významnou část péče o společnou dceru (osobu zúčastněnou na řízení č. 4). Jeho odcestování by pro ně bylo velice náročné, neboť finančně i psychicky je podporuje, dcera je na otce silně citově fixována. Zhoršila by se též finanční situace celé rodiny, což by bylo mimořádně stresující a těžko zvládnutelné.

III. Posouzení věci krajským soudem

25. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních námitek v řízení podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Vycházel při tom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí žalovaného, přičemž rozsah jeho přezkumu byl vymezen žalobními body. Ve věci rozhodoval bez nařízení jednání postupem předvídaným v § 51 s. ř. s.
26. Po prostudování předloženého správního spisu dospěl k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům, přičemž žalobu shledal důvodnou.

27. Ze správního spisu vyplynulo, že dne 19. 3. 2022 bylo žalobci uděleno vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu § 33 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, ve smyslu § 8 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. se považuje za cizince, kterému byla udělena dočasná ochrana. Na základě této dočasné ochrany žalobce v současnosti pobývá na území ČR. Žalovaný v rámci konzultační procedury dle čl. 29 Nařízení č. 2018/1961 obdržel dne 25. 11. 2024 od SIRENE Polsko podrobné informace ohledně žalobce, který byl odsouzen rozsudkem okresního soudu v Bielsku Podlaski ze dne 29. 2. 2024 pro trestný čin týkající se převaděčství k trestu odnětí svobody v délce 8 měsíců s podmíněným odkladem výkonu trestu v délce 2 let. Uvedený rozsudek nabyl právní moci dne 8. 3. 2024. Velitelem jednotky pohraniční stráže v Ketrzynu mu byla dne 12. 1. 2024 uložena povinnost opustit území Polské republiky se zákazem vstupu do Polska a států Schengenu po dobu 5 let.
28. Dále z listin založených ve správním spisu vyplynulo, že žalobce byl trestním příkazem Okresního soudu v Trutnově ze dne 31. 7. 2024, vydaným pod sp. zn. 4 T 124/2024, odsouzen pro přečin maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázán k trestu odnětí svobody v délce trvání 6 měsíců s podmíněným odkladem na dobu 1 roku a zákazu činnosti spočívajícího v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 1 roku a 6 měsíců. Trestní příkaz nabyl právní moci dne 20. 8. 2024.
29. Krajský soud úvodem k institutu dočasné ochrany v obecné rovině konstatuje, že ji lze charakterizovat jako „flexibilní nástroj mezinárodní ochrany, který poskytuje útočiště na omezenou dobu osobám prchajícím před humanitární krizí“. Po zkušenostech s poskytováním dočasného útočiště uprchlíkům ze zemí bývalé Jugoslávie se členské státy EU shodly na přijetí směrnice a implementovaly ji do svých právních řádů. Jde patrně o dosud jediný mezinárodní formalizovaný režim dočasné ochrany. Česká republika přijala zákon o dočasné ochraně č. 221/2003 Sb. k provedení směrnice o dočasné ochraně. Rada EU rozhodnutím 2022/382 ze dne 4. 3. 2022 (dále jen „rozhodnutí Rady EU ze dne 4. 3. 2022“) podle článku 5 směrnice o dočasné ochraně stanovila, že na území EU nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob, které musely opustit Ukrajinu v důsledku ozbrojeného konfliktu. Rozhodnutí v článku 2 odst. 1 až 4 vymezilo osoby, na něž se dočasná ochrana vztahuje.
30. Na nastalou skutečnost reagoval český zákonodárce přijetím zákona č. 65/2022 Sb., který mimo jiné stanovuje podmínky udělování dočasné ochrany cizinců specifikovaných v § 3 tohoto zákona. Tento zákon je přitom speciální úpravou k „obecnému“ zákonu o dočasné ochraně, předmětem jeho právní úpravy je dočasná ochrana cizinců se zřetelem k ozbrojenému konfliktu vyvolaného invazí vojsk Ruské federace na území Ukrajiny dne 24. 2. 2022 (srov. § 1 odst. 1 uvedeného zákona). Důvodová zpráva uvádí, že „*stávající právní úprava však na současnou situaci, kdy probíhá ozbrojený konflikt na území Ukrajiny, v jehož důsledku se dala do pohybu migrační vlna nebývalého rozsahu, není dimenzována. Proto je žádoucí stanovit zvláštní proces legalizace pobytu těchto osob na našem území, čímž bude sekundárně zajištěno, že dotčeným osobám bude možné zajistit jejich základní životní potřeby.*“
31. Smyslem obou vnitrostátních právních norem, které provádějí směrnici o dočasné ochraně, tedy zákona č. 221/2003 Sb. i 65/2022 Sb., je v duchu směrnice upravit dočasnou ochranu jako krizový mechanismus EU, který se aktivuje za výjimečných okolností v případě hromadného přílivu osob s cílem poskytnout kolektivní ochranu vysídleným osobám a zmírnit tlak na vnitrostátní azylové systémy zemí EU.

32. Dočasnou ochranu je namístě zahrnout do pojmu „věc mezinárodní ochrany“, když čl. 78 odst. 1 Smlouvy o fungování EU nedělá mezi azylem, doplňkovou ochranou a dočasnou ochranou žádný zásadní rozdíl (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2023, č. j. 10 As 290/2022-30, všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).
33. Krajský soud při posouzení věci vycházel z následující právní úpravy:
34. Podle § 5 odst. 7 zákona č. 65/2022 Sb. *ve věci neudělení nebo odnětí dočasné ochrany se použije zákon o dočasné ochraně cizinců.*
35. Dle § 10 odst. 1 písm. c) zákona o dočasné ochraně *oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany se odejme, jestliže byl zjištěn důvod, pro který nelze udělit oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany podle § 9 odst. 1.*
36. Dle § 9 odst. 1 zákona o dočasné ochraně *oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany nelze udělit, jestliže existuje důvodné podezření, že žadatel o poskytnutí dočasné ochrany a) se dopustil zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto trestných činech, b) je vinen činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Organizace spojených národů, nebo c) představuje ohrožení bezpečnosti státu.*
37. Podle § 9 odst. 2 zákona o dočasné ochraně *oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany může být odepřeno, jestliže žadatel o poskytnutí dočasné ochrany a) byl pravomocně odsouzen za spáchání zvlášť závažného zločinu a za předpokladu, že tato skutečnost nadále představuje nebezpečí pro společnost, nebo b) uvedl nepravdivé údaje nebo zamlčel skutečnosti podstatné pro spolehlivé zjištění skutečného stavu věci.*“
38. Hlavní spornou otázkou v řešeném případě je, zda byla naplněna podmínka v podobě existence důvodného podezření, že žalobce představuje ohrožení bezpečnosti státu.
39. Žalovaný správně vyložil, že pojem „ohrožení bezpečnosti státu“ je tzv. neurčitý právní pojem, jehož obsah nebyl citovanou právní normou definován a pro potřeby dané věci si tedy tento pojem vymezil sám. Při jeho vymezení pak vycházel zejména z definice stanovené v ústavním zákoně č. 110/1998 Sb. S tím, že chráněným objektem trestného činu, kterého se žalobce dopustil, byl zájem České republiky i Polska na kontrole osob, které hranice překračují. S tímto výkladem se však soud neztotožňuje.
40. Ve judikatuře je ustálen názor, že výklad a uplatnění neurčitých právních pojmů podléhá plné soudní kognici. Fakticky však soudní přezkum naráží na to, že neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat, jejich obsah, rozsah a aplikace se může v závislosti na konkrétních okolnostech měnit. Zákonodárce tímto způsobem vytváří příslušným, často specializovaným správním orgánům, prostor k tomu, aby zhodnotily, zda konkrétní situace pod neurčitý právní pojem spadá, či nikoliv. Nejedná se však o správní uvážení. Závěry správního orgánu o těchto otázkách přezkoumává soud v rámci námitek uplatněných v žalobě v plném rozsahu (srov. např. usnesení rozšířeného senátu NSS, č. j. 8 As 37/2011-154 ze dne 22. 4. 2014).
41. Samotný odkaz na čl. 1 ústavního zákona o bezpečnosti ČR jistě nepostačuje, neboť ten nedefinuje bezpečnost státu, ale deklaruje, které hodnoty musí stát chránit jako svou základní povinnost (rozsah čl. 1 je pak užší než rozsah čl. 2 tohoto zákona). Ze zákona o bezpečnosti ČR tak lze v obecné rovině dovodit, které všechny hodnoty a za jakých

podmínek je třeba chránit v rámci tzv. mimořádných stavů. To bez dalšího neznamená, že obsah pojmu bezpečnosti státu je shodný v ústavním zákoně o bezpečnosti ČR (zná jen bezpečnost a bezpečnost ČR, nikoliv bezpečnost státu) a v zákoně o dočasné ochraně. Odkaz na ústavní zákon o bezpečnosti ČR však nelze ani zcela zavrhnout, neboť vedle vymezení mimořádných stavů (pro souzenou věc nepodstatné) na ústavní úrovni obecně definuje některé ze základních funkcí státu, obvykle vymezované pouze právní naukou. V tom ohledu má tedy normativní význam pro výklad (nejen) podústavního práva, tj. i zákona o dočasné ochraně (srov. RYCHETSKÝ, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 1143).

42. V případě v této věci použitého pojmu „ohrožení bezpečnosti státu“ se jedná se o výklad pojmu majícího základ v právu EU, proto výklad tohoto pojmu pomocí vnitrostátního právního předpisu, jak to udělal žalovaný v této věci, sám o sobě neobstojí (shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Azs 216/2016, bod 20). Český zákonodárce užívá pojem „bezpečnost státu“ na několika místech v rámci zákona o azylu i zákona o pobytu cizinců (např. § 15a odst. 1 písm. d/ a § 17 odst. 1 písm. i/ zákona o azylu účinného od 1. 7. 2023, § 87e odst. 1 písm. e/, § 87k odst. 1 písm. a/ zákona o pobytu cizinců) a tento pojem musí být vykládán v souladu se směrnicemi, které jsou jednotlivými zákony implementovány. Pojem „ohrožení bezpečnosti státu“ je třeba vykládat analogicky s jeho výkladem v zákoně o azylu i o pobytu cizinců, a to i přes skutečnost, že základ tohoto pojmu vychází k odlišných směrnic.
43. K výkladu pojmu „ohrožení bezpečnosti státu“ v zákoně o pobytu cizinců a v zákoně o azylu krajský soud uvádí následující. Podle čl. 27 odst. 1 směrnice 2004/38/ES, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států („pobyťová směrnice“), s výhradou této kapitoly směřují členské státy omezit svobodu pohybu a pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků bez ohledu na státní příslušnost z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Tyto důvody nesmějí být uplatňovány k hospodářským účelům.
44. Pobyťová směrnice i zákon o pobytu cizinců v uvedených ustanoveních pracují s důvodem „veřejný pořádek“. Ve spojitosti s dalším důvodem hovoří směrnice o „veřejné bezpečnosti“, zákon o pobytu cizinců hovoří o „bezpečnosti státu“. Soudní dvůr již dospěl k závěru, že pojem „národní bezpečnost“ obsažený v belgickém pobyťovém zákoně (který rovněž provádí směrnici) odpovídá pojmu „veřejná bezpečnost“ dle čl. 27 odst. 1 směrnice (rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 22. 6. 2021, *Ordre des barreaux francophones et germanophone* a další, C-718/19, EU:C:2021:505, bod 59). Proto pojem „bezpečnost státu“ obsažený v českém zákoně o pobytu cizinců rovněž odpovídá pojmu „veřejná bezpečnost“ ve smyslu směrnice. Při jeho výkladu je tedy třeba vyjít z judikatury Soudního dvora.
45. Termín „veřejná bezpečnost“ podle čl. 27 odst. 1 směrnice „*zahrnuje vnitřní i vnější bezpečnost členského státu a může být dotčena zásahem do funkčnosti základních institucí a veřejných služeb, jakož i přežití obyvatelstva, stejně jako nebezpečím vážného narušení vnějších vztahů nebo mírového soužití národů anebo zásahem do vojenských zájmů*“. Pod pojem „veřejná bezpečnost“ „*spadá boj proti kriminalitě spojené s nedovoleným organizovaným obchodem s omamnými látkami*“ či „*proti terorismu*“ (komplexně rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 13. 9. 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, bod 39, s citací starší judikatury). Pro účely odůvodnění výjimky z práva pobytu občanů Unie či jejich rodinných příslušníků je nutno pojmy „veřejný pořádek“ a „veřejná bezpečnost“ vykládat restriktivně (tamtéž, bod 37, s citací početné starší judikatury).

46. Pojem „nebezpečí pro bezpečnost státu“ není v zákoně o azylu ani v kvalifikační směrnici přímo definován a jeho výklad je tak ponechán především na členských státech. Judikatura prozatím tento pojem ve vztahu k § 17 odst. 1 písm. i) nebo j) zákona o azylu nevymezila; obdobně jako v případě interpretace pojmu „zvlášť závažný zločin“ je možné analogicky uplatnit postup při výkladu totožného pojmu („nebezpečí pro bezpečnost státu“) užitého v § 15a odst. 1 písm. d) zákona o azylu. Odůvodnění kvalifikační směrnice v bodu 36 uvádí, že *„pojmy bezpečnosti státu a veřejného pořádku se vztahují rovněž na případy, kdy státní příslušník třetí země patří ke spolčení podporujícím mezinárodní terorismus nebo podporuje takové spolčení“*. Podle komentáře k čl. 33 Ženevské úmluvy lze obecně říci, že pojem „národní bezpečnost“ se uplatní v případě jednání závažné povahy, která přímo nebo nepřímo ohrožují ústavu (vládu), územní celistvost, nezávislost nebo vnější mír státu. Špionáž, sabotáž vojenských zařízení a teroristické činnosti patří mezi činy, které jsou obvykle označovány jako hrozby pro národní bezpečnost [UNHCR, Commentary of the Refugee Convention 1951 (Articles 2-11, 13-37), říjen 1997]. Lze dovodit, že nebezpečnost pro bezpečnost státu bude zpravidla zahrnovat také nebezpečí pro veřejný pořádek. Z povahy věci ovšem plyne, že naopak tomu být nemůže. Je proto možné konstatovat, že ohrožení národní bezpečnosti nelze slučovat s narušením veřejného pořádku.
47. Nejvyšší správní soud při výkladu pojmu „bezpečnost státu“ (byť v odkazovaném rozhodnutí ve vztahu k zákonu o azylu) dospěl k závěru, že dané nebezpečí musí směřovat buď přímo proti České republice (hlava IX trestního zákoníku), nebo proti jiným chráněným zájmům v takovém rozsahu, z důvodů nebo způsobem, že může představovat ohrožení bezpečnosti České republiky. Zhodnotil, že např. trestná činnost (byť opakovaná) spočívající v přečinech proti majetku nepředstavuje nebezpečí pro bezpečnost státu (rozsudek ze dne 9. 2. 2017, čj. 1 Azs 216/2016-41, č. 3596/2017 Sb. NSS, body 19 a 25). Na toto pojetí „bezpečnosti státu“ NSS navázal i později, když zdůraznil, že zvlášť závažný zločin spadající do kategorie obecné kriminality sám o sobě nepředstavuje nebezpečí pro bezpečnost státu (rozsudek ze dne 23. 4. 2020, čj. 5 Azs 189/2015-127, body 61 a 62). V daném případě by tak důvodem odepření dočasné ochrany mohl být za podmínky trvajících nebezpečí pro společnost zvlášť závažný zločin ve smyslu § 9 odst. 2 písm. a) zákona č. 221/2003 Sb.
48. Ústavní soud pak v nálezu ze dne 16. 12. 2020, sp. zn. I. ÚS 945/20, bodě 39, uvedl, že *„podle SDEU při uplatňování směrnice a zkoumání existence skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého ze základních zájmů společnosti nelze vycházet pouze ze skutečnosti, že jednotlivec byl v minulosti odsouzen pro spáchaný trestný čin, ale je dále třeba vzít v úvahu další aspekty, a to zejména zákonem stanovený a uložený trest, míru zapojení do trestné činnosti, rozsah škody a tendenci jednotlivce k opakování trestné činnosti (viz bod 50 rozsudku SDEU ze dne 23. 11. 2010 ve věci C-145/09 Land Baden-Württemberg proti Panagiotis Tsakouridis).“*
49. Jak již bylo uvedeno výše, § 9 odst. 1 písm. c) zákona o dočasné ochraně je transpozicí čl. 28 odst. 1 písm. b) směrnice č. 2001/55/ES. Tento článek směrnice stanoví důvody pro vyloučení osob z dočasné ochrany. Jde ovšem o transpozici nepřesnou. Z dikce článku („Členské státy mohou ...“) je zřejmé, že tento článek je ustanovením opčním, tedy otázka jeho transpozice byla ponechána na vůli členských států. Český zákonodárce se rozhodl tento článek provést v jiném než doslovném znění. Uvedený článek stanoví, že členské státy mohou vyloučit osobu z poskytnutí dočasné ochrany, pokud existuje důvodné podezření, že by tato osoba mohla ohrozit bezpečnost hostitelského členského státu nebo

že vzhledem ke skutečnosti, že byla na základě pravomocného rozsudku odsouzena za mimořádně závažný trestný čin, představuje nebezpečí pro společnost hostitelského členského státu. Současné mají podle směrnice o dočasné ochraně správní orgány zohlednit skutečnost, že z unijního práva plyne požadavek na zohlednění přiměřenosti. Stát musí prokázat, že chování osoby bylo natolik závažné, že dotyčnou osobu vyloučí z dočasné ochrany.

50. Zákon o dočasné ochraně pracuje v § 9 odst. 1 písm. c) se slovním spojením *oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany nelze udělit, jestliže existuje důvodné podezření, že žadatel o poskytnutí dočasné ochrany představuje ohrožení bezpečnosti státu*; podle druhého odstavce písm. a) *oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany může být odepřeno, jestliže žadatel o poskytnutí dočasné ochrany byl pravomocně odsouzen za spáchání zvlášť závažného zločinu a za předpokladu, že tato skutečnost nadále představuje nebezpečí pro společnost*. Z dikce zákona lze dovodit, že odepření oprávnění k pobytu v důsledku ohrožení bezpečnosti státu je postup obligatorní; v případech žadatelů – osob, které byly pravomocně odsouzeny za spáchání zvlášť závažného zločinu a za podmínky, že i nadále představují nebezpečí pro společnost, je případné odepření na zvážení správního orgánu jako postup fakultativní.
51. Krajský soud je tedy toho názoru, že pojem „ohrožení bezpečnosti státu“ je nutné vykládat v souladu s výše uvedenou judikaturou. Ohrožení bezpečnosti státu tak má zahrnovat vnitřní i vnější bezpečnost státu. Bezpečnost státu může být dotčena zásahem do funkčnosti základních institucí a veřejných služeb, jakož i přežití obyvatelstva, stejně jako nebezpečím vážného narušení vnějších vztahů nebo mírového soužití národů anebo zásahem do vojenských zájmů. Cizincovu kriminální činnost lze pod ohrožení bezpečnosti státu zařadit až při skutečně vysokém stupni její nebezpečnosti, typicky jde-li o vysoce nebezpečnou organizovanou kriminalitu (např. terorismus, nedovolený organizovaný obchod s omamnými látkami s mezinárodním aspektem apod.).
52. Mezi účastníky je nesporné, že žalobce byl v Polsku pravomocně odsouzen za trestný čin převaděčství. Dle popisu skutku uvedeného ve výroku rozsudku by bylo možné dle českého práva posoudit jeho jednání jako přečin organizování a umožnění nedovoleného překročení státní hranice dle § 340 odst. 1 trestního zákoníku, za což by mohl být potrestán trestem odnětí svobody až na dvě léta. Objektem trestného činu organizování a umožnění nedovoleného překročení státní hranice je zájem na zabránění pomoci či organizování nelegálního překračování státní hranice třetími osobami. Tento objekt zapadá do širšího zájmu na potlačování činnosti nelegálních převaděčů a tzv. pašeráků lidí a v ještě širším pojetí do zájmu na ochraně či kontrole státních hranic.
53. Pokud zákonodárce umožnil správnímu orgánu uvážit o neudělení či odebrání dočasné ochrany v případech pravomocného odsouzení za zvlášť závažný zločin za podmínky stávající hrozby pro společnost, z obligatorního postupu směřujícího proti cizincům představujícím ohrožení bezpečnosti státu pak lze usuzovat, že zákonodárce vyhradil tento důvod extrémním případům.
54. Důvodnost podezření, že žalobce představuje ohrožení bezpečnosti státu správní orgán dovodil z jeho výše uvedeného jediného jednání a na něj navazujícího pravomocného odsouzení. Aby se však mohlo jednat o ohrožení bezpečnosti státu, muselo by uvedené jednání být intenzivní a extenzivní (např. množstvím dílčích útoků, systematickosti v rámci organizované skupiny, geografického rozsahu, pohnutky). Tendence opakovat trestnou činnost pak dle žalovaného vychází z úvah o finančním rozpočtu žalobce, uložení

správního trestu zákazu činnosti řízení motorových vozidel a pravomocné odsouzení za maření výkonu úředního rozhodnutí. S tvrzením žalovaného, že žalobce svým jednáním demonstruje neúctu nejen vůči základním pravidlům, ale i společenskému zřízení, lze sice částečně souhlasit, jde však o argumentaci tendenční.

55. Nutno uzavřít, že správní orgán vyložil pojem „ohrožení bezpečnosti státu“ podle § 9 odst. 1 písm. c) zákona o dočasné ochraně nesprávně (příliš široce), a to v rozporu s ustálenou judikaturou NSS a SDEU. Ohrožení bezpečnosti státu nelze stejně jako v případě zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců chápat jako jakékoli „ohrožení života, zdraví a (značných) majetkových hodnot v případě násilné či hospodářské trestné činnosti“. Cizincovu kriminální činnost by bylo možné pod ohrožení bezpečnosti státu zařadit až při skutečně vysokém stupni její nebezpečnosti, např. typicky jde-li o organizovanou kriminalitu, ohrožující nějaký z výše uvedených atributů. To však v tomto řízení prokázáno nebylo. Je pravdou, že zákonodárce v případě zákona o pobytu cizinců přijal konstrukci umožňující správnímu orgánu odebrat či neudělit pobytové oprávnění i v případech, kdy existuje důvodné podezření, že by mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek, zákon o dočasné ochraně však tento konstrukt nepřel.
56. Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí muselo být ze shora uvedeného důvodu zrušeno, staly se další námitky za dané situace bezpředmětnými. Bylo by totiž nadbytečné a v danou chvíli i předčasné zabývat se žalobními námitkami týkajícími se nepřiměřenosti rozhodnutí a nemožností návratu žalobce do země původu.

IV. Závěr a náklady řízení

57. Žaloba je tedy důvodná a zdejší soud proto napadené rozhodnutí výrokem I. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.). V něm je vázán právním názorem zdejšího soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
58. O náhradě nákladů soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný ve věci úspěch neměl a náhrada nákladů řízení mu proto nepřísluší. Žalobce měl ve věci úspěch, a náleží mu proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení. Soud proto výrokem II přiznal žalobci náhradu nákladů řízení účelně vynaložených na uplatnění práv u soudu. Tyto náklady jsou tvořeny odměnou za zastupování advokátem za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a sepsí žaloby), u nichž sazba odměny činí 4.620 Kč za jeden úkon právní služby [§ 7, § 9 odst. 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), tj. 9.240 Kč. Náklady zastoupení dále tvoří náhrada hotových výdajů za dva úkony právní služby po 450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Krajský soud proto uložil žalovanému povinnost uvedenou částku žalobci zaplatit, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce (§ 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.).
59. Výrok III. o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 5 s. ř. s., neboť osoby zúčastněné na řízení by měly právo na náhradu nákladů řízení, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem, k tomu ale v dané věci nedošlo.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, který o ní také rozhoduje.

Jestliže kasační stížnost ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost. (§ 12 odst. 1, § 102, § 104a odst. 1, § 106 odst. 2 a 4 s. ř. s.).

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Hradec Králové 12. listopadu 2025

Mgr. Helena Konečná v. r.
samosoudkyně