

# ČESKÉ SOUDY VE VLEKU UNIJNÍHO PRÁVA A JUDIKATURY SDEU PŘI PŘEZKUMU ZAJIŠTĚNÍ CIZINCŮ: VÁZANOST ŽALOBNÍMI BODY A OCHRANA ZRANITELNÝCH OSOB

HOANG NGUYEN, ELIŠKA MAINCLOVÁ

**Abstract:** **Czech Courts in the Shadow of EU Law and CJEU Case Law in the Review of the Detention of Foreigners: The Binding Nature of Pleas and the Protection of Vulnerable Persons**

This article investigates the interaction between European Union (EU) law and Czech national practices within two closely related areas, specifically focusing on the involvement of vulnerable individuals within the Czech administrative judiciary. The first part of the text centers on the judicial review of the detention of foreign nationals, particularly in light of the Court of Justice of the European Union (CJEU) ruling in *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*. The authors critically examine how the requirement for a general review of legality, as mandated by the CJEU, aligns with the practices of the Czech administrative judiciary and how Czech courts should implement this standard of the review. The second part of the text addresses the treatment of foreign nationals identified as vulnerable under EU law. The authors emphasize the importance of recognizing vulnerable status and provide an evaluation of the procedures and practices of Czech administrative authorities and courts in this context. They assess whether these institutions effectively and promptly identify vulnerable individuals and ensure that their treatment while detained adheres to the standards of dignity and respect prescribed by EU law.

**Keywords:** detention of foreigners; *ex officio* judicial review; dispositive principle; detention facility for foreigners; migration; vulnerable individuals; personal liberty

**Klíčová slova:** zajištění cizinců; *ex officio* soudní přezkum; dispoziční zásada; zařízení pro zajištění cizinců; migrace; zranitelné osoby; osobní svoboda

**DOI:** 10.14712/23366478.2025.5

## ÚVOD

Ve svém společném textu se čtenářům pokusíme přiblížit dvě relativně samostatné oblasti, ve kterých se snoubí jejich unijní předobraz s vnitrostátním fungováním. Obě oblasti spojuje zapojení aktérů – zranitelných osob a působení unijního práva v praxi českých správních soudů. V první části našeho textu se zabýváme soudním přezkumem zajištění cizinců, jehož standardem zahýbal rozsudek Soudního dvora Evropské unie *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*. Jak všeobecný přezkum zákonnosti, který po vnitrostátních orgánech SDEU vyžaduje, zapadá do českého pojetí

správního soudnictví a jak si s ním mají poradit české správní soudy? Ve druhé části textu se věnujeme problematice zajišťování cizinců, kterým unijní právo přiznává status zranitelnosti. Obhajujeme význam tohoto statusu a popisujeme, jak s ním české správní orgány a správní soudy pracují. Daří se jim tento status řádně a včas přiznávat a poté jej reflektovat v zacházení se zajišťovanými cizinci tak, aby se jim dostalo adekvátního pří-  
větivějšího zacházení s respektem k jejich specifickým právům? Na tyto otázky v obou oblastech společně hledáme odpovědi.

## 1. DISPOZIČNÍ ZÁSADA JAKO KLÍČOVÝ PRVEK ČESKÉHO SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ

### 1.1 CO JE TO DISPOZIČNÍ ZÁSADA?

Zda se řízení zahájí, kdo bude protistranou, o čem se bude rozhodovat a jaké argumenty se budou řešit, je plně v rukou účastníků řízení. Dispoziční zásada se projevuje nejen ve volnosti účastníka řízení zahájit soudní řízení, nýbrž také ve volnosti vymezit samotný předmět řízení včetně s ním spjaté argumentace. Nejinak je tomu u opravných prostředků, resp. u opravných řízení.<sup>1</sup> I zde platí, že je soud vázán předmětem řízení, tedy nejen tím, o čem se má rozhodovat (předmět řízení v širším smyslu), nýbrž také důvody pro podání opravného prostředku (předmět řízení v užším smyslu).<sup>2</sup> Nikoliv soud, ale právě účastník řízení vymezuje argumentační pole, ve kterém se soud pohybuje a které by neměl překročit. Účastník řízení tak činí třemi způsoby: zaprvé, označením rozhodnutí, případně jeho výroků k přezkumu (rozsah přezkumu); zadruhé, uvedením důvodů, z jejichž hledisek se rozhodnutí má přezkoumat (důvody přezkumu); zatřetí, návrhem způsobu rozhodnutí (petit).<sup>3</sup> To vše ústí ve vázanost soudu opravným prostředkem, resp. důvodem, pro který účastník řízení podal v první řadě opravný prostředek. Dispoziční zásada tak slouží ke stanovení mezí a hledisek, v rámci kterých se soud pohybuje, pokud přezkoumává to či ono rozhodnutí. Není proto žádoucí, aby soud prováděl přezkum ze zcela odlišných důvodů.<sup>4</sup>

### 1.2 DISPOZIČNÍ ZÁSADA VE SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ

Přestože tato doktrinární východiska mají svůj původ v civilním právu procesním, není rozumný důvod, proč by neměly platit i ve správním soudnictví.<sup>5</sup> Jsou

<sup>1</sup> LAVICKÝ, P. – DOBROVOLNÁ, E. – DVOŘÁK, B. *Civilní právo procesní. Díl první*. Brno: Česká společnost pro civilní právo procesní, 2023, s. 48.

<sup>2</sup> LAVICKÝ, P. Dispoziční zásada v civilním odvolacím řízení. *Právní rozhledy*. 2015, roč. 23, č. 7, s. 253 a násl.

<sup>3</sup> Tamtéž.

<sup>4</sup> LAVICKÝ – DOBROVOLNÁ – DVOŘÁK, *c. d.*, s. 48–49.

<sup>5</sup> K průniku civilního práva procesního do správního soudnictví srov. PÍTROVÁ, L. – POMAHAČ, R. *Evropské správní soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1998, s. 67; nebo CODL, D. *Základní triáda správních žalob: k realizovatelnosti jednotného žalobního typu*. Praha: C. H. Beck, 2023. K dispoziční zásadě jako klíčovému principu správního soudnictví srov. POTĚŠIL, L. *Kasační stížnost*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 41–42.

to právě správní soudy, které poskytují jednotlivcům ochranu jejich veřejným subjektivním právům. Zda však této možnosti využijí, je plně v jejich rukou. Soudní ochrana se tedy adresátům veřejné správy nevnučuje, ale nabízí.<sup>6</sup> Pokud se jednotlivec rozhodne vykonat své ústavně zaručené právo podle čl. 36 odst. 2 Listiny, je v jeho zájmu, aby správnímu soudu předložil argumenty, proč zrovna v jeho případě veřejná správa pochybila a proč mu soud má poskytnout ochranu.<sup>7</sup>

Na tom nic nemění ani skutečnost, že původně šlo o vertikální vztah mezi jednotlivcem a veřejnou správou, tj. o vztah podřízenosti a nadřízenosti. V okamžiku, kdy se jednotlivec obrátí na správní soud, se tento původně nerovný vztah „vyrovnává“.<sup>8</sup> Jak jednotlivec, tak žalovaný správní orgán mají stejná procesní práva a povinnosti (§ 36 odst. 1 soudního řádu správního). V tom se zrcadlí obecný, ústavněprávní požadavek procesní rovnosti účastníků v řízení před soudem zakotvený v čl. 96 odst. 1 Ústavy a čl. 37 odst. 3 Listiny. Citované ústavní normy „nerozlišují mezi účastníky řízení podle toho, zda se jedná o osoby fyzické, právnické, či zda je účastníkem stát prostřednictvím své organizační složky. Stejně to nečiní [§ 36 odst. 1 soudního řádu správního] upravující tuto problematiku“.<sup>9</sup> Jakkoli se žalovaný správní orgán zpravidla nemůže dovolávat ústavního práva na rovnost účastníků v řízení,<sup>10</sup> není to důvod, aby jednotlivec byl naopak procesně zvýhodněn, například tím, že nemusí předložit žádné argumenty.

Dispoziční zásada jako taková se objevuje napříč všemi žalobními typy. Jak se však tato zásada projevuje v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. soudního řádu správního), níže blíže rozebereme, abychom mohli dále navázat soudním přezkumem zajištění cizinců v režimu práve tohoto žalobního typu.

### 1.3 ŽALOBNÍ BOD JAKO PODSTATNÁ NÁLEŽITOST SPRÁVNÍ ŽALOBY A JÍM VÁZANÝ SOUDNÍ PŘEZKUM

Jednu z podstatných náležitostí žaloby proti rozhodnutí správního orgánu jsou tzv. žalobní body [§ 71 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního]. V nich žalobce musí uvést skutkové a právní důvody, pro které se domnívá, že napadené rozhodnutí správního orgánu je nezákonné, případně nicotné. Tato povinnost není ničím jiným než projevem dispoziční zásady,<sup>11</sup> která plně ovládá řízení ve správním soudnictví.<sup>12</sup>

Již v raných letech po obnově svého fungování Nejvyšší správní soud zdůraznil význam dispoziční zásady. Soudní přezkum správních rozhodnutí není bezbřehý, ale děje se v přesně a určitě stanovených mezích. Pokud by správní soudy postupovaly opačně, popřely by tím význam žalobních bodů a vůbec dispoziční zásadu. Soudy nemohou

<sup>6</sup> LAVICKÝ, c. d.

<sup>7</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, č. j. 1 Afs 25/2004-69. Z komparativního hlediska jde o standardní požadavek, srov. výklad k německému modelu správního soudnictví PÍTROVÁ – POMAHAČ, c. d., s. 121.

<sup>8</sup> KÜHN, Z. § 36. In: KÜHN, Z. – KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 235.

<sup>9</sup> Odlišné stanovisko Jaroslava Vlašína a Zdeňka Kühna k usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2016 Sb. NSS, bod 4.

<sup>10</sup> KÜHN, Z. § 36. In: KÜHN – KOCOUREK a kol. c. d., s. 235.

<sup>11</sup> KOCOUREK, T. § 71. In: KÜHN – KOCOUREK a kol., c. d., s. 562.

<sup>12</sup> FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 388.

provádět jakýsi generální přezkum, ani věnovat pozornost každému dílčímu procesnímu postupu ani dílčím úvahám správního orgánu.<sup>13</sup> Soudy jsou naopak vázány žalobními body, které vymezují pomyslné mantinely soudního přezkumu. Proto nestačí povšechně argumentovat, že správní orgán rozhodl nějak vadně, a omezit se na nicneříkající citaci zákonných ustanovení. Žalobci musí svá skutková tvrzení individualizovat a doprovodit je zcela konkrétními právními argumenty.<sup>14</sup> Podstatou žalobních bodů je vymezení obsahu soudního přezkumu, tj. jaké skutkové a právní otázky má soud posuzovat z hlediska žalobcem tvrzené nezákonnosti správního rozhodnutí.<sup>15</sup>

Ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního je proto nutné číst společně s § 75 odst. 2 téhož zákona. Tato ustanovení jsou dvěma stranami stejné mince: první ustanovení zakotvuje povinnost žalobce vymezit žalobní body, druhé zase povinnost správního soudu být jimi vázán. Proto „*odchýlí-li se soud od rozsahu a obsahu přezkumu vymezeného žalobními body v jakémkoli směru, porušuje tím dispoziční zásadu [...], ať už činí ve prospěchu, nebo v jeho neprospěch. [...] Stejně tak je ale vadný postup, při němž soud bez ohledu na žalobní námitky přezkoumá napadené rozhodnutí v rozsahu širším, který si sám vymezil. [...]*“.<sup>16</sup>

Shora řečené úzce souvisí s již zmíněnou zásadou rovnosti účastníků před soudy. Pokud mají být orgány soudní moci skutečně nestranné, nemohou místo žalobce domýšlet argumentaci a vyhledávat případné další nezákonnosti správního rozhodnutí.<sup>17</sup> Nesmí si proto přisvojit roli alternativního advokáta.<sup>18</sup> Takový postup by hrubě porušoval nejen dispoziční zásadu, ale také princip rovnosti účastníků řízení.<sup>19</sup> Pokud žalobce neuplatní všechny argumenty, jde to na jeho vrub.<sup>20</sup>

## 2. DISPOZIČNÍ ZÁSADA V SOUDNÍM PŘEZKUMU ROZHODNUTÍ O ZAJIŠTĚNÍ CIZINCŮ

Vše řečené bezesbýtku platí také pro soudní přezkum v cizineckých věcech. Přestože zákon o pobytu cizinců obsahuje dílčí odchylky od soudního řádu správního,<sup>21</sup> žádná z nich se nedotýká povinnosti cizinců vymezit žalobní body a povinnosti soudů rozhodnout jen v jejich mezích.

<sup>13</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2006, č. j. 1 Azs 244/2004-49.

<sup>14</sup> Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS.

<sup>15</sup> Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, bod 30.

<sup>16</sup> Nález ze dne 3. 4. 2018, sp. zn. II. ÚS 3189/16 (N 66/89 SbNU 43), ENVA, body 29 a 38.

<sup>17</sup> Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, bod 32.

<sup>18</sup> K výjimce v kontextu utajovaných informací srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011-101, č. 2602/2012 Sb. NSS.

<sup>19</sup> Obdobně nález ze dne 12. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 2732/15 (N 6/80 SbNU 65), *Lion Communications*, bod 18.

<sup>20</sup> Tamtéž, bod 17.

<sup>21</sup> § 171 až 172a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

Přesto musí správní soudy při přezkumu rozhodnutí o zajištění cizinců<sup>22</sup> pro účely správního vyhoštění (případně pro účely vycestování či předání nebo průvozu v kontextu žadatelů o mezinárodní ochranu)<sup>23</sup> zohlednit i ty skutkové a právní okolnosti, o kterých se dotčený cizinec nezmínil ani slovem. Jinak řečeno, správní soud musí přezkoumat napadené rozhodnutí i nad rámec žalobních bodů. Jde o výjimku, kterou dovodila judikatura SDEU ve věci *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*.<sup>24</sup>

V této věci nizozemský vnitrostátní soud položil SDEU otázku, zda vnitrostátní soudy přezkouvávají opatření, jimiž se omezuje osobní svoboda cizince, pouze v mezích žalobních bodů, anebo mohou (resp. musí) z tohoto rámce vykročit, pokud přezkoumávané opatření nespňuje všechny podmínky zákonnosti zajištění. A odpověď SDEU byla jednoznačná: vnitrostátní soudy musí přihlédnout ke všem okolnostem a argumentům, které zpochybňují zákonnost zajištění, i když je cizinec sám nevnesl. Vnitrostátní soudy tak podle SDEU nejsou vázány žalobními body. Pokud při soudním přezkumu narazí na okolnost, kterou zajištěný cizinec nenamítal, musejí k ní z úřední povinnosti přihlédnout. Proč tomu tak je, odůvodnil SDEU dvěma argumenty, které si nyní blíže rozebereme.

## 2.1 PRVNÍ ARGUMENT: PODMÍNKY ZAJIŠTĚNÍ CIZINCE JSOU NASTAVENY PŘÍSNĚ

SDEU nejprve zdůraznil, že právo na (osobní) svobodu je natolik významné a zásah do něj natolik závažný, že pravomoc členských států zajistit cizince musí být přísně omezená. Pokud chtějí členské státy vykonat svoji pravomoc, musí být splněno několik podmínek.<sup>25</sup>

Podmínky pro zajištění cizince za účelem jeho navrácení (vyhoštění) upravuje přímo čl. 15 směrnice 2008/115/ES, krátce označované jako návratová směrnice.<sup>26</sup> Z výše citovaného článku lze vyčíst, že členské státy smí cizince zbavit jeho osobní svobody, pokud jsou naplněny následující (hmotněprávní) předpoklady. (1) Vnitrostátní orgán zajistil cizince, o jehož navrácení probíhá řízení, resp. s nímž se vede řízení o správním vyhoštění. (2) Ač existují jiná, mírnější opatření, jejich uplatnění není v konkrétním případě účinné. (3) Zajištěním sledují směrnici předvídaný účel, tj. buď přípravu návratu (vyhoštění), nebo jeho výkon, zejména pro hrozbu nebezpečí skrývání, vyhýbání se

<sup>22</sup> K úpravě zajištění cizinců v českém právu blíže nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08 (N 115/53 SbNU 427), body 78 až 90. Obecně k zajištění cizinců srov. např. MANCANO, L. *The European Union and deprivation of liberty: A legislative and judicial analysis from the perspective of the individual*. Oxford: Hart Publishing, 2019, s. 147 a násl., zejm. s. 172–187.

<sup>23</sup> Srov. stanovisko generálního advokáta Jeana Richarda de la Tour k rozsudku *Staatssecretaris*, ECLI:EU:C:2022:489, body 65–68.

<sup>24</sup> Rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 8. 11. 2022, spojené věci C-704/20 a C-39/21, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, ECLI:EU:C:2022:858.

<sup>25</sup> Pro bližší analýzu podmínek zákonnosti zajištění srov. MANANASHVILI, S. – MORARU, M. B. Article 15. Return Directive 2008/115/EC. In: THYM, D. – HAILBRONNER, H. (eds.). *EU immigration and asylum law: Article-by-Article Commentary*. Baden-Baden: C. H. Beck, Hart, Nomos, 2022, s. 784 a násl.

<sup>26</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Úř. věst. L 348, 24. 12. 2009, s. 98–107.

návratu či uskutečňování vyhoštění nebo jiné jednání ztěžující vyhoštění. Jinak řečeno, členské státy mohou cizince zajistit pouze v případě, že výkon vyhoštění může být jeho chováním ohrožen.<sup>27</sup> (4) Všechny úkony vedoucí k vyhoštění musí vnitrostátní orgán provádět s náležitou péčí, (5) neboť jakékoli zajištění musí trvat co nejkratší dobu, nanejvýš však šest měsíců (ve výjimečných případech až 18 měsíců). (6) Cizince lze zbavit osobní svobody jen na základě písemně odůvodněného aktu (rozhodnutí) správního nebo soudního orgánu.<sup>28</sup> (7) Musí zde existovat reálný předpoklad vyhoštění.<sup>29</sup> (8) Zajištění trvá tak dlouho, dokud trvají podmínky v čl. 15 odst. 1 návratové směrnice a dokud to je nezbytné pro zajištění úspěšného vyhoštění.

## 2.2 DRUHÝ ARGUMENT: PRÁVO NA ÚČINNOU SOUDNÍ OCHRANU SI ŽÁDÁ SOUDNÍ PŘEZKUM NEOMEZENÝ ŽALOBNÍMI BODY

Při bedlivějším čtení ovšem zjistíme, že unijní právo rovněž stanovuje podmínky či kritéria pro soudní přezkum zajištění cizinců. Členské státy musí buď zajistit soudní přezkum zákonnosti zajištění, nebo zaručit cizincům právo na soudní přezkum zákonnosti zajištění. Zjednodušeně řečeno, členské státy mají na výběr, jakým způsobem budou jejich soudy přezkoumávat rozhodnutí o zajištění: buď tak činí samy bez návrhu, nebo až na základě návrhu cizince, tj. správní žaloby. Ať se členské státy rozhodnou pro tu či onu variantu, soudní přezkum zajištění musí být pravidelný, resp. musí se uskutečnit v přiměřených časových odstupech. Pravidelnost však sama o sobě nestačí, každý jednotlivý přezkum musí být navíc rychlý, zpravidla v řádu několika dnů. Pokud se zjistí, že zajištění je nezákonné, musí členský stát zajištěného cizince okamžitě propustit. Zajištěný cizinec tak má unijním právem zaručené právo na účinnou soudní ochranu.

Vše řečené tak vytváří komplex hmotněprávních a procesních pravidel, jehož cílem je zavést jednotný režim soudního přezkumu zajištění na území každého členského státu. Ten má umožnit příslušnému soudnímu orgánu, aby dotčeného cizince propustil, jakmile se ukáže, že jeho zajištění není zákonné, případně se dodatečně stalo nezákonným.<sup>30</sup> Takto rozsáhlá a podrobná právní úprava tak neponechává příliš mnoho prostoru pro úvahu, jakým způsobem mají členské státy vykonávat svoji pravomoc zajistit cizince pro účely vyhoštění, neboť podléhá jasným pravidlům, která před přijetím směrnice zcela chyběla.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> Rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 14. 5. 2020, spojené věci C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, *FMS a ostatní*, ECLI:EU:C:2020:367, bod 269 a tam cit. judikatura.

<sup>28</sup> K významu písemného odůvodnění opatření omezující svobodu cizince srov. rozsudek SDEU ze dne 5. 6. 2014, C-146/14 PPU, *Mahdi*, ECLI:EU:C:2014:1320, body 44 až 46.

<sup>29</sup> Blíže VĚTROVSKÝ, J. Reálný předpoklad pro vyhoštění: interpretace právního kritéria ve třech krocích. In: JÍLEK, D. – POŘÍZEK, P. (eds.). *Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, s. 13–28. V judikatuře SDEU zejm. rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 30. 11. 2009, C-357/09 PPU, *Kadzoev*, ECLI:EU:C:2009:741, bod 58 a násl.

<sup>30</sup> Rozsudek *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, bod 86. Pro bližší rozbor srov. stanovisko generálního advokáta Jeana Richarda de la Toura ze dne 21. 6. 2022, spojené věci C-704/20 a C-39/21, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, ECLI:EU:C:2022:489, body 69–70.

<sup>31</sup> MORARU, M. B. EU Return Directive: A cause for shame or an unexpectedly protective framework? In: TSOURDI, E. – DE BRUYCKER, P. *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2022, s. 448.

Tím se dostáváme k druhému argumentu, proč soudní přezkum zajištění cizince nemůže být omezen jen na skutkové a právní okolnosti předložené cizincem a správním orgánem. Tím je právo na účinnou soudní ochranu podle čl. 47 odst. 1 Listiny základních práv EU.

Není žádným tajemstvím, že unijní právo upravuje širokou škálu právních oblastí a zaručuje tak jednotlivcům celou řadu (subjektivních) práv. Otázkou však je, zda, jak a u koho se mohou dovolat svých práv. Ať už unijní právo poskytuje sebevíc práv, zůstávají takřkajíc stále na papíře, jestliže tu není nikdo, kdo by je chránil. Přestože má EU vlastní orgány, nemá vlastní síť orgánů na každém území členského státu. Úkol prosazovat a chránit práva mající původ v unijním právu tak převážně leží na bedrech orgánů členských států.<sup>32</sup> Ne vždy ale právo EU upravuje postup, jakým se tak má dít.<sup>33</sup> V takovém případě je věcí každého členského státu, jak zajistí jednotlivcům ochranu jejich unijních práv (tzv. princip procesní autonomie).<sup>34</sup> To vše za podmínky, že budou splněna najednou dvě kritéria: vnitrostátní procesní předpisy nebudou méně příznivé než předpisy platné pro podobné nároky vzniklé na základě vnitrostátního práva (**zásada rovnocennosti**) a tyto předpisy nebudou znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv uznaných právem EU (**zásada účinnosti**).<sup>35</sup>

Účinností Lisabonské smlouvy a zařazením unijního katalogu základních práv se nicméně pozornost SDEU obrátila na **účinnost soudní ochrany** (čl. 47 odst. 1 Listiny základních práv EU).<sup>36</sup> Pokud tedy unijní soud zkoumá vnitrostátní procesní úpravu, činí tak především v kontextu práva na účinnou soudní ochranu, jež má mj. také povahu obecného právního principu. Bylo by ovšem zavádějící tvrdit, že zásada účinnosti a účinné soudní ochrany je jedno a to samé.<sup>37</sup> Správnější se jeví závěr, že právo na účinnou soudní ochranu doplňuje zásadu účinnosti tak, že do hodnocení účinnosti vnáší lidskoprávní aspekt. Zatímco zásada účinnosti zdůrazňuje spíše strukturální pohled, tak u práva na účinnou soudní ochranu je důležitější pohled lidskoprávní, navíc věcně zúžený na ochranu, kterou poskytují orgány soudní (judiciální) povahy.<sup>38</sup>

<sup>32</sup> BOBEK, M. – BŘÍZA, P. – HUBKOVÁ, P. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 418.

<sup>33</sup> Obdobně LENAERTS, K. – GUTMAN, K. – NOWAK, J. T. *EU Procedural Law*. Oxford: Oxford University Press, 2023, s. 117.

<sup>34</sup> Kriticky k užívání slovního spojení „procesní autonomie“ srov. BOBEK – BŘÍZA – HUBKOVÁ, *c. d.*, s. 419. Dále LENAERTS – GUTMAN – NOWAK, *c. d.*, s. 119: *“Importance should rather be attached to the phrase ‘in the absence of Union rules’. It is only when no specific Union rules exist that Member States are free to organize their national judicial systems, provided they comply with the requirements set by Union law, in particular, the case-law of the Court of Justice. The autonomy of the Member States is thus largely conditional, and the notion of national procedural autonomy should be understood in that way.”*

<sup>35</sup> Takto poprvé rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 12. 1976, 33/76, *Rewe-Zentralfinanz*, ECLI:EU:C:1976:188, body 5 a 6, na něj navazující četná judikatura. V doktríně podrobně již BOBEK – BŘÍZA – HUBKOVÁ, *c. d.*, s. 417 a násl.; nebo LENAERTS – GUTMAN – NOWAK, *c. d.*, s. 122–123.

<sup>36</sup> LENAERTS – GUTMAN – NOWAK, *c. d.*, s. 120.

<sup>37</sup> K rozlišení zásady účinnosti od práva (zásady) na účinnou soudní ochranu srov. blíže RAUCHEGGER, C. Article 47. In: PEERS, S. (ed.). *The EU Charter of Fundamental Rights: A commentary*. Oxford, München, Baden-Baden: Hart, Beck, Nomos, 2021, s. 1256.

<sup>38</sup> BOBEK – BŘÍZA – HUBKOVÁ, *c. d.*, s. 444. Dále srov. RAUCHEGGER, C. Article 47. In: PEERS, *c. d.*, s. 1256.

Právo na účinnou soudní ochranu v sobě obsahuje celou řadu dílčích práv, počínaje přístupem k soudu, přes právo na obhajobu a konče právem na rovnost zbraní.<sup>39</sup> Jeho důležitou součástí je rovněž otázka šíře a míry soudního přezkumu. Zda je ochrana práv skutečně účinná, může v některých případech záviset na možnosti soudu zohlednit i ty skutkové a právní okolnosti, které účastníci řízení sami nevznegli, tedy bez odpovídajícího návrhu z úřední povinnosti.<sup>40</sup>

Přestože unijní právo bez dalšího neukládá vnitrostátním soudům povinnost, aby z úřední povinnosti zohlednily jiné, účastníky nevznesené důvody porušení unijního práva,<sup>41</sup> v případě soudního přezkumu zákonnosti zajištění cizince je tomu přesně naopak. Právě proto, že unijní právo podmiňuje výkon pravomoci zajištění cizince přísnými pravidly a obsahuje ucelenou hmotněprávní a procesní úpravu společnou pro všechny členské státy, je nepřípustné, aby vnitrostátní soud ponechal cizince v zajištění, pokud některá z podmínek zákonnosti není naplněna, případně dodatečně odpadla. Účinná kontrola podmínek zákonnosti zajištění a vůbec účinná soudní ochrana tak vyžaduje, aby vnitrostátní soudy zohlednily každou relevantní skutkovou či právní okolnost, jež je významná pro ověření zákonnosti zajištění. Vnitrostátní soud musí zohlednit nejen okolnosti a argumenty, o které příslušný správní orgán opřel své rozhodnutí o zajištění a které dotčený cizinec sám přednesl. Musí navíc zohlednit i takové okolnosti a argumenty, které žádný z účastníků soudního řízení (tj. správní orgán a cizinec) vůbec nevznegli, nenamítl ani na ně neupozornil.<sup>42</sup>

Tuto povinnost odůvodnil třemi dílčími, avšak navzájem propojenými argumenty – významem práva na svobodu, závažností zásahu do tohoto práva v důsledku zbavení osobní svobody a požadavkem na vysokou soudní ochranu, která umožňuje okamžité propuštění cizince na svobodu, nejsou-li podmínky zákonnosti zajištění splněny. Již proto pravomoc vnitrostátního soudu nemůže být v žádném případě omezena jen na skutečnosti předložené správním orgánem,<sup>43</sup> případně na námítky vznesené cizincem. Jiný výklad by zbavil čl. 15 návratové směrnice jeho užitečného účinku, vyprázdnil by smysl a účel soudního přezkumu zajištění a ohrozil by uskutečnění cílů sledované uvedené směrnici.<sup>44</sup>

Takový požadavek tak jde dokonce nad rámec toho, co vyžaduje judikatura ESLP. Článek 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod totiž nezaručuje zajištěnímu cizinci plnohodnotný soudní přezkum, který by nezbytně vyžadoval, aby

<sup>39</sup> Rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 6. 11. 2012, C-199/11, *Otis a další*, ECLI:EU:C:2012:684, bod 48.

<sup>40</sup> Pro doktrinální diskuzi podrobně HOFMANN, CH. H. Article 47. In: PEERS, c. d., s. 1295–1297.

<sup>41</sup> V judikatuře SDEU srov. např. rozsudek ze dne 14. 12. 1995, spojené věci C-430/93 a C-431/93, *van Schijndel a van Veen*, ECLI:EU:C:1995:441, body 21 a 22, a na něj navazující nedávny rozsudek velkého senátu ze dne 7. 9. 2021, *Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras*, ECLI:EU:C:2021:700, body 145 a 147: „Unijní právo ovšem od vnitrostátních soudů nevyžaduje, aby uplatnily i bez návrhu důvod vycházející z porušení předpisů unijního práva, jestliže by je přezkum takového důvodu donutil vykročit z mezí, které musí dodržovat, a zejména z rámce sporu vymezeného účastníky řízení a opřít se o jiné skutečnosti a okolnosti, než na kterých účastník řízení, který má zájem na uplatnění uvedených ustanovení, založil svůj nárok [...]. Vnitrostátní soud proto může uplatnit i bez návrhu právní důvod [...] jen tehdy, když mu to dovoluje jeho vnitrostátní právo [...]“.

<sup>42</sup> Rozsudek *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, bod 87.

<sup>43</sup> Srov. rozsudky SDEU ze dne 5. 6. 2014, C-146/14 PPU, *Mahdi*, ECLI:EU:C:2014:1320, bod 62; nebo ze dne 10. 3. 2022, C-519/20, *Landkreis Gifhorn*, ECLI:EU:C:2022:178, bod 65.

<sup>44</sup> Srov. rozsudek SDEU ze dne 5. 6. 2014, C-146/14 PPU, *Mahdi*, ECLI:EU:C:2014:1320, bod 63.

vnitrostátní soud přihlédl ke všem myslitelným argumentům. ESLP toliko vyžaduje, aby soudní přezkum byl dostatečně široký, tak aby soudy mohly náležitě posoudit podstatné podmínky zákonnosti zajištění cizince.<sup>45</sup> Pokud však dotčený cizinec poukáže na konkrétní skutečnosti, které mohou zpochybnit naplnění podmínek důležitých pro zákonnost zajištění, vnitrostátní soud se jimi musí zabývat.<sup>46</sup>

### 2.3 DŮSLEDKY PRO FUNGOVÁNÍ ČESKÉHO SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ

Odpověď SDEU na položenou předběžnou otázku tak vede ke dvěma nevyhnutelným důsledkům. Jednak prolamuje dispoziční zásadu a s ní související zásadu soudního přezkumu vázaného žalobními body. Dále posouvá správní soudy do pozice jakéhosi alternativního odvolacího správního orgánu, neboť ty zákonnost napadených rozhodnutí o zajištění cizince přezkoumávají na základě tzv. revizního principu.<sup>47</sup> Tím se soudní řízení fakticky stává pokračováním správního řízení.

V této souvislosti přirozeně vyvstává otázka, zda judikatura SDEU nezašla příliš daleko. Jakkoli souhlasíme s obecnou tezí, že soudní přezkum nad rámec žalobních bodů popírá přezkumnou (kontrolní) povahu správního soudnictví,<sup>48</sup> nevidíme na požadavku unijního soudu nic přehnaného. Jako každá jiná zásada i zásada dispoziční (včetně zásady soudního přezkumu vázaného žalobními body) má svoje výjimky. Jak správně upozorňuje judikatura Ústavního soudu, formalistické lpění může v některých případech narazit na požadavky ústavního pořádku.<sup>49</sup> Dispoziční zásada a z ní vyplývající zásada vázaného soudního přezkumu jsou nástrojem, jak racionalizovat a zefektivnit soudní řízení. Jejich prostřednictvím se předchází zbytečnému prodlužování, opakování stejné či podobné argumentace či předkládání donekonečna nových tvrzení, názorů a důkazů. Tyto zásady však nemají vždy a za všech okolností přednost, nejsou samoučelným cílem správního soudnictví. Pokud by jejich uplatnění znamenalo nepřijatelný zásah do základních práv a svobod jednotlivce, musí ustoupit.<sup>50</sup>

Otázkou spíše je, jak se vypořádat se zněním § 76 odst. 2 soudního řádu správního (a s § 75 odst. 2 téhož zákona). Ten totiž upravuje jen jedinou výjimku ze zásady soudního přezkumu vázaného žalobními body („Zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu.“). Je sice pravda, že české orgány musí dbát ústavního principu, podle něhož mají být domácí právní předpisy souladně s principy, které jsou vlastní právnímu řádu EU. Pokud tedy existuje více výkladových možností, je třeba vybrat takovou variantu, jež naplňuje závazky, které České republice plynou z jejího členství v EU.<sup>51</sup> Povinnost eurokonformního výkladu ovšem není bezbřehá; i ta má své meze, například zákaz

<sup>45</sup> Rozsudek ESLP ze dne 7. 11. 2013, *Ermakov proti Rusku*, č. 43165/10, § 264.

<sup>46</sup> KOPA, M. Čl. 8, marg. č. 192. In: HUSSEINI, F. a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021.

<sup>47</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 392.

<sup>48</sup> KÜHN, Z. § 75. In: KÜHN – KOCOUREK a kol., c. d., s. 598. Dále usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS.

<sup>49</sup> Nález ze dne 12. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 2732/15 (N 6/80 SbNU 65), *Lion Communications*.

<sup>50</sup> Tamtéž, bod 29.

<sup>51</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04 (N 93/41 SbNU 195), *Eurozatykač*, bod 61.

výkladu *contra legem*.<sup>52</sup> Jinými slovy, správní soudy nemůžou bez dalšího jít proti textu zákona a jednoduše si domýšlet výjimky z vázanosti žalobními body.

Toto dilema má našťastí řešení. První naznačuje komentářová literatura, která uvádí, že výčet výjimek z vázaného soudního přezkumu se rozšířil díky tuzemské judikatuře.<sup>53</sup> Stejně účinky lze přiznat také judikatuře SDEU, která je konec konců pro vnitrostátní soudy závazná.<sup>54</sup> Druhé řešení se opírá o přímý účinek čl. 47 odst. 1 LZPEU. Již v minulosti SDEU dovedl, že tento článek „je sám o sobě dostačující a nemusí být upřesněn ustanoveními unijního práva nebo vnitrostátním právem k tomu, aby bylo jednotlivcům přiznáno právo uplatnitelné jako takové“.<sup>55</sup> Na úrovni sekundárního práva je pak čl. 15 návratové směrnice pouhou jeho konkretizací.<sup>56</sup>

Proto za nejpersvědčivější považujeme druhé řešení. Protože vnitrostátní právní úprava se dostává do pnutí s unijním právem, nezbyvá nic jiného než neaplikovat relevantní ustanovení soudního řádu správního (§ 75 odst. 2 a § 76 odst. 2 soudního řádu správního). Tím se podle našeho názoru otevírá pomyslná cesta, aby český správní soud přezkoumal rozhodnutí o zajištění cizince i nad rámec žalobních bodů. Navíc toto řešení přináší jednu významnou výhodu: přezkumná povaha správního soudnictví zůstává zachována, neboť není třeba shora citovaná ustanovení soudního řádu správního měnit či odstranit; jednoduše se vyloučí jejich aplikace v soudním přezkumu zajištění cizinců.<sup>57</sup>

Pro úplnost dodáváme, že jakkoli musejí správní soudy provést soudní přezkum nad rámec žalobních bodů, v žádném případě to neodůvodňuje absolutní nečinnost cizince. Rozhodně nestačí, pokud dotčený cizinec podá jen blanketní správní žalobu. Každá žaloba musí obsahovat **alespoň jeden, včas uplatněný, žalobní bod**. To samozřejmě neznamená, že cizinec musí soudu předložit sofistikovanou argumentaci; měl by se snažit alespoň vysvětlit, jak konkrétně správní orgán v jeho věci pochybil.<sup>58</sup> Jde tedy o nezbytnou podmínku projednatelnosti žaloby, bez níž se správní soud nemůže žalobou vůbec věcně zabývat. To by platilo, i kdyby v konkrétním případě existovaly důvody, ke kterým by správní soudy přihlížely z úřední povinnosti, tj. bez návrhu nad rámec žalobních bodů.<sup>59</sup> Jde o důsledek dispoziční zásady, na který soudní řád správní myslí. Pokud žalobní bod chybí, správní soud žalobce vyzve postupem podle § 37 odst. 5 soudního řádu správního, ovšem za předpokladu, že ještě neuplynula lhůta pro podání

<sup>52</sup> Rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 4. 6. 2006, C-212/04, *Adelener a ostatní*, ECLI:EU:C:2006:443, bod 110.

<sup>53</sup> KÜHN, Z. § 75. In: KÜHN – KOCOUREK a kol., *c. d.*, s. 604.

<sup>54</sup> K tomu bližie srov. BOBEK, M. – KÜHN, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. Praha: Auditorium, 2013, s. 303–306.

<sup>55</sup> Rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 17. 4. 2018, C-414/16, *Egenberger*, ECLI:EU:C:2018:257, bod 73.

<sup>56</sup> Rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 14. 5. 2020, spojené věci C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, *FMS a ostatní*, ECLI:EU:C:2020:367, bod 289.

<sup>57</sup> V takovém případě mluvíme o tzv. vylučovacím účinku přímého účinku unijního práva. Pro doktrinární diskuzi srov. zejm. BOBEK – BRÍZA – HUBKOVÁ, *c. d.*, s. 186–192.

<sup>58</sup> FRUMAROVÁ, *c. d.*, s. 389.

<sup>59</sup> KÜHN, Z. § 75. In: KÜHN – KOCOUREK a kol., *c. d.*, s. 604. Taktéž nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 12/99 (N 98/18 SbNU 355): „*Jinak řečeno, existuje nepochybně více situací, nežli jen nulita správního aktu, které bude muset vzít správní soud na zřetel i bez návrhu, resp. na základě pozdního upozornění, tedy ex officio nebo spíše, lépe vyjádřeno – ex aequo et bono.*“

žaloby.<sup>60</sup> A pokud žalobce této výzvě nevyhoví, nezbyvá nic jiného než takovou žalobu odmítnout pro neodstranění vad žaloby [§ 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního].

Příliš vstřícný přístup vůči cizinci by podle našeho názoru vyvolal absurdní důsledky: jednak by správní soudy musely plnohodnotně projednat nepřipustnou žalobu, jednak by se jejich postavení přiblížilo k postavení správního orgánu. Ani se nedomníváme, že by rozsudek *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* nutil členské státy, aby k cizincům přistupovaly přehnaně ochránářsky. Nezbyvá nic jiného než zopakovat, že soudní ochrana se jednotlivcům nevnučuje, ale pouze nabízí.

S tím také souvisí naše závěrečná poznámka. Má nyní analyzovaný rozsudek širší dopady pro soudní přezkum v cizineckých věcech? Podle našeho názoru nemá. Jde jen o výjimku, která je odůvodněna významem práva na (osobní) svobodu. To ostatně nepřímou potvrzuje SDEU, který problematiku zajištění cizinců odlišil od jiných věcí, v nichž se v plné síle uplatní dispoziční zásada a s ní spjatá zásada vázaného soudního přezkumu. Povinnost vnitrostátních soudů přihlídnout k jiným argumentům a skutečnostíem totiž platí nezávisle na judikatuře, podle které unijní právo obecně neukládá vnitrostátním soudům, aby z úřední povinnosti přihlídlly k porušení unijního práva.<sup>61</sup> Tento rozsudek by se tak neměl dotknout soudního přezkumu jiných cizineckých věcí, jako například pobytových oprávnění. Do budoucna ale nevyklučujeme, že správní soudy budou muset nad rámec žalobních bodů zohlednit i jiné argumenty či skutečnosti. Ostatně tento vývoj lze vysledovat v souvislosti s utajovanými informacemi, které byly podkladem pro vydání rozhodnutí v neprospěch cizince.<sup>62</sup>

### 3. SOUDNÍ OCHRANA ZRANITELNÝCH CIZINCŮ JAKO PŘÍLEŽITOST PRO PROLOMENÍ DISPOZIČNÍ ZÁSADY

Jak jsme v první a druhé části textu shrnuli, považujeme unijní výklad zčásti prolamující českou koncepci správního soudnictví za vhodný tam, kde přispěje k ochraně základních práv žalobců s řádně podanou přípustnou žalobou. Předpokládáme, že nejčastějším praktickým důsledkem tohoto trendu může být, že správní soud u zamítání správní žaloby proti rozhodnutí o vyhoštění doplní paušální odstavec typu, že nad rámec uplatněných žalobních bodů neshledal ani důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí ve smyslu rozsudku *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*.<sup>63</sup> Podstatné

<sup>60</sup> Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2018, č. j. 3 Azs 66/2017-31, č. 3733/2018 Sb. NSS, bod 48.

<sup>61</sup> Rozsudek *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, body 91–93.

<sup>62</sup> V těchto případech správní soudy dokonce suplují cizincovu obranu proti utajovaným informacím a vyvažují tak procesní omezení cizince, který se logicky nemůže účinně bránit, neboť obsah těchto informací nezná. Z bohaté judikatury Nejvyššího správního soudu srov. zejm. rozsudky ze dne 26. 4. 2018, č. j. 1 Azs 439/2017-57, bod 26; ze dne 12. 3. 2020, č. j. 2 Azs 259/2019-28, č. 4031/2020 Sb. NSS, body 15 až 17; nebo ze dne 31. 8. 2023, č. j. 1 Azs 87/2023-32, č. 4518/2023 Sb. NSS, body 13–17.

<sup>63</sup> Např. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 8. 2024, č. j. 18 Az 13/2024-18; rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2024, č. j. 4 A 34/2024-27; rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 11. 6. 2024, č. j. 58 A 1/2024-24; nebo rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 4. 2024, č. j. 175 A 10/2024-19.

ale podle nás zůstává, že se správní soud zamyslí nad dalšími důvody nezákonnosti, které by mohly v řízení vyjít najevo.<sup>64</sup> Ve třetí části textu se proto chceme věnovat oblasti, která podle nás nabízí velký potenciál dobré aplikační praxe rozsudku *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*. Tou je problematika (ne)přiznávání statusu zranitelné osoby v procesu zajištění, resp. správního vyhoštění. Předtím se však krátce zastavíme u vymezení statusu zranitelnosti v unijním právu a toho, jak k němu přistoupil český zákonodárce.

### 3.1 KDO JE ZRANITELNOU OSOBOU V PROCESU ZAJIŠTĚNÍ CIZINCŮ A JAKÉ V TOM MÁME ZMATKY?

Unijní právo se zranitelností migrujících osob pracuje v celé řadě předpisů. Významné pro nás jsou již zmíněná návratová, procedurální<sup>65</sup> a přijímací<sup>66</sup> směrnice. Jejich více či méně povedené transpozice nacházíme v zákonech o pobytu cizinců a o azylu.<sup>67</sup> Zatímco unijní předpisy všechny nějakým způsobem zohledňují potenciální zranitelnost cizinců, český zákonodárce se rozhodl status zranitelnosti významně zúžit, jak si dále ukážeme. Velmi bychom apelovali na zákonodárce, aby *de lege ferenda* zmíněné směrnice provedl důsledně a status zranitelnosti nevázal na status žadatele o mezinárodní ochranu. Námi vybrané příklady z judikatury navíc ukazují, že praxe navíc neumí se statusem zranitelnosti příliš dobře pracovat, což vyžaduje zásahy správních soudů, včetně Nejvyššího správního soudu. Cílem tohoto textu ovšem není přinést podrobnou analýzu přiznávání statusu zranitelnosti či přehled judikatury, která pro nedostatečné zohlednění či vůbec zkoumání zranitelnosti skončila zrušením správních rozhodnutí o zajištění. Na vybraných příkladech níže se především snažíme ukázat, proč může být rozsudek *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* užitečný pro českou soudní praxi.

S pojetím zranitelnosti se nepochybně pojí individualizace toho, co činí konkrétní osobu zranitelnou. Nevystačíme si tedy s níže vymezeným (a nutno dodat, že demonstrativně pojatým) vymezením statusu zranitelnosti, ale musíme především ze strany správních orgánů trvat na specifickém zacházení s cizinci, kteří čelí zajištění za účelem správního vyhoštění, případně vycestování či předání nebo průvozu. To platí tím spíš proto, že tito cizinci nemusí sami umět pojmenovat, že se na ně legální definice zranitelné osoby vztahuje. Ostatně zákon o azylu<sup>68</sup> zavazuje Ministerstvo vnitra při posuzování žádosti o udělení ochrany určit, zda žadatel o udělení mezinárodní ochrany je zranitelnou osobu. Je na něm (nikoliv na žadateli o mezinárodní ochranu), aby si tuto otázku

<sup>64</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 11. 2022, č. j. 34 Az 36/2022-32, č. 4439/2023 Sb. NSS; též rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 7. 2. 2024, č. j. 35 A 2/2024-37.

<sup>65</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepřacované znění). Úř. věst. L 180, 29. 6. 2013, s. 60–95.

<sup>66</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepřacované znění). Úř. věst. L 180, 29. 6. 2013, s. 96–116.

<sup>67</sup> Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu.

<sup>68</sup> § 10 odst. 4 zákona o azylu.

pečlivě posoudil na základě informací, které mu žadatel poskytne, ať už při poskytnutí údajů k žádosti, v rámci pohovoru, nebo v průběhu celého řízení o své žádosti. Podle procedurální směrnice<sup>69</sup> jsou to členské státy, které by měly usilovat o to, aby žadatelé, kteří potřebují zvláštní procesní záruky, byli identifikováni dříve, než dojde k přijetí rozhodnutí v prvním stupni. Dále by měly během osobních pohovorů zajistit, aby došlo k zohlednění všech okolností, včetně zranitelnosti žadatele. Podle přijímací směrnice<sup>70</sup> musejí členské státy určit také povahu zvláštních potřeb žadatelů.

Ted' už k samotnému pojetí statusu zranitelnosti. V unijním právu najdeme zmínky o zranitelných osobách, konkrétně o žadatelích se zvláštními potřebami či zvláštními procesními zárukami. Pro lepší přehlednost čtenářům nabízíme následující tabulku toho, jak dříve zmíněné směrnice vymezují zranitelné osoby (příčemž nejde o přímé citace, ale o podstatu ustanovení):

<b>Procedurální směrnice</b>	Bod 29 odůvodnění	Záruka zvláštních procesních záruk některým žadatelům (přiměřená podpora včetně dostatku času, s cílem vytvořit nezbytné podmínky pro účinný přístup k řízení) – <b>mimo jiné</b> vzhledem k věku, pohlaví, sexuální orientaci, pohlavní identitě, postižení, závažným zdravotním problémům, mentální poruše nebo následkům mučení, znásilnění nebo jiných vážných forem psychického, fyzického nebo sexuálního násilí
	Článek 2 písm. d)	Žadatelem, který potřebuje zvláštní procesní záruky je ten, u něhož je možnost požívat práv a plnit povinnosti podle této směrnice vzhledem k jeho situaci omezena
<b>Přijímací směrnice</b>	Článek 2 písm. k)	Žadatelem se zvláštními potřebami při přijetí je zranitelná osoba podle článku 21, která potřebuje zvláštní záruky, aby mohla požívat práv a plnit povinnosti podle této směrnice
	Článek 21	Povinnost zohlednit ve vnitrostátních právních předpisech zvláštní situaci zranitelných osob – <b>například nezletilých osob, nezletilých osob bez doprovodu, zdravotně postižených osob, starších osob, těhotných žen, osamělých rodičů s nezletilými dětmi, obětí obchodování s lidmi, osob trpících závažnou chorobou, osob s duševní poruchou a osob, které byly podrobeny mučení, znásilnění nebo jiným formám hrubého psychického, fyzického nebo sexuálního násilí, jako jsou oběti ženské obřizky</b>

<sup>69</sup> Bod 29 odůvodnění, čl. 15 odst. 3, čl. 24 odst. 1 procedurální směrnice.

<sup>70</sup> Čl. 21 přijímací směrnice.

Zákon o azylu za zranitelnou osobu považuje **zejména** „nezletilou osobu bez doprovodu, rodiče nebo rodinu s nezletilým dítětem nebo rodiče nebo rodinu se zletilým dítětem se zdravotním postižením, osobu starší 65 let, osobu se zdravotním postižením nebo s vážným onemocněním, těhotnou ženu, oběť obchodování s lidmi nebo osobu, která byla mučena, znásilněna nebo podrobena jiným vážným formám psychického, fyzického nebo sexuálního násilí“.<sup>71</sup> Taková osoba pak má určitá práva:<sup>72</sup> především na podporu k uplatňování práv a plnění povinnosti podle zákona o azylu a zohlednění specifických potřeb v azylovém zařízení, v němž by měly pracovat vhodným způsobem proškolené osoby. Zákon o azylu nicméně bude pro účely zajištění cizince relevantní pouze v případě, že zajišťovaný cizinec je současně žadatelem o azyl.

Zákon o pobytu cizinců, podle něhož se primárně postupuje při zajištění cizinců (typicky za účelem správního vyhoštění), ovšem o zranitelnosti osob zcela mlčí. V tom spatřujeme již naznačený problém způsobený nedůsledností zákonodárce, který bychom do budoucna doporučovali odstranit. Tento problém může nastat zaprvé proto, že v důsledku zajištění podle zákona o pobytu cizinců neplyne výslovný požadavek nahlížet na osoby jako na žadatele o mezinárodní ochranu do doby, než dojde k tzv. přezajištění podle zákona o azylu. Tím je bezdůvodně po další dobu odepřeno adekvátní zacházení těm osobám, na které by bylo třeba nahlížet jako na zranitelné. Nelze vyloučit ani možné kolize se standardy, které vyžaduje ESLP na podkladu čl. 5 odst. 4.<sup>73</sup>

Zadruhé, může k tomuto problému dojít u žadatelů o mezinárodní ochranu, kteří tuto žádost podali v jiném členském státě EU v rámci tzv. dublinského systému. Ti totiž nejsou přísně vzato považováni za žadatele o mezinárodní ochranu podle zákona o azylu, navíc jsou-li zajištěni podle zákona o pobytu cizinců za údělem předání do tohoto jiného členského státu, nemohou takovou žádost na území České republiky ani podat. Tím se dostávají mimo režim zákona o azylu úplně.<sup>74</sup> Podle nás se ale záruky přijímací směrnice uplatní i na tyto žadatele přímo z unijního práva, tedy podle nařízení Dublin III.<sup>75</sup>

Všechny tyto problematické aspekty mají ale řešení, která nutně nevyžadují zásah ze strany zákonodárce. K tomu předpokládáme následující argumenty. Zaprvé, unijní právo procesní záruky jednoduše přiznává všem žadatelům o mezinárodní ochranu bez ohledu na to, kde o ni požádali (viz výše rekapitulované unijní předpisy). Zadruhé, neexistuje rozumný důvod, aby bylo odlišně zacházeno s cizinci zajištěnými podle zákona o azylu a s cizinci zajištěnými podle zákona o pobytu cizinců, jestliže jde o osoby, které pro své individuální vlastnosti vyžadují specifické zacházení. Koneckonců to by bylo

<sup>71</sup> § 2 odst. 1 písm. i) zákona o azylu.

<sup>72</sup> § 79 odst. 8, § 81 odst. 2 zákona o azylu.

<sup>73</sup> Blíže viz SVOBODA, T. Zajištění nezletilých cizinců a zvláštní standardy Evropské úmluvy o lidských právech: jejich výklad a použití v českém právu. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2024, roč. 32, č. 1, s. 113–135.

<sup>74</sup> Na tento problém výmluvně poukázala už JANKŮ, L. Imigrační detence zranitelných osob aneb Není uprchlík jako uprchlík? In: ŠIMÁČKOVÁ, K. – HAVELKOVÁ, B. – ŠPONDROVÁ, P. *Mužské právo: jsou právní pravidla neutrální?* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 229–253. Dále také SVOBODA, c. d.

<sup>75</sup> Viz čl. 28 odst. 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepřacované znění) (Úř. věst. L 180, 29. 6. 2013, s. 31–59).

v rozporu se zásadou rovnocennosti (k tomu blíže část 2.2 výše). Zatřetí, přiznání tohoto statusu s sebou nenese povinnost státu přiznat hmotněprávní mezinárodní ochranu v jakékoliv formě nebo z jakéhokoliv důvodu, nýbrž přiznat této osobě odpovídající procesní práva; případně volit méně invazivní cesty k dosažení účelů zajištění.

### 3.1 PROČ MÁ SPRÁVNÍ SOUDY (A SPRÁVNÍ ORGÁNY) ZAJÍMAT, KDO JE ZRANITELNÝM CIZINCEM?

Důvody, pro které je řádné a včasné přiznání statusu zranitelné osoby významné, vidíme hned dva. Jednak to umožňuje řádný proces posouzení žádosti o mezinárodní ochranu takového žadatele, jednak to vede k ochraně zranitelných cizinců (ať už jsou, nebo nejsou žadateli o mezinárodní ochranu) před nezákonným či nepřiměřeným zajištěním. Oba důvody jsou sice v první řadě osobně důležité pro samotného zranitelného cizince, jehož práva jsou lépe zaručena. Podle našeho názoru navíc ze svého důslednějšího přístupu k identifikaci zranitelných osob mohou těžit samotné správní orgány. Méně budou vystaveny riziku, že jejich třeba i v konečném důsledku věcně správná a zákonná rozhodnutí správní soudy zruší jen pro nepřezkoumatelnost či vady v řízení, protože ony opomenuly zkoumat status zranitelnosti cizince. K prvnímu důvodu se blíže vyjádříme v další podkapitole na příkladech z judikatury. Druhý důvod si rozebereme nyní.

Zajištění zranitelné osoby obecně není vyloučeno,<sup>76</sup> což obstojí i v konfrontaci s judikaturou Ústavního soudu a ESLP.<sup>77</sup> Musí pro to však být splněny zákonné podmínky:<sup>78</sup> musí jít o **žadatele o mezinárodní ochranu, který je starší 18 let a který opakovaně závažným způsobem porušil povinnost uloženou mu zvláštním opatřením**. Nelze tedy zajistit nezletilého (zjednodušeně pohledem českého práva) žadatele o azyl, a to za žádných okolností. U ostatních zranitelných žadatelů o mezinárodní ochranu je nejprve namísto zajištění třeba zvolit alternativy. Pozorné čtenáře nepřekvapí, že právě uvedené zaručuje pouze zákon o azylu, zákon o pobytu cizinců výslovně upřednostňuje alternativy zajištění jen u nezletilých cizinců bez doprovodu.<sup>79</sup> Opět zdůrazňujeme, že nevidíme důvod, aby i dnes tytéž podmínky neplatily pro zajištění podle zákona o pobytu cizinců.<sup>80</sup> Pokud by byl zranitelný žadatel o mezinárodní ochranu automaticky zajištěn, případně nebyl identifikován jako zranitelná osoba a byl by zajištěn, správní soud by měl podle nás takové rozhodnutí o zajištění zrušit. Měl by tak podle našeho názoru učinit i v případě, že by žalobce žádný svůj žalobní bod nespojil se svou zranitelností, ale správní soud by takové indicie ve správním spise shledal, zatímco by postrádal přezkoumatelnou úvahu o nepřiznání tohoto statusu žalovaným správním orgánem. Nedokonalou českou právní úpravu i chybějící žalobní bod totiž může správní

<sup>76</sup> Srov. čl. 11 odst. 2 přijímací směrnice.

<sup>77</sup> Viz blíže analýzu SVOBODA, c. d. Srov. ale BAUMGÄRTEL, M. – GANTY, S. On the Basis of Migratory Vulnerability: Augmenting Article 14 of the European Convention on Human Rights in the Context of Migration. *International Journal of Law in Context*. 2024, Vol. 20, No. 1, s. 91–112.

<sup>78</sup> § 46a odst. 3 zákona o azylu.

<sup>79</sup> § 124 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

<sup>80</sup> Srov. JANKŮ, c. d.

soud překlenout díky zásadám unijního práva, například pomocí přednosti práva EU, přímé použitelnosti nebo přímého účinku směrnice.

Připomínáme, že už dnes se kromě prolomení dispoziční zásady rozsudkem *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* v azylových věcech krajské soudy řídí skutkovým a právním stavem v době svého rozhodování, a to na základě přímého účinku čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice, který zajišťuje účinný opravný prostředek s úplným a *ex nunc* posouzením.<sup>81</sup> Důvodem ke zrušení by proto mohly být i okolnosti, které o své zranitelnosti tvrdí neúspěšný žadatel o mezinárodní ochranu až ve své žalobě nebo v řízení před krajským soudem.

### 3.2 PŘÍKLADY DOBRÉ PRAXE SPRÁVNÍCH SOUDŮ PŘI PŘEZKUMU ZAJIŠTĚNÍ ZRANITELNÝCH CIZINCŮ

V této části přidáme slíbené příklady z judikatury správních soudů (následující vydání rozsudku *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, byť jej třeba výslovně neaplikují), které podle nás dobře dokreslují a správně řeší problémy, na které jsme se snažili v třetí části našeho textu poukázat.

V prvním zvoleném případě šlo o soudní ochranu zranitelné osoby – čerstvě zletilé sestry nezletilého dítěte, která fakticky s ním a s rodiči společně žije. Krajský soud v Praze<sup>82</sup> se zastal žalobkyně, kterou policie samostatně zajistila podle § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců za účelem správního vyhoštění a poté ji přezajistila podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu. Žalobkyně nedávno dovršila 18 let, a přestože byla nadále fixována na rodiče, zůstala sama v zařízení pro zajištění cizinců, zatímco její rodina byla umístěna v pobytovém zařízení. Policie ji totiž nepovažovala za zranitelnou osobu. Krajský soud na ni ale nahlížel jako na součást užší rodiny s nezletilým dítětem, tedy jako zranitelnou osobu, kterou lze podle § 2 odst. 1 písm. i) zákona o azylu zajistit jen výjimečně.

Takový výklad považujeme za logický a smysluplný, právě s ohledem na zohlednění specifík žalobkyně na hranici zletilosti (nadto podle českého práva) a faktické situace rodiny. Tento rozsudek zmiňujeme proto, že máme za to, že i kdyby žalobkyně ke své potenciální zranitelnosti nevznesla žalobní námitku, bylo by možné ke stejnému výsledku dojít na základě informací ve správním spise.<sup>83</sup> Současně na zvoleném příkladě chceme ukázat, že může jít často o zjevné indicie o zranitelnosti zajištěné osoby. Jsme přesvědčeni, že kdyby k podobné situaci došlo ještě předtím, než by žalobkyně požádala o mezinárodní ochranu, resp. předtím, než by došlo k jejímu přezajištění, musel

<sup>81</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2023, č. j. 6 Azs 166/2022-33, body 20 a 21. Srov. ale monografii pod vedením L. Pítrové, která naopak navrhuje vytvoření nezávislých správních orgánů. Správní soudnictví v současné podobě neumožňuje, aby správní soudy zcela dostály při rozhodovací činnosti stále vyšším požadavkům SDEU – NAVRÁTIL, P. Transpozice čl. 46 odst. 3 tzv. procedurální směrnice do právního řádu: šance pro strukturální změnu reformu správního soudnictví? In: PÍTROVÁ, L. (ed.) a kol. *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, 2021, s. 126–140.

<sup>82</sup> Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 10. 8. 2023, č. j. 49 A 3/2023-13, body 44–50.

<sup>83</sup> Viz bod 47 cit. rozsudku.

by krajský soud úplně stejně zrušit i rozhodnutí o zajištění žalobkyně podle zákona o pobytu cizinců.<sup>84</sup>

K širšímu výkladu zranitelných osob jako členů rodiny s nezletilými dětmi podle § 2 odst. 1 písm. i) zákona o azylu, na které se uplatní přísnější podmínky § 46a odst. 3 téhož zákona, se přiklonil i Nejvyšší správní soud v našem druhém příkladě. V tomto případě zrušil rozsudek krajského soudu i rozhodnutí o zajištění stěžovatele s odůvodněním, že při přezajištění měla policie znovu zohlednit, zda stěžovatel měl v péči nezletilé děti (nezletilou sestru a bratrance), za které měl odpovědnost a na které jeho zajištění nepochybně mělo dopad.<sup>85</sup>

V dalším, třetím příkladu Nejvyšší správní soud potvrdil, že i cizinci zajištění podle zákona o pobytu cizinců, kteří spadají do dublinského systému, mají právo na přiznání statusu zranitelné osoby.<sup>86</sup> Protože policie nezohlednila stěžovatelova tvrzení o zdravotních problémech, uvěznění v zemi původu a jeho následcích, Nejvyšší správní soud zrušil jak rozsudek krajského soudu, tak rozhodnutí o prodloužení zajištění podle § 129 odst. 7 zákona o pobytu cizinců.

Konečně ve čtvrtém vybraném příkladě vyzdvihujeme přístup Nejvyššího správního soudu, který zrušil rozsudek krajského soudu proto, že se odmítl zabývat zdravotnickou dokumentací, kterou žalobkyně, byť až v soudním řízení, dokládala své tvrzení o zranitelnosti ze správního řízení.<sup>87</sup> Nejvyšší správní soud se zde dovolal principu plné jurisdikce (a také již zmíněného čl. 5 odst. 4 Úmluvy, zaručujícího účinný přezkum zbavení osobní svobody). Podle tohoto principu bylo nutné takové důkazy zohlednit, protože sloužily k doložení skutečností časově předcházejících rozhodnutí o zajištění; ke dni podání žaloby tak již byly součástí správního spisu.

### 3.3 SHRNUTÍ VÝZNAMU STATUSU ZRANITELNÝCH CIZINCŮ

Ve třetí části textu jsme argumentovali pro důslednější identifikaci zranitelných cizinců přes přímou aplikaci unijního práva. Přinesli jsme důvody, které přispějí nejen k lepší ochraně těchto osob, ale také k hospodárnějšímu vedení řízení o zajištění správními orgány. Vnímáme sice, že vedle arbitrárního přiznávání statusu zranitelnosti může paradoxně vést k nedostatečnému naplňování práv zajišťovaných osob v některých případech i označení takových osob jako zranitelných; zejména může docházet ke stigmatizaci, nevhodnému zacházení nebo prohlubování nerovností.<sup>88</sup> Převažuje podle nás ale v současné době větší důraz na aplikaci statusu zranitelnosti.

<sup>84</sup> Srov. BLAHOVÁ, L. Zajištění zranitelné osoby jako člena rodiny s nezletilým dítětem. *Soudní rozhledy*. 2024, roč. 30, č. 3, s. 98.

<sup>85</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2022, č. j. 5 Azs 307/2022-76, body 24–31.

<sup>86</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2024, č. j. 9 Azs 46/2024-39, body 30–31.

<sup>87</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2023, č. j. 6 Azs 259/2022-49, body 18–22.

<sup>88</sup> MORENO-LAX, V. – VAVOULA, V. Vulnerability's Legal Life: An Ambivalent Force of Migration Governance. *International Journal of Law in Context*. 2024, Vol. 20, No. 1, pp. 1–15.

## ZÁVĚR

V úvodu našeho článku jsme si položili dvě dílčí otázky. První se ptala, zda české pojetí správního soudnictví obstojí s průlomovým judikátem lucemburského soudu ve věcech zajištění cizinců. Odpověď zřejmě zklame zastánce tradičních principů ovládajících správní soudnictví. Podle SDEU musí vnitrostátní soudy přezkoumat podmínky zákonnosti zajištění nehledě na skutkové okolnosti či právní argumenty, které vznesl dotčený cizinec nebo správní orgán. Jinak řečeno, vnitrostátní soudy musí zohlednit i ty okolnosti či argumenty, které žalující cizinec nevznesl ani nenamítal. Klíčovým argumentem pro prolomení povinnosti přezkoumávat správní rozhodnutí v mezích žalobních bodů je princip, resp. právo na účinnou soudní ochranu. I přesto si ale nemyslíme, že je třeba bít na poplach. Na povaze českého správního soudnictví to nic nemění. Rozsudek *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* nelze vykládat tak, že by vyžadoval legislativní zrušení klíčových ustanovení soudního řádu správního, které provádějí zásadu dispoziční a zásadu vázanosti soudního přezkumu žalobními body. Naopak, postačí tato vnitrostátní procesní ustanovení neaplikovat, pokud správní soudy přezkoumávají rozhodnutí o zajištění cizince.

Druhá otázka je pak mnohem praktičtějšího rázu. V ní se ptáme, jak správní soudy dbají (a mají dbát) statusu zranitelnosti cizince, při přezkumu rozhodnutí o jeho zajištění. Bohužel česká právní úprava není v této otázce dostatečná a primárně ji doporučujeme *de lege ferenda* upravit tak, aby odpovídala unijnímu předobrazu. Zatímco právní úprava pro poskytování mezinárodní ochrany na zranitelné cizince pamatuje, obecná právní úprava vstupu a pobytu cizinců o nich zcela mlčí. Nevidíme žádný rozumný důvod, proč by cizinec, spadající do vymezení zranitelné osoby, měl požívat méně práv jen proto, že si nezažádal o mezinárodní ochranu. Takový stav je neudržitelný a zakládá neodůvodněnou nerovnost. A právě v tento okamžik může už dnes vstoupit do hry rozsudek *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, na jehož základě by správní soudy při přezkumu zajištění podle zákona o pobytu cizinců měly zohlednit, zda náhodou není dotčený cizinec zranitelnou osobou. Jak jsme si ukázali na pár příkladech, české správní soudy se v této otázce vydávají správným směrem. Také ke zranitelnosti zajištěného cizince by měly správní soudy přihlédnout z úřední povinnosti, lhostejno zda cizinec svou zranitelností argumentuje, či nikoli.

Mgr. Hoang Nguyen  
Právnická fakulta Univerzity Karlovy  
Ústavní soud  
hoang.nguyen@prf.cuni.cz  
ORCID: 0009-0005-1741-2436

Mgr. Bc. Eliška Mainclová  
Právnická fakulta Univerzity Karlovy  
Ústavní soud  
eliska.mainclova@prf.cuni.cz  
ORCID: 0009-0001-8862-930X